



Relatório de Auditoria 00002/2022-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 01405/2020-7

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Auditoria

Setor: NEDUC - Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação

Criação: 24/02/2022 14:43

UGs: PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, PMA - Prefeitura Municipal de Aracruz, PMAB - Prefeitura Municipal de Águia Branca, PMAC - Prefeitura Municipal de Afonso Cláudio, PMAC - Prefeitura Municipal de Alfredo Chaves, PMADN - Prefeitura Municipal de Água Doce do Norte, PMARN - Prefeitura Municipal de Alto Rio Novo, PMAV - Prefeitura Municipal de Atílio Vivacqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBG - Prefeitura Municipal de Baixo Guandu, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, PMC - Prefeitura Municipal de Cariacica, PMC - Prefeitura Municipal de Castelo, PMC - Prefeitura Municipal de Colatina, PMCB - Prefeitura Municipal de Conceição da Barra, PMCC - Prefeitura Municipal de Conceição do Castelo, PMCI - Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, PMDM - Prefeitura Municipal de Domingos Martins, PMDRP - Prefeitura Municipal de Dores do Rio Preto, PMDSL - Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço, PME - Prefeitura Municipal de Ecoporanga, PMF - Prefeitura Municipal de Fundão, PMG - Prefeitura Municipal de Guaçuí, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibiracú, PMI - Prefeitura Municipal de Ibitirama, PMI - Prefeitura Municipal de Iconha, PMI - Prefeitura Municipal de Irupi, PMI - Prefeitura Municipal de Itaguaçu, PMI - Prefeitura Municipal de Itapemirim, PMI - Prefeitura Municipal de Itarana, PMI - Prefeitura Municipal de Iúna, PMJ - Prefeitura Municipal de Jaguaré, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, PML - Prefeitura Municipal de Linhares, PMLT - Prefeitura Municipal de Laranja da Terra, PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis, PMM - Prefeitura Municipal de Marataízes, PMM - Prefeitura Municipal de Marilândia, PMM - Prefeitura Municipal de Montanha, PMM - Prefeitura Municipal de Mucurici, PMM - Prefeitura Municipal de Muqui, PMPF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMPF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire, PMMS - Prefeitura Municipal de Mimoso do Sul, PMNV - Prefeitura Municipal de Nova Venécia, PMP - Prefeitura Municipal de Pinheiros, PMP - Prefeitura Municipal de Piúma, PMPANCAS - Prefeitura Municipal de Pancas, PMPB - Prefeitura Municipal de Ponto Belo, PMPC - Prefeitura Municipal de Pedro Canário, PMPK - Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, PMS - Prefeitura Municipal de Serra, PMS - Prefeitura Municipal de Sooretama, PMSDN - Prefeitura Municipal de São Domingos do Norte, PMSGP - Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha, PMSJC - Prefeitura Municipal de São José do Calçado, PMSL - Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina, PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMV - Prefeitura Municipal de Viana, PMV - Prefeitura Municipal de Vitória, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, PMVV - Prefeitura Municipal de Vila Velha, SEDU - Secretaria de Estado da Educação, SEDU -

Secretaria Municipal de Educação de Serra, SEME - Secretaria Municipal de Educação de Cariacica, SEME - Secretaria Municipal de Educação de Linhares, SEME - Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy, SEME - Secretaria Municipal de Educação de Vitória, SEMEC - Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Esporte de Jaguaré, SEMED - Secretaria de Educação de Aracruz, SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Baixo Guandu, SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Viana, SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha, SME - Secretaria Municipal de Educação de São Mateus

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: UNIAO DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCACAO DO ESPIRITO SANTO, UNIAO NACIONAL DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE EDUCACAO - UNCME, ESPIRITO SANTO SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCACAO



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

RELATÓRIO

DESIGUALDADE EDUCACIONAL NO ESPÍRITO SANTO

Auditoria Operacional

Processo TC 1405/2020



Processo:	1405/2020-7
Relator:	Rodrigo Coelho do Carmo
Unidade Técnica Responsável:	NEducação
Plano Anual (PACE):	99/2021-8
Termo de Designação:	93/2021-1
Processo de Fiscalização:	9/2020-7
Objetivo da auditoria:	Avaliar a governança da política pública estadual de educação do ponto de vista da redução da desigualdade de ensino e aprendizagem no Estado do Espírito Santo, em observância aos princípios e metas previstos no ODS 4.
Período Abrangido:	Contexto da oferta da educação pública até 31/12/2021
Período de realização da auditoria:	05/07/2021 a 31/12/2021
Membros da equipe:	Claudia Cristina Mattiello (supervisor) Paula Rodrigues Sabra (líder) Bruno Fardin Faé Hudson dos Santos Luis Filipe Vellozo Nogueira de Sá Marcelo Cassunde de Carvalho Willian Fernandes

Produzido em fase anterior ao julgamento

RESUMO

O presente Relatório é o produto de Auditoria Operacional realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação – NEDUC, com a colaboração do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas - NOPP, núcleos que integram a Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais – SecexSocial.

O objetivo da fiscalização, com base em estudos prévios documentados na [Manifestação Técnica 3532/2020](#), foi avaliar a governança da política pública estadual de educação do ponto de vista da redução da desigualdade de ensino e aprendizagem no Estado do Espírito Santo, em observância aos princípios e metas previstos no ODS 4.

O Relatório aborda as temáticas de i) acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo; ii) ações do Estado para combate à desigualdade na rede estadual de ensino; iii) ações coordenadas entre Estado e municípios para reduzir a desigualdade educacional no território capixaba; iv) avaliações de larga escala; v) novo sistema de gestão escolar em desenvolvimento pela Sedu; e vi) seleção e manutenção de gestores escolares.

Das análises e conclusões realizadas pela equipe foram feitas recomendações à Secretaria de Estado da Educação – Sedu, ao Conselho Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Espírito Santo – Undime, à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme, ao Conselho Estadual de Educação e aos Gestores Municipais de Educação no sentido de fortalecimento dos arranjos institucionais de combate à desigualdade educacional.

Espera-se, como produto dos encaminhamentos propostos, o fortalecimento do regime de colaboração entre Estado e Municípios, bem como o fortalecimento dos arranjos institucionais necessários para que as ações de combate à desigualdade educacional possam ser levadas a cabo de forma eficiente, eficaz e efetiva.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	7
1.1	Apresentação	7
1.2	Identificação simplificada do objeto de auditoria	11
1.3	Antecedentes da auditoria.....	12
1.4	Objetivos e escopo da auditoria	13
1.5	Questões e Critérios de Auditoria	14
1.6	Métodos usados para coleta e análise de dados	15
2.	VISAO GERAL	18
2.1	Objetivos do objeto auditado	18
2.2	Responsáveis.....	20
2.3	Principais produtos.....	20
2.4	Beneficiários.....	20
2.5	Aspectos orçamentários.....	21
2.6	Metas e indicadores de desempenho.....	21
2.7	Sistemas de controle.....	21
3.	ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CURRÍCULO DO ESPÍRITO SANTO.....	21
3.1	Ausência de definição clara de papéis e responsabilidades	23
3.2	Falta de coordenação e coerência na atuação dos atores governamentais envolvidos	30

4.	Ações do Estado para o Combate à Desigualdade na Rede Estadual de Ensino	34
4.1	Inexistência de Plano de Ações para a Redução da Desigualdade na Rede Estadual de Ensino	36
5.	AÇÕES COORDENADAS ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS PARA REDUZIR A DESIGUALDADE EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO CAPIXABA.....	42
5.1	Ausência de Ações Coordenadas para Combater o Contexto de Desigualdade Escolar	43
6.	AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM EM LARGA ESCALA	45
6.1	Ausência de universalidade na aplicação da Avaliação Diagnóstica às redes de ensino municipais e estadual do estado do Espírito Santo	46
7.	NOVO SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR EM DESENVOLVIMENTO PELA SEDU	51
7.1	Deficiências na articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações entre Estado e Municípios.....	53
7.2	Ausência de identificação de recursos humanos, de tecnologia de informação, físicos e financeiros para iniciar e manter o esforço cooperativo	56
8.	SELEÇÃO E MANUTENÇÃO DE GESTORES ESCOLARES	60
9.	CONCLUSÃO	64
10.	PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	67

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Trata-se de fiscalização realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação – NEDUC, com a colaboração do Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Outras Políticas Públicas - NOPP, núcleos que integram a Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais – SecexSocial.

A presente fiscalização na modalidade Auditoria Operacional¹ foi instaurada com o objetivo de atender a previsão contida no PACE 2021 que contempla como uma de suas Diretrizes da Gestão, **“Avaliar a qualidade de serviços públicos e os resultados de políticas e programas públicos”**².

Esse foco de atuação em políticas públicas pelo Tribunal se coaduna com o acordado pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, na também recente Declaração de Moscou (2019)³, de proporcionar um controle externo independente sobre o atingimento das metas estabelecidas nacionalmente, inclusive daquelas vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS⁴. Sobre esses objetivos vale ressaltar que o lema principal que norteia a implementação da Agenda 2030 é **“não deixar ninguém para trás”**.

¹ O Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU), com base na ISSAI 3000/17, define auditoria operacional como o “exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios da economicidade, eficiência e/ou efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento”.

² A fiscalização, na área temática **“Educação”**, atende às diretrizes e ações contidas no Plano Anual de Controle Externo para o exercício de 2021 (Pace2021), aprovado por meio da Decisão Plenária Nº 1, de 26/1/2021, objeto dos autos TC 05780/2020-9 e posteriormente revisado por meio da Decisão Plenária Nº 11, de 24/8/2021 (Processo TC 03617/2021-7).

³ Disponível em <https://irbcontas.org.br/a-declaracao-de-moscou-2019-e-os-desafios-para-o-controle-externo-brasileiro/>

⁴ ODS 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>.

A Declaração de Moscou sinaliza para a importância da efetividade das políticas públicas, vez que destaca a expectativa de os Tribunais de Contas fazerem a diferença na vida dos cidadãos (Instituto Rui Barbosa, 2019, p. 1):

Para assegurar valor e benefícios, as EFSe a INTOSAI devem ser capazes de aplicar novas abordagens e aproveitar as oportunidades para enfrentar desafios emergentes.

As EFSs precisam responder a um universo de governança em transformação e, ao fazer isto, responder a emergentes desafios nacionais e globais. As substanciais mudanças na auditoria (fiscalização) pública e nas políticas públicas ao redor do mundo criaram um novo ambiente e novas expectativas sobre o trabalho das EFSs. Estas recentes mudanças no ambiente das EFS incluem: (a) **a adoção da Agenda 2030** para o Desenvolvimento Sustentável (Agenda 2030) e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por todos os estados-membros das Nações Unidas; (b) a revolução digital; (c) a adoção da Estrutura de Pronunciamentos Profissionais da INTOSAI (IFPP), e (d) **expectativas e obrigações advindas da INTOSAIP 12 (NBASP 12): Valor e Benefícios dos Tribunais de Contas – fazendo a diferença na vida dos cidadãos**. As circunstâncias atuais demandam um trabalho de auditoria (fiscalização) de qualidade, novas abordagens de auditoria (fiscalização) e requerem que as EFS reavaliem seu papel no **processo de accountability governamental**.

Essa visão de atuação do controle externo é mais do que oportuna nesse ambiente de incerteza provocada por uma gravíssima crise sanitária mundial.

A pandemia trouxe mudanças em todas as áreas ao redor do mundo e o setor educacional foi um dos mais impactados. Um enorme desafio se apresenta e exigirá um esforço coletivo reunindo setor público (esferas executiva, legislativa e de controle), setor privado, especialistas⁵, instituições não governamentais e sociedade para que ao longo dos próximos anos possamos retomar níveis de aprendizagem perdidos nesses dois anos (2020-2021).

⁵ Matéria O Globo de 7 de fevereiro de 2022 intitulada “Ciência aponta caminhos para redes de ensino começarem a combater em 2022 perdas de aprendizagem da pandemia”. Disponível em <https://oglobo.globo.com/brasil/educacao/ciencia-aponta-caminhos-para-redes-de-ensino-comecarem-combater-em-2022-perdas-de-aprendizagem-da-pandemia-25382010#:~:text=RIO%20%2D%20A%20ci%C3%Aancia%20que%20criou,retomar%20n%C3%ADveis%20de%20aprendizagem%20perdidos>.

Com a imposição de decretos de isolamentos sociais, as escolas tiveram que fechar as suas portas, mantendo assim os alunos distantes das salas de aulas. Segundo estudo da FGV/SP⁶ as pesquisas científicas internacionais apontam que:

- Interrupção das aulas prejudica o aprendizado, em especial de matemática;
- Alunos dos anos iniciais da educação básica são os mais prejudicados;
- **Alunos com maior vulnerabilidade socioeconômica são os que mais sofrem com a interrupção das aulas.**

A desigualdade educacional no Brasil sempre foi uma realidade e se agravou com a chegada da pandemia do novo coronavírus, “atingindo principalmente estudantes negros, pobres e de regiões mais afastadas, em que o abandono escolar, influenciado pela implementação do ensino remoto e das diferenças de materiais ofertados para o ensino público e privado, foi uma das consequências dessa disparidade que mais uma vez se faz presente na questão da educação brasileira”⁷. É preciso articular União, Estados e cidades contra desigualdades na Educação por meio de políticas públicas específicas para populações segundo o especialista Gabriel Corrêa⁸.

Sobre os desafios do poder público, ele reforça que:

É importante lembrar que, de cada 10 crianças nos primeiros anos do ensino fundamental, oito estão em escolas municipais. Isso é um indicativo da responsabilidade que possuem prefeitos e secretarias municipais de Educação. **Mas não podemos achar que a responsabilidade está só nas prefeituras.** Experiências de sucesso no Brasil mostram o **potencial do**

⁶ Perda de aprendizado no Brasil durante a pandemia de covid-19 e o avanço da desigualdade educacional. Disponível em <https://fundacaoolemann.org.br/storage/materials/e828oun5zDAh6bqCMcplmqKz1VsD5Tr3jTgecYXd.pdf>

⁷ Desigualdade educacional no Brasil é agravada pela pandemia. Por Lara Eliza Ferreira e Vitória Louise Calixto. 24 agosto de 2021. Disponível em <https://sites.ufop.br/lamparina/blog/desigualdade-educacional-no-brasil-%C3%A9-agravada-pela-pandemia>.

⁸ *Gabriel Corrêa* é líder da área de políticas educacionais do Todos pela Educação.*

regime de colaboração, em que governos estaduais apoiam técnica e financeiramente as prefeituras nas suas ações educacionais.”⁹

A educação foi profundamente atingida pela pandemia da Covid-19. Dezenas de milhões de crianças e adolescentes brasileiros sofreram com escolas fechadas e aulas interrompidas desde março de 2020. A situação, no estado do Espírito Santo, em função do fechamento e retomada das aulas, está relatada no Processo TC 415/2021.

Segundo pesquisa publicada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep - MEC)¹⁰, divulgada em julho de 2021, 99,3% das escolas brasileiras suspenderam as atividades presenciais durante a pandemia da Covid-19¹¹. De acordo com a avaliação do Ministério da Educação (MEC), os principais riscos decorrentes da suspensão das aulas presenciais estão relacionados com os retrocessos do processo educacional e da aprendizagem dos estudantes, os danos estruturais e sociais para os estudantes e as famílias de baixa renda, o abandono e o potencial aumento da evasão escolar.

O MEC também considera que as existentes fragilidades na estrutura social do Brasil agravam ainda mais esse cenário para as famílias que já se encontravam em situação de vulnerabilidade social antes da pandemia.

