



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA – UEPB
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA – PRPGP
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM GESTÃO PÚBLICA
MUNICIPAL**

FALCONI RODRIGUES MEDEIROS

**O SISTEMA DE ENSINO MULTISSERIADO COMO POLÍTICA PÚBLICA
EDUCACIONAL DO CAMPO: UMA DECISÃO ADMINISTRATIVA
DISCRICIONÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

**CAMPINA GRANDE-PB
2022**

FALCONI RODRIGUES MEDEIROS

**O SISTEMA DE ENSINO MULTISSERIADO COMO POLÍTICA PÚBLICA
EDUCACIONAL DO CAMPO: UMA DECISÃO ADMINISTRATIVA
DISCRICIONÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA**

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Dr. Lucas Andrade de Moraes

**CAMPINA GRANDE-PB
2022**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

M488s Medeiros, Falconi Rodrigues.

O sistema de ensino multisseriado como política pública educacional do campo [manuscrito] : uma decisão administrativa discricionária à luz do princípio da eficiência / Falconi Rodrigues Medeiros. - 2022.

14 p.

Digitado.

Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância, 2023.

"Orientação : Prof. Dr. Lucas Andrade de Moraes, Pró- Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à Distância. "

1. Direito à educação. 2. Discricionariade administrativa.
3. Ensino multisseriado. 4. Princípio da eficiência. I. Título

21. ed. CDD 351

FALCONI RODRIGUES MEDEIROS

O SISTEMA DE ENSINO MULTISSERIADO COMO POLÍTICA PÚBLICA
EDUCACIONAL DO CAMPO: UMA DECISÃO ADMINISTRATIVA
DISCRICIONÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, como exigência para obtenção do título de Pós-Graduado em Gestão Pública Municipal.

Aprovada em: 26/10/2022.

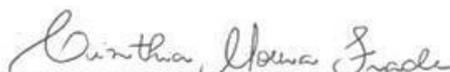
**BANCA
EXAMINADORA**



Prof. Dr. Lucas Andrade de Moraes (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Profa. Ma. Elicely Cesário Fernandes
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN)



Profa. Ma. Cinthia Moura Frade
Universidade Federal da Paraíba (UFPB)

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	5
2 METODOLOGIA.....	6
3 O SISTEMA DE ENSINO MULTISSERIADO: CONCEITOS INTRODUTÓRIOS....	6
3.1 Caso concreto de multisseriação analisado na Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB.....	7
4 PARÂMETROS NORMATIVOS: INEXISTÊNCIA DE ÓBICE AO ENSINO MULTISSERIADO.....	8
4.1 A discricionariedade administrativa do gestor municipal na adoção da política pública educacional.....	11
5 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E SUA ANÁLISE NA MULTISSERIAÇÃO.....	12
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	12
REFERÊNCIAS.....	14

O SISTEMA DE ENSINO MULTISSERIADO COMO POLÍTICA PÚBLICA EDUCACIONAL DO CAMPO: UMA DECISÃO ADMINISTRATIVA DISCRICIONÁRIA À LUZ DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Falconi Rodrigues Medeiros¹

RESUMO

A pesquisa em comento versa sobre a importância do sistema de ensino multisseriado como política pública educacional adotada nas escolas do campo na concepção de um projeto pedagógico, que tem como base a análise de um caso concreto registrado na Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB. Em consideração ao papel que esse modelo de ensino desempenha, torna-se indispensável que a decisão do gestor público ao implementá-lo, como decorrência da sua discricionariedade administrativa, obedeça aos parâmetros normativos (regras e princípios), notadamente o princípio da eficiência. Trata-se de um artigo de natureza teórica e legislativa, que recorreu a diferentes fontes sobre ensino multisseriado, gestão pública educacional e eficiência administrativa, utilizando-se, para tal, de conhecimentos doutrinários, acadêmicos e legais, bem como aspectos fáticos de um caso concreto, para, assim, chegar à conclusão da necessidade de novas diretrizes normativas para fundamentar a adoção desse modelo de ensino nas escolas do campo não apenas como uma necessidade casuística. Defende-se, assim, que o incremento normativo deve exigir do gestor público educacional a responsabilidade de elaborar prévio projeto pedagógico, fomentar a formação específica dos docentes, elaborar relatórios semestrais quanto à evolução do processo de ensino-aprendizagem e constituir grupos de trabalho para avaliar a eficiência do modelo, como requisitos essenciais à aprovação do ensino multisseriado nas unidades escolares, sob pena de inexistir critérios objetivamente aferíveis pelos órgãos de controle e pela sociedade civil, no tocante à eficiência na prestação do direito social à educação.

