



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

INTERESSADA: Antônia Vilalva Martins Macedo

EMENTA: Responde consulta à Secretaria Municipal de Educação de Lavras da Mangabeira sobre nucleação da Escola de Educação Infantil e Fundamental Antão Carneiro de Oliveira, localizada no Sítio Tabuleiro Alegre, no Distrito de Quitaiús, no município de Lavras da Mangabeira, nos termos deste Parecer.

RELATORA: Nohemy Rezende Ibanez

SPU Nº 2256693/2018

PARECER Nº 0554/2018

APROVADO EM: 19/06/2018

I – RELATÓRIO

Antônia Vilalva Martins Macedo, Secretária de Educação do município de Lavras da Mangabeira, solicita deste Conselho Estadual de Educação (CEE), por meio do Processo nº 2256693/2018, um posicionamento acerca da nucleação da Escola de Educação Infantil e Fundamental Antão Carneiro de Oliveira, localizada no Sítio Tabuleiro Alegre, no Distrito de Quitaiús, no município de Lavras da Mangabeira, conforme situação a seguir relatada.

A Secretária Antônia Vilalva, por meio do supracitado processo, encaminha a este CEE farta documentação sobre o ato de nucleação de uma de suas escolas, movida por várias razões de ordem pedagógica, financeira e legal, que são detalhadamente registradas nos argumentos apresentados.

Em Portaria de nº 013/2018, documento oriundo da SME de Lavras da Mangabeira e que, formalmente, estarta todo o processo de nucleação, datada de 30/01/2018, a Secretária elenca em seus considerandos três argumentos que determinaram a nucleação da citada escola municipal e na ordem aqui registrada: a) a redução de custos para a administração pública e o impacto financeiro do aumento do piso salarial dos professores no ano de 2018; b) a reduzida previsão de matrícula de 2018 do município, datada de 09/05/16 EEIF Antão Carneiro de Oliveira; e c) as recomendações da Comissão do Conselho de Educação, do Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais e do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Nos dois principais artigos que integram essa Portaria, a Secretária trata da abertura de “processo administrativo interno para realizar o levantamento de documentos relativos à nucleação [...] em atendimento às normas do Direito Administrativo e do processo legal (Art. 1º)” e da convocação de “toda a comunidade escolar para tratar dos documentos correlacionados no Art. 1º” e também ouvi-la sobre a matéria.

Em despacho emitido na mesma data da Portaria supracitada, a Secretária autoriza a instauração do procedimento para apurar a necessidade de proceder à



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer nº 0554/2018

nucleação e elenca todos os documentos que se fizeram necessários para o estudo do ato em análise:

- Ata da reunião ordinária do Conselho de Educação do Município, que trata de "possíveis avanços educacionais do município, das diretrizes nacionais de educação e dos novos patamares de educação no país";

- Relatório do impacto financeiro do aumento do Piso Salarial dos Professores de 2017;

- Boletim de ocorrência acerca de furto ocorrido na escola, em 19/04/2017;

- Previsão de matrícula da Escola, expressa nos seguintes quantitativos: total de 28 alunos, sendo nove na educação infantil (três a cinco anos) e dezenove no ensino fundamental (seis a doze anos), assim distribuídos: quatro no 1º ano; um no 2º; três no 3º; seis no 4º e cinco no 5º;

- Relatório de impacto financeiro de 2018 elaborado pela Controladoria Municipal como base no aumento gerado pelo Piso Salarial dos Professores.

Nesse despacho, previa-se a realização de uma ampla reunião com a comunidade no dia 02/02/2018 e mais o encaminhamento da documentação acima citada para parecer da Procuradoria Municipal, com cópia para a Comissão de Nucleação e do Sindicato dos Funcionários Públicos.

Os documentos citados no despacho são anexados no processo e a seguir detalhados em seu conteúdo.

Na Ata de Reunião do Conselho Municipal de Educação de Lavras, datada de 09/05/2016, o presidente refere-se a avanços educacionais do país, frutos da mobilização e luta das entidades, citando como um deles a conquista do Piso Salarial Nacional sancionado em 2008, com a implantação da jornada de trabalho de 1/3 para atividades extraclases, e refere-se também à obrigatoriedade do ensino na faixa de quatro a dezessete anos, bem como à homologação das diretrizes nacionais de carreira do magistério. Em uma outra Ata, datada de 12/02/2016, também anexada aos autos do processo, a temática tratada pelo presidente e conselheiros consistiu na conquista do Plano Municipal de Educação e cronograma de trabalho do órgão.