Em recente artigo¹², a economista e especialista em políticas públicas, Claudia Costin¹³ assim se manifestou sobre o enorme desafio que teremos diante das políticas públicas educacionais:

⁹ Artigo publicado no Estado de São Paulo em 8 de fevereiro de 2022. Disponível em <https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,e-preciso-articular-uniao-estados-e-cidades-contra-desigualdades-na-educacao-leia-analise,70003972488>

¹⁰ Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-covid-19>. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

¹¹ Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/pesquisas-suplementares/pesquisa-covid-19#:~:text=Ao%20todo%2C%20168.739%20escolas%20responderam,meio%20de%20uma%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%20contextualizada>. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

¹² “Obsessão por equidade na educação” publicado em 13 de janeiro de 2022 na Folha de São Paulo.

Foram quase dois anos letivos inteiros com aprendizagem remota, num contexto de reduzida conectividade, falta de equipamentos e até de livros, especialmente nas casas de alunos em situação de vulnerabilidade. Com isso ocorreram, na educação básica, **perdas significativas de aprendizagem** e uma **grave piora nas desigualdades educacionais previamente existentes**.

O controle externo das políticas públicas, em particular da temática educação pública, objeto desse trabalho, se já era um dos principais problemas públicos nacionais antes da pandemia, se tornou agora um gigantesco desafio para os gestores públicos.

A relevância e utilidade¹⁴ desta fiscalização é evidente tendo em vista a urgência de minimizar a perda de aprendizagem ocorrida na pandemia e o seu impacto sobre o bem-estar social no curto, médio e longo prazo¹⁵.

1.2 Identificação simplificada do objeto de auditoria

Trata-se de auditoria operacional que teve como objetivo **avaliar a governança da política pública estadual de educação do ponto de vista da redução da desigualdade de ensino e aprendizagem no Estado do Espírito Santo, em observância aos princípios e metas previstos no ODS 4.**

¹³ Diretora do Centro de Excelência e Inovação em Políticas Educacionais, da FGV, e ex-diretora de educação do Banco Mundial.

¹⁴ A NBASP 9020 que trata de Avaliação de Políticas Públicas afirma que a **relevância** da política pública lida com adequação dos seus objetivos em relação às necessidades sociais, econômicas ou ambientais que a política quer transformar, por sua vez a **utilidade** da política pública lida com a questão de conhecer se a política foi útil, levando em conta, por um lado, todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos), inclusive os não-intencionais e os não-esperados; e por outro, as necessidades que aquela política pretendia transformar.

¹⁵ Ver o estudos sobre os custos econômicos estimados da perda de aprendizagem na pandemia elaborado pelo Banco Mundial. “Agindo agora para proteger o capital humano de nossas crianças: os custos e a resposta ao impacto da pandemia de Covid-19 no setor de educação na América Latina e Caribe”.2021. Disponível em <https://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2021/03/17/hacer-frente-a-la-crisis-educativa-en-america-latina-y-el-caribe>.

1.3 Antecedentes da auditoria

O projeto de fiscalização, na área temática “Educação”, atende às diretrizes e ações contidas no Plano Anual de Controle Externo para o exercício de 2021 (Pace 2021), por meio da Decisão Plenária Nº 1, de 26/1/2021, publicada no Diário Oficial Eletrônico –TCEES, em 27/1/2021, Edição nº 1790, que “Aprova o Plano Anual de Controle Externo, a ser executado no exercício de 2021”, objeto dos autos TC 05780/2020-9.

Desde 2019 esta Corte de Contas vem acumulando conhecimento sobre a qualidade da política pública de educação no Estado do ES por meio de diversos trabalhos de fiscalização que influenciaram na seleção dessa ação de controle por meio de auditoria operacional. São eles:

- **Processo 3330/2019:** Relatório de Levantamento que teve por objetivo conhecer o planejamento para a oferta de vagas nas redes municipais e estadual de ensino frente à demanda existente, bem como o nível de interação de informações existente entre Estado e municípios, na busca do atendimento das necessidades da rede de ensino local.
- **Processo 14678/2019:** “Educação que Faz a Diferença” em conjunto com Instituto Rui Barbosa -IRB e Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional- Iede para mapear os diferenciais nas escolas de sucesso;
- **Processo 2213/2020:** “Educação Não Pode Esperar”, em parceria com IRB e Iede mapeando as ações realizadas pelos municípios durante a paralisação das aulas presenciais (trabalho foi complementado no Processo 4597/2020, que ampliou o questionário para todos os municípios);
- **Pré-planejamento do Processo 1405/2020¹⁶:** trata-se de estudo prévio sobre as redes públicas de ensino municipais e estadual do Espírito Santo visando obter informações para fundamentar o planejamento de fiscalização a ser realizada, na modalidade

¹⁶ Esta fiscalização na modalidade auditoria operacional faz parte desse Processo TC 1405/2020.

auditoria operacional. O trabalho focou em temas já abordados no Processo TC 3330/2019 e em novas temáticas, tendo levantado informações sobre: i) oferta e demanda de vagas nas redes públicas de ensino; ii) infraestrutura das escolas; iii) universalização do ensino; iv) simulação de impacto de regime de colaboração na distribuição do Fundeb; v) plano de carreira dos profissionais do magistério; vi) custos na educação; e vii) estimativa de receita.

- **Processo 415/2021-7:** trata-se de Acompanhamento nas prefeituras municipais do Estado do Espírito Santo com o objetivo de acompanhar a retomada e continuidade das atividades nas escolas das redes públicas Municipais (ensino fundamental e médio) para o ano letivo de 2021, seja no modelo presencial, remoto ou híbrido, bem como a adoção de medidas protetivas para profissionais e alunos, após a paralisação das atividades presenciais ocorrida em março de 2020.
- **Processo 2269/2021:** acompanhamento do cumprimento das metas dos Planos de Educação pelos municípios, em parceria com o Instituto Jones dos Santos Neves - em fase de execução;
- **Processo 2903/2021:** parceria com o IRB e lede para criar o Indicador de Permanência Escolar durante a Pandemia.

1.4 Objetivos e escopo da auditoria

O objetivo geral desta fiscalização é verificar os aspectos de governança da política pública estadual de educação, com foco na política de cooperação entre o governo estadual e os municípios do Estado do Espírito Santo.

Também é foco deste trabalho levantar boas práticas, opiniões e ideias que busquem alinhar os esforços empregados de forma eficaz, nos 78 municípios e no Estado do ES, atualizando e ampliando a coleta e análise dos dados apurados no levantamento realizado no processo TC 3330/2019, conforme disposto no PACE 2020 e no PACE 2021.

Como objetivo específico, procurou-se avaliar a governança da política pública estadual de educação do ponto de vista da redução da desigualdade de ensino e

aprendizagem no Estado do Espírito Santo, em observância aos princípios e metas previstos no ODS 4.

Quanto aos limites da fiscalização, a paralisação das atividades presenciais nas escolas em função da pandemia e o número de auditores disponíveis, foram fatores que impuseram atrasos na execução dos trabalhos e restrições a visitas *in loco*.

1.5 Questões e Critérios de Auditoria

As **questões** elaboradas pela equipe de fiscalização para proceder a tais avaliações foram as seguintes:

Q1. Como o governo **acompanha e avalia a implementação do Currículo do Espírito Santo** em todo território estadual?

Q2. O Estado, nas suas ações considera os contextos desiguais e adota **medidas visando a equidade** no aprendizado?

Q3. O Estado fomenta a adoção de medidas que visam **reduzir a desigualdade educacional** também nas redes municipais de ensino do Espírito Santo?

Q4. A **avaliação de aprendizagem em larga escala** que o Estado utiliza permite redirecionar suas ações com vistas a garantir uma educação de qualidade para todos?

Por sua vez, os **critérios** utilizados para a avaliação dos objetivos da auditoria em consonância com os objetivos e as questões de auditoria foram os seguintes:

1. Resolução CEE-ES nº 5.190/2018 (especialmente art.3º e seu parágrafo único e artigos 26 e 30);
2. Estudo da UNESCO sobre Oeiras (PI). Especialmente seções 9.4; 9,5; 9.6 e 10.1;
3. Art. 9º, inciso IV, art. 10, e art. 11, inciso I e parágrafo único, inciso III, da Lei 9.394/1996 (LDB);
4. Art. 2º, inciso III, do Plano Estadual de Educação (Lei Estadual 10.382/2015);

5. Marco de Ação Educação 2030 (UNESCO, 2015);
6. Programa 033 do PPA-ES 2020- 2023 ("diminuir as desigualdades educacionais nas redes públicas estadual e municipais ");
7. Objetivo Desenvolvimento Sustentável - ODS 4, item 4.c;
8. Planejamento Estratégico da Sedu 2019-2022;
9. Programa 033 do PPA 2020- 2023 ("diminuir as desigualdades educacionais nas redes públicas estadual e municipais");
10. Portaria Sedu 064-R/2017 (Institui o Sistema Capixaba de Educação Básica - Sicaeb);
11. Portaria Sedu 168-R/2020 (Normas complementares referentes à avaliação, recuperação de estudos e ajustamento pedagógico);
12. Opinião de especialistas (Todos pela Educação, Iede, UFES, OpenSocial);
13. Acordo de Cooperação Técnica nº 010/2021 (produto do PAES);
14. Referencial para Avaliação de Governança das Políticas Públicas – TCU;
15. Referencial de Controle das Políticas Públicas – TCU;
16. Manual de Auditoria Operacional – TCU;
17. Estudos e publicações científicas.

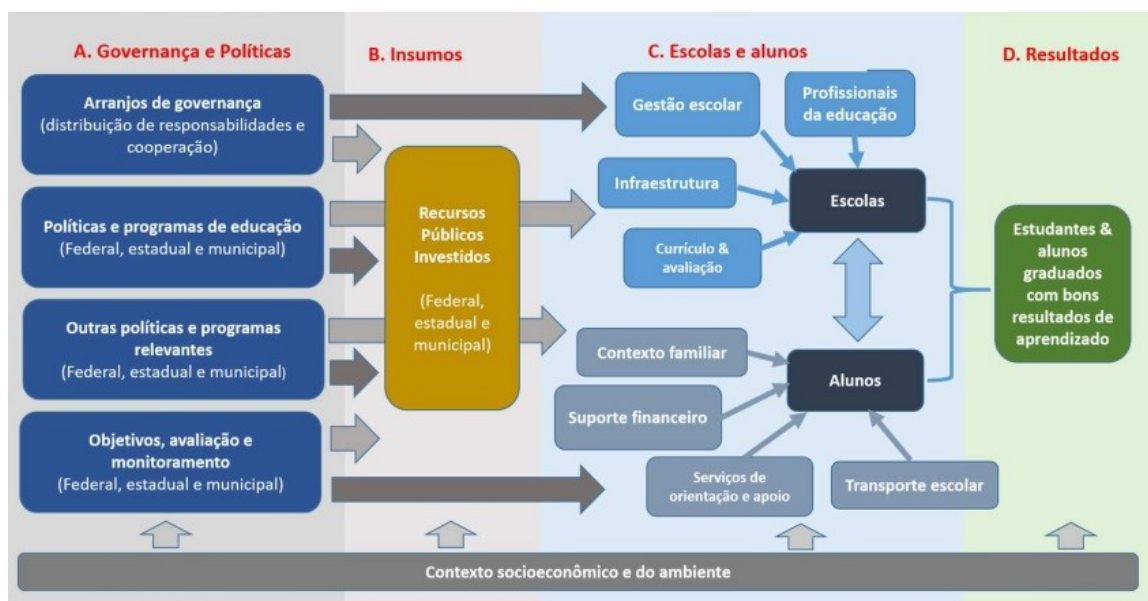
1.6 Métodos usados para coleta e análise de dados

Os trabalhos foram conduzidos em conformidade com as Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores e com as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)¹⁷ aplicáveis às auditorias operacionais, especialmente com as NBASP 100, 300 e 3000, e com observância ao Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁸ e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

¹⁷ Resolução TC 313/2017 adota como norma de auditoria do TCEES as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

¹⁸ A Nota Técnica SEGEX 002/2021 adotou o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) como Manual de Fiscalização aplicável às auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

É consenso entre especialistas que muitos são os fatores que, conjuntamente, levam ao principal objetivo da Política Pública de Educação, ou seja, formar estudantes e alunos graduados com bons resultados de aprendizado. Segundo o modelo conceitual da OCDE, eles podem ser divididos em Governança e Políticas, Insumos e Escolas e alunos, e Resultados relacionados conforme a figura abaixo.



Fonte: Direção de Educação e Competências da OCDE

Figura 1 – Modelo Conceitual OCDE

Desse modo, neste trabalho, além do Manual de Auditoria Operacional, aplicou-se o **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**¹⁹ aprovado pela Portaria/TCU nº 230, de 25 de agosto de 2014, que é um modelo de análise de políticas públicas baseado em fatores de governança²⁰.

¹⁹ Acesse <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14DDA8CE1014DDFC404023E00>. **A governança pública** é definida, nesse Referencial, como “os arranjos institucionais que condicionam a forma pela qual as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas, em benefício da sociedade”(p.32).

²⁰ Subsidiariamente foi utilizado o **Referencial de Controle de Políticas Públicas do TCU**. Trata-se de um documento técnico que visa a estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e dos resultados das políticas públicas, por meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação. Disponível em <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>. Acesso em 18 de janeiro de 2022.

Como indica o Manual de Auditoria Operacional (item 227; p.71-72), “as auditorias operacionais podem ser direcionadas para o exame de atividades conduzidas de forma coordenada por um grupo de órgãos e entidades governamentais ou por um conjunto de programas que se interligam formando uma determinada política pública, extrapolando as barreiras funcionais de uma única de uma única organização.” O **Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas** fornece subsídios para a realização de avaliações de políticas públicas implementadas com essas características.

Em observância ao Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)²¹ bem como as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)²² aplicáveis às auditorias operacionais, especialmente a 3000/129 e 130, foi dada à entidade auditada a oportunidade de comentar sobre os achados, as conclusões e as recomendações de auditoria antes da emissão do presente Relatório, conforme manifestações da Sedu nos Anexos 832/2022 a 842/2022. As análises dos comentários estão registradas no [Apêndice 23/2022](#).

Nos capítulos posteriores serão abordados os achados, acompanhados da respectiva situação encontrada, dos critérios (situação esperada), das causas (possíveis ou identificadas) e das propostas de encaminhamento. As temáticas abordadas são: i) acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo; ii) ações do Estado para combate à desigualdade na rede estadual de ensino; iii) ações coordenadas entre Estado e municípios para reduzir a desigualdade educacional no território capixaba; iv) avaliações de larga escala; v) novo sistema de gestão escolar em desenvolvimento pela Sedu; e vi) seleção e manutenção de gestores escolares.

²¹ A Nota Técnica SEGEX 002/2021 adotou o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU) como Manual de Fiscalização aplicável às auditorias operacionais realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

²² Resolução TC 313/2017 adota como norma de auditoria do TCEES as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

2. VISAO GERAL

O presente trabalho tem por base estudo prévio, na [Manifestação Técnica 3532/2020](#) (documento 011 do Processo TC 1405/2020-7) , sobre a situação das redes públicas de ensino municipais e estadual do Espírito Santo no tocante aos seguintes aspectos: i) oferta e demanda de vagas nas redes públicas de ensino; ii) infraestrutura das escolas; iii) universalização do ensino; iv) simulação de impacto de um possível regime de colaboração na distribuição do Fundeb; v) plano de carreira dos profissionais do magistério; vi) custos na educação e vii) estimativa de receita. Cumpre esclarecer que o conhecimento desses aspectos foi fundamental para o planejamento desta auditoria operacional.

2.1 Objetivos do objeto auditado

Em relação aos objetivos da fiscalização vale trazer a avaliação da **Manifestação Técnica 3532/2020** que antecede esse trabalho. Nessa fiscalização observou-se a questão da qualidade do ensino no Espírito Santo. Tomando como base as notas do Ideb e do Saeb, verificou-se que as notas obtidas estão abaixo das metas estipuladas para o Estado. Exceção à essa observação se faz ao 5º Ano do Ensino Fundamental, única etapa avaliada em que a nota do Ideb corresponde à meta.