Palavras-chave: Direito à educação. Discricionariedade administrativa. Ensino multisseriado. Princípio da eficiência.

¹ Pós-Graduado em Direito Penal e Processual Penal pela UFCG. Advogado. Assessor Jurídico no Ministério Público da Paraíba. Email: falconirodrigues@gmail.com.

ABSTRACT

The research in question deals with the importance of the multigrade education system as a public educational policy adopted in rural schools in the conception of a pedagogical project, which is based on the analysis of a concrete case registered at the Prosecutor's Office of Patos/PB. Considering the role that this teaching model performs, it is indispensable that the decision of the public manager when implementing it, as a consequence of his administrative discretion, obeys the normative parameters (rules and principles), notably the principle of efficiency. This is an article of a theoretical and legislative nature, which resorted to different sources on multigrade teaching, public educational management, and administrative efficiency, using, for this purpose, doctrinal, academic, and legal knowledge, as well as factual aspects of a concrete case, to conclude the need for new normative guidelines to support the adoption of this teaching model in rural schools not only as a case-by-case necessity. Therefore, it is defended that the normative increase should demand from the public educational manager the responsibility of elaborating a previous pedagogical project, fomenting the specific training of teachers, elaborating biannual reports on the evolution of the teaching-learning process, and constituting work groups to evaluate the efficiency of the model, as essential requirements for the approval of multigrade education in school units, under penalty of inexistent criteria objectively verifiable by control bodies and by civil society, regarding the efficiency in providing the social right to education.

Keywords: Right to education. Administrative discretion. Multigrade teaching. Principle of efficiency.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo discorreu sobre o modelo de ensino multisseriado adotado como uma política pública educacional voltada às escolas do campo, historicamente à margem da democratização do ensino, tendo por base a análise crítica de um caso concreto registrado na Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB.

Considerando as transformações sociais e econômicas, desde a primeira Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo, as opções político-pedagógicas dos modelos de ensino implementados nas escolas das regiões interioranas e rurais são constantemente questionadas, quanto aos parâmetros normativos utilizados, à decisão administrativa do gestor público em adotá-los nas diferentes realidades de ensino-aprendizagem e, à extensão da garantia da eficiência.

Desta maneira, o presente estudo teve como objetivo geral analisar o sistema de ensino multisseriado nas escolas do campo, a partir dos aspectos legais e à luz do princípio da eficiência administrativa.

Como objetivos específicos, esse estudo propôs delimitar, dentro da discricionariedade administrativa, a decisão do gestor público de implementar a multisseriação como um projeto pedagógico voltado à eficiência educacional. Além disso, identificar e sugerir critérios de aferição da eficiência na prestação educacional em turmas multisseriadas.

A relevância do estudo se fez presente por abordar um tema afeto ao direito à educação dos alunos das escolas do campo, caracterizado como fundamental e social. Portanto, torna-se pertinente a análise do modelo de ensino multisseriado no processo de ensino-aprendizagem, a fim de discuti-lo como opção político-pedagógica do gestor público, norteado por critérios que, objetivamente, possibilitem a eficiência na prestação educacional.

A segunda seção iniciou o referencial teórico da pesquisa, tratando dos conceitos introdutórios, das características e dados relativos à implementação do ensino multisseriado nas escolas brasileiras. Além disso, apresentou um caso prático registrado na Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB, o qual serviu de base para a delimitação do tema. A terceira seção abordou a existência de parâmetros normativos reguladores do modelo de ensino multisseriado, os quais servem de limites à atuação discricionária do gestor público ao adotá-lo como uma opção político-pedagógica.

