

ABANDONO ESCOLAR

RELATÓRIO

Auditoria Operacional

Processo TC 00035/2022-6

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, núcleo integrado à Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas Sociais – SecexSocial.

O objetivo desta fiscalização é verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social e demais colaboradores na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa, bem como avaliar se o processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono, considerando a metodologia do Unicef.

O Relatório aborda as análises relacionadas à(os) i) observância da metodologia do Busca Ativa adotada pela Unicef e o grau de implementação desta metodologia nos Municípios analisados; ii) tempestividade e a regularidade dos alertas emitidos; iii) ocorrência e a regularidade das visitas efetuadas; iv) encaminhamentos decorrentes das abordagens efetuadas, acionando às áreas responsáveis.

Realizadas as análises e após as conclusões apresentadas pela equipe técnica, foram feitas recomendações à Secretaria de Estado da Educação – Sedu, e a todos os órgãos da administração pública (envolvidos no processo do Busca Ativa) dos Municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes no sentido de darem celeridade à implementação da Busca Ativa, conforme metodologia prevista como critério pela Unicef para o funcionamento da plataforma.

Espera-se como produto dos encaminhamentos propostos o fortalecimento do regime de integração e colaboração entre os órgãos envolvidos no Busca Ativa, com vistas a agilizar a identificação de crianças e adolescentes fora da escola ou em risco de evasão, bem como, após realizadas as intervenções necessárias, que os mesmos retornem às salas de aulas ou não cheguem à situação de abandono.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	4
1.1	Apresentação	4
1.2	Identificação simplificada do objeto de auditoria	10
1.3	Antecedentes da auditoria.....	10
1.4	Objetivos e escopo da auditoria	11
1.5	Questões e Critérios de Auditoria	12
1.6	Métodos usados para coleta e análise de dados	13
2.	VISAO GERAL	14
2.1	Objetivos do objeto auditado.....	17
2.2	Responsáveis.....	17
2.4	Beneficiários.....	18
2.5	Aspectos orçamentários.....	18
2.6	Metas e indicadores de desempenho.....	18
2.7	Sistemas de Controle	19
3.	A Metodologia de Busca Ativa da Unicef e Implementação no ESPÍRITO Santo.....	19
3.1	Ausência das implementações necessárias para o funcionamento da plataforma Busca Ativa	20
4.	CONCLUSÃO.....	24
5.	Propostas de Encaminhamento.....	27

1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação

Trata-se de Auditoria Operacional realizada pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação – NEDUC, núcleo integrado à 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 Plano Anual de Controle Externo de 2022 - PACE 2022, revisado pela Decisão Plenária nº 6, de 14 de junho de 2022.

O foco de atuação em políticas públicas pelo Tribunal se coaduna com o acordado pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores, na também recente Declaração de Moscou (2019)², de proporcionar um controle externo independente sobre o atingimento das metas estabelecidas nacionalmente, inclusive daquelas vinculadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS³. Sobre esses objetivos vale ressaltar que o lema principal que norteia a implementação da Agenda 2030 é **“não deixar ninguém para trás”**.

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

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

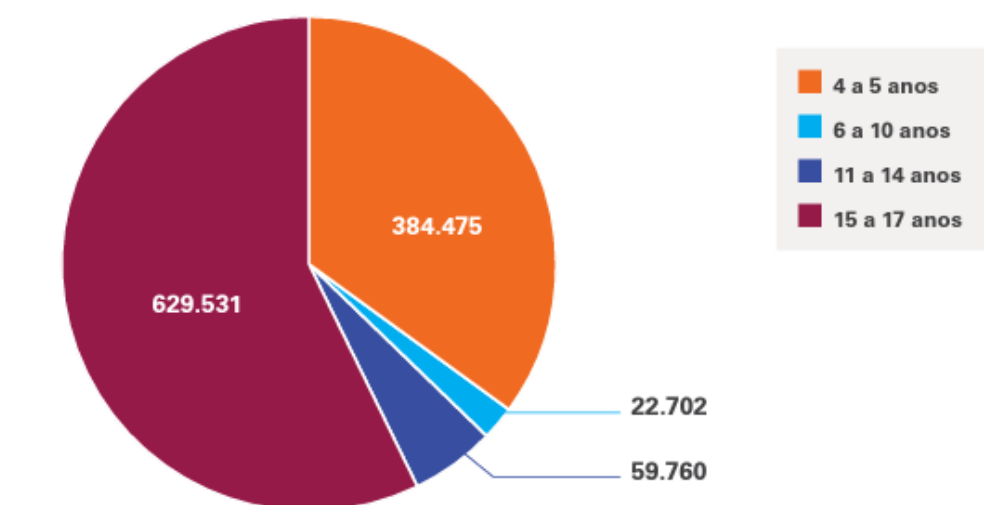
³ ODS 4 - Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos. <https://www.ipea.gov.br/ods/ods4.html>.

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 causada pelo Coronavírus que, ainda no ano de 2022, requer dos agentes públicos especial esforço para contornar toda uma gama de problemas gerados pela necessidade de paralisação das aulas, entre os quais o aumento do abandono escolar.

Segundo o documento produzido pela Unicef, intitulado “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - Um alerta sobre os impactos da pandemia da COVID-19 na Educação⁴”, o Brasil, teve cerca de 1,1 milhão de crianças e adolescentes em idade escolar obrigatória fora da escola no ano de 2019, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). A maioria nas faixas etárias de 15 a 17 anos, idade na qual todos deveriam estar cursando o Ensino Médio, e de 4 e 5 anos, que corresponde à Pré-Escola, segundo grupo etário da Educação Infantil.