No entanto, uma análise histórica aponta para uma queda do crescimento da nota, indicando que, mantida sua taxa de crescimento atual, a partir da próxima avaliação, essa etapa, também, estará abaixo da meta estipulada para o ES.

No tocante aos níveis de proficiência do Saeb, o resultado do Estado também indica uma baixa qualidade do aprendizado, em que o melhor nível de proficiência é para os alunos do 5º Ano do Ensino Fundamental em português, no qual 63% foram considerados como tendo um aprendizado adequado.

Já o pior nível de aprendizado foi para os alunos do 9º Ano do Ensino Fundamental. Nesse caso, apenas 23% dos estudantes apresentaram um aprendizado adequado em matemática.

Esses indicadores apontam que, apesar do Estado ter obtido o 1º lugar na nota do Ideb para o 3º Ano do Ensino Médio, a qualidade do ensino ainda está abaixo da própria meta estipulada para o Espírito Santo, e os níveis de proficiência indicam para um aproveitamento desigual do ensino. Há, portanto, necessidade de investimento na qualidade do ensino capixaba, de forma a garantir um melhor aprendizado a todos os alunos das redes do Estado.

Essa necessidade de melhoria na qualidade do ensino demanda investimentos em educação o que, dentro do cenário de pandemia, conforme a expectativa de queda de receita demonstrada pela estimativa de receita estudada no Capítulo 10 da Manifestação Técnica 3532/2020, torna-se um desafio ainda maior. Neste contexto, técnicas de otimização da estrutura atual das redes podem representar oportunidades de melhoria na qualidade do ensino, seja por meio de liberação de recursos ou de aperfeiçoamento das técnicas e recursos já existentes.

Adentrando a análise feita da infraestrutura das escolas, a questão da desigualdade na oferta da qualidade no ensino capixaba torna-se mais evidente. **Recursos pedagógicos tidos como essenciais, como Sala de Professores, Laboratório de Informática, Biblioteca e Recursos Audiovisuais não estão presentes na totalidade das escolas.** Apenas 65% das escolas do Estado do Espírito Santo possuem televisor e aparelho DVD ou similar funcionando. Os alunos possuem acesso a técnicas pedagógicas informatizadas em apenas 34% das escolas, as quais possuem Laboratório de Informática. Esse mesmo percentual é o de escolas com Biblioteca.

Esses dados significam que: i) em 29% das escolas não há Sala de Professores; ii) 66% das escolas não possuem Laboratório de Informática; iii) 66% não possuem Biblioteca; e iv) 35% das escolas não possuem Recursos Pedagógicos Audiovisuais. Ou seja, a educação ofertada por essas escolas possui, já de início, pelos próprios recursos à disposição dos educadores, qualidade distinta das poucas escolas que possuem tais recursos.

E as desigualdades nas condições de oferta do ensino se agravam. Há, no Espírito Santo, **41 (quarenta e uma) escolas que não possuem sanitários internos.** Apenas 30% das escolas possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros que

assegure a segurança da utilização do prédio. Há 650 (seiscentas e cinquenta) escolas no Espírito Santo que não possuem fornecimento de água pela concessionária.

Com esse conhecimento acumulado na Manifestação Técnica 3532/2020 e a evidenciação do problema da desigualdade de ensino e aprendizado nas redes de ensino público do ES ficou reforçado, ao longo da fase de planejamento desta Auditoria Operacional, a necessidade da utilização da abordagem da avaliação da governança da política pública por meio do Referencial produzido pelo TCU citado no item 1.6.

2.2 Responsáveis

Os responsáveis diretos do objeto auditado incluem os gestores estaduais (Secretaria Estadual de Educação) e os gestores municipais. Como responsáveis indiretos inclui-se os Conselhos de Educação.

2.3 Principais produtos

Os principais produtos desta fiscalização serão os achados, as avaliações, as opiniões e conclusões, bem como as recomendações contidas nas propostas de encaminhamento.

2.4 Beneficiários

Os principais beneficiários desta fiscalização serão a comunidade educacional do estado do Espírito Santo, além dos gestores públicos estaduais e municipais e poderes legislativos estadual e municipais.

2.5 Aspectos orçamentários

Trata-se de uma fiscalização, na modalidade Auditoria Operacional, que tem como foco a governança da política pública de educação do ponto de vista da redução das desigualdades de ensino e aprendizagem. Por essa razão, não foi realizado cálculo da estimativa de volume de recursos fiscalizados.

2.6 Metas e indicadores de desempenho

Considerando que esta fiscalização tem como objetivo avaliar a governança da política pública de educação, as análises realizadas buscaram verificar, não o atingimento de metas e indicadores de desempenho, mas os arranjos institucionais necessários para que as ações possam ser levadas a cabo de forma eficiente, eficaz e efetiva.

2.7 Sistemas de controle

Considerando que esta fiscalização tem como objetivo avaliar a governança da política pública de educação, bem como as limitações relatadas no item 1.4, não foram realizadas análises nos sistemas de controle.

3. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO CURRÍCULO DO ESPÍRITO SANTO

O objetivo deste capítulo é apresentar os achados relativos à questão nº 01 da auditoria: “Como o governo acompanha e avalia a implementação do Currículo do Espírito Santo em todo território estadual?”

A Resolução CEE-ES²³ nº 5.190/2018 instituiu o Currículo do Espírito Santo (CES), elaborado em regime de colaboração, e que deve constituir-se como documento

²³ Conselho Estadual de Educação

orientador do processo de elaboração ou adequação dos Projetos Político-Pedagógicos das instituições de ensino que compõem o Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo (art. 3º, *caput*).

De acordo com a resolução, as instituições escolares públicas e privadas, bem como as mantenedoras, devem atender obrigatoriamente o conjunto de habilidades e competências instituídos no CES, respeitada a forma de organização curricular e propostas de progressão que julgarem adequadas, exercendo a autonomia prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 3º, parágrafo único).

Os municípios que não possuem Sistema Municipal de Ensino, isto é, que estão integrados ao Sistema Estadual, devem atender à referida resolução (art. 33). São 52 municípios nessa condição. Os Sistemas Municipais de Ensino, organizados nos termos da lei, podem aderir ao CES, e assim atender à resolução (art. 34). Dos 26 municípios nesta situação, apenas três não aderiram ao Currículo do Espírito Santo: Vitória, Vila Velha e Serra.

O prazo para que a adequação ou elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos ao CES fosse efetivada, na sua totalidade, era o ano de 2019.

A própria Resolução CEE-ES nº 5.190/2018 também trouxe disposições sobre o acompanhamento e avaliação da implementação da política pública.

De forma geral, ficou definido que a Secretaria de Estado da Educação – Sedu deve acompanhar e avaliar, em regime de colaboração com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – Undime e a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme, a implementação do CES (art. 30, *caput*). Já para cada instituição, é atribuição do Conselho Escolar acompanhar e avaliar a implementação do CES no Projeto Pedagógico da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da mesma (art. 19, inciso V, b). É esta tarefa de acompanhamento e avaliação da implementação do CES que foi objeto de análise da questão nº 01 da presente auditoria.

Considerando que esta fiscalização tem como objetivo avaliar a **governança** da política pública de educação, as análises realizadas buscaram verificar, não o resultado das ações de acompanhamento e avaliação da implementação do CES,

mas os **arranjos institucionais** necessários para que tais ações possam ser levadas a cabo de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Isto se torna ainda mais importante considerando que, como se observou anteriormente, a Resolução CEE-ES nº 5.190/2018 indicou um coletivo de atores para que atuem em conjunto na mesma tarefa. Os achados relatados adiante abordam as fragilidades identificadas nas estruturas, processos, mecanismos e normas que influenciam a governança desta atuação conjunta: acompanhamento e avaliação da implementação do CES.

A seguir, são apresentados os achados relativos ao acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo em todo território estadual.

3.1 Ausência de definição clara de papéis e responsabilidades

Não há definição clara de qual é o papel e a responsabilidade da Sedu, da Undime e da Uncme na tarefa de avaliar e acompanhar a implementação do Currículo do Espírito Santo, resultando em lacunas e sobreposições em sua atuação.

Não há definição clara, na resolução ou em outro normativo ou plano, sobre qual é o papel e a responsabilidade da Sedu, da Undime e da Uncme no acompanhamento e avaliação da implementação do CES. Não há definição, por exemplo, sobre quais redes ou instituições de ensino cada entidade deve acompanhar e avaliar.

O CES tem efeitos em diversos aspectos no âmbito municipal, nas instituições de ensino e no próprio processo pedagógico, tais como organização curricular, Projeto Político-Pedagógico e matrizes de referência de avaliações e exames. Também não há definição sobre quais destes aspectos da implementação do CES está a cargo de cada entidade acompanhar e avaliar.

Apenas no caso dos Conselhos Escolares, existe melhor definição de papel e responsabilidade. Eles devem acompanhar e avaliar a implementação do CES no Projeto Pedagógico da Educação Infantil e do Ensino Fundamental da respectiva instituição de ensino (art. 19, inciso V, b).

A Sedu possui uma Assessoria de Apoio Curricular e Educação Ambiental (instituída pelo Decreto Estadual nº 3256-R/2013), cuja competência é "acompanhar e avaliar as ações de implementação do currículo destinado às escolas públicas estaduais". Mas não há definição clara do papel da assessoria no acompanhamento e avaliação da implementação do CES.

Além disso, existe a Portaria nº 154-R/2020, que dispõe que o Plano de Desenvolvimento Institucional - PDI da unidade escolar, que contempla no Projeto Político-Pedagógico, deve ser submetido à avaliação da Superintendência Regional de Educação - SRE (art. 5º, inciso I). Entretanto, não há definição clara de que é responsabilidade das SRE acompanhar e avaliar a implementação do CES.

Em entrevista realizada no dia 03/11/2021, a diretoria da Undime informou que não há um plano estruturado para o processo de acompanhamento e avaliação da implementação do CES, e que consultas informais foram feitas a alguns municípios por ocasião de reuniões. Não souberam informar quantos foram avaliados e acompanhados. A Undime apresentou também o relatório "Relatórios Finais do ProBNCC (Ciclo I e II) Monitoramento" relativo ao Espírito Santo, que apresenta o andamento das ações de formação de professores.

Antes de prosseguir, é importante ressaltar que, embora a formação seja um elemento essencial, ela não esgota demais aspectos da implementação do CES, como, por exemplo, a construção do Projeto Político-Pedagógico da instituição (mencionado na Resolução nº 5.190/2018), que é construído por uma variedade de atores. Não há, no relatório apresentado pela Undime, informação sobre demais aspectos relacionados à implementação do CES.

Em reunião realizada no dia 04/11/2021, os conselheiros da Uncme, na pessoa de seu presidente, informaram que oficiaram aos municípios solicitando documentos de referência, mas que poucos municípios responderam. Informaram ainda que pretendem fazer um levantamento.

A definição clara de papéis e responsabilidades é condição essencial para a adequada governança de qualquer política pública.

Sobre este assunto, uma compilação de boas práticas promovida pela *International Federation of Accountants* (IFAC), a partir de várias publicações, apresenta como boa prática de uma boa governança "definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e autoridade" (BRASIL, 2020)²⁴.

Segundo o *Government Accountability Office* (GAO, 2005)²⁵, órgão responsável pela auditoria de contas públicas do governo dos Estados Unidos, as agências colaborativas devem trabalhar juntas para definir e acordar seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço de colaboração será conduzido.

Já de acordo com o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2020)²⁶, para produzir políticas visando o bem-estar social é importante traçar claramente seus objetivos, definir sua estratégia de atuação e desdobrá-la em planos de ação e acompanhar sua implementação.

Como causas do presente achado, pode-se citar primeiramente a própria indefinição na Resolução CEE-ES nº 5.190/2018 sobre quais os papéis e responsabilidades da Sedu, da Undime e da Uncme, no acompanhamento e na avaliação da implantação do CES, incluindo as redes e instituições de ensino a cargo de cada entidade e quais aspectos devem ser considerados por cada entidade.

Além disso, é possível observar que há deficiências de articulação e coordenação entre os atores envolvidos (Achado 3.2). Na indefinição formal dos papéis e responsabilidade dos atores envolvidos, esses poderiam preencher em parte essa lacuna normativa por meio de um processo de diálogo.

Também há certa confusão de conceitos entre as ações de implementação e a avaliação e o acompanhamento do resultado dessas ações. Em reunião realizada no dia 18/10/2021, a titular da Assessoria de Apoio Curricular da Sedu informou que o

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdictionados ao TCU**. Brasília: 2020.

²⁵ GAO, Government Accountability Office. GA0-06-15: **Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais**. 2005.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança pública organizacional**. Brasília: 2020.

acompanhamento e a avaliação são feitos por meio de "Orientações Curriculares"²⁷, enviadas a todas as redes a cada trimestre, e "ações de formação", voltadas para os professores, como a que foi realizada pela Equipe Pro-BNCC, em que cerca de 80% dos professores foram capacitados.

Foram citadas também a elaboração do "Mapa de Progressão de Aprendizagem", iniciando pela rede estadual, a ser estendido para as redes municipais, e os "Diálogos Formativos" sobre "Ensino por Investigação" e sobre "Pedagogia de Projetos". Já em reunião realizada no dia 22/10/2021, a titular da Gerência de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Sedu citou como evidência da avaliação e do acompanhamento da implementação do CES os programas "Diálogos Formativos" e "Circuito de Gestão".

Ações de formação, orientação e capacitação fazem parte das estratégias para promover a implementação do CES, mas não se confundem com ações específicas de acompanhamento e avaliação desta implementação. Também não se pode confundir com avaliação e acompanhamento da implementação do CES a avaliação de aprendizagem.

A ausência de definição clara de papéis e responsabilidades no acompanhamento e avaliação da implementação do CES produz efeitos indesejados na condução da política.

O primeiro deles é a possível existência de lacunas ou sobreposições na atuação das entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da implantação do CES. Isto é, as entidades podem estar realizando retrabalho, em que um mesmo aspecto, rede ou instituição está sendo avaliado múltiplas vezes, enquanto outros elementos ficam de fora.

Além disso, nota-se ausência de procedimento institucional estabelecido na Sedu, na Undime, na Uncme e nos Conselhos Escolares para acompanhar e avaliar a implementação do CES. Os procedimentos não podem ser precisamente estabelecidos pela ausência de definição de papéis e responsabilidades.

²⁷ Disponíveis no endereço: <https://curriculo.sedu.es.gov.br/curriculo/orientacoes-curriculares>.

Há também incremento do risco de que nem todas as instituições de ensino do Espírito Santo estejam com seus Projetos Político-Pedagógicos atendendo o conjunto de habilidades e competências instituídos no CES.

Para evidenciar tal efeito, pode-se mencionar o resultado de uma rápida pesquisa feita por iniciativa própria da Undime, após a reunião com a equipe do Tribunal. Por meio de um questionário *online*, foi questionado: “O município implementou o novo currículo? ”.

A forma como foi feita a pergunta sobre a implementação do currículo não permite um diagnóstico mais preciso da situação, visto que se deu por meio de uma questão de “Sim ou Não”, impedindo os municípios de responderem “Parcialmente”, caso o a implementação esteja ainda incompleta. Os municípios que já iniciaram o processo de implementação tendem a responder “Sim” ou invés de “Não, ainda que este esteja incompleto ou deficiente.

Esta percepção é reforçada pelo fato de diversos municípios terem informado sobre dificuldades enfrentadas para a implementação do currículo, quando perguntados no questionário da Undime. Pelo teor das respostas, nota-se que se tratam de dificuldades ainda não superadas.