Por sua vez, a quarta seção procurou inserir o princípio da eficiência como norma orientadora do gestor público, ao implementar o ensino multisseriado nas escolas do campo, a fim de possibilitar o controle da decisão administrativa e, verificar, no caso concreto, se houve o atendimento do propósito da multisseriação como projeto pedagógico. Na quinta seção, foram elencados e descritos os procedimentos metodológicos utilizados na construção do presente estudo.

Por fim, foram apresentadas considerações sobre a relevância da adoção do ensino multisseriado como um projeto pedagógico direcionado à eficiente prestação educacional aos alunos das escolas do campo, e não como modelo para atender as necessidades imediatas relacionadas ao reduzido número de alunos e à evasão escolar. Por isso, sugeriu-se a rediscussão no campo normativo para exigir do gestor público o respeito a critérios objetivos de avaliação ao implementá-lo, a fim de permitir aos órgãos de controle e à sociedade aferir, em

minimamente, a eficiência do processo de ensino-aprendizagem.

2 METODOLOGIA

O desenvolvimento da pesquisa utilizou, quanto ao procedimento metodológico, a abordagem dedutiva, partindo de uma análise geral acerca do sistema de ensino multisseriado nas escolas do campo (baseado nos aspectos normativos) para chegar à análise particular da decisão administrativa discricionária do gestor público. Propôs-se que essa decisão adote o referido sistema de ensino como um modelo pedagógico à luz do princípio da eficiência administrativa, de modo a tornar efetivo o direito fundamental à educação.

Quanto ao método procedimental, adotou-se o interpretativo, ante a interpretação dos documentos contidos no Procedimento Preparatório nº 001.2021.009360, registrado no dia 26 de fevereiro de 2021, perante a 2ª Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB, bem como da leis, artigos e livros referentes ao tema.

Trata-se de artigo realizado por estudo descritivo, de cunho bibliográfico e abordagem qualitativa, o qual visou apresentar questionamentos e propostas a partir dos parâmetros doutrinários e legais. As técnicas de pesquisa foram a bibliográfica e documental, pois o trabalho foi baseado em leis, livros, artigos e documentos (Procedimento Administrativo) acerca da temática.

3 SISTEMA DE ENSINO MULTISSERIADO: CONCEITOS INTRODUTÓRIOS

O sistema de ensino multisseriado consiste em alunos de diferentes idades e séries reunidos sob a orientação de um único professor, o qual terá o objetivo de planejar a aula e aplicar os diversos conteúdos programáticos em um único espaço de convivência no desenvolvimento do aprendizado.

O déficit da educação escolar da população do campo, visto como um movimento estancado à democratização do ensino, foi o responsável pela disseminação do conceito de turmas multisseriadas. Esse sistema de ensino foi idealizado como método de enfrentamento à baixa atividade educacional na zona rural, geralmente isolada, dos Municípios brasileiros, principalmente no Norte e Nordeste. Seguindo esta mesma linha de raciocínio, a respeito da origem conceitual do sistema de ensino em turma multisseriada, Parente (2014, p. 62) explicita que:

As escolas multisseriadas nasceram como opção política de atender a uma população historicamente excluída da escola. Tal atraso na oferta educacional é muito mais visível em países em desenvolvimento, como é o caso do Brasil. Devido a este fato, há décadas, organismos internacionais vêm discutindo e fazendo acordos de modo a superar esses atrasos históricos.

Entretanto, o termo multisseriação tem angariado no Brasil um sentido pejorativo e negativo, pois associado à adoção de um sistema de ensino, no âmbito das escolas do campo, que não busca conferir efetividade ao direito educacional, em dissonância ao projeto pedagógico estruturado em seriação e adotado pelas escolas localizadas na zona urbana. Além disso, a implementação da classe multisseriada é geralmente visualizada com problemas atinentes à infraestrutura escolar, gestão, financiamento e preparação dos professores. Santos e Moura (2010, p. 35) pontuam que:

Tratada nas últimas décadas como uma ‘anomalia’ do sistema, ‘uma praga que deveria ser exterminada’ para dar lugar às classes seriadas tal qual o modelo urbano, esse modelo de organização escolar/curricular tem resistido. Como ‘fênix que renasce’, as classes multisseriadas têm desafiado as tentativas governamentais que tentaram extingui-las.