⁴ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/14026/file/cenario-da-exclusao-escolar-no-brasil.pdf>



Fonte: IBGE. Pnad 2019. **Nota:** Não foram considerados nos cálculos 549.466 jovens de 15 a 17 anos que declararam ter completado o Ensino Médio. Desses, 148.026 estão frequentando a escola e 401.440 não estão frequentando a escola.

Figura 1: População de 4 a 17 anos fora das escolas - 2019

No caso do Espírito Santo a situação não foi diferente, haja vista a ocorrência do alto número de casos de contaminação do público estudantil pelo coronavírus que, mesmo atualmente, apresenta números bem expressivos se comparado a outros Estados⁵.

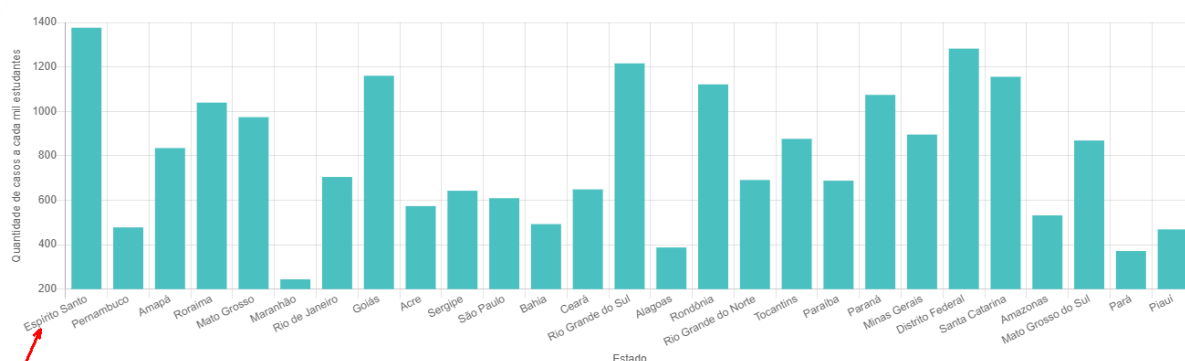


Figura 2: Casos de Covid-19 nos Estados, a Cada Mil Estudantes

Fonte: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/> Dados atualizados até 17/09/2022.

Obs: População estudantil referente às redes públicas e privadas da educação básica.

⁵ Fonte: <https://painelcovid-seb.mec.gov.br/> Dados atualizados até 17/09/2022. Acesso em 21/09/2022.

Segundo uma reportagem do site Infomoney⁶, citando dados da Unesco, o Brasil está entre os países que tiveram o maior período de suspensão das aulas presenciais. Praticamente todas as escolas de educação básica (99,3%) suspenderam as atividades e 90,1% não retornaram no ano letivo de 2020, totalizando uma média de 279,4 dias sem aulas presenciais (sendo 287,5 na rede pública e 247,7 na rede privada). A situação foi ainda mais desafiadora para a rede pública, que concentra 80% da oferta na educação infantil e no ensino fundamental e médio.

No Brasil, segundo publicações da Unicef⁷, mais de 600 mil estudantes deixaram as escolas em 2019, a maioria deles no Ensino Médio e nos anos finais do Ensino Fundamental.

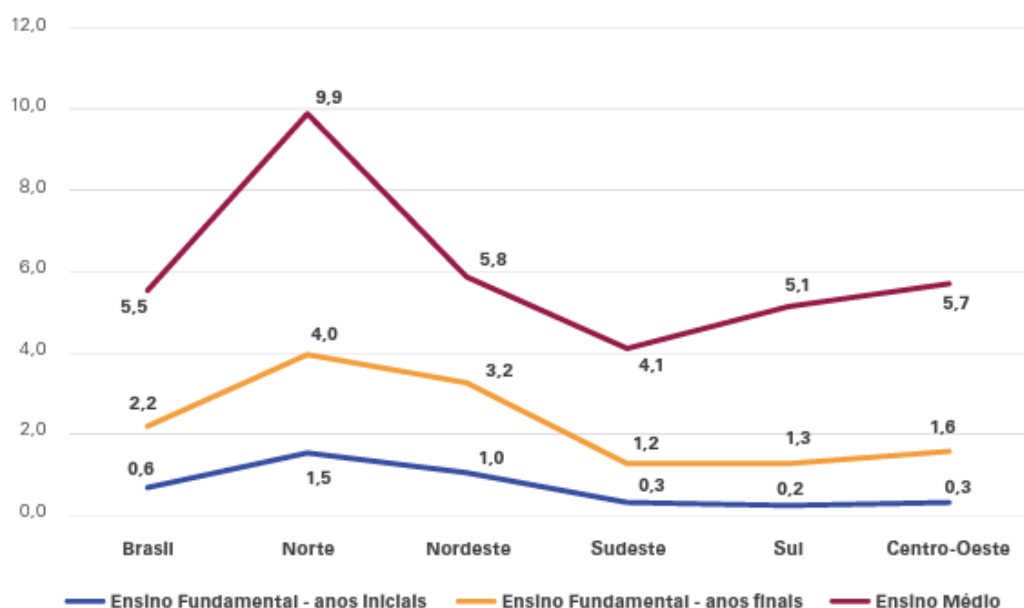
REGIÕES	Total de abandonos	Taxa de abandono (%)	Ensino Fundamental (anos iniciais)	Taxa de abandono (%)	Ensino Fundamental (anos finais)	Taxa de abandono (%)	Ensino Médio	Taxa de abandono (%)
Brasil	623.232	2,2	76.167	0,6	213.434	2,2	333.586	5,5
Norte	136.994	4,1	23.077	1,5	46.267	4,0	67.635	9,9
Nordeste	229.835	2,9	34.159	1,0	93.578	3,2	102.088	5,8
Sudeste	153.066	1,5	12.272	0,3	44.325	1,2	96.463	4,1
Sul	62.387	1,6	3.732	0,2	17.319	1,3	41.329	5,1
Centro-Oeste	40.951	1,9	2.927	0,3	11.945	1,6	26.071	5,7

Fonte: Inep. Censo Escolar 2019

Figura 3: Números e taxas de abandono, segundo Grandes Regiões, no Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e Ensino Médio, em escolas públicas municipais e estaduais – 2019

⁶ Fonte: <https://www.infomoney.com.br/minhas-financas/pandemia-agravou-desigualdades-na-educacao-publica-e-privada-e-entre-pobre-e-rico/> Acesso em 21/09/2022.