As principais dificuldades apontadas pelos municípios foram relacionadas à formação dos professores, ao currículo em si ou ao processo de transição, à pandemia, à infraestrutura, à resistência dos professores e ao material didático.

- Dezoito municípios afirmaram enfrentar dificuldades relacionadas à formação. Haveria professores com dificuldade para aplicação prática da nova proposta. Estes não saberiam como utilizá-la em seu planejamento. Seria necessário mais tempo e oportunidades para formação, visto que nem todos conseguiram participar. Em alguns casos, o motivo apresentado foi o fato de que a formação teria ocorrido no horário de trabalho. Por fim, a rotatividade dos profissionais também foi apontada como motivo para a necessidade de formação constante.
- O currículo em si e o processo de transição para o mesmo foram apontados por treze municípios como uma dificuldade para sua plena implementação.

Para alguns, o currículo seria muito extenso e complexo, dificultando o reenquadramento de alguns conteúdos que não estavam previstos. Haveria dificuldade em explorar todos os conteúdos propostos em tempo hábil e de forma intensificada. Outro motivo seria a antecipação de habilidades referentes a determinados anos/séries.

- A pandemia e o ensino remoto foram citados por sete municípios. Esta teria prejudicado inclusive a formação e o planejamento dos professores. Sete municípios também mencionaram também a carência de infraestrutura das escolas. Estas não estariam preparadas para desenvolver as habilidades previstas no novo currículo. Em especial, foram mencionados recursos pedagógicos, tais como livros, brinquedos e equipamentos tecnológicos. Outros sete municípios apontaram a resistência dos professores como uma barreira para a implementação do novo currículo. Estes estariam ainda na “zona de conforto” dos conteúdos e práticas antigas. Alguns seriam “engessados” e não demonstram engajamento.
- Cinco municípios mencionam dificuldades relacionadas a material didático. Faltariam livros que atendam à nova proposta. Isto é, o conteúdo abordado nos livros didáticos não corresponde ao conteúdo do Currículo do Espírito Santo. Em um dos casos, o material impresso ainda não havia chegado.
- A dificuldade de aprendizagem dos alunos, em relação ao que se espera do ano/série cursado, foi apontada por quatro municípios. Esta seria decorrente do contexto cultural, da defasagem de aprendizado em decorrência da pandemia, dos diferentes tempos de cada estudante e da dimensão territorial do município.
- Por fim, alguns poucos municípios mencionaram também a falta de habilidade dos professores no uso de tecnologias como ferramenta pedagógica, as mudanças na gestão municipal e a desconexão entre as avaliações externas e o novo currículo.

Como se observa, ainda persistem falhas na implementação do currículo por parte de municípios e instituições de ensino, mas estas não têm sido detectadas por meio

de um procedimento institucional estabelecido pelas entidades responsáveis: Sedu, Undime e Uncme.

Como efeito do presente achado, cita-se ainda o prejuízo às avaliações, especialmente as externas, em larga escala. Torna-se difícil identificar se eventual desempenho abaixo do esperado ocorreu por falhas no processo de aprendizagem do aluno ou porque algumas competências e habilidades não foram trabalhadas no contexto escolar.

Por fim, há também dificuldade para responsabilização (*accountability*) em caso de omissão no acompanhamento e avaliação da implantação do CES. Não há quem responsabilizar se não há definição clara de quem era responsável por cada ação.

Mas o principal efeito indesejado, o efeito final do achado, é a **manutenção ou incremento da desigualdade no aprendizado** entre estudantes de diferentes redes ou instituições de ensino. O estabelecimento de um currículo único tem como objetivo garantir que todos os estudantes tenham garantido o direito de aprender competências e habilidades mínimas para seu desenvolvimento acadêmico, profissional e social, entre outros.

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal os seguintes encaminhamentos, considerando o Achado 3.2:

- RECOMENDAR ao Conselho Estadual de Educação que defina de forma clara os papéis e responsabilidades da Sedu, da Undime, da Uncme e dos Conselhos Escolares no acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo, estabelecido pela Resolução CEE-ES nº 5.190/2018, de forma a não deixar lacunas e não permitir sobreposições na atuação de cada entidade. Que também defina e execute estratégia de comunicação para garantir que todas as partes envolvidas estejam cientes de seus papéis e responsabilidades.
- RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu, à União dos Dirigentes Municipais de Educação do Espírito Santo – Undime e à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme que estabeleçam, formalmente, no prazo de 1 (um) ano, procedimento institucional, por meio de

planos de ação específico para acompanhar e avaliar a implementação do Currículo do Espírito Santo, dentro de suas competências, incluindo definição de objetivos, indicadores, metas, prazos, documentação e equipes de trabalho, entre outros que se façam necessários, e que Secretaria de Estado da Educação – Sedu compartilhe sua experiência com os demais atores envolvidos nesta tarefa.

Com tais propostas, espera-se eliminar as lacunas e sobreposições na atuação das entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação do CES, possibilitando inclusive a responsabilização (*accountability*) dos atores públicos envolvidos.

3.2 Falta de coordenação e coerência na atuação dos atores governamentais envolvidos

As entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo não atuam de forma coordenada, especialmente por ausência de protagonismo do Governo do Estado.

A equipe de fiscalização identificou que as entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da implementação do CES não têm atuado de forma coordenada, embora haja a previsão de que sua ação deveria se dar em regime de colaboração.

Não há evidências de que as entidades se reuniram inicialmente para definir a forma de atuação conjunta ou de que mantém canais de comunicação institucionalmente estabelecidos para alinhar suas estratégias e objetivos.

Também não foi identificado um ator que assuma a coordenação e a articulação da ação colaborativa entre as entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da implementação do CES. Além disso, em alguns casos, as entidades não possuem conhecimento sobre como as demais estão atuando.

Em entrevista realizada no dia 18/10/2021, a titular da Assessoria de Apoio Curricular da Sedu, quando perguntada sobre a questão, informou que a Sedu e a

Undime atuam em conjunto nas ações de "formação". Não soube informar qual era a atuação da Uncme. Em entrevista realizada no dia 03/11/2021, a diretoria da Undime informou que não tem conhecimento sobre a atuação da Uncme e mencionou que, em sua opinião, um dos papéis da Uncme seria orientar os Conselhos Escolares. Em entrevista realizada no dia 04/11/2021, os conselheiros da Uncme, na pessoa de seu presidente, informaram que possuem dificuldade de diálogo com a Undime, tendo solicitado inclusive audiências com sua diretoria, as quais não teriam sido atendidas.

Todos os atores, Sedu, Uncme e Undime, informaram que não têm conhecimento sobre a atuação dos Conselhos Escolares nesta questão, e que esses Conselhos estariam "esvaziados", que possivelmente não possuem conhecimento desta competência, que não possuem pessoal capacitado, e que se dedicam predominantemente a tarefas administrativas e não pedagógicas.

A **coordenação dos atores governamentais** na condução das políticas públicas e a **coerência das suas ações** é destacada como boa prática em estudos acadêmicos e referenciais elaborados pelo próprio poder público.

Como exemplo, pode-se citar a obra de SECCHI (2009)²⁸, na qual afirma que o modelo da governança pública põe ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, e na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor e cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos.

Também segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013)²⁹, para atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, é importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas, institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos e regular as operações.

²⁸ SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: 2013.

Para alguns autores, o Estado tem um papel importante de coordenação no regime de colaboração com os Municípios, no sentido de induzir a cooperação entre os entes. Os trabalhos de LICIO e PONTES (2020)³⁰ e SEGATTO e ABRUCIO (2016)³¹, apontam que, apesar de não haver um modelo único para esse protagonismo do Governo Estadual, constata-se maiores avanços em termos de resultados educacionais nos territórios onde os estados adotam ações de coordenação.

Como causas do presente achado, pode-se citar primeiramente a ausência de definição clara de papéis e responsabilidades da Sedu e da Undime no acompanhamento e na avaliação da implementação do CES (Achado 3.1).

Outra causa poderia ser a ausência de protagonismo da Sedu (Governo do Estado) na coordenação das ações conjuntas com os atores municipais. O Governo do Estado seria o ator mais indicado para coordenar as ações de acompanhamento e avaliação da implementação do CES. Na falta de iniciativa do Governo do Estado, falta um ator que possa induzir a cooperação entre os demais.

Pode-se citar também como um impedimento para a plena coordenação entre os atores o fato de os Conselhos Municipais de Educação não estarem funcionando plenamente. Segundo o presidente da Uncme, passados quase um ano do início da nova gestão municipal, ainda há 12 municípios sem conselho.

Identificou-se também que não há interação institucional satisfatória entre Uncme e Undime. A Uncme possui a visão de que alguns Secretários Municipais de Educação são resistentes à participação dos Conselhos Municipais de Educação, especialmente nas redes que não são Sistema de Ensino. Segundo a entidade, há uma luta permanente para que os municípios se tornem Sistema Municipal de Ensino, e assim os conselhos sejam valorizados.

³⁰ LICIO, Elaine Cristina; PONTES, Pedro Arthur de Miranda Marques. **Papel dos governos estaduais no ensino fundamental**: coordenação intergovernamental importa?. 2020.

³¹ SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. **A cooperação em uma federação heterogênea**: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação, v. 21, p. 411-429, 2016.

Por fim, identificou-se um esvaziamento dos Conselhos Escolares. Sem integrantes atuantes e com a capacitação necessária, os conselhos não possuem conhecimento sobre sua competência e responsabilidades e nem condições para realizar o acompanhamento e avaliação da implementação do CES no Projeto Político-Pedagógico da instituição. Além disso, faltam políticas para fortalecimento dos Conselhos de Escola.

Pode-se listar como efeitos deste achado os mesmos do Achado 3.1 (existência de lacunas e sobreposições, ausência de procedimento institucional, prejuízos à *accountability*, manutenção e incremento da desigualdade na educação).

Além disso, a falta de coordenação também contribui para a ausência de definição clara de papéis e responsabilidades da Sedu, da Undime e da Uncme no acompanhamento e na avaliação da implantação do CES (Achado 3.1). A coordenação poderia compensar essa ausência. Pode-se dizer que os dois achados se retroalimentam.

Além disso, assim como no Achado 3.1, destaca-se como efeito do presente achado a perpetuação ou o incremento da desigualdade educacional. Isso porque os Conselhos Municipais de Educação e Conselhos Escolares são formados por voluntários não-remunerados. Isso pode representar uma barreira para a formação de conselhos atuantes em municípios e regiões de condições socioeconômica mais fragilizada, fazendo com que, justamente nos contextos onde seria mais necessário, o acompanhamento e avaliação da implantação do CES seja mais prejudicado, perpetuando ou mesmo aumentando a desigualdade.

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal os seguintes encaminhamentos, considerando o Achado 3.1:

- RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu, à União dos Dirigentes Municipais de Educação do Espírito Santo – Undime e à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme que estabeleçam, formalmente, no prazo de 1 (um) ano, procedimento institucional, por meio de planos de ação específico para acompanhar e avaliar a implementação do Currículo do Espírito Santo, dentro de suas competências, incluindo definição de objetivos, indicadores, metas, prazos, documentação e equipes de

trabalho, entre outros que se façam necessários, e que Secretaria de Estado da Educação – Sedu compartilhe sua experiência com os demais atores envolvidos nesta tarefa.

Além dos mesmos benefícios esperados com as recomendações para o Achado 3.1 (eliminação de lacunas e sobreposições na atuação das entidades responsáveis, possibilidade de responsabilização dos atores públicos envolvidos, diminuição no risco de que nem todas as instituições estejam com seus Projetos Político-Pedagógicos atendendo ao conjunto mínimo de competências e habilidades estabelecido no CES e a diminuição das desigualdades no aprendizado), com a adoção das propostas de encaminhamento sugeridas para o presente achado, vislumbra-se também o fortalecimento e o aprimoramento do regime de colaboração no Estado do Espírito Santo e o fortalecimento da gestão democrática da educação.

4. AÇÕES DO ESTADO PARA O COMBATE À DESIGUALDADE NA REDE ESTADUAL DE ENSINO

O objetivo deste capítulo é apresentar os achados relativos à questão dois da auditoria: “O Estado, nas suas ações, considera os contextos desiguais e adota medidas visando a equidade no aprendizado?”

A necessidade de uma educação de qualidade universal pressupõe uma distribuição de recursos da forma mais equânime possível. Para se atingir um grau elevado de equidade na educação se mostra necessária a adoção de uma série de medidas capazes de mitigar os fatores que possam implicar em uma educação desigual.

Um estudo realizado pela UNESCO sobre boas práticas de gestão em educação municipal destaca, a partir do caso do município de Oeiras, localizado no estado do Piauí³², que a desigualdade da educação deve ser combatida a partir de um amplo diagnóstico, que possibilite um planejamento adequado, envolvendo, dentre outras

³² <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378549?1=null&queryId=1124fa30-7084-4dce-9e2a-6eaf63d3788c>

dimensões, estrutura física das escolas, gestão escolar, modelo pedagógico, capacitação de professores, avaliação e monitoramento do rendimento escolar.

Os esforços devem envolver toda a comunidade escolar, principalmente após a pandemia de Covid-19, que acentuou as distorções de aprendizagem, que já se apresentavam significativas mesmo antes desse cenário de crise sanitária mundial.

A Lei Estadual 10.382/2015, que aprovou o Plano Estadual de Educação, com vistas ao cumprimento da Lei Federal 13.005/2014 e do art. 179 da Constituição Estadual, prevê em seu art. 2º, inc. III, a *superação das desigualdades educacionais*.

Na Meta 7 do Plano Estadual de Educação, que trata do fomento à qualidade da educação básica, merecem destaque as estratégias dispostas nos itens 7.4 a 7.6, que abordam a melhoria da qualidade da educação a partir de indicadores de avaliação institucional, abarcando infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, características da gestão, dentre outras dimensões. Aborda também a necessidade de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas.

Destaca-se, ainda, a previsão de formalização e execução de plano de ações articuladas voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e profissionais de apoio, ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar.

As análises realizadas neste capítulo são voltadas para a verificação da existência de ações voltadas para a redução das desigualdades de aprendizagem, na busca por uma educação mais equânime na **rede estadual de ensino**. Para tanto, foram realizadas entrevistas com a Assessoria de Apoio Curricular e Educação Ambiental, com a Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo e com a Gerência de Educação Infantil e Ensino Fundamental da Sedu/ES.

A seguir, é apresentado o achado encontrado em decorrência da análise das ações do Estado do ES para a redução da desigualdade educacional na rede estadual de ensino.

4.1 Inexistência de Plano de Ações para a Redução da Desigualdade na Rede Estadual de Ensino

Não foi identificado plano de ações para o enfrentamento das diversas causas da desigualdade de educação na rede estadual de ensino.

A redução da desigualdade de aprendizado depende de várias dimensões, dentre as quais, destaca-se: infraestrutura das unidades escolares, gestão escolar, modelo pedagógico, capacitação dos docentes e avaliação e monitoramento do desempenho escolar. Conforme exposto na contextualização do presente capítulo, a Unesco, em estudo sobre a educação no município de Oeiras (PI) apresenta essas dimensões, consideradas como medidas concretas para a redução das desigualdades educacionais.

Esta fiscalização teve por objeto avaliar a governança da política pública de educação no Espírito Santo, assim, as análises buscaram verificar não o resultado das ações pontuais realizadas pela Sedu para o combate à desigualdade educacional, e sim os arranjos institucionais necessários para que tais ações possam ser levadas a cabo de forma eficiente, eficaz e efetiva. Entretanto não foi identificado plano de ações, abrangendo as diversas dimensões envolvidas, de forma a se obter uma efetiva redução da desigualdade de aprendizagem, na busca de uma educação mais equânime na rede estadual.