Na Ata de Reunião da Escola, realizada em 02/02/2018, registra-se que estiveram presentes a Secretária de Educação do Município e a presidente do Conselho do Fundeb. Há referência à fala de funcionários, mas não se cita a presença de pais ou responsáveis, nem mesmo de professores ou gestores da Escola. A Ata não está assinada pelos participantes. A temática tratada foi a da nucleação da Escola. Funcionários contra-argumentam sobre a impossibilidade de as crianças saírem para outra escola. A presidente do Conselho do Fundeb tratou da situação financeira do município. A Secretária do município esclareceu sobre a matrícula da escola e a situação dos professores.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer nº 0554/2018

No Boletim de Ocorrência (BO) do furto ocorrido na Escola, dá-se ciência da perda de alguns aparelhos elétricos da cozinha e alimentos do interior da unidade, sendo registrado que a escola já havia sido alvo de outros furtos.

A previsão de lotação de professores em 2018 era de cinco docentes, sendo quatro com duzentas horas e um com cem.

A Procuradoria Geral do Município manifestou-se sobre o assunto, atendendo à solicitação da Secretária Municipal de Educação de Lavras (Ofício nº 043/2018/SME, datado de 02/02/2018). Com base em toda a documentação anexada ao processo encaminhado à Procuradoria e considerando a visita *in loco* realizada por esse órgão à unidade de ensino a receber a matrícula da EEIF Antão Carneiro de Oliveira (foram anexadas inclusive fotografias obtidas no local), o parecer emitido pela Procuradora Macia Maria Bezerra de Macêdo foi favorável ao pedido da SME de Lavras pela nucleação da Escola.

Considerou o Parecer que os direitos de acesso à escola dos alunos estavam assegurados conforme a legislação vigente, que haveria reduzida margem de lastro financeiro nos repasses do Fundeb, que havia implicações com questões de segurança e problemas de infraestrutura interna do prédio, que a matrícula se apresentava muito reduzida, e que as condições físicas da escola recipiendária eram reconhecidamente adequadas e suficientes para receber a nova matrícula. Assim recomendou que os educandos fossem remanejados de imediato para a EEIF Horácio Tavares. A decisão foi baseada nos Artigos 25 e 28 da LDB nº 9394/1996. Estabeleceu, ainda, que a SME de Lavras encaminhasse justificativa prévia da nucleação pretendida ao Conselho Municipal de Educação e a este Conselho Estadual de Educação e com a "possibilidade de decisão provisória de paralisação das atividades da instituição de ensino".

Com relação ao Relatório da Controladoria Geral do Município acerca do impacto financeiro na Folha de Pagamento dos Profissionais do Magistério para o ano de 2018, também requerido pela SME de Lavras, em Ofício nº 053/2018, datado de 15/02/2018, tem-se que o Coordenador Senhor José Josemar de Freitas Melo recomendou "a máxima cautela quanto à negociação dos valores da Folha do Fundeb" para o ajuste de 7,64% no salário-base dos servidores do "Fundeb 60%". A análise financeira empreendida não é muito clara quanto à elevação real da Folha, mas argumenta que a folha de pagamento dos professores alcançaria a 70% do total de recursos do Fundo. E este item tem sido colocado como um dos fatores que justifica a nucleação da escola, na busca da redução de custos da gestão educacional do município.





GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer nº 0554/2018

Pronunciou-se sobre o assunto, ainda, a Comissão de Nucleação das Escolas da Rede Municipal de Ensino de Lavras. Em sua manifestação, a Senhora Francisca Francileuda Pereira de Lima, presidente da Comissão considerou que o remanejamento dos alunos para outra unidade de ensino “não acarreta prejuízo algum”, tendo em vista a proximidade da outra unidade (3,7 km de distância) e a garantia de transporte escolar, assegurada pela SME de Lavras.