⁷ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/12566/file/enfrentamento-da-cultura-do-fracasso-escolar.pdf>



Fonte: Inep. Censo Escolar 2019

Figura 4: Taxas de abandono, por região, no Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) e Ensino Médio, em escolas públicas municipais e estaduais - 2019 (%)

As causas da evasão escolar são as mais variadas possíveis, todavia, devido sobretudo ao advento da pandemia, alguns fatores se destacaram, como por exemplo:

Quebra de rotina, devido à paralisação de aulas – Uma rotina de estudos foi quebrada devido à necessidade de fechamento das escolas e a retomada dessa rotina vem se apresentando como uma tarefa desafiadora para pais e alunos;

Incompatibilidade do tempo dedicado aos estudos com outras atividades - Com a paralisação da atividade econômica muitos pais perderam o emprego ou tiveram seus rendimentos diminuídos levando à necessidade de colocarem seus filhos para trabalhar ou ajudar nas tarefas domésticas;

Altos índices de reprovação – a reprovação é um fator de desestímulo para a continuidade dos estudos e se configura como um poderoso indutor do abandono escolar.

Aqui merece destaque o projeto “Permanência Escolar na Pandemia” promovido pelo IEDE - Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional e o Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB), em parceria com os Tribunais de Contas brasileiros. Esse esforço em conjunto aconteceu em razão da necessidade de se ter um mapeamento sobre a participação dos estudantes da rede pública de ensino nas atividades disponibilizadas pelas escolas durante a pandemia.

O estudo teve como objetivo analisar como foi a adesão dos estudantes às atividades de ensino propostas, a frequência às aulas, bem como as práticas adotadas pelas redes de ensino para evitar o abandono e a evasão escolares⁸.

Por fim, o abandono escolar não deve ser visto apenas como um problema familiar isolado, os atuais índices de crianças e adolescentes fora das escolas representa um desafio à toda sociedade, o que inclui a escola, seus profissionais, gestores da educação, estudantes e suas famílias.

As consequências sociais da ausência da educação básica podem ser melhor compreendidas na figura a seguir.

⁸ Maiores detalhes sobre esse projeto podem ser encontrados no Processo TC 2903/2021.

Consequências **Sociais** da violação do direito à conclusão da educação básica

3

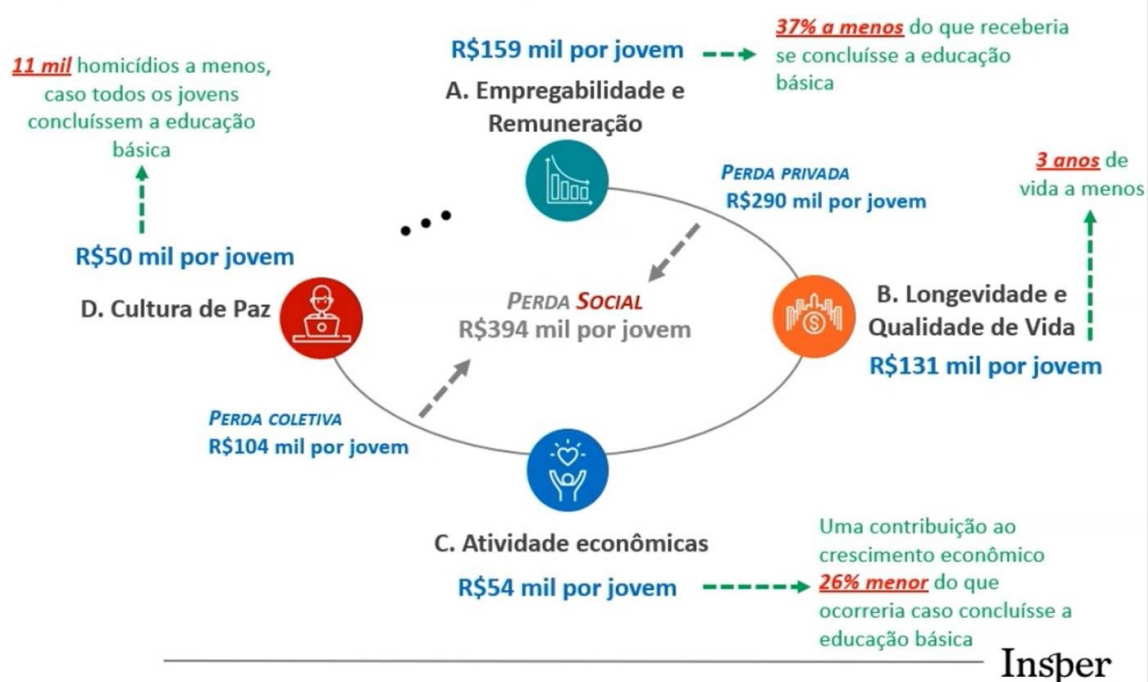


Figura 5: Consequências Sociais da violação do direito à conclusão da educação básica.

Fonte: DE BARROS, Ricardo Paes. **Consequências da violação do direito à educação**. Editora Autografia, 2021.

1.2 Identificação simplificada do objeto de auditoria

Trata-se de auditoria operacional que teve como objetivo verificar a articulação entre Educação, Saúde e Assistência Social na realização das ações necessárias ao processo da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia do Unicef, bem como avaliar se esse processo de Busca Ativa é capaz de identificar o aluno que está em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono.