Algumas das fragilidades encontradas nesse sentido são: i) a falta de padronização das unidades escolares e, em diversas situações, a inadequação da infraestrutura das unidades; ii) a falta de padronização e profissionalização do modelo de gestão escolar e; iii) a falta/insuficiência de avaliações e monitoramento que indiquem o grau do rendimento escolar do estudante.

O Programa 033 - Melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na rede pública com equidade, do PPA estadual 2020-2023, prevê no seu objetivo, dentre outros, "diminuir as desigualdades educacionais nas redes públicas estadual e municipais de modo a alcançar as metas do Plano Estadual de Educação". Entretanto, não foram identificadas, dentre suas ações, aquelas voltadas, especificamente, para a redução das desigualdades de aprendizagem.

Questionada sobre a existência de programa ou ação específica, voltada para a melhoria da infraestrutura das escolas, a Gerência de Educação Infantil e Educação Fundamental informou que, segundo a Gerência de Rede Física Escolar - GERFE, há várias ações em andamento com foco na regularização das unidades educacionais da rede estadual.

As ações da GERFE, que é responsável pela manutenção da estrutura física das unidades da rede, visam o atendimento das normas da Resolução 3777/2014 do CEE. Por essa Resolução, as unidades escolares são cadastradas em ordem de prioridade, sendo monitoradas pela GERFE e pela Gerência Administrativa – GEAD.

Foram informados os seguintes procedimentos de competência da GERFE: i) visita técnica in loco para atualização cadastral; ii) avaliações das condições civis e elétricas; iii) elaboração de documentação técnica; iv) instalação de equipamentos e execução dos serviços necessários, por meio do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar – PROGEFE; e, caso necessário, v) contratação, via licitação, de projetos de engenharia e arquitetura para execução de reformas, ampliações e construções/reconstruções.

Após apresentação do relatório preliminar para comentários dos gestores ([Anexo 838/2022](#)), a Gerência de Rede Física Escolar – GERFE se manifestou acerca das constatações, informando sobre ações que aquela Gerência estaria adotando no sentido de obter melhorias na infraestrutura de escolas da rede. Foi informado que, além daquelas ações para atendimento das normas da Resolução 3777/2014 do CEE, principalmente naquilo que concerne à melhoria da acessibilidade de portadores de necessidades especiais das unidades, bem como ao atendimento do art. 68 da Resolução, que trata da documentação necessária para regularização das instalações físicas, públicas e privadas, junto aos órgãos competentes, também estariam em curso projetos de reforma/construção envolvendo diversas unidades da rede estadual.

Ainda que tenham sido apresentadas algumas ações da GERFE que envolvem projetos de reformas e construções, a atual situação da infraestrutura escolar da rede estadual é a constatada, com variados tipos de infraestrutura. Há escolas com

boa infraestrutura e escolas que não oferecem infraestrutura adequada ao aluno, conforme já abordado na [Manifestação Técnica 3532/2020-5](#).

A inexistência de padronização mínima da infraestrutura das unidades escolares é fator que indica que os recursos não estão sendo aplicados de forma equânime nas unidades escolares, fato que pode contribuir para o aumento da desigualdade de aprendizagem.

Também não foi identificado um plano de ação que vise a melhoria e a expansão da infraestrutura física da rede escolar, como está previsto na Estratégia 7.6 da Meta 7 do Plano Estadual de Educação.

Outro ponto a ser observado e que tem influência sobre os resultados educacionais é a gestão escolar. Assim, ainda que exista norma que defina responsabilidades e obrigações dos gestores ([Anexo 828/2022](#)) é preciso especial atenção para a gestão das escolas em contexto de maior vulnerabilidade.

Ainda que a Sedu conte com o Programa de Qualificação dos Profissionais da Educação do Espírito Santo, que propõe diversas ações formativas desde 2017, não é possível afirmar, nesta fiscalização, que as formações ofertadas alcançaram os docentes que atuam naquelas escolas classificadas como prioritárias, ou com baixo rendimento nas avaliações do Ideb. Também não é possível afirmar se as formações ofertadas agregam conhecimento necessário ao enfrentamento da desigualdade de aprendizagem.

Segundo informações obtidas junto à COPAES, Coordenação do Pacto pela Aprendizagem no ES, em 2021 foram oferecidas 8 formações que totalizaram mais de 80.000 vagas, em diversas temáticas, conforme [Anexo 829/2022](#).

Foram obtidas junto à Gerência de Educação Infantil e Educação Fundamental, informações acerca do Programa de Fortalecimento da Aprendizagem, em língua portuguesa e matemática que contempla estudantes do 1º ano do ensino fundamental ao 3º ano do ensino médio da rede estadual com desempenho inferior a 60% nas avaliações diagnósticas, pequena ou nenhuma participação na devolutiva das Atividades Pedagógicas não Presenciais – APNP's aplicadas e resultados

abaixo da média as avaliações trimestrais. Entretanto, isoladamente, o Programa tende a não obter os resultados almejados de forma contínua e duradoura.

Também foi obtido junto à Gerência de Educação Infantil e Educação Fundamental as normas de definição e classificação de escolas prioritárias. Segundo a Nota Técnica da Sedu – Indicador de Escolas em Atenção (IA) ([Anexo 830/2022](#)), que dispõe sobre a classificação em Escolas Prioritárias, o critério de classificação se baseava no percentual de estudantes não aprovados e no desempenho abaixo do básico nas avaliações em língua portuguesa e matemática do 9º ano do Ensino Fundamental no PAEBES.

Há que se atentar que a Meta 7 do Plano Estadual de Educação prevê o fomento da qualidade da educação básica, com melhoria do fluxo escolar de modo a se atingir as metas nacionais do Ideb.

A partir dos dados das últimas três avaliações do Ideb pode-se observar um número significativo de escolas com nota abaixo da meta nas últimas três avaliações que, entretanto, não constavam dentre as escolas prioritárias de 2020, conforme observado na tabela do [Apêndice 20/2022](#). De um total de 48 escolas da rede estadual de ensino, classificadas como prioritárias em 2020, somente nove, 18,75% do total, estavam dentre aquelas que obtiveram nota do Ideb inferior à meta nas últimas três avaliações.

A formalização e execução de ações voltadas à melhoria da infraestrutura, ao aprimoramento da gestão educacional, à formação de professores e profissionais de apoio, ao desenvolvimento de recursos pedagógicos e à avaliação e monitoramento do desempenho escolar, é condição essencial à redução das desigualdades de aprendizado e, consequentemente, à equidade na educação.

Sobre o assunto, merece destaque estudo da UNESCO sobre boas práticas de gestão em educação municipal - O caso de Oeiras (PI), que apresenta, especialmente nas seções 9.6 - O compromisso com a igualdade e a inclusão e; 10.1 - O enfrentamento de problemas estruturais: medidas de correção do fluxo escolar, iniciativas de combate à desigualdade de aprendizado e equidade na educação.

O estudo em questão se destaca pelas iniciativas de equidade, com o estabelecimento de padrões e referenciais comuns para as escolas da rede, envolvendo a gestão, práticas pedagógicas, condições de infraestrutura e organização dos espaços escolares, entre outros, na busca da redução das desigualdades identificadas da rede de ensino, além de maior apoio para as escolas com menos recursos, ou em contexto de vulnerabilidade, que apresentem baixo desempenho acadêmico. Também se destacam ações voltadas para a redução das desigualdades de desempenho individual dos estudantes e formação continuada dos profissionais de educação.

Nesse contexto destaca-se, dentre os Objetivos Sustentáveis da ONU, agenda 2030 para o Brasil, o ODS 4 – Educação de Qualidade, cujo objetivo é *assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos*.

No âmbito do estado tem-se o Plano Estadual de Educação, aprovado pela Lei Estadual 10.382/2015, que prevê em seu art. 2º, inc. III, a *superação das desigualdades educacionais*, e dispõe em sua Meta 7 sobre o fomento à qualidade da educação básica.

Ainda no âmbito do Estado há Programa 033 - Melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem na rede pública com equidade, do PPA 2020-2023, que prevê em seu objetivo, dentre outros, *diminuir as desigualdades educacionais nas redes públicas estadual e municipais de modo a alcançar as metas do Plano Estadual de Educação*.

Além disso, a Sedu editou a Portaria Sedu nº 154-R, de 17/12/2020, que em seu art. 18, caput, prevê que as unidades escolares desenvolverão a *Gestão Escolar voltada para Resultados de Aprendizagem*. O parágrafo 5º do artigo 18 contém a definição de **escolas prioritárias** como sendo as escolas que *necessitam de atendimento diferenciado para que os seus resultados se aproximem daquelas com melhores resultados*.

Por meio de Nota Técnica da Subsecretaria de Educação Básica e Profissional que trata do **Indicador de Escolas em Atenção (IA)**, a Sedu dispõe sobre a classificação das Escolas Prioritárias, utilizando como critério, dentre outros,

dimensões de infraestrutura da escola, complexidade de gestão e rendimentos escolares.

Assim, em que pese a existência de programa do PPA, de portaria e de nota técnica, voltados para a redução das desigualdades educacionais, não há como afirmar que existam ações específicas no plano sendo realizadas, cujo foco seja a redução das desigualdades educacionais na rede estadual.

Também não ficou evidenciado que há um mapeamento das desigualdades existentes. A não realização de um mapeamento das desigualdades na rede de ensino impossibilita o estabelecimento de ações específicas, que orientem uma abordagem mais precisa, indicando as dimensões a serem fortalecidas, resultando num atendimento mais eficiente e eficaz ao aluno. Esta pode ser uma das causas do presente achado.

Outra possível causa refere-se à ausência de plano de enfrentamento estratégico, com foco na redução das desigualdades educacionais, que contenha programas de médio e longo prazos, com ações transversais, que minimamente envolvam a ação social e a segurança pública, na busca contínua da equidade na educação.

Importante ressaltar que a ausência do plano nesse sentido, que abarque as diversas dimensões (infraestrutura; gestão; pedagogia; capacitação e; avaliação e monitoramento) compromete o atingimento da equidade na rede de ensino. Há também o risco de incremento da desigualdade de aprendizagem, principalmente para aqueles alunos em maior grau de vulnerabilidade.

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal o seguinte encaminhamento, que se relaciona com as análises realizadas no presente achado e com as análises realizadas no achado que segue (Achado 5.1):

- RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolva, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a infraestrutura e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de

ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos.

Desse modo, poderiam ser criadas condições efetivas de combate à desigualdade de aprendizado na rede estadual, garantindo a todos os alunos o direito a uma educação de qualidade.

5. AÇÕES COORDENADAS ENTRE ESTADO E MUNICÍPIOS PARA REDUZIR A DESIGUALDADE EDUCACIONAL NO TERRITÓRIO CAPIXABA

O objetivo deste capítulo é apresentar os achados relativos à questão três da auditoria: “O Estado fomenta a adoção de medidas que visam reduzir a desigualdade educacional também nas redes municipais de ensino do Espírito Santo?”

A desigualdade educacional sempre foi um tema preocupante em uma sociedade, como a brasileira, marcada por um contexto de pobreza e desigualdade social, com territórios distintos no aspecto geográfico e econômico.

Esse tema ganhou maior relevância após o advento da pandemia, que forçou o fechamento das escolas e a adesão ao formato de aprendizado à distância, exigindo suporte tecnológico e um contexto familiar favorável, o que é um privilégio da minoria da população, agravando assim, o processo de aprendizado e aprofundando o contexto de desigualdade educacional. Tal situação de agravamento das desigualdades educacionais durante a pandemia já foi apontada nos Processos TC 2213/2020, 0415/2021 e 2269/2021.

Considerando que esta fiscalização tem como objetivo avaliar a governança da política pública de educação, as análises realizadas buscaram verificar os arranjos institucionais necessários, na forma de fomento, para o combate ao contexto de desigualdade no território capixaba. Para tanto, foram realizadas visitas a 20 municípios, realizando-se entrevistas com o objetivo de verificar se há ações coordenadas entre Estado e os municípios para a redução das desigualdades educacionais.

5.1 Ausência de ações coordenadas para combater o contexto de desigualdade escolar

A pandemia causada pelo novo coronavírus aumentou ainda mais as desigualdades na educação brasileira. Num momento como esse, a atuação coordenada por parte dos entes da federação se faz ainda mais necessária.

Estado e municípios deveriam atuar em conjunto no desenvolvimento de ações voltadas para a redução da desigualdade de aprendizado. Porém, nesta fiscalização, não foi possível constatar a atuação de forma coordenada em todo o ensino fundamental, com foco para a redução das desigualdades educacionais em todo o território.

Após reunião para apresentação da Matriz de Planejamento, a Sedu elencou, para responder a esta questão de auditoria, as **ações do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – Paes e a Busca Ativa**, indicando como ponto focal a Coordenação do Paes – COPAES. Partindo da indicação dessas ações, a análise foi feita por meio de entrevistas com técnicos da Sedu e visita in loco a 20 Municípios para entrevista com os secretários e técnicos educacionais municipais e com os Professores Bolsistas, técnicos responsáveis pela coordenação das ações do Paes nos municípios.

Cabe ressaltar que as ações ligadas ao Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes) alcançam somente parte da 1ª etapa do ensino fundamental, com foco na alfabetização, não envolvendo as demais etapas de ensino. Embora reconheça-se que essas ações tenham potencial de impactar positivamente no processo de mitigação das desigualdades estruturais e de aprendizagem no ensino fundamental, conforme argumentado pela COPAES ([Anexo 840/2022](#)), por si só, não são suficientes, ainda mais pelo fato de que esse pacto não engloba toda a educação básica.

Além disso, observou-se também que os municípios enfrentam dificuldades para a plena implementação do Paes. Em entrevistas realizadas durante a fiscalização com os coordenadores bolsistas, houve relatos de atraso na entrega do material, prazo

curto para implementação e aplicação da metodologia proposta, limitação de recursos humanos e, naquilo que se refere ao coordenador bolsista –professor encarregado da articulação entre Estado e município para a implementação das diretrizes e ações do Paes, de falta de apoio por parte da Sedu/ES.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 211, §§ 2º e 3º dispõe sobre o regime de colaboração nos sistemas de ensino. Do mesmo modo, o art. 8º da Lei de diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevê que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão organizar, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino". A Base Nacional Comum Curricular (BNCC), instituída pela Resolução CNE/CP nº 2/2017, também versa sobre a necessidade do regime de colaboração para alcançar seus objetivos.

Por sua vez, o art.9º da Portaria Sedu 168 - R, de 23/12/2020 estabelece normas e procedimentos complementares referentes à avaliação, recuperação de estudos e ao ajustamento pedagógico dos estudantes da rede pública estadual de ensino. Não obstante, não foi possível identificar foco específico no combate das desigualdades, distinguindo perfis de defasagem ou unidades escolares que pudessem ser consideradas prioritárias nesse quesito.

Finalmente, o art. 18 da Portaria Sedu nº 154-R, de 17/12/2020, cria, dentre outros, instrumentos de gestão escolar voltada para resultados de aprendizagem. Estabelece a etapa de monitoramento e avaliação, Sistemática de Monitoramento e Avaliação de Resultados - SMAR, que ocorrerá em todas as instancias de gerenciamento (unidade escolar, regionais e secretaria). Define escolas prioritárias como aquelas que apresentam Ideb e/ou Índice de Desenvolvimento da Educação Básica no ES - IdebES muito baixo, necessitando de atendimento diferenciado.

Assim, em que pese a existência das portarias mencionadas acima, durante a análise documental e entrevistas, não foi possível constatar evidências de ação coordenada entre Sedu e municípios na tarefa de desenvolver ações voltadas para a redução da desigualdade de aprendizagem fora do Paes, conforme relatado no [Apêndice 21/2022](#).

Ou seja, verificou-se que a atuação da Sedu, em termos de coordenação com os municípios, tem se voltado mais para o Paes, que enfrenta dificuldades de

implementação, além de ser um programa voltado, prementemente, para a alfabetização, bem como de não se tratar de ações que objetivam diretamente a redução das desigualdades. Além disso, o Paes não tem atuação nos anos finais do ensino fundamental e nem no ensino médio.