Na extensa e fundamentada justificativa da SME de Lavras, assinada pela respectiva Secretária da Educação, datada de 07/02/2018, historia-se todo o processo e todos os procedimentos adotados por essa instituição para contextualizar e argumentar a necessidade de nucleação da EEIF Antão Carneiro de Oliveira. Destaca como objetivo principal da nucleação no município “a melhoria da qualidade do ensino ofertado, levando em conta os direitos básicos dos alunos, no escopo de suplementar ações que os qualifiquem para a vida social e humanitária”. Argumenta sobre a importância de que o prédio mesmo desativado possa continuar a servir à comunidade, mas reitera a necessidade do diálogo com os interessados para reduzir os impactos do remanejamento dos alunos para outra unidade e local, a preocupação pedagógica em reduzir as salas multisseriadas e a necessidade de assegurar o acompanhamento sistemático *in loco* às turmas remanejadas. Além disso, considera que um município de extenso território como Lavras deve se preocupar com a qualidade da oferta. Assume o transporte de qualidade dos alunos, com um micro-ônibus à disposição, incluindo o deslocamento também dos professores na rota. Reconhece que a medida vai “reduzir contratos temporários e ensejar o remanejamento de funcionários e professores para outras escolas”.

Diante do exposto e considerando que no entendimento da parte da SME não há “colisão de opiniões” sobre o assunto, “nenhuma impugnação de qualquer cidadão lavrense” nem “argumentos contrários fortes” a impedir a nucleação, a SME optou por consumir a proposição e nuclear a EEIF Antão Carneiro de Oliveira, remanejando seus alunos para a EEIF Horácio Tavares, localizada no sítio Varas, a 3,7 km de distância. Em sua decisão, considerada “provisória”, a Secretária remete os autos a este Conselho Estadual de Educação para manifestação, vez que reconhece que o Conselho Municipal de Educação não se encontra “funcionando conforme os preceitos legais estabelecidos”, e também para obter a escuta de “todos os interessados do sistema de educação de nosso município, as diretoras das escolas, o Conselho do Fundeb, o Sindicato dos Funcionários Públicos Municipais, o setor de transporte público municipal, o Conselho de Educação do Município e a Controladoria Municipal (cópia dos ofícios também foram anexados ao processo, todos datados de 15/02/2018).

Complementa a justificativa lavrada pela Secretária um outro documento denominado de “Decisão final em processo administrativo sobre a nucleação da EEIF Antão Carneiro de Oliveira”, datado igualmente de 07/02/2018, em que se faz uma síntese de todo o processo e se registra, ao final, o procedimento de





GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. parecer nº 0554/2018

nucleação adotado, encaminhando notificação para as instâncias e instituições supracitadas.

Tal decisão, ainda que “provisória”, foi encaminhada à EEIF Horácio Tavares, unidade que receberia os alunos da EEIF Antão Carneiro de Oliveira, para conhecimento da comunidade escolar.

O presente processo foi inicialmente encaminhado ao Núcleo de Auditoria deste CEE, mas, por decisão interna, foi em seguida direcionado à Câmara de Educação Básica para emissão de Parecer.

II – FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E VOTO DA RELATORA

A LDB, em seu Art. 28, dispõe sobre a educação básica para a população rural, estabelecendo que

os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;

II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;

III - adequação à natureza do trabalho na zona rural.

Em se tratando da fundamentação legal que regula a matéria da “nucleação de escolas”, este CEE aprovou a Resolução nº 396, em 2005, normatizando tanto para a rede pública estadual de ensino quanto para as redes municipais os procedimentos necessários e pertinentes. Essa Resolução define em seu Art. 2º o procedimento como “a reorganização do parque escolar público, concentrando várias escolas sob a coordenação unificada de uma que será denominada Escola-Pólo, garantidas a qualidade e a eficiência da gestão”. E estabelece, ainda, que se trata de um procedimento de “responsabilidade do poder público, isoladamente ou em regime de colaboração” (Art. 1º), e elencam-se como objetivos no Art. 3º:

- 1 – aumentar a possibilidade de oferta progressiva e integrada da educação infantil (pré-escolar) e do ensino fundamental;
- 2 – facilitar a ação da coordenação pedagógica;
- 3 – racionalizar o uso de recursos didático-pedagógicos;
- 4 – promover maior eficiência à gestão escolar;
- 5 – racionalizar a oferta dos serviços educacionais;
- 6 – reduzir o número de escolas e salas de aula isoladas;
- 7 – melhorar a qualidade da aprendizagem;
- 8 – conferir legitimidade aos estudos realizados.