1.3 Antecedentes da auditoria

Conforme reportado em trabalhos anteriores, desde 2019 esta Corte de Contas vem acumulando conhecimento sobre a qualidade da política pública de educação no Estado do Espírito Santo por meio de diversos trabalhos de fiscalização que influenciaram na seleção dessa ação de controle por meio de auditoria operacional. São eles:

- **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 avaliar a articulação institucional dos diversos agentes envolvidos no processo de realização da Busca Ativa, bem como medir a eficácia do processo de Busca Ativa no Município.

O presente trabalho também busca somar esforços com a Secretaria de Educação do Estado, dos Municípios, bem como com as Secretarias de Saúde municipais, Conselhos Tutelares, Assistência Social e demais órgãos envolvidos no processo do Busca Ativa Escolar, no sentido de aperfeiçoar a integração desses atores, identificar possíveis falhas e promover alternativas viáveis com vistas a eliminar ou diminuir os principais entraves que atrapalham na identificação, abordagem e encaminhamento das crianças e adolescentes fora da escola.

Trata-se então de abordagem de auditoria voltada para sistema, identificando o processo de implementação da plataforma Busca Ativa da Unicef nos municípios, e a conformidade com os critérios previstos na metodologia da Unicef.

Faz-se necessário registrar que durante a execução dos trabalhos verificou-se que, em função do estágio inicial de implementação da metodologia da Busca Ativa Escolar do UNICEF nos municípios capixabas, e considerando que, nela, a situação de abandono é considerada como sanada apenas após transcorrido um

ano de acompanhamento desse aluno em situação de abandono após seu retorno à escola, a análise da eficácia do processo, com observação das metas e indicadores de desempenho, restou-se, no momento da fiscalização, inviabilizado. Sendo essa a principal limitação do escopo dessa fiscalização.

1.5 Questões e Critérios de Auditoria

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

Q1. O plano de implementação previsto na metodologia Busca Ativa Unicef foi efetivado em todas as Etapas?

Q2. A emissão de alertas na plataforma tem sido realizada com critérios e embasamentos previstos, de forma tempestiva?

Q3. Recebidos os alertas na plataforma, a equipe multidisciplinar está realizando as visitas, conforme previsto na Metodologia Unicef?

Q4. Com base nas abordagens da equipe de busca ativa, são feitos os devidos encaminhamentos para as áreas responsáveis?

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:

01. Manual de implementação da plataforma Busca Ativa (Modelo para implementação);
02. Plano de Implementação do Busca Ativa em cada Município analisado;
03. Metodologia Unicef para implementação do Busca Ativa;
04. Meta 1 do Plano Estadual de Educação 2015/2025⁹;
05. Art. 5º, III, da Lei nº 9.394, de 20 dezembro de 1996¹⁰

⁹ Metas e Estratégias do Plano Estadual de Educação 2015/2025

META 1

Estratégias:

[...]

1.14) Promover, em regime de colaboração, a busca ativa de crianças em idade correspondente à Educação Infantil, em parceria com órgãos públicos de assistência Social, saúde e proteção à infância, preservando o direito de opção da família em relação às crianças de até 3 anos.

06. Art. 54, § 3º, da Lei 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente c/c art. 208, § 3º, da Constituição Federal de 1988 ¹¹.

07. Art 205 e 206, I, da Constituição Federal de 1988¹².

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) 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) e aos demais pronunciamentos profissionais aplicáveis, dentre os adotados pelo Tribunal. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

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

¹⁰ LEI Nº 9.394, DE 20 DE DEZEMBRO DE 1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

[...]

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

¹¹ LEI Nº 8.069, DE 13 DE JULHO DE 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente.

Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

[...]

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsável, pela frequência à escola.

CF 1988

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

¹² CF 1988

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

conjunto de programas que se interligam formando uma determinada política pública, extrapolando as barreiras funcionais de uma única organização.”

Em observância ao Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União (TCU)¹³ bem como as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)¹⁴ 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 Ofícios 05390/2022, 05940/2022 e 05941/2022, no Anexo 06082/2022-1. O município de Guarapari se manifestou concordando com a minuta do relatório, conforme Anexo 06082/2022-1. Os demais municípios não encaminharam comentários.

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.

2. VISAO GERAL

O presente trabalho aprofunda as análises que esta Corte de Contas vem desempenhando nos últimos anos sobre os mais variados aspectos da situação educacional na qual se encontra o Estado do Espírito Santo¹⁵. Contudo, faltava direcionar um olhar mais criterioso sobre um dos temas mais emblemáticos quando pensamos nos próximos desafios que os gestores públicos deverão superar para fazer com que o direito à educação seja de fato uma realidade, e não apenas um desejo da sociedade. Estamos falando do abandono escolar.

Embora não seja um problema atual, o abandono escolar ganhou ainda mais destaque logo após a volta às aulas presenciais, interrompidas pelo advento da pandemia causada pela Covid-19. Mesmo implementando medidas de regime

¹³ 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).

¹⁴ Resolução TC 313/2017 adota como norma de auditoria do TCEES as Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP).

¹⁵ Veja item 1.3 deste relatório (Antecedentes da auditoria).

emergencial de aulas não presenciais no sistema de ensino estadual, não foi possível evitar um acréscimo substancial na taxa de abandono escolar em todos os níveis, mas sobretudo no ensino público, onde normalmente se encontra o público estudantil mais vulnerável, dependente da eficácia das políticas públicas.

Foi diante desse quadro desafiador que a atenção dos gestores públicos se voltou para implementar medidas capazes de conter e até mesmo reverter o fluxo de alunos que deixaram ou estão propensos a abandonar os estudos, por meio da Busca Ativa Escolar, e uma das alternativas encontradas foi a metodologia proposta pelo Unicef.