Ainda sobre análise documental fornecida pela Sedu, no documento intitulado Manifestação COPAES ([Anexo 840/2022](#)) são feitas considerações acerca das ferramentas disponíveis para o combate ao contexto de desigualdade, considerações essas comentadas no [Apêndice 23/2022](#).

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal o seguinte encaminhamento, que se relaciona com as análises realizadas no presente achado e com as análises realizadas no achado que anterior (Achado 4.1):

- RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolva, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a infraestrutura e o aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos.

Com tais propostas de ações, espera-se que seja possível o diagnóstico dos fatores que causam a desigualdade, onde ela acontece e seu perfil, permitindo efetividade em seu combate e, por conseguinte, sua redução no estado do Espírito Santo.

6. AVALIAÇÃO DE APRENDIZAGEM EM LARGA ESCALA

O objetivo deste capítulo é apresentar o achado relativo à questão quatro da auditoria: “A avaliação de aprendizagem em larga escala que o Estado utiliza permite redirecionar suas ações com vistas a garantir uma educação de qualidade para todos?”

As avaliações de aprendizagem em larga escala aplicadas pela Sedu a sua rede de ensino e/ou às redes municipais, a partir do ano de 2021, são três: o Programa de

Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo – PAEBES e PAEBES ALFA, a Avaliação Diagnóstica e a Avaliação da Fluência em Leitura. Cada avaliação possui uma finalidade, um público-alvo e uma periodicidade de aplicação, para atingir seus objetivos, conforme detalhado no [Apêndice 22/2022](#).

Conforme descrito na Portaria Sedu 064-R/2017, que institui o Sistema Capixaba de Educação Básica – Sicaeb, e reforçado por estudo de caso e opiniões de especialistas³³, as avaliações de aprendizagem de larga escala têm por objetivo assegurar uma educação de qualidade com equidade e eficiência, subsidiar o processo de tomada de decisões a partir de resultados avaliativos cientificamente apurados, permitir o permanente monitoramento de execução e avaliação dos resultados das políticas públicas e proporcionar à sociedade informações sobre o desempenho e os resultados do sistema educativo.

Considerando que esta fiscalização tem como objetivo avaliar a governança da política pública de educação, as análises realizadas buscaram verificar os arranjos institucionais necessários para que as avaliações de aprendizagem em larga escala permitam o atingimento de seus objetivos.

Isto se torna ainda mais importante considerando o cenário de desigualdades educacionais no Estado do Espírito Santo, tanto entre redes como intra redes. O achado relatado adiante aborda as fragilidades identificadas na execução da política pública de avaliação de aprendizagem que podem influenciar na sua eficiência, eficácia e efetividade.

6.1 Ausência de universalidade na aplicação da Avaliação Diagnóstica às redes de ensino municipais e estadual do estado do Espírito Santo

A forma de aplicação da Avaliação Diagnóstica, aplicada apenas à rede pública estadual, não permite que todas as redes de ensino do Estado do Espírito

³³ Boas práticas de gestão em educação municipal: o caso de Oeiras (PI), disponível em <<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000378549>> e Alcançando um Nível de Educação de Excelência em Condições Socioeconômicas Adversas: O Caso de Sobral, disponível em <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/778741594193637332/pdf/Achieving-World-Class-Education-in-Adverse-Socioeconomic-Conditions-The-Case-of-Sobral-in-Brazil.pdf>>

Santo, periodicamente, acompanhem o desenvolvimento da aprendizagem de seus alunos e realizem ações de reforço individualizadas ou coletivamente, aumentando as desigualdades de aprendizado entre as redes capixabas.

Conforme relatado na contextualização deste capítulo, a Sedu criou avaliações de larga escala para acompanhamento da política pública educacional. Dessas três principais avaliações, apenas o PAEBES/PAEBES ALFA e a Avaliação da Fluência em Leitura são aplicadas, de forma censitária, aos alunos das redes públicas municipais pela Sedu, ou seja, ela se responsabiliza pela aplicação, correção, tabulação dos resultados e realização de formações para os profissionais da educação com base nos resultados obtidos.

A Avaliação Diagnóstica, que permite análises sobre a aprendizagem dos descritores/conteúdos, permitindo ações de reforço individualizadas ou coletivamente, para todos os anos do Ensino Fundamental e do Ensino Médio e com resultados duas vezes ao ano, é aplicada pela Sedu apenas à rede pública estadual.

Questionados sobre esse ponto, os representantes da Sedu informaram que é fornecido a todas as redes públicas municipais, de forma articulada com a Undime, o material da Avaliação Diagnóstica em formato PDF, conforme ressaltado no [Anexo 837/2022](#). Porém, neste formato, não é dado suporte para correção, análise dos resultados e ações a serem tomadas com base neles.

A justificativa para a não aplicação às redes públicas municipais da Avaliação Diagnóstica, conforme informado pela Sedu, foi a ausência de informações sobre o quantitativo de matrículas por turma e por ano em um sistema unificado, que permitiria o planejamento para aplicação em todas as redes públicas. Também por esse motivo, o Governo do Estado está desenvolvendo um novo Sistema de Gestão Escolar, que será posteriormente oferecido para adoção por parte dos municípios, como parte do acordo do Paes.

Da parte das redes municipais de ensino, não foi observada a aplicação de avaliação diagnóstica, fornecida em formato PDF ou de elaboração própria, de forma sistêmica, pela maioria das redes do Espírito Santo.

A Avaliação Diagnóstica foi criada pela Portaria nº 168-R/2020, que estabeleceu normas e procedimentos complementares referentes à avaliação, recuperação de estudos e ao ajustamento pedagógico dos estudantes das unidades escolares da **rede estadual** de ensino do estado do Espírito Santo, prevendo, portanto, sua aplicação unicamente aos alunos da rede pública estadual de ensino.

Em reunião realizada no dia 18/11, a titular da Gerência de Estatística e Informação da Sedu confirmou que a avaliação é aplicada apenas para os alunos da rede pública estadual, e relatou dificuldades técnicas, causadas pela ausência de informações confiáveis e atualizadas a respeito do quantitativo de matrículas nas redes municipais, que impossibilitariam sua aplicação às redes municipais.

Os dirigentes municipais das redes públicas, por meio da Undime-ES, informaram que não foi aplicada avaliação diagnóstica de forma censitária a sua rede, seja a disponibilizada pela Sedu ou de elaboração própria. No tocante a uma cooperação técnica para aplicação da Avaliação por parte da Sedu de forma censitária a todas as redes do Estado, afirmaram haver ausência de diálogo com as Secretarias Municipais sobre a possibilidade de compartilhamento das informações de matrículas e turmas por escola para fins de aplicação da Avaliação Diagnóstica.

No entanto, sobre o apontamento feito pelos dirigentes municipais, a Sedu informou a possibilidade de aplicação da avaliação de forma física por parte das redes municipais, sendo essa a opção realizada para parte de sua rede. No tocante à aplicação às redes municipais pela própria Sedu, apontou que a qualidade dos dados fornecidos não é satisfatória, conforme confirmado por meio de e-mail datado de 03/12/2021 ([Anexo 831/2022](#)).

Na oportunidade a Gerente de Estatística e Informação da Sedu detalhou que nem todas as Secretarias Municipais de Educação possuem sistema informatizado que permita o acompanhamento das matrículas por escola de forma centralizada. Afirmou que tais dados, quando necessários, chegam com informações incorretas, causando excedente e falta de avaliações (apesar do percentual adicional que é enviado); recusas no envio das informações; e atrasos no envio, tendo em vista a necessidade de solicitar as informações diretamente às unidades escolares.

Cabe ressaltar que essa ausência de informações de forma centralizada nas Secretarias Municipais de Educação já foi apontada por este Tribunal de Contas nos Processos 3330/2019 e 2903/2021 e, novamente, neste processo, também no achado 5 e 6.

De acordo com o Referencial de controle de políticas públicas do TCU, para avaliar e monitorar o atingimento dos objetivos de políticas públicas, é fundamental sua avaliação, de forma a fundamentar o processo de julgamento deliberado sobre o sucesso ou falha de intervenções executadas, podendo resultar em continuidade do curso de ação, em revisão da concepção, mudanças no curso de implementação ou, até mesmo, indicação de necessidade de extinção da política pública.³⁴

Ainda segundo o estudo do TCU, tal avaliação e monitoramento também constituem partes fundamentais da Governança Pública, de forma a orientar a gestão, fornecendo maior qualidade e efetividade ao processo decisório.³⁵

A importância da avaliação e do monitoramento **por todos os responsáveis** pela política pública tem fundamento no modelo da Governança Pública que dá ênfase à coordenação entre atores públicos e privados, à capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor e cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, e à busca de soluções para problemas coletivos.³⁶

Na política pública de educação, a Constituição Federal, ao prever as competências por etapa de cada ente federado, previu a cooperação técnica e financeira da União, Estados e Municípios para a manutenção de programas de educação básica (art. 30, VI).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional complementou essa cooperação técnica e financeira ao dispor em seu art. 10º, III, que: “Os Estados incumbir-se-ão

³⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de controle de políticas públicas. Brasília: 2020

³⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Brasília: 2013

³⁶ SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública, v. 43, p. 347-369, 2009

de (...) elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus Municípios. ”

Assim, para a eficácia da política pública educacional no estado do Espírito Santo, é fundamental que esse acompanhamento de seus resultados ocorra para a totalidade do público-alvo, englobando os alunos das redes municipais e estadual.

Um dos possíveis motivos da situação encontrada pode ser a ausência organização das redes municipais para aplicação, por iniciativa própria, de avaliação diagnóstica, seja ela a fornecida em formato impresso pela Sedu ou de elaboração própria, à totalidade de sua rede de forma sistêmica, englobando a aplicação da avaliação, sua correção, tabulação dos resultados e elaboração de formações com base em seus resultados.

Outro possível motivo da situação encontrada pode ser a ausência de um sistema informatizado de gestão escolar único. Conforme e-mail encaminhado pela titular da Gerência de Estatística e Informação da Sedu no dia 03/12/2021, a má qualidade dos dados de matrículas por turma e unidade escolar e a dificuldade de acesso a dados atualizados e confiáveis dificulta o planejamento, por parte da Sedu, para aplicação de uma avaliação de larga escala com a frequência e amplitude da Avaliação Diagnóstica.

Cabe destacar novamente que tal ausência de informações de gestão escolar de forma centralizada nas Secretarias Municipais de Educação já foi apontada nos [Relatórios de Levantamento 012/2019](#) (Processo TC 3330/2019) e [011/2021](#) (Processo 2903/2021), bem como nos achados 5 e 6 deste relatório.

O sucesso de políticas públicas depende de sua avaliação e monitoramento. Desta forma, a aplicação de avaliações de larga escala capazes de diagnosticar a aprendizagem dos alunos é fundamental para assegurar uma educação pública de qualidade. A ausência dessa avaliação pode representar o não atingimento dos objetivos da política pública educacional.

Sendo a educação básica pública fornecida, em conjunto, pelas redes municipais e estadual, com expressa previsão legal de regime colaborativo de concorrência para

o Ensino Fundamental, a aplicação de uma avaliação diagnóstica de aprendizado somente para uma parte dos alunos do estado do Espírito Santo pode contribuir também para o aumento das desigualdades educacionais no Estado.

Ademais, a ausência de informações de gestão escolar de forma centralizada nas Secretarias de Educação impossibilita a realização de planejamento e diagnóstico para a rede de ensino, dificultando a gestão.

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal o seguinte encaminhamento:

- RECOMENDAR, de forma reiterada, aos gestores municipais de educação que adotem sistema informatizado de gestão escolar que permita a obtenção de informações atualizadas de forma centralizada e o compartilhamento de informações entre redes.

Com tal proposta, espera-se que seja possível o diagnóstico da aprendizagem de todos os alunos das redes capixabas de ensino, estadual e municipais, de forma a nortear o planejamento pedagógico individual e/ou coletivo e subsidiar as propostas de intervenção pedagógicas para ano letivo, melhorando a qualidade do ensino no Estado.

A centralização de informações de gestão na Secretaria de Educação por meio de sistema informatizado de gestão escolar que permita a obtenção de informações atualizadas de forma centralizada e o compartilhamento de informações entre redes permitirá o planejamento e a execução de ações, individualmente em conjunto, fortalecendo a governança e gestão de sua rede.

Como benefício final, vislumbra-se a diminuição das desigualdades na aprendizagem no estado do Espírito Santo.

7. NOVO SISTEMA DE GESTÃO ESCOLAR EM DESENVOLVIMENTO PELA SEDU

O objetivo deste capítulo é apresentar os achados relativos ao novo Sistema de Gestão Escolar que está sendo desenvolvido pela Sedu. O tema não é decorrente

das questões da auditoria. Entretanto, durante os trabalhos, observou-se que **se trata de um ponto nevrálgico para a gestão da educação no Estado do Espírito Santo**, tendo implicações, por exemplo, na implementação do currículo e das avaliações.

Por este motivo, a governança envolvida no desenvolvimento do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu passou a fazer parte do escopo da fiscalização.

No ano de 2019, o Tribunal realizou fiscalização ([Processo 3330/2019](#)) na qual constatou que apenas 46 municípios possuíam sistema informatizado de gestão escolar. Desses, somente cinco possuíam dados centralizados sobre os alunos ([Relatório de Levantamento 12/2019](#)). A equipe identificou que, em diversos casos, os dados são armazenados apenas localmente nas escolas, inclusive em simples planilhas eletrônicas. Por ocasião daquele trabalho, o Tribunal recomendou aos municípios que não possuíam sistema informatizado de gestão escolar que adotassem esse recurso, inclusive de forma a permitir até mesmo a geolocalização dos alunos da rede ([Acórdão 1721/2019](#)).

A Gerência de Educação Infantil e Ensino Fundamental (Geief), da Sedu, realizou uma pesquisa semelhante no ano de 2020, na qual constatou que, de 68 municípios respondentes, 35 declararam não utilizar sistema informatizado de gestão escolar. Dos 33 que utilizavam, 26 utilizavam um sistema licenciado ou contratado e sete possuíam sistema próprio.

A ausência de sistema informatizado de gestão escolar em muitos municípios e a ausência de dados centralizados sobre os alunos das redes é um impedimento para o pleno funcionamento do regime de colaboração. Pode-se citar como exemplo o prejuízo à aplicação de avaliações externas em larga escala, para todos os alunos do Estado do Espírito Santo, visto que são organizadas de forma digital e, sem os dados sobre todos os alunos, tal iniciativa torna-se praticamente impossível. Outro exemplo é o planejamento da oferta de vagas para matrículas, diante da demanda existente.

No decorrer dos trabalhos da presente auditoria, a equipe foi informada de que a Sedu está desenvolvendo um novo Sistema de Gestão Escolar, que irá substituir o atual Sistema Estadual de Gestão Escolar (Seges), e que será futuramente ofertado

aos municípios para adoção. Seria uma forma de suprir a necessidade de informatização da gestão escolar já identificada no caso de muitos municípios. Não há ainda previsão para a entrada em funcionamento do novo sistema, mas estima-se que o mesmo será oferecido aos municípios para adoção entre os anos de 2023 e 2024.

Os achados apresentados no presente capítulo foram resultado da análise da documentação relativa ao desenvolvimento do novo sistema e do conteúdo de entrevista com gestores, tendo como critério a legislação e as boas práticas de governança, de desenvolvimento de projetos e de contratações de TI.

7.1 Deficiências na articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações entre Estado e Municípios

Não há canais institucionais estabelecidos para que os municípios colaborem com o desenvolvimento do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu, que será futuramente ofertado pelo Estado.