Independentemente da percepção positiva ou negativa do sistema de ensino em classe multisseriada, trata-se de um fenômeno presente na realidade brasileira. No Brasil, existem cerca de 106 mil escolas urbanas e 107 mil escolas rurais de educação básica, atendendo aproximadamente a 47 milhões de alunos e 8 milhões de alunos, na zona urbana e na zona rural, respectivamente. Na região Nordeste, são cerca de 32 mil estabelecimentos localizados na zona urbana e 61 mil na zona rural, atendendo 13 milhões e 5 milhões de alunos, respectivamente. Das 100 mil escolas rurais brasileiras de 1ª a 4ª série do Ensino Fundamental, 70 mil têm até 50 alunos. Do total de escolas rurais brasileiras que oferecem o ensino fundamental de 1ª a 4ª série, 64% são formadas, exclusivamente, por turmas multisseriadas ou unidocentes, atendendo um milhão e setecentos mil alunos, em turmas de aproximadamente 27 alunos (BRASIL, 2003).

Na estatística de escolas da zona rural que adotam o sistema de ensino em classes multisseriadas, apontamos as escolas de ensino fundamental E.M.E.F. Joaquim Porfírio de Maria e E.M.E.F. José Porfírio de Maria, localizadas na zona rural do Município de Areia de Baraúnas/PB, cuja implementação das turmas multisseriadas pela gestão pública local foi questionada, administrativamente, perante a Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB.

3.1 Caso concreto de multisseriação analisado na Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB

Enquanto Assessor Jurídico do Ministério Público da Paraíba, nos deparamos com um caso concreto, analisado no âmbito do Procedimento Preparatório nº 001.2021.009360, registrado no dia 26 de fevereiro de 2021, perante a 2ª Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB, cujo objeto diz respeito à representação de um Professor, lotado na rede pública de ensino do Município de Areia de Baraúnas/PB, contra ato administrativo da Secretaria de Educação do Município de Areia de Baraúnas/PB, atinente à implementação do sistema de ensino em turmas multisseriadas nas Escolas Municipais José Porfírio de Maria e Joaquim Porfírio de Maria, localizadas na zona rural do Município de Areia de Baraúnas/PB.

Verificamos que a representação visou à intervenção do Ministério Público da Paraíba para coibir a criação e manutenção de turmas multisseriadas nas escolas localizadas na zona rural do Município de Areia de Baraúnas/PB, sob o fundamento de violação do direito fundamental à educação dos alunos, tendo em vista prejuízo à qualidade do ensino ofertado.

No decorrer do devido procedimento administrativo, a Secretária de Educação do Município de Areia de Baraúnas/PB foi notificada para informar a organização do ensino nas citadas escolas municipais, notadamente o quantitativo de matrículas de alunos referente ao ano letivo de 2021, a distribuição dos professores lotados nas instituições de ensino apontadas, os critérios objetivos adotados e quais medidas eram utilizadas no sistema de classe multisseriada para manter a qualidade de ensino para os alunos da zona rural, como a capacitação dos professores e a variedade e quantidade mínimas, por aluno, dos insumos

indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

A gestão pública municipal apresentou os seguintes dados em relação à Escola Municipal Joaquim Porfírio de Maria:

Multisseriação na Educação Infantil: Pré-I (04 alunos) e Pré-II (07 alunos), totalizando 11 alunos sob a responsabilidade de uma Professora.

Multisseriação no Ensino Fundamental: Turma do 1º ano (06 alunos) e turma do 2º ano (06 alunos), totalizando 12 alunos sob a responsabilidade de uma Professora.

Em relação à Escola Municipal José Porfírio de Maria, a Secretaria Municipal de Educação apresentou os seguintes dados:

Multisseriação no Ensino Fundamental: Turma do 3º ano (03 alunos) e turma do 4º ano (05 alunos), totalizando 08 alunos sob a responsabilidade de um Professor.