A metodologia de Busca Ativa Escolar desenvolvida pelo UNICEF em parceria com outras três entidades¹⁶, tem como objetivo apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de abandono. É uma ferramenta que fornece aos Municípios e aos Estados dados concretos que possibilitarão planejar, desenvolver e implementar políticas públicas que contribuam para a garantia de direitos de todos os estudantes, porém com foco na continuidade do ensino. A metodologia da Busca Ativa Escolar existe desde 2017 e conta com o apoio de uma plataforma online e gratuita. Atualmente, todos os municípios do Espírito Santo aderiram a ela.

Conforme mencionado anteriormente, as causas do abandono escolar são as mais variadas possíveis e a partir dessa premissa a metodologia de Busca Ativa Escolar foi desenvolvida para atuar em diferentes áreas, mediante a intervenção e/ou colaboração de diferentes atores (Por exemplo: Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social, Ministério Público, Conselhos Tutelares, Associações de Bairros, etc), vez que, nos casos concretos, as razões do abandono têm ligação direta ou indireta com a área de atuação desses agentes.

Por essa característica, a equipe de auditoria focou seus esforços no sentido de analisar como se dá a articulação entre os órgãos da Educação e os demais atores envolvidos, uma vez que o bom funcionamento dessa integração se apresenta como um fator determinante para o sucesso do programa.

¹⁶ Parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e com apoio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems).

Cabe ainda registrar que esses diferentes setores da administração pública ocupam determinadas funções dentro do programa, como por exemplo: Gestor(a) Político(a), Coordenador(a) Operacional, Supervisores(as) Institucionais, Técnicos(as) Verificadores(as) e Agentes Comunitários(as).

Sendo assim, vê-se claramente a necessidade de haver uma gestão eficiente, que saiba coordenar as diferentes ações que atenda as mais variadas situações em que a criança ou o adolescente fora da sala de aula se encontre já nas primeiras abordagens. Sabe-se de antemão que a ferramenta Busca Ativa foi desenvolvida justamente pensando em facilitar essa ação integrada, o site disponibilizado pela Unicef e demais colaboradores¹⁷ se mostra bastante didático e muito bem estruturado, havendo ainda links específicos para tirar dúvidas e realizar treinamentos.

Entretanto, nada adianta dispor de ferramentas sofisticadas se delas se faz mau uso, ou mesmo uma utilização incipiente ou indevida. Como a própria filosofia do programa Busca Ativa Escolar preconiza, o que se quer ao final dos trabalhos é o retorno dos alunos às salas de aula, ou ainda, que os alunos mais propensos a abandonarem os estudos sejam convencidos de que esta não seria uma boa ideia.

É nesse contexto que a boa articulação entre os setores envolvidos precisa se mostrar eficiente. Sabemos que as causas do abandono escolar são as mais diversas possíveis, porém estão comumente associadas a questões de saúde, falta de compromisso dos pais com a educação dos seus filhos, situações temporárias que requerem o apoio da Assistência Social, enfim, todas as circunstâncias possíveis que demandam a intervenção do Estado.

Os aspectos a serem analisados na presente fiscalização levaram em consideração a) o nível de implementação da metodologia; b) a observância dos critérios para a emissão dos alertas; c) a realização das visitas pelos agentes responsáveis e d) a realização dos encaminhamentos que se fizerem necessários. Assim, para proceder a essas análises, com base em matriz de risco (Apêndice 0205/2022-1), foram selecionados municípios que apresentaram alto índice de abandono escolar no Censo do governo federal em 2020 e 2021, bem como maior variação na taxa, e

¹⁷ <https://buscaativaescolar.org.br/>

também possuíam em sua estrutura, o comitê intersetorial instituído. Estavam dentro desses critérios os Municípios de Guarapari, Marataízes e Ibatiba.

2.1 Objetivos do objeto auditado

Conforme disposto no item 1.4 deste relatório o objetivo desta fiscalização foi avaliar a articulação institucional dos diversos agentes envolvidos no processo de realização da Busca Ativa, bem como medir a eficácia do processo de Busca Ativa no Município.

Considerando a limitação de escopo já exposta no presente relatório; considerando que o processo do Busca Ativa (objeto da fiscalização) envolve diferentes atores, ou seja, diferentes órgãos públicos (como por exemplo: Secretarias de Educação, Secretarias de Saúde, Secretarias Assistência Social e Conselho Tutelar), e que esse arranjo para uma atuação intersetorial é, conforme a metodologia proposta, de fundamental importância para o sucesso da política, o Tribunal de Contas do Espírito Santo, por meio do seu Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas Educação – NEDUC, decidiu verificar em que nível essa articulação entre os diferentes setores se encontra.

2.2 Responsáveis

Os responsáveis diretos do objeto auditado incluem os gestores municipais - Secretarias Municipais da Educação, da Saúde, da Assistência Social e demais colaboradores que assumem formalmente uma função dentro do processo do Busca Ativa Escolar.

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

O principal beneficiário direto desta fiscalização será o próprio Busca Ativa Escolar, na medida em que seu fortalecimento supostamente trará inestimáveis ganhos aos alunos que abandonaram ou estão na iminência de abandonar os estudos, bem como suas respectivas famílias ou responsáveis.

Já em um enfoque mais global os ganhos para a sociedade são inestimáveis, haja vista que um jovem ou um adulto que tenha no mínimo a escolaridade básica completa tem maiores condições de progredir socialmente na vida do que um jovem ou adulto sem estudo ou com o estudo básico incompleto. Ao mesmo tempo, um grau de escolarização mínimo que seja, principalmente para as crianças e adolescentes mais vulneráveis, pode ser considerado uma poderosa arma contra a marginalidade, e também nesse aspecto os ganhos para a sociedade são incalculáveis.