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer nº 0554/2018

Há que se ressaltar, entretanto, a vedação que se faz no Parágrafo único desse mesmo Artigo à nucleação “dedicada exclusivamente à educação infantil”.

Esta preocupação aparece com maior ênfase na Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de abril de 2008 (DOU de 29/4/2008), que estabelece diretrizes complementares, normas e princípios para o desenvolvimento de políticas públicas de atendimento da educação básica do campo.

Nessa Resolução, assim se dispõe sobre a nucleação com relação à educação infantil e ao ensino fundamental:

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.
§ 1º Os cinco anos iniciais do Ensino Fundamental, excepcionalmente, poderão ser oferecidos em escolas nucleadas, com deslocamento intracampo dos alunos, cabendo aos sistemas estaduais e municipais estabelecer o tempo máximo dos alunos em deslocamento a partir de suas realidades.

E admitindo que os anos iniciais não possam ser atendidos nas próprias comunidades das crianças, “a nucleação rural levará em conta a participação das comunidades interessadas na definição do local, bem como as possibilidades de percurso a pé pelos alunos na menor distância a ser percorrida” (Art. 4º).

Sobre a questão do transporte escolar no contexto da nucleação, a Resolução traz no Art. 10 observações claras do que deve ser considerado:

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.

Os atos de nucleação foram largamente utilizados no contexto das redes públicas municipais de ensino, tendo como principal argumento o da melhoria do atendimento da escolarização por meio da racionalização da oferta. A dispersão das escolas, cuja localização nem sempre considera critérios técnicos no planejamento da rede, a baixa concentração da demanda, as dificuldades de lotação de professor e baixa qualidade da infraestrutura escolar oferecida



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer nº 0554/2018

justificaram muitos procedimentos de nucleação, produzindo o fechamento de muitas unidades escolares na zona rural, e despertando no poder público e gestor das políticas públicas preocupações quanto a quantidade de escolas paralisadas e as condições da nova oferta assegurada pela nucleação, nem sempre melhores do que a situação anterior.

Nesse sentido, diante do quadro acima referido, em 2014, por força da Lei nº 12.960, foi acrescentado um Parágrafo único ao Art. 28 da LDB, nos seguintes termos:

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.

Ao examinar o processo em pauta, verifica-se que a Secretaria Municipal de Educação de Lavras da Mangabeira procedeu a todos os atos necessários para implementar o procedimento da nucleação da EEIF Antão Carneiro de Oliveira. Elaborou documentos e solicitou formalmente aos órgãos competentes do município e fora dele pareceres técnicos que pudessem justificar de forma fundamentada a necessidade e viabilidade da referida nucleação. Também realizou reuniões no âmbito da escola e comunicou à direção da escola implicada, bem como à direção da escola recipiendária.

Esta Relatora considera que, regra geral, o processo está bem instruído e reúne as condições técnicas e legais para ser deferido. Chama-se a atenção, entretanto, para um aspecto: a aprovação explícita da comunidade local e escolar. Há esparsas citações de que a “comunidade foi ouvida”, mas não se constata um documento com a assinatura de pessoas da “comunidade escolar e local” de que a nucleação fora aceita sem restrições e se as condições de transporte e de infraestrutura foram devidamente aprovadas por essa mesma comunidade. Na página 08, existe um registro na Ata da reunião do dia 02/02/2018 em que se verifica o seguinte: “Alguns dos funcionários pediu (pediram) a palavra que não tinha como as crianças saírem para outros lugares, falaram da impossibilidade de saírem para outra escola” (grifo nosso). Tal registro não mereceu nenhuma consideração por parte de quem estava conduzindo a reunião. E não há uma menção clara também à situação dos servidores e do quadro docente. Somente nessa Ata é que se faz uma vaga referência a esse outro aspecto. Observe-se que essa Ata não traz as assinaturas dos presentes e suas funções respectivas.

Na página 62, na justificativa, ressalta-se num dos parágrafos desse texto apenas que “..até a presente data não foram contatados (constatados) vícios ou manifestações contrárias à Nucleação da referida escola no que tange aos



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer CEE nº 0554/2018

documentos juntados ao processo” (grifo nosso). Na página 63, no primeiro parágrafo, ao contrário, há uma afirmação de que “embora exista o desejo por uma boa parte da comunidade da continuidade e funcionamento da escola local”...(grifo nosso), revelando, portanto, que para uma “boa parte da comunidade” a permanência da escola era um desejo claro. Por quais motivos?