Além disso, a edilidade justificou a manutenção do sistema de ensino multisseriado em razão do número reduzido de matrículas efetivadas no ano letivo 2021, razão pela qual o agrupamento de alunos se fez necessário. Ademais, aduziu que o sistema de ensino multisseriado é uma realidade nas referidas instituições de ensino há alguns anos. Em relação às medidas utilizadas para manutenção da qualidade do ensino no sistema de classe multisseriada, a gestão asseverou:

A igualdade na prestação do serviço educacional em relação às turmas regulares, notadamente quanto ao processo de ensino-aprendizagem, apoio docente e material pedagógico. Fornecimento aos Professores de suporte pedagógico por meio de equipe pedagógica (supervisão e coordenação pedagógicas), planejamentos coletivos, formação pedagógica, apoio na elaboração e desenvolvimento do planejamento, reunião de pais e mestres.

Assim, percebemos que a questão jurídica envolveu a análise quanto à existência de parâmetro legal autorizativo ao gestor público municipal, no exercício de sua discricionariedade administrativa em matéria educacional, para implementar o ensino multisseriado nas escolas públicas da zona rural.

Apontamos, também, a dificuldade em verificar se o exercício do mérito administrativo pelo gestor público municipal, ao adotar o ensino multisseriado, ocorreu dentro dos parâmetros normativos (regras e princípios), como garantia à prestação educacional eficiente, diante da ausência de dados objetivamente aferíveis e comprobatórios.

4 PARÂMETROS NORMATIVOS: INEXISTÊNCIA DE ÓBICE AO ENSINO MULTISSERIADO

A educação é consagrada constitucionalmente como um direito fundamental e social, nos exatos termos do artigo 6º da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer que “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988). O conceito de educação é traçado por Mello Filho (1986, p. 533), nos seguintes termos:

É mais compreensivo e abrangente que o da mera instrução. A educação

objetiva propiciar a formação necessária ao desenvolvimento das aptidões, das potencialidades e da personalidade do educando. O processo educacional tem por meta: (a) qualificar o educando para o trabalho; e (b) prepará-lo para o exercício consciente da cidadania. O acesso à educação é uma das formas de realização concreta do ideal democrático.

Nesse sentido, a educação é direito de todos, dever do Estado e da família, e visa o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”, conforme preceitua o artigo 205 da Carta Política (BRASIL, 1988). Ao tratar das noções gerais dos direitos sociais, Tavares (2008, p. 769) ensina que:

Os direitos sociais, como direitos de segunda dimensão, convém lembrar, são aqueles que exigem do Poder Público uma atuação positiva, uma forma atuante na implementação da igualdade social dos hipossuficientes. O art. 6º da Constituição refere-se de maneira bastante genérica aos direitos sociais por excelência, como o direito à saúde, ao trabalho, ao lazer, à previdência social, à assistência aos desamparados etc. (2008, p. 769).

Em razão da sua natureza jurídica social, o direito fundamental à educação exige, para a sua efetivação, prestações positivas pelo Estado, direta ou indiretamente, ou seja, é necessária a intervenção estatal para assegurar melhores condições educacionais aos que se encontram em situações sociais desiguais.

Por isso, no plano infraconstitucional, o direito à educação foi reafirmado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990, ao prescrever no artigo 53 que “A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...]” (BRASIL, 1990).

Acrescente-se, ainda, que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996) disciplinou o seguinte:

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Art. 24 A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns: [...] IV - poderão organizar-se classes, ou turmas, com alunos de séries distintas, com níveis equivalentes de adiantamento na matéria, para o ensino de línguas estrangeiras, artes, ou outros componentes curriculares.

Especificamente quanto à forma de instituição do ensino, o legislador ordinário, sabedor das diferenças regionais existentes no Brasil, país de dimensão continental, facultou ao Executivo a possibilidade de organizar a educação básica “em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios, ou por forma diversa de organização, sempre que o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar” (art. 23, caput, da Lei nº 9.394/96).

No tocante à educação na zona rural, observa-se que a primeira Conferência Nacional por uma Educação Básica do Campo realizada em 1998², foi significativa para o aprimoramento e ampliação do ensino à população rural

² Texto Base disponível em: <https://fonec.org/wp-content/uploads/2021/04/Conferencia-Nacional -Por-uma-Educacao-do-Campo.pdf>

brasileira, tendo por base o respeito às condições estruturais e características próprias.