2.5 Aspectos orçamentários

Trata-se de uma fiscalização, na modalidade Auditoria Operacional, com abordagem orientada a sistema, ou seja, não foca diretamente na política ou nas metas da Busca Ativa Escolar, mas no funcionamento do sistema instituído para realização da Busca Ativa Escolar como condição para o alcance da eficiência e efetividade da política. Por essa razão, não foi realizado cálculo da estimativa de volume de recursos fiscalizados.

2.6 Metas e indicadores de desempenho

Esta fiscalização tem como objetivo avaliar a articulação institucional dos diversos agentes envolvidos no processo de realização da Busca Ativa, bem como medir a eficácia do processo de Busca Ativa nos municípios. No entanto, durante a execução verificou-se que, em função do estágio inicial de implementação da metodologia da Busca Ativa Escolar do UNICEF nos municípios capixabas, e considerando que, nela, a situação de abandono é considerada como sanada apenas após transcorrido um ano de acompanhamento desse aluno em situação de abandono após seu retorno à escola, a análise da eficácia do processo, com

observação das metas e indicadores de desempenho, restou-se, no momento da fiscalização, inviabilizado.

2.7 Sistemas de Controle

Considerando que esta fiscalização tem como objetivo avaliar a articulação institucional dos diversos agentes envolvidos no processo de realização da Busca Ativa, bem como medir a eficácia do processo de Busca Ativa nos municípios, bem como as limitações relatadas no item 1.4, não foram realizadas análises nos sistemas de controle.

3. A METODOLOGIA DE BUSCA ATIVA DA UNICEF E IMPLEMENTAÇÃO NO ESPÍRITO SANTO.

A diversidade dos fatores que contribuem para o abandono e a evasão escolar, sempre articulados às desigualdades estruturais de nosso país, e a importância de compreender de que maneira as barreiras socioeconômicas, bem como as desigualdades de gênero e raça, constituem desafios à democratização do acesso à educação e quais estratégias são mais eficazes no seu enfrentamento, motivou o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) a criar a Busca Ativa Escolar, em parceria com secretarias municipais tanto de Educação quanto de Saúde e Assistência Social.

A intenção é apoiar os governos na identificação, registro, controle e acompanhamento de crianças e adolescentes que estão fora da escola ou em risco de evasão escolar e a ferramenta desenvolvida para alcançarem seus objetivos foi o Busca Ativa Escolar.

O Busca Ativa Escolar em sua essência pode ser considerado como um trabalho intersetorial entre várias secretarias e órgãos públicos para identificar crianças e adolescentes fora da escola e encaminhá-los(as) de volta às salas de aula.

A Secretaria de Educação do Estado do Espírito Santo assinou o termo de cooperação para o uso e implementação da plataforma, em conjunto com diversos municípios capixabas, que ao longo de tempo somaram-se ao demais que foram aderindo posteriormente, até que todos os municípios finalmente estivessem no

termo de adesão. Até 2022, a totalidade dos Municípios capixabas aderiram à metodologia, com uso da plataforma.

3.1 Ausência das implementações necessárias para o funcionamento da plataforma Busca Ativa

A implementação da metodologia de Busca Ativa da Unicef é de fundamental importância para o sucesso da busca ativa escolar nas redes de ensino do Espírito Santo. Por contar com um conjunto de processos e ações centralizados numa plataforma online voltada para a intersectorialidade das ferramentas governamentais, sua implementação e os elementos mínimos para o seu funcionamento, devem ser levados em consideração para avaliação de políticas públicas na área de educação.

A metodologia Busca ativa prevê um planejamento para sua implementação, onde disponibiliza um modelo de plano de implementação, contendo critérios e informações necessárias para uma implementação eficiente, diversos manuais de uso de plataforma, além de treinamentos disponibilizados pela Unicef para otimizar a implementação e uso da plataforma.

Tomando-se por critério os manuais de implementação da plataforma Busca Ativa, o plano de implementação, e o trabalho em rede, e Portaria nº 152-R, de 30 dezembro de 2019 da Secretaria de Educação do ES, que regulamenta a implementação da plataforma, no período de 22/07 a 07/10 foram realizadas visitas aos municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes, onde foram entrevistados os técnicos responsáveis pela implementação e funcionamento da metodologia da Busca Ativa das áreas de educação, saúde e assistência social, tais como profissionais atuantes nas escolas e responsáveis pela emissão de alertas e na busca ativa escolar e Conselhos Tutelares.

O município de Guarapari foi o primeiro a receber a visita dos auditores, no período de 22/07 a 26/07. O município iniciou a estruturação da metodologia do Busca Ativa da Unicef recentemente, desenvolvendo planejamento, estruturação dos cargos responsáveis e sua inserção na plataforma, apesar da adesão ao termo da plataforma ter sido em 02/02/2021. As equipes de atuação estão ainda em treinamento ou a espera dele.

O município encontra-se iniciando o processo de estruturação da Busca Ativa segundo a metodologia da Unicef. A primeira minuta do Plano de Implementação foi elaborada e concluída durante os trabalhos de execução da fiscalização, ou seja, o planejamento do processo, a designação de funções e a determinação dos parâmetros de atuação estão em fase de elaboração, as equipes de atuação estão em fase de treinamento ou a espera do mesmo, não havendo que se falar em atuação intersetorial na atual fase. Essa condição pode ser associada também ao fato do plano de implementação do Busca Ativa ter sido elaborado sem a participação das demais Secretarias conforme apurado em entrevistas com os gestores, tendo sido o Plano de Implementação desenvolvido unilateralmente pela Secretaria de Educação, não envolvendo as demais Secretarias de interesse no processo de Busca Ativa.

No período de 26/09 a 30/09 foram realizadas visitas ao município de Marataízes. O município entrou tardiamente na plataforma, fazendo sua adesão em 09/03/2022, sendo o último município do Espírito Santo inserido na metodologia do Busca Ativa do Unicef.