Foram realmente ouvidos todos? A maioria foi favorável? Foi a minoria da comunidade que resistiu?

Na página 65, volta-se a afirmar no segundo parágrafo que “... quanto às provas não há colisão de opiniões, nem argumentos contrários fortes a não ensejar a Nucleação da instituição de ensino”, mas de fato não se apresentam por parte da comunidade escolar e local os depoimentos favoráveis.

Na página 67, parece ficar claro que a reunião do dia 02/02/2018 foi feita apenas com a “comunidade escolar”, conforme se registra num dos parágrafos. Não se tem maiores detalhes se nessa “comunidade escolar” os pais e demais pessoas da comunidade local estiveram presentes, opinaram e foram também ouvidos.

Além disso, este Conselho precisa receber da Secretaria o plano geral da nucleação de escolas da rede municipal. Como esta a situação atual? Quantas escolas já foram nucleadas? Quantas escolas já foram fechadas? Quais os resultados de melhoria do ensino que se produziram a partir da nucleação dessas escolas? Como está estruturado o acompanhamento pedagógico das escolas nucleadas? E o transporte dos menores, em que condições efetivas está sendo realizado?

Diante do exposto e relatado, esta Relatora assim expressa o seu voto:

- Este Conselho manifesta-se favorável ao processo de nucleação da EEIF Antão Carneiro de Oliveira, sediada no Sítio Tabuleiro Alegre, no município de Lavras da Mangabeira, ora proposto pela Secretaria de Educação Municipal de Lavras da Mangabeira, pelas razões apresentadas e pelos compromissos assumidos por essa instituição como garantia da melhoria da qualidade da escolarização então ofertada;

- Reitera a necessidade de a SME assegurar:

a) transporte adequado, seguro e sistemático a todos/as alunos/as, em especial aos da educação infantil, que estão sendo remanejados da EEIF Antão Carneiro de Oliveira, no Sítio Tabuleiro Alegre, para a EEIF Horácio Tavares, no Sítio Varas, ambas no município de Lavras da Mangabeira;

b) transporte adequado, seguro e sistemático a todos/as os professores que deverão, também, se deslocar;



GOVERNO DO ESTADO DO CEARÁ
CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO
CÂMARA DE EDUCAÇÃO BÁSICA

Cont. Parecer CEE nº 0554/2018

c) “acompanhamento e estudos com a finalidade de identificar eventuais consequências negativas ou positivas das medidas adotadas” (p. 63);

d) “...esforços necessários no sentido de manter em funcionamento e com atendimento de excelência todas as escolas e em especial às nucleadas, propiciando às crianças que ali estudam o direito de iniciar o ensino de forma qualificada e com profissionais competentes para o mister da docência” (p. 63).

e) que entre “os interessados a serem ouvidos do sistema de educação do nosso município, as diretoras das escolas, ...” (p. 65, § 3º), sejam ouvidos os pais ou responsáveis pelos alunos e lideranças locais, caso ainda não tenham sido ouvidos.

- Reitera, também, o encaminhamento a este CEE do plano geral de nucleação de escolas do Município já implementado;

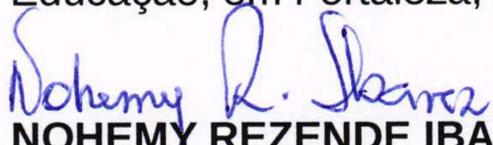
- Por fim, recomenda ao município que tome as providências necessárias para que o Conselho Municipal de Educação retome suas atribuições e funções como órgão normativo, deliberativo e consultivo, caso assim tenha sido criado com a lei de sistema de ensino do município, a fim de que cumpra seu papel fundamental na normatização de atos desta natureza, a exemplo do que aqui está sendo objeto de análise.

É o parecer, salvo melhor juízo.

III – CONCLUSÃO DA CÂMARA

Processo aprovado pela Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual de Educação.

Sala das Sessões da Câmara de Educação Básica do Conselho Estadual de Educação, em Fortaleza, aos 19 de junho de 2018.


NOHEMY REZENDE IBANEZ
Relatora


JOSÉ MARCELO FARIAS LIMA
Presidente da CEB


ADA PIMENTEL GOMES FERNANDES VIEIRA
Presidente do CEE, em exercício