Mais recentemente, o Conselho Nacional de Educação aprovou duas diretrizes específicas em relação à educação do campo: Resolução CNE nº 01/2002, que estabelece as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica das Escolas do Campo; e Resolução CNE nº 02/2008, que estabelece as Diretrizes Complementares, Normas e Princípios para o desenvolvimento de Políticas Públicas de Atendimento da Educação Básica do Campo. A Resolução CNE nº 02/2008 trata da multisseriação nos seguintes dispositivos:

Art. 3º 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. [...]

§ 2º Em nenhuma hipótese serão agrupadas em uma mesma turma crianças de Educação Infantil com crianças do Ensino Fundamental. [...]

Art. 10 O planejamento da Educação do Campo, oferecida em escolas da comunidade, multisseriadas ou não, e quando a nucleação rural for considerada, para os anos do Ensino Fundamental ou para o Ensino Médio ou Educação Profissional Técnica de nível médio integrada com o Ensino Médio, considerará sempre as distâncias de deslocamento, as condições de estradas e vias, o estado de conservação dos veículos utilizados e sua idade de uso, a melhor localização e as melhores possibilidades de trabalho pedagógico com padrão de qualidade. [...]

§ 2º As escolas multisseriadas, para atingirem o padrão de qualidade definido em nível nacional, necessitam de professores com formação pedagógica, inicial e continuada, instalações físicas e equipamentos adequados, materiais didáticos apropriados e supervisão pedagógica permanente.

Assim, a proibição contida na norma supracitada é no tocante ao agrupamento de alunos da Educação Infantil e do Ensino Fundamental em uma mesma turma, tendo em vista as diferenças de idade, grau de conhecimento e do processo de ensino-aprendizagem. A multisseriação será possível em turmas sequenciadas do Ensino Fundamental, notadamente nas escolas do campo, quando justificada para garantir a continuidade da prestação do ensino, de modo a evitar a nucleação de escolas e o deslocamento dos alunos residentes na zona rural.

Em estudo às citadas Resoluções, Parente (2014, p. 63) acentua, em linhas gerais, que:

Ambas afirmam o modo próprio de vida da população do campo e expõem diretrizes para a garantia da universalização do acesso, da permanência e do sucesso escolar com qualidade em todo o nível da Educação Básica para a população do campo.

A multisseriação nasce como sistema de ensino nesse contexto normativo, constitucional e infraconstitucional, de reconhecimento da educação como direito fundamental social, principalmente com a implementação de políticas públicas para as escolas primárias do campo, a partir da década de 1990.

Por isso, não se verifica óbice legal no ordenamento jurídico pátrio à implementação do sistema de ensino em turma multisseriada. Todavia, cabe aos órgãos de controle analisar se a adoção do referido sistema de ensino pelo gestor público municipal, no exercício do mérito administrativo, constitui um ato administrativo obediente aos parâmetros normativos.

4.1 A discricionariedade administrativa do gestor público na adoção da política pública educacional

Como visto, a Constituição Federal de 1988 alçou a educação ao patamar de um direito fundamental e social, o qual nas lições de Moraes (2007, p. 181):

São direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras *liberdades positivas*, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria de condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

No cenário de organização político-administrativa, o Poder Constituinte Originário repartiu as competências administrativas e legislativas entre os diferentes entes federativos, ficando a cargo dos Municípios, entre outras, a competência para prestar a Educação Infantil e o Ensino Fundamental.

A Constituição Federal de 1988 prevê no artigo 30, inciso VI, a competência municipal para “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental”. Outrossim, estabelece no artigo 221, §2º, que “Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1988). Nesse contexto, a implementação do ensino multisseriado como política pública educacional, em âmbito municipal, perpassa por uma atuação administrativamente discricionária do gestor público local, o que não significa atuar como bem entender.

A definição clássica de ato administrativo discricionário é aquela que o prevê como decorrência da atuação da Administração Pública dentro de uma margem de liberdade de escolha entre as opções conferidas, nos termos e limites legais, utilizando critérios de conveniência e oportunidade (mérito administrativo). Bem definiu Carvalho Filho (2011, p. 120-121), ao entender que:

Nestes é a própria lei que autoriza o agente a proceder a uma avaliação de conduta, obviamente tomando em consideração a inafastável finalidade do ato. A valoração incidirá sobre o motivo e o objeto do ato, de modo que este, na atividade discricionária, resulta essencialmente da liberdade de escolha entre as alternativas justas, traduzindo, portanto, um certo grau de subjetivismo.