Embora o novo sistema de gestão escolar esteja sendo concebido para ser futuramente oferecido para adoção pelos municípios, esses não têm participação efetiva no seu desenvolvimento. Sua única participação se deu em uma pesquisa realizada pela Geief/Sedu, por meio de um formulário eletrônico, através da qual puderam informar características e funcionalidades que são necessárias para eles. Entretanto, não há canal aberto para comunicação ou colaboração que permita manter o alinhamento estratégico entre Estado e Municípios.

Nos documentos "DOCUMENTO DE VISÃO DE SERVIÇO" (que lista as funcionalidades do sistema) e "RELATÓRIO DOS PRINCIPAIS PONTOS DE DISCUSSÃO DE REUNIÕES ENTRE SEDU E KRP TECNOLOGIA OCORRIDAS ENTRE 25 DE AGOSTO E 27 DE OUTUBRO DE 2021" (que relata o conteúdo de reuniões entre a Sedu e a empresa desenvolvedora), não há evidências de previsão canal de participação dos municípios (ou de entidade que os represente), no desenvolvimento do novo sistema que será possivelmente por eles utilizado, que permita manter o alinhamento estratégico entre estado e municípios.

Em reunião realizada no dia 27/11/2021, com a titular da Gerência de Estatística e Informação da Sedu, foi informado que, durante reuniões para tratar de temas como Busca Ativa e Censo Escolar, eventualmente foi tratado com alguns municípios o assunto do novo sistema. Informou também que a Undime não tem estado envolvida no projeto.

Através de e-mail enviado no dia 08/11, a diretoria da Undime informou que não tem participação no desenvolvimento do Sistema de Gestão Escolar que será oferecido aos municípios.

A participação mais efetiva dos municípios no desenvolvimento do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu se mostra ainda mais importante considerando-se o fato de que o atual sistema, Seges, também foi oferecido, mas não permitiu a plena informatização dos municípios, no que concerne à gestão escolar.

Como exemplo, cita-se o caso de Jerônimo Monteiro. No documento "FUNCIONALIDADES PARA SISTEMA DE GESTÃO EDUCACIONAL E CONTRIBUIÇÕES DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO", que registra o resultado do levantamento feito pela Geief/Sedu, está registrado também que o município de Jerônimo Monteiro declarou que a última experiência com a disponibilização do Sistema de Gestão da Sedu não foi satisfatória.

Além disso, 13 municípios declararam não possuir interesse no sistema que poderá ser disponibilizado pela Sedu. O fato de já possuírem sistema próprio ou contratado é apontado como justificativa. Ou seja, possivelmente, somente a oferta de um sistema para adoção não seja suficiente para alcançar o objetivo esperado. Provavelmente será necessário articulação e comunicação entre Estado e Municípios para alinhar estratégias no sentido de também encontrar soluções para integração entre dados de diferentes sistemas já existentes.

A **articulação**, a **comunicação** e a **colaboração** que permitam o alinhamento de estratégias entre diferentes atores governamentais é condição essencial para a adequada governança das políticas públicas.

Segundo o Tribunal de Contas da União (BRASIL, 2013)³⁷, para atender sua finalidade, de garantir o bem comum, o setor público precisa ser capaz de coordenar múltiplos atores políticos, administrativos, econômicos e sociais. Nesse sentido, é importante manter a coerência e o alinhamento de estratégias e objetivos entre as organizações envolvidas, institucionalizar mecanismos de comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos; e regular as operações.

De acordo com o *Government Accountability Office* (GAO, 2005)³⁸, as agências colaborativas devem trabalhar juntas para definir e acordar seus respectivos papéis e responsabilidades, incluindo como o esforço de colaboração será conduzido. O esforço colaborativo requer que as equipes das instituições trabalhem para definir e articular o resultado ou propósito comum que buscam alcançar.

Para SECCHI (2009)³⁹, o modelo da Governança Pública põe ênfase na coordenação entre atores públicos e privados, e na capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, organizações do terceiro setor e cidadãos, redes de políticas públicas e organizações privadas, na busca de soluções para problemas coletivos.

Como causas do presente achado, pode-se citar primeiramente o fato de não haver mecanismos formais e institucionais estabelecidos para permitir a articulação, comunicação e colaboração dos Municípios no processo de desenvolvimento do novo Sistema de Gestão Escolar.

O primeiro efeito indesejado do presente achado é a ausência de definição sobre as funções, competências e responsabilidades de Estado e Municípios no processo de desenvolvimento, implantação, adoção, treinamento e demais aspectos relacionados ao novo Sistema de Gestão Escolar em desenvolvimento pela Sedu, e que poderá ser adotado pelos municípios.

³⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Brasília: 2013.

³⁸ GAO, *Government Accountability Office*. **GAO-06-15: Governo Orientado a Resultados**: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais. 2005.

³⁹ SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

Embora tenha havido uma consulta inicial sobre as funcionalidades necessárias aos municípios, há também o risco de que o sistema não os atenda plenamente, visto que a especificação de requisitos é um processo dinâmico e que não pode ser esgotado em uma única consulta.

Outro efeito do presente achado é ausência de previsão de mecanismos ou padrões de interoperabilidade ou de integração que permitam agregar os dados do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu e dos sistemas dos municípios que, por algum motivo, não aderirem ao sistema estadual. Pode-se, então, perpetuar a ausência de integração entre os dados dos municípios e do Estado, impedindo o planejamento e a execução de ações em conjunto, como é o caso das avaliações externas em larga escala, e prejuízo ao regime de colaboração.

Por fim, cita-se como efeito final do presente achado a manutenção ou incremento da desigualdade educacional, relacionada à existência ou não de integração entre os dados do sistema de gestão escolar do município e do estado.

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal o seguinte encaminhamento:

- RECOMENDAR à Sedu que institucionalize mecanismos de participação, comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos, de forma que as estratégias de Estado e Municípios na adoção ou integração ao novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu estejam alinhadas.

Como benefícios resultantes da adoção da proposta de encaminhamento sugerida, espera-se a diminuição do risco de que os municípios não façam a adesão ao novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu por não terem suas necessidades totalmente atendidas e do risco de parte dos municípios capixabas permanecer sem sistema de gestão escolar.

7.2 Ausência de identificação de recursos humanos, de tecnologia de informação, físicos e financeiros para iniciar e manter o esforço cooperativo

Não há identificação dos recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros que serão necessários para que os municípios adotem e

operem o Sistema de Gestão Escolar da Sedu, impedindo que se preparem previamente.

A implantação de um sistema informatizado que permita a centralização de dados gerenciados a partir de diferentes localidades, como é o caso de um sistema de gestão escolar, ainda que o mesmo seja cedido para adoção, requer a existência de conjunto de recursos e competências.

São necessários servidores (computadores de alto desempenho e disponibilidade), estações de trabalho, *links* de Internet e Intranet, pessoal capacitado em TI e na utilização do sistema, outros *softwares* etc.

Como é de conhecimento das equipes de fiscalização do Tribunal, parte dos municípios não dispõe, tanto em suas unidades administrativas quanto escolares, dos recursos necessários para adotar o novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu e manter sua participação neste processo. Pode-se mencionar, entre outros, a ausência de pessoal capacitado (inclusive na área de TI), de equipamentos e *links* de Internet, dotação orçamentária etc.

Não há, no projeto da Sedu, a identificação de recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários para que os municípios façam a adoção do referido sistema e se mantenham sua operação.

Tal informação não foi encontrada no "DOCUMENTO DE VISÃO DE SERVIÇO" (que lista as funcionalidades do sistema) e no "RELATÓRIO DOS PRINCIPAIS PONTOS DE DISCUSSÃO DE REUNIÕES ENTRE SEDU E KRP TECNOLOGIA OCORRIDAS ENTRE 25 DE AGOSTO E 27 DE OUTUBRO DE 2021" (que relata o conteúdo de reuniões entre a Sedu e a empresa desenvolvedora), ou em outros documentos.

A importância da identificação dos recursos necessários para iniciar e manter os esforços de um projeto ou política pública é destacada em guias e referenciais de boas práticas. Deve-se considerar, no âmbito interno no qual uma política está inserida, questões como a estrutura de gestão prevista, com seus diversos atores,

bem como os recursos envolvidos: humanos, materiais, tecnológicos etc. (BRASIL, 2017)⁴⁰.

Segundo o *Government Accountability Office* (GAO, 2005)⁴¹, as agências devem identificar os recursos humanos, físicos, financeiros e de tecnologia da informação necessários para iniciar e manter seus esforços.

O Guia PMBOK (PMI, 2013)⁴², destaca que, no contexto de gerenciamento de projetos, uma das atividades é estimar os recursos das atividades é o processo de estimativa dos tipos e quantidades de material, pessoas, equipamentos ou suprimentos que serão necessários para realizar cada atividade.

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU, 2012)⁴³, são algumas providências para adequação do ambiente do órgão para que as soluções de TI atendam às necessidades do negócio: infraestrutura tecnológica (canais de comunicação, bancos de dados, equipamentos, licenças de software), infraestrutura elétrica, infraestrutura de ar-condicionado, espaço físico, capacitação de recursos humanos, equipe de TI, mudanças de processo de trabalho.

Como causa identificada para o presente achado, pode-se mencionar a deficiência na articulação, comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias entre estado e municípios (Achado 0). Na ausência de participação dos municípios, questões pertinentes à sua realidade, tais como a carência de recursos e o plano para que sejam providenciados, são desconsideradas.

A ausência de identificação dos recursos necessários para iniciar e manter o esforço colaborativo entre Estado e Municípios produz efeitos indesejados na condução da política.

⁴⁰ BRASIL, 2017 - Avaliação de políticas públicas - guia prático de análise ex ante (e ex post).

⁴¹ GAO, Government Accountability Office. GA0-06-15: Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais. 2005.

⁴² PMI, 2013 - PMBOK 5ª ed.

⁴³ TCU. Guia de boas práticas em contratações de soluções de TI. Brasília: 2012.

O primeiro é a impossibilidade de os municípios elaborarem um planejamento para realizar treinamentos, contratações e aquisições de forma a se preparar previamente.

Há o risco de que, por ocasião da oferta do sistema para que seja adotado pelos municípios, os mesmos não possuam os recursos necessários e o objetivo do projeto não seja plenamente alcançado.

Como resultado, perpetua-se a ausência de integração entre os dados dos municípios e do Estado, impedindo o planejamento e a execução de ações em conjunto, como é o caso das avaliações externas em larga escala, e prejuízo ao regime de colaboração.

Ante o exposto, propõe-se ao Tribunal os seguintes encaminhamentos:

- RECOMENDAR à Sedu que identifique os recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros que os municípios precisarão providenciar para permitir o início da adoção do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu, ou para a integração de seu sistema com o mesmo, e para a manutenção da operação do esforço cooperativo.

Como benefícios resultantes da adoção da proposta de encaminhamento sugerida, espera-se a diminuição do risco de que os municípios não tenham capacidade de fazer a adoção do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu por ausência de recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros necessários. Viabiliza-se a possibilidade de realização de planejamento para que os recursos sejam providenciados.

Há maior possibilidade de sucesso na integração entre os dados dos municípios e do Estado, permitindo o planejamento e a execução de ações em conjunto, como é o caso das avaliações externas em larga escala, e fortalecendo ao regime de colaboração.

8. SELEÇÃO E MANUTENÇÃO DE GESTORES ESCOLARES

Como uma das ações de governança que impacta na qualidade do ensino ofertado, o presente trabalho, a título de pesquisa, questionou as 79 redes de ensino público do Espírito Santo sobre a forma de seleção e manutenção de gestores escolares.

O impacto do gestor escolar na aprendizagem dos alunos foi objeto de estudo realizado por pesquisadores da Universidade de Stanford. Os resultados da pesquisa permitiram observar que os melhores diretores conseguiam garantir um aprendizado equivalente a algo entre 2 a 7 meses de estudos a mais para cada estudante, quando comparados com a média estadual. Por outro lado, os piores diretores representavam até 7 meses de conteúdo a menos que a média durante o ano letivo.⁴⁴

Ou seja, administrar professores, escolas e estudantes é uma tarefa complexa e de grande impacto na qualidade da aprendizagem, e, portanto, requer habilidades específicas muito além daquelas exigidas para uma boa aula.⁴⁵

A Fundação Victor Civita investigou algumas dessas habilidades e, ao comparar escolas com contextos muito parecidos, observou que aquelas que possuíam diretores com curso de especialização em gestão apresentam melhores resultados. De forma similar, o hábito de discutir com os professores os resultados em testes padronizados, a habilidade de delegar com clareza a função de cada servidor e de cobrar o alcance das metas, apontam para um melhor desempenho dos estudantes.⁴⁶

A necessidade de seleção de candidatos devidamente habilitados para ocupar os cargos de gestor escolar, em vistas a promover uma educação de qualidade, foi prevista no Plano Nacional de Educação – PNE, em sua Meta 19 – Gestão

⁴⁴ BRANCH, Gregory F.; HANUSHEK, Eric A.; RIVKIN, Steven G. **School Leaders Matter**. Education Next, jan. 2013. Disponível em: <http://educationnext.org/files/ednext_20131_branch.pdf>

⁴⁵ BARROS, Daniel. **País Mal Educado: Por que se aprende tão pouco nas escolas brasileiras?**. Editora Record, 2018. (p. 234)

⁴⁶ Disponível em: <<http://gestaoescolar.abril.com.br/formacao/quatro-segredos-gestao-eficaz-escolar-praticas-eficazes-diretor-508635.shtml?page=0>>

Democrática, ao prever a necessidade de critérios técnicos e de mérito e desempenho para a escolha dos diretores.

Neste contexto, visando conhecer a forma de seleção e manutenção no cargo dos gestores escolares, foram propostas 6 questões para as redes municipais e estadual do Espírito Santo:

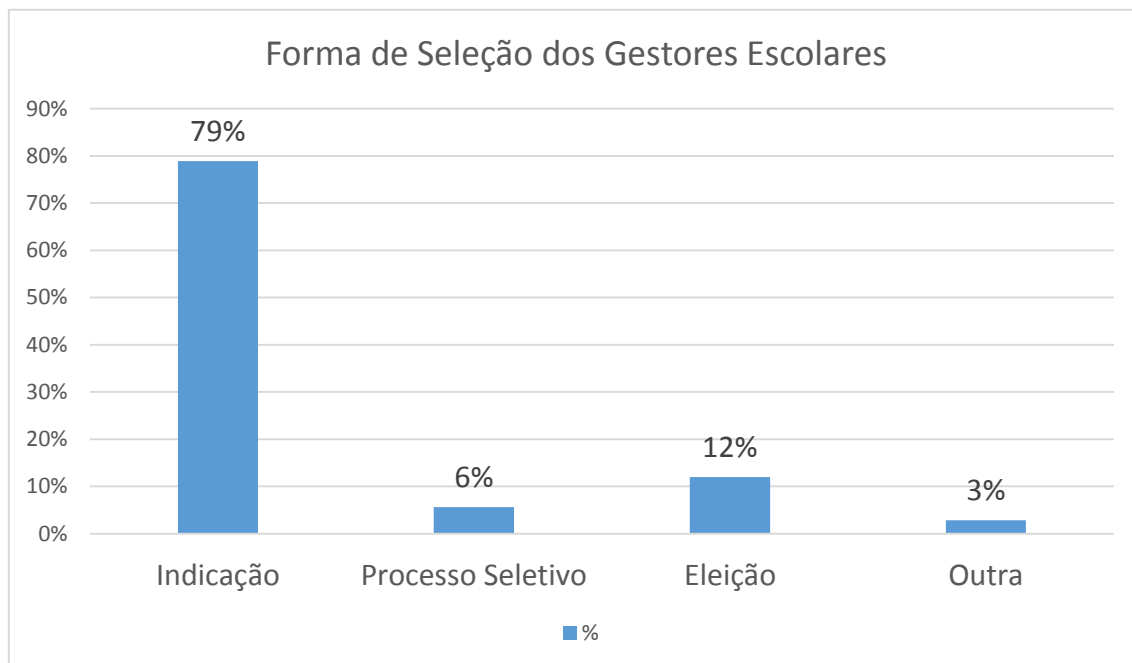
1. Como é feita a seleção dos gestores escolares em sua rede?
2. Há requisitos mínimos definidos para postular o cargo de gestor escolar?
3. É ofertado curso de formação para os gestores escolares?
4. O mandato do gestor escolar é por tempo determinado?
5. É feito o acompanhamento da gestão escolar, com definição de metas a serem alcançadas e análise dos resultados obtidos?