O município ainda não tinha finalizado uma versão definitiva do Plano de Ação do Busca Ativa e nem a padronização dos processos para execução na forma da metodologia. Foram apresentados relatórios de reuniões para implementação e cronograma de reuniões executadas entre as secretarias do Município e os possíveis profissionais envolvidos nos processos da plataforma Busca Ativa.

Foi observado que pelo cronograma proposto, a implementação e o uso pleno da plataforma deve acontecer no mês de novembro, muito embora exista ainda ausência de procedimentos e documentação necessária para o alcance desse objetivo. Foi realizada também visita ao Conselho Tutelar, onde foi explicada a metodologia de trabalho e a visão sobre o processo de busca ativa escolar. O Plano de Implementação da plataforma foi entregue, porém as metas definidas não permitiam visualizar um prazo para o cumprimento e não havia um Plano de Comunicação definido, como prevê a metodologia da plataforma.

A demora na adesão da plataforma Busca Ativa dificultou a implementação das ações e elaboração adequada do plano de implementação. A realização das ações

de implementação previstas no plano é necessárias para o funcionamento da Busca Ativa de forma articulada entre os diversos setores envolvidos, portanto também ficando comprometida (cadastro na plataforma ainda incompleto e treinamentos por realizar), deixando a previsão de pleno previsto para Novembro de 2022 em risco de não ser efetuada.

No entanto, o município, vem acelerando a implementação da plataforma, agilizando os cadastros dos profissionais e dando treinamento, inclusive com a realização de seminário sobre segurança no município, trazendo vários agentes e órgãos envolvidos no contexto escolar e estabelecendo como um dos focos, a busca ativa no município.

No período de 03/10 a 07/10 foram realizadas visitas ao município de Ibatiba, que entregou o Plano de Implementação, em descumprimento de vários critérios previstos na metodologia, desde a ausência do mapeamento do contexto do município (o que inviabiliza a coerência nas metas fixadas no plano) até a proposta feita pelo próprio município de realizar os treinamentos necessários, ambos com data de finalização prevista para 2021 e até o presente momento não efetivados. O Município ainda não também tinha finalizado uma versão definitiva do Plano de Ação do Busca Ativa e nem a padronização dos processos para execução na forma da metodologia, além de não terem sido encontradas ações em conjunto que pudessem caracterizar um trabalho intersetorial como prevê a metodologia.

Em visita ao Conselho tutelar foi observado também a ausência de procedimentos padronizados para seu acionamento, tampouco histórico disso ao longo de todo processo de implementação da plataforma.

Tendo Ibatiba aderido ao termo de adesão em 2019, a demora injustificada de quase 3 anos na elaboração e execução do Plano de Implementação da metodologia Busca Ativa do Unicef e de todas as ações necessárias em torno da implementação da plataforma, caracterizam a falta de organização e comprometimento dos responsáveis pela gestão e implementação da metodologia nos anos iniciais.

O descumprimento do próprio cronograma da Secretaria de Educação municipal também contribuiu para gerar o contexto atual de desmobilização e lentidão no uso

da plataforma Busca Ativa, bem como a não caracterização de ações e comunicação intersetorial para implementação e utilização dela.

Numa visão geral, os municípios iniciaram a estruturação da metodologia do Busca Ativa da Unicef recentemente, desenvolvendo o planejamento, designação de funções e parâmetros de atuação quase concomitantemente ao planejamento desta auditoria operacional, estando ainda as equipes de atuação em treinamento ou a espera dele. Os municípios vêm realizando o processo de emissão de alertas e busca dos alunos ausentes, em caráter de teste, por meio das escolas e seus profissionais da educação.

Somente o município de Guarapari finalizou uma versão inicial do Plano de Ação do Busca Ativa, quase que concomitante ao início da auditoria. Os outros municípios ainda estavam finalizando as versões para implementação, o que certamente contribuiu para ainda não possuírem os elementos necessários para utilização plena da metodologia.

Assim, a demora na elaboração do Plano de Implementação da Busca Ativa gerou o atraso na realização das ações de implementação necessárias para o funcionamento da Busca Ativa de forma articulada entre os diversos setores envolvidos, conforme metodologia do Unicef.

Na tabela abaixo, podemos observar o aspecto temporal das ações dos Municípios e o estágio da implementação das etapas da plataforma.

Tabela 1 – Ações dos Municípios para Implementação da Busca Ativa

Município	Data de Adesão ao Busca Ativa	Status do Plano de Implementação da Plataforma Busca Ativa.	Criação do Comitê Intersectorial	Designação dos perfis e cadastro na plataforma	Status de atuação das equipes da busca ativa.
Guarapari	01/03/2021	Entregue em 15/07/2022	11/05/2022	Ainda designando os profissionais e realizando cadastro	Início das visitas em 01/07/2022
Ibatiba	05/07/2021	Não concluído	03/03/2022	Ainda	Em

				designando os profissionais e realizando cadastro	treinamento
Marataízes	01/02/2022	Não concluído	15/06/2022	Ainda designando os profissionais e realizando cadastro	Em treinamento

Fonte: Elaboração própria.

A demora na elaboração do Plano de Implementação da Busca Ativa, causada pelo atraso na realização das ações de implementação necessárias para o funcionamento da Busca Ativa de forma articulada entre os diversos setores envolvidos, conforme metodologia do Unicef, tem por efeito a queda ou ausência de eficácia do processo de Busca Ativa escolar e, por consequência, o possível aumento no abandono e eventual evasão escolar.

Diante do achado exposto propõe-se:

- RECOMENDAR à Secretaria de Educação dos Municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes que deem celeridade ao processo de implementação da Busca Ativa, conforme metodologia prevista como critério pela Unicef para o funcionamento da plataforma; e
- RECOMENDAR à Secretaria de Educação dos Municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes que a elaboração do Plano de Implementação da Busca Ativa seja feita em conjunto com as demais secretarias do município interessadas, tais como Saúde e Assistência Social.