Logo, a atuação do gestor público municipal na definição do sistema de ensino multisseriado nas escolas do campo, no exercício da sua competência discricionária, deve se pautar nos critérios que o legislador possibilita a liberdade de escolha, a fim de garantir a legitimidade do ato administrativo e evitar o plano da arbitrariedade. Em linhas gerais, Mello (2008, p. 428) ensina que:

A discricionariedade existe, por definição, única e tão-somente para proporcionar em cada caso a escolha da providência ótima, isto é, daquela que se realize superiormente o interesse público almejado pela lei aplicada. Não se trata, portanto, de uma liberdade para a Administração decidir a seu talante, mas para decidir-se do modo que torne possível o alcance perfeito do desiderato normativo.

Portanto, a apreciação subjetiva do agente público, ao implementar a

multisseriação, não pode estar desfalcada de força normativa, ou seja, deve fundamentar sua escolha nas regras e princípios que garantam a satisfação do direito fundamental à educação, notadamente à luz do princípio da eficiência.

5 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NO CONTROLE DA DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA E SUA ANÁLISE NA MULTISSERIAÇÃO

O princípio da eficiência foi previsto no artigo 37 da Constituição Federal de 1988 como princípio aplicável à administração pública, por força da Emenda Constitucional nº 19/98, conhecida como emenda da reforma administrativa, exigindo dos agentes políticos a realização de suas atribuições com eficiência para atingir as finalidades públicas. A amplitude deste princípio é conferida no conceito de Meirelles (2008, p. 98), para quem:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

A atividade administrativa, entre elas, a que estabelece os projetos educacionais, não pode estar balizada apenas em regras, pois as escolhas estruturais, organizacionais e disciplinares para o atingimento dos fins almejados devem estar pautadas também nos ditames da eficiência (norma principiológica).

Vale salientar que o princípio expresso da eficiência, por integrar o controle de legitimidade do ato administrativo, permite, nas escolhas sensíveis realizadas pelo gestor público em matéria educacional, o controle judicial do mérito administrativo, mormente em caso de não atendimento eficiente ao interesse coletivo. Nesse norte, Valle Figueiredo (2008, p. 69) explicita que:

O controle jurisdicional, insculpido no art. 5º, inciso XXXV, da Constituição, pode tornar-se ainda mais eficaz ao poder se debruçar sobre os atos administrativos impugnados, que poderão ser controlados também a lume de mais esse princípio constitucional.

Ocorre que, a decisão do gestor público de adotar o sistema de ensino multisseriado nas escolas do campo não perpassa, na maioria das vezes, por um estudo prévio acerca da eficiência do modelo a ser implementado. Ainda que a multisseriação seja uma justificativa para a democratização do ensino na zona rural, a sua implementação está sempre associada ao número reduzido de alunos, à existência de espaços escolares pequenos, dificuldades financeiras e à escassez de profissionais habilitados.

É de se indagar se a adoção do sistema de ensino multisseriado não tem sido pautada apenas em critérios de necessidade, deixando de lado o desenvolvimento prévio de um projeto pedagógico próprio e eficiente para essa modalidade de ensino.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O trabalho em tela se propôs a refletir, a partir de um caso jurídico concreto, analisado no âmbito do Procedimento Preparatório nº 001.2021.009360,

registrado no dia 26 de fevereiro de 2021, perante a 2ª Promotoria de Justiça Cumulativa de Patos/PB, os conceitos introdutórios, os parâmetros legais autorizadores da implementação do sistema de ensino multisseriado e de que forma o gestor público municipal deve exercer a discricionariedade administrativa ao definir a multisseriação como uma política pública educacional, notadamente à luz do princípio da eficiência administrativa.

No estudo, verificou-se a inexistência de óbice legal à adoção do ensino multisseriado nas escolas do campo, sobretudo quando se busca conferir o acesso universal ao direito fundamental à educação. Todavia, percebeu-se que a decisão quanto ao sistema de ensino aplicável às citadas escolas, apesar de inserida no campo do mérito administrativo do gestor público educacional, não pode estar desvinculada dos comandos normativos (regras e princípios), a exemplo do princípio constitucional da eficiência.