O questionamento às redes públicas de ensino teve caráter de pesquisa, portanto, as redes que não responderam ao questionário não ficaram sujeitas aos procedimentos previstos no art. 199 da Resolução TC 261/2013. Assim, em caráter informativo, não responderam ao questionário e, portanto, não estão incluídas informações sobre o processo de seleção e manutenção para o cargo de gestor escolar as redes municipais de ensino de Colatina, Dorés do Rio Preto, Governador Lindenberg, Iconha, Irupí, Itaguaçu, Itapemirim, Itarana, Iúna, Jerônimo Monteiro, Muniz Freire, Muqui, Pinheiros, Ponto Belo, Rio Bananal, Santa Maria de Jetibá, São Mateus e Vila Valério.

Cabe destacar que as informações que serão apresentadas são auto declaratórias e não foi realizada qualquer tipo de validação a seu respeito.

Conforme informado pelas redes públicas de ensino, a seleção dos gestores escolares ocorre por meio de:

Gráfico 1 – Forma de Seleção dos Gestores Escolares nas Redes Municipais e Estadual do Espírito Santo



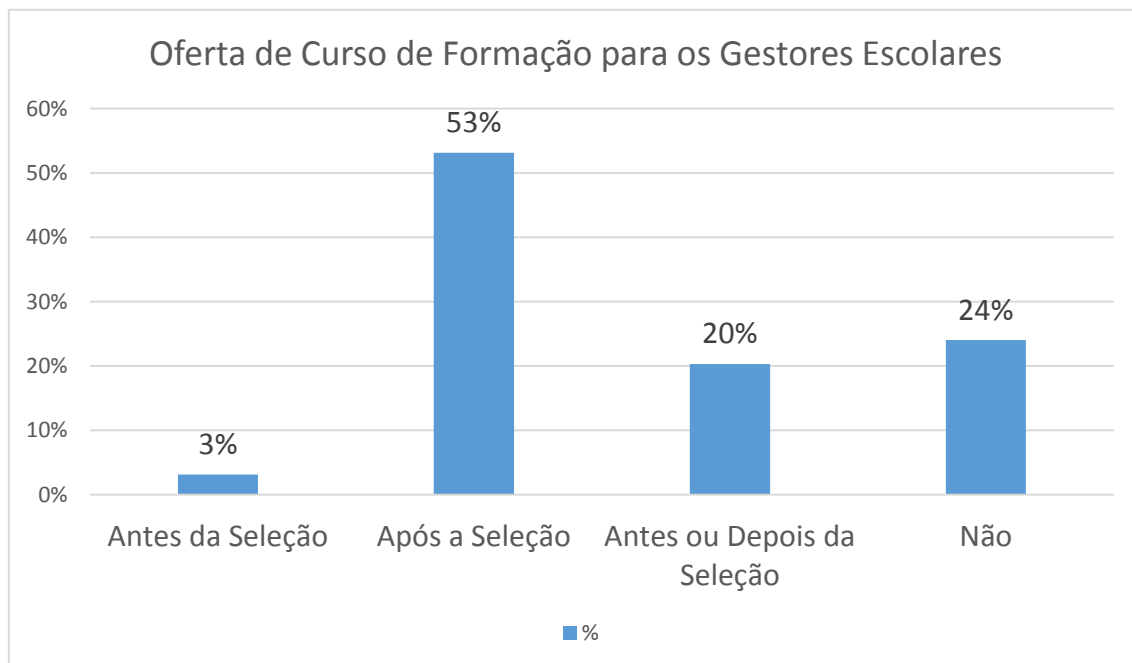
Fonte: Elaboração própria.

Observou-se que, para a maioria das redes capixabas de ensino (79%), a seleção do gestor escolar se dá por meio de indicação. Em seguida, eleição (12%), processo seletivo (6%) e outras formas de seleção (3%), compreendendo, por exemplo, a indicação pela equipe e pela comunidade escolar.

Das redes respondentes, 12% não possuem requisitos mínimos definidos para postular o cargo de gestor escolar. Dos requisitos previstos, a grande maioria contém previsões de possuir vínculo efetivo, formação em nível superior na área de educação e experiência docente. Das redes que possuem pré-requisitos, apenas 6 possuem previsão de formação ou especialização em gestão como condição para ingressar no cargo.

Quanto à oferta de curso de formação para os gestores escolares, a maioria das redes que o ofertam o fazem após a seleção dos gestores. Em 24% das redes capixabas, não há oferta de curso, conforme gráfico a seguir:

Gráfico 2 – Oferta de Curso de Formação para os Gestores Escolares pelas redes municipais e estadual do Espírito Santo



Fonte: Elaboração própria.

O mandato do gestor escolar é por tempo determinado em 48% das redes, ou seja, na maioria das redes não há prazo para a ocupação do cargo. Quanto à possibilidade de prorrogação do mandato, ela é possível em 88% das redes que possuem tempo determinado.

Por fim, o acompanhamento da gestão escolar, com definição de metas a serem alcançadas e análise dos resultados obtidos é feito em 76% das redes capixabas.

Conforme exposto, o papel do gestor escolar possui grande impacto na qualidade do ensino ofertado e se constitui em uma função que demanda complexas habilidades de gestão, muito além distintas daquelas exigidas dos professores.

Apesar da forma de seleção se tratar de uma discricionariedade, é fundamental que esta seja baseada em requisitos mínimos claramente definidos, requisitos esses que, pelo perfil do cargo do gestor escolar, deveriam exigir comprovados conhecimentos na área de gestão escolar. Nesta linha, os cursos de formação para

gestores escolares representam uma forma de ampliar o acesso desses conhecimentos específicos a todos os interessados em ocupar o cargo.

Por fim, tão importante quanto a seleção dos candidatos melhores preparados para ocupar o cargo de gestor escolar, é o acompanhamento de sua gestão, garantindo que as metas pactuadas sejam cumpridas e impactando na escolha de sua manutenção ou afastamento do cargo.

9. CONCLUSÃO

A desigualdade educacional no Brasil sempre foi uma realidade e se agravou com a pandemia causada pelo novo coronavírus, atingindo principalmente alunos com maior vulnerabilidade socioeconômica. A superação desse problema não será tarefa fácil e demandará atuação articulada de entes governamentais e de outros atores da sociedade.

Nessa fiscalização foram verificados aspectos de governança da política pública de educação sob o ponto de vista da redução da desigualdade de ensino e aprendizagem no Estado do Espírito Santo, com foco na cooperação entre governo estadual e municípios.

Importante ressaltar que a presente fiscalização decorreu de uma série de trabalhos anteriores realizados por este Tribunal na política pública educacional, os quais apontaram a existência de desigualdade no aprendizado dos alunos capixabas.

Conforme apontado na [Manifestação Técnica 3532/2020](#), que antecede este relatório, a desigualdade educacional no Espírito Santo é percebida, não apenas nos resultados das avaliações padronizadas nacionais, mas também nas diferentes condições de oferta e nas diferentes situações de universalização do ensino pelo Estado.

Adentrando a análise da infraestrutura das escolas, a questão da desigualdade no território capixaba torna-se ainda mais evidente. **Recursos pedagógicos importantes não estão presentes na totalidade das escolas.** Alunos possuem acesso a técnicas pedagógicas informatizadas em apenas 34% das escolas. Esse

mesmo percentual é o de escolas com biblioteca. Em 29% das escolas não há Sala de Professores e 35% não possuem recursos pedagógicos audiovisuais.

E as desigualdades nas condições de oferta do ensino se agravam. Há, no Espírito Santo, **41 (quarenta e uma) escolas que não possuem sanitários internos**. Apenas 30% das escolas possuem Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros que assegure a segurança da utilização do prédio. Há 650 (seiscentas e cinquenta) escolas no Espírito Santo que não possuem fornecimento de água pela concessionária.

Com base nesse estudo prévio, o presente relatório abordou as seguintes temáticas de i) acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo; ii) ações do Estado para combate à desigualdade na rede estadual de ensino; iii) ações coordenadas entre Estado e municípios para reduzir a desigualdade educacional no território capixaba; iv) avaliações de larga escala; v) novo sistema de gestão escolar em desenvolvimento pela Sedu; e vi) seleção e manutenção de gestores escolares.

Quanto ao acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo em todas as redes capixabas, a equipe encontrou fragilidades como a ausência de definição clara de papéis e responsabilidades, apontando a existência de lacunas e sobreposições. Também observou que as entidades responsáveis pelo acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo não têm atuado de forma coordenada. (item 3 deste relatório).

No tocante às ações realizadas pela Sedu para redução das desigualdades educacionais na rede estadual de ensino, verificou-se a ausência de plano de ação para o enfrentamento de suas diversas causas. Em relação ao fomento pela Sedu para redução das desigualdades nas redes municipais como um todo, observou-se a ausência de ações coordenadas específicas para combater tal contexto (itens 4 e 5 deste relatório).

Por fim, reconhecendo-se o papel das avaliações de larga escala para a promoção de uma educação de qualidade para todos, verificou-se que a forma de aplicação da Avaliação Diagnóstica, aplicada apenas à rede pública estadual, não permite que todas as redes de ensino do Estado do Espírito Santo, periodicamente,

acompanhem o desenvolvimento da aprendizagem de seus alunos e realizem ações de reforço individualizadas ou coletivamente, o que pode levar ao aumento das desigualdades de aprendizado entre as redes capixabas (item 6 deste relatório).

Além desses pontos, objeto das questões de auditoria, o presente relatório apresentou ainda considerações e análises sobre o Sistema de Gestão Escolar, ainda em desenvolvimento pela Sedu, reconhecendo a importância de que as informações de gestão escolar estejam centralizadas nas secretarias de educação, garantindo maior possibilidade de sucesso na integração entre os dados dos municípios e do Estado. Tais ações permitirão o planejamento e a execução de ações em conjunto, fortalecendo o regime de colaboração (item 7 deste relatório).

Também, a título de estudo, foram questionadas as redes municipais e estadual de ensino sobre a forma de seleção e manutenção dos gestores escolares, reconhecendo a importância que o diretor possui na qualidade do ensino em sua unidade escolar. Dentre outros dados, constatou-se que, em 79% das redes, a seleção do gestor escolar se dá por meio de indicação. Em 12%, não há requisitos mínimos definidos para postular o cargo, porém, em apenas seis redes (equivalente a 8% das redes respondentes) é exigido conhecimento de gestão. Além disso, o curso de formação aos gestores escolares é ofertado em 76% das redes respondentes. Por sua vez, o acompanhamento da gestão escolar, com definição de metas a serem alcançadas e análise dos resultados obtidos é feito em 76% das redes capixabas. (item 8 deste relatório).

Para concluir, ressalta-se que tais fragilidades certamente não esgotam todos os problemas que envolvem a política pública de educação, mas influenciam negativamente na qualidade do ensino e da aprendizagem. Assim, vê-se como um dos benefícios desta fiscalização, justamente o alerta aos gestores públicos para que tomem ações a fim de garantir a **oferta de educação de qualidade para todos, com foco na redução das desigualdades existentes.**

Fato é que a superação de problemas como esses apontados neste relatório e na [Manifestação Técnica 3532/2020-5](#) passa pela necessidade de pactos concretos entre as esferas estadual e municipal visando incrementar a eficiência e a efetividade da oferta racional da educação pública. E a complexidade dessa tarefa

exigirá um trabalho contínuo de fortalecimento da governança da política pública educacional.

10. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Assim, diante das constatações, sugere-se:

- i. RECOMENDAR ao Conselho Estadual de Educação – CEE-ES que defina, no prazo 1 (um) ano, de forma clara os papéis e responsabilidades da Secretaria de Estado da Educação – Sedu, da União dos Dirigentes Municipais de Educação do Espírito Santo – Undime, da União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme e dos Conselhos Escolares no acompanhamento e avaliação da implementação do Currículo do Espírito Santo, estabelecido pela Resolução CEE-ES nº 5.190/2018, de forma a não deixar lacunas e não permitir sobreposições na atuação de cada entidade. Que também defina e execute estratégia de comunicação para garantir que todas as partes envolvidas estejam cientes de seus papéis e responsabilidades (Capítulo 3);
- ii. RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu, à União dos Dirigentes Municipais de Educação do Espírito Santo – Undime e à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação – Uncme que estabeleçam, formalmente, no prazo de 1 (um) ano, procedimento institucional, por meio de planos de ação específico para acompanhar e avaliar a implementação do Currículo do Espírito Santo, dentro de suas competências, incluindo definição de objetivos, indicadores, metas, prazos, documentação e equipes de trabalho, entre outros que se façam necessários, e que Secretaria de Estado da Educação – Sedu compartilhe sua experiência com os demais atores envolvidos nesta tarefa (Capítulo 3);
- iii. RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que, em conjunto com as Secretarias Municipais de Educação, desenvolva, no prazo de até 2 (dois) anos, um plano de enfrentamento das desigualdades educacionais (abordando, pelo menos, a gestão escolar, a infraestrutura e o

aprendizado), a partir de um mapeamento das necessidades das redes de ensino capixabas, contendo objetivos, indicadores, metas, competências e prazos (Capítulos 4 e 5);

- iv. RECOMENDAR, de forma reiterada, aos gestores municipais de educação dos municípios capixabas que adotem, no prazo de até 2 (dois) anos, sistema informatizado de gestão escolar que permita a obtenção de informações atualizadas de forma centralizada e o compartilhamento de informações entre redes (Capítulo 6);
- v. RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que institucionalize, antes da conclusão da especificação de requisitos do novo Sistema de Gestão Escolar, mecanismos de participação, comunicação, colaboração e articulação entre os atores envolvidos, de forma que as estratégias de Estado e Municípios na adoção ou integração ao novo sistema estejam alinhadas (Capítulo 7);
- vi. RECOMENDAR à Secretaria de Estado da Educação – Sedu que identifique, no prazo de até 1 (um) ano, os recursos humanos, de tecnologia da informação, físicos e financeiros que os municípios precisarão providenciar para permitir o início da adoção do novo Sistema de Gestão Escolar da Sedu, ou para a integração de seu sistema com o mesmo, e para a manutenção da operação do esforço cooperativo (Capítulo 7);
- vii. Seja dada ampla publicidade do presente Relatório, informando sobre a disponibilização de cópia eletrônica aos destinatários das recomendações, bem como à Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, às 78 Câmaras Municipais e ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo;
- viii. O arquivamento dos presentes autos.

Por fim, ressalta-se aos Responsáveis de que as **recomendações propostas serão monitoradas**, conforme previsto no Manual de Auditoria Operacional do TCU, adotado por este TCEES por meio da Nota Técnica SEGEX 02/2021.

(assinado digitalmente)

Bruno Fardin Faé

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.537

(assinado digitalmente)

Hudson dos Santos

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.967

(assinado digitalmente)

Luis Filipe Vellozo Nogueira de Sá

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.960

(assinado digitalmente)

Marcelo Cassunde de Carvalho

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.083

(assinado digitalmente)

Paula Rodrigues Sabra

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.595

(assinado digitalmente)

Willian Fernandes

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.887

Supervisão:

(assinado digitalmente)

Claudia Cristina Mattiello

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.581