Com esses encaminhamentos espera-se o benefício da implementação e uso da metodologia de Busca Ativa escolar do Unicef de maneira eficaz, contribuindo para a diminuição do abandono e da evasão escolar nos municípios.

4. CONCLUSÃO

A presente fiscalização teve como foco a articulação existente entre os setores da Educação, Saúde, Assistência Social e demais colaboradores na realização das

ações necessárias para o bom funcionamento da Busca Ativa Escolar, conforme metodologia desenvolvida pelo Unicef, processo destinado a identificar os alunos que estão em situação de abandono escolar ou em iminência de abandono, com vistas a colocá-los novamente dentro das salas de aula.

O foco na articulação intersetorial se justificou porque as causas de afastamento da criança/adolescente das salas de aula são as mais variadas possíveis, não sendo correto presumir que se trata de um problema restrito às Secretarias de Educação. Dessa forma, a ação articulada de diferentes setores da administração pública, sobretudo das Secretarias de Saúde e Assistência Social se mostram determinantes para que os objetivos do programa sejam alcançados.

Vale ressaltar que, ao término dessa fiscalização, todos os Municípios do estado já haviam assinado o termo de cooperação para o uso e implementação da plataforma online Busca Ativa Escolar; todavia, as análises da equipe ficaram concentradas nos Municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes, conforme Matriz de Risco.

Realizadas as visitas e implementadas as devidas técnicas de análises previstas na fase de planejamento, os auditores do TCEES chegaram ao seguinte Achado de Auditoria:

- Ausência das Implementações Necessárias para o Funcionamento da Plataforma Busca Ativa

De forma geral, a equipe constatou que os três Municípios fiscalizados ainda se encontravam nas fases iniciais da estruturação da plataforma, o que de certa maneira limitou o aprofundamento das análises propostas na fase de planejamento. Pôde-se ainda inferir, com base nos primeiros contatos realizados com as demais Prefeituras, que todas elas encontram-se em situação semelhante.

Em Guarapari, verificou-se atrasos na formalização do Plano de Implementação (documento no qual deveria constar o planejamento do processo, a designação de funções e a determinação dos parâmetros de atuação, dentre outras informações) bem como nos treinamentos para o uso da plataforma, que ainda estavam sendo finalizados. Ademais, a equipe concluiu que o referido documento estava sendo

desenvolvido apenas pela Secretaria de Educação do Município, sem contar com a participação das demais entidades envolvidas.

Em Marataízes, verificou-se atrasos na adesão à plataforma, ocorrida apenas em 09/03/2022. Por conta dessa demora o Município ainda não tinha uma versão definitiva do Plano de Ação e o Plano de Implementação foi desenvolvido sem que se pudesse visualizar os prazos para o cumprimento das metas estabelecidas. Além disso, não foi identificado um plano de comunicação definido, conforme prevê a metodologia, tampouco verificou-se que os trabalhos estavam sendo desenvolvidos em conjunto com os demais agentes envolvidos no processo.

Em Ibatiba, o Plano de Implementação foi entregue com uma série de descumprimentos aos critérios previstos na metodologia. O Município também não tinha finalizado sua versão definitiva do Plano de Ação do Busca Ativa. Como nos Municípios anteriormente citados, tampouco verificou-se ações conjuntas com os demais colaboradores na construção desses documentos.

Cumprir registrar que as análises relativas à tempestividade e regularidade dos alertas emitidos pela plataforma, bem como a ocorrência das visitas realizadas e os respectivos encaminhamentos propostos não puderam ser efetivadas. Essa limitação ocorreu justamente em razão desse atraso na implementação total da plataforma, ficando essas análises passíveis de serem executadas em uma nova oportunidade.

Por fim, considerando os aspectos comuns encontrados nos três Municípios destacados, a equipe de auditoria observou a necessidade de dar celeridade aos trâmites restantes no processo de consolidação da plataforma do Busca Ativa Escolar, bem como opinar no sentido de que a finalização dos respectivos Planos de Implementação de cada Município deve ser feita em parceria com os demais agentes colaboradores que integram a plataforma.

Tais recomendações trazem como benefício direto a própria consolidação da plataforma, a qual, uma vez concluída em todas as suas etapas, permitirá a seus usuários enormes avanços na identificação de crianças e adolescentes fora das escolas ou em risco de abandono escolar, bem como na identificação das causas

dos afastamentos das escolas e o adequado encaminhamento dessas crianças/adolescentes aos órgãos competentes.

Assim, agindo de forma planejada e articulada, os gestores públicos terão melhores condições de cumprir com o objetivo central do programa que é o de somar esforços entre diferentes órgãos da administração com vistas a fazer com que as crianças/adolescentes concluam seus estudos e com isso obtenham melhores oportunidades de prosperar na vida, levando-se em consideração as inúmeras vantagens que a educação pode proporcionar a essas pessoas.

5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Assim, diante das constatações, sugere-se:

- RECOMENDAR à Secretaria de Educação dos Municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes que deem celeridade ao processo de implementação da Busca Ativa, conforme metodologia prevista como critério pela Unicef para o funcionamento da plataforma; e
- RECOMENDAR à Secretaria de Educação dos Municípios de Guarapari, Ibatiba e Marataízes que a elaboração do Plano de Implementação da Busca Ativa seja feita em conjunto com as demais secretarias do município interessadas, tais como Saúde e Assistência Social.

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)

Hudson dos Santos

(assinado digitalmente)

Marcelo Cassunde de Carvalho

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.967

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.083

Supervisão:

(assinado digitalmente)

Paula Rodrigues Sabra

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.595