É na dificuldade de se perquirir a eficiência do modelo de ensino multisseriado adotado nas escolas do campo que reside o problema de identificar qual a real finalidade da organização escolar em turmas multisseriadas. É um fim em si mesmo? Serve apenas para o atendimento de uma necessidade imediata? Busca apenas garantir a democratização do ensino aos alunos dos rincões desse país? Ou é implementado como um projeto pedagógico, fundamentado na busca da eficiência na prestação de uma política pública educacional?

No caso prático trazido à baila, constatou-se a ausência de dados objetivamente aferíveis e comprobatórios da eficiência do sistema de ensino multisseriado adotado nas Escolas Municipais José Porfírio de Maria e Joaquim Porfírio de Maria, localizadas na zona rural do Município de Areia de Baraúnas/PB. Isto é, não ficou demonstrado se o ensino multisseriado foi implementado como um verdadeiro projeto pedagógico na busca por uma eficiente prestação educacional ou por mera necessidade de atender ao número reduzido de alunos numa região rural e evitar a evasão escolar.

O Procedimento Preparatório nº 001.2021.009360, utilizado como exemplo prático, foi arquivado pela ausência de ilegalidade na atuação da gestão pública municipal, pois implementou o modelo de ensino multisseriado nas citadas escolas do campo, dentro das margens normativas de atuação. Nesse caso, não caberia ao Ministério Público provocar a intervenção jurisdicional para discutir o mérito administrativo, notadamente quando o reclamante e a instrução do Procedimento não revelaram dados concretos acerca da ineficiência completa do referido sistema de ensino adotado.

Portanto, a decisão de arquivamento no Procedimento Preparatório nº 001.2021.009360 ocorreu como necessário comedimento no grau de ingerência da política pública educacional adotada no Município de Areia de Baraúnas/PB, sob pena de, no caso prático, a pretexto de proteger o direito fundamental à educação, colocar-se em risco a continuidade, em perspectiva de universalização, do ensino aos alunos da zona rural.

Em conclusão, sugere-se a rediscussão do modelo de ensino multisseriado no plano legislativo, a fim de fundamentar sua implementação não apenas como uma necessidade casuística. Para tanto, cabe ao legislador estabelecer novas diretrizes normativas voltadas a exigir, previamente, dos gestores públicos, a elaboração de um projeto pedagógico descritivo e estratégico na organização escolar em multissérie, a formação específica dos docentes para essa modalidade de ensino, relatórios semestrais quanto à evolução do processo de ensino-aprendizagem e a constituição de grupos de trabalho para avaliar a eficiência do modelo. A apresentação

desses dados, objetivamente aferíveis, tornaria possível aos órgãos de controle e à sociedade civil avaliar em quanto, eficientemente, foi assegurado o direito fundamental à educação aos alunos inseridos nas escolas do campo.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília,DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília,DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília,DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 12 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Grupo de Trabalho de Educação do Campo. **Referências para uma política nacional de educação do campo**: Caderno de Subsídios. Brasília, DF: MEC, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 24 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB Nº 1, de 3 de abril de 2002**. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo. Brasília,DF: CNE, [2022]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=13800-rceb001-02-pdf&category_slug=agosto-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 12 set. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Câmara de Educação Básica. **Resolução CNE/CEB Nº 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,DF: CNE, [2022]. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/resolucao_2.pdf. Acesso em: 12 set. 2022.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal Anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 21. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 34 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Escolas multisseriadas: a experiência internacional e reflexões para o caso brasileiro. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 82, p. 57-88, jan./mar. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ensaio/a/DrWKHc9xpY9X9SmwK7K6wZw/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 12 set. 2022.

SANTOS, Fábio J. S.; MOURA; Terciana V. Políticas educacionais, modernização pedagógica e racionalização do trabalho docente: problematizando as representações negativas sobre as classes multisseriadas. *In*: ANTUNES-ROCHA, Maria I.; HAGE, Salomão M. (Org.). **Escola de direito: reinventando a escola multisseriada**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 35-47.

TAVARES, André Ramos. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.