



Acórdão 00122/2022-1 - Plenário

Processo: 02903/2021-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

UGs: PM - Prefeitura Municipal de Vila Valério, PMA - Prefeitura Municipal de Alegre, PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta, PMA - Prefeitura Municipal de Apiacá, 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 Atilio Vivácqua, PMB - Prefeitura Municipal de Brejetuba, PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança, PMBJN - Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte, PMBSF - Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco, 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 Dolores 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 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, PMJM - Prefeitura Municipal de Jerônimo Monteiro, PMJN - Prefeitura Municipal de João Neiva, 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, PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, PMMF - 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, 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, PMSMJ - Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá, PMSRC - Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã, PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa, PMVA - Prefeitura Municipal de Vargem Alta, PMVNI - Prefeitura Municipal de Venda Nova do Imigrante, PMVP - Prefeitura Municipal de Vila Pavão, 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: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

FISCALIZAÇÃO – LEVANTAMENTO – EDUCAÇÃO - MUNICÍPIOS E ESTADO.

1. Alto índice de alunos inativos durante o ensino remoto a exigir adoção de medidas pelo Poder Público visando à reversão desse quadro.

2. Há boas práticas identificadas a partir de pesquisa qualitativa e que têm o potencial de servir de exemplo ou inspiração às redes que buscam formas de aprimorar sua metodologia de enfrentamento à evasão escolar.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Trata-se de fiscalização, na modalidade **Levantamento**, para subsidiar as ações do Projeto “Permanência Escolar na Pandemia”, de acordo com o Termo de Cooperação Técnica celebrado entre o Instituto Rui Barbosa – IRB e o Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional – IEDE, ao qual essa Corte aderiu (Processo TC 2642/2021).

O referido projeto foi criado com o objetivo principal de mapear a situação dos estudantes das redes municipais e estaduais de ensino em relação à participação em aulas on-line e entrega de atividades impressas durante a pandemia, a fim de compreender quantos alunos continuaram conectados com a escola no período e quantos não.

Após autuação foram juntados Termos de Designação e Termos de Não Impedimento (docs. 02 a 06).

Em seguida foram elaborados o **Relatório de Levantamento 11/2021** (doc. 07) e os Anexos 6505/2021 e 6506/2021 (docs. 08 e 09), com os seguintes encaminhamentos:

“(…) Considerando o exposto neste Relatório de Levantamento, propõe-se ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos:

- I. Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição de eventuais matrizes de risco, como forma de subsidiar trabalhos futuros a serem desenvolvidos por esta Corte de Contas; e
- II. Considerar, na Seleção de Ações de Controle, a ação de controle contida no anexo a este Relatório para futuros trabalhos deste Tribunal de Contas, ao qual, sugere-se seja dado sigilo. (…)”

O Ministério Público de Contas, por meio da **Manifestação 209/2021**, da lavra do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira, demonstrou estar inteirado dos argumentos fáticos e jurídicos delineados no Relatório de Levantamento.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Analisando os autos, verifico que o feito se encontra devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

A equipe técnica assim se manifesta no **Relatório de Levantamento 11/2021**, cujos **encaminhamentos acolho no dispositivo deste Voto:**

“(…) 2 Visão Geral

A pesquisa “Permanência Escolar na Pandemia” é o 4º projeto do Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (IEDE) e do Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa (CTE-IRB) em parceria com os Tribunais de Contas brasileiros, 3º do qual este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo participa. Desta vez, a união entre as entidades aconteceu em razão da necessidade de se ter um mapeamento sobre a participação dos estudantes da rede pública de ensino nas atividades propostas pelas escolas no período de pandemia, identificando quantos estão entregando os conteúdos sugeridos, sejam eles físicos ou online.

O estudo procurou verificar a adesão dos estudantes às atividades de ensino propostas, a frequência às aulas, as práticas adotadas pelas redes de ensino para evitar o abandono e a evasão escolar e identificar ações que ajudaram a

garantir a manutenção do vínculo entre os alunos e as escolas. Ao longo da pesquisa, surgiu a necessidade de avaliar ainda a gestão, sistematização e organização dos dados dos estudantes custodiados pelos estabelecimentos de ensino.

O projeto, que contempla informações das redes de ensino localizadas em 23 Estados e no Distrito Federal, teve a participação de 29 Tribunais de Contas que atuaram na coleta e na validação das informações, alcançadas por meio da aplicação de questionário às mais de 1,2 mil redes de ensino de todas as regiões do País selecionadas para compor a amostra. Isso permitiu construir um retrato fidedigno da realidade brasileira em relação à permanência e ao engajamento dos estudantes neste momento. Espera-se que essas informações sejam úteis a outros gestores, subsidiando a reflexão sobre suas ações.

No Espírito Santo, dos 79 jurisdicionados, não forneceram as informações solicitadas os municípios de Colatina, Fundão, Governador Lindenberg, Itapemirim, Iúna, Laranja da Terra, Marataízes, Marilândia, Mucurici, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, São Domingos do Norte, São Mateus, São Roque do Canaã, Sooretama e Vila Valério.

O abandono¹ e a evasão escolar² são duas grandes preocupações do contexto atual. O relatório “Planejamento das redes de ensino para a volta às aulas presenciais: saúde, permanência e aprendizado”, também elaborado pelo IEDE e o CTE-IRB em parceria com os Tribunais de Contas, e publicado em agosto de 2020, apontou o risco de abandono e evasão como o ponto crítico dentre os temas analisados. O estudo revelou que, na ocasião, a maioria das redes analisadas dizia ter conhecimento de quais eram os grupos de alunos mais vulneráveis e propensos a deixar a escola.

Estudos feitos por outras organizações também ajudam a dimensionar o desafio que o Brasil tem pela frente para garantir a permanência escolar de todas as crianças e jovens do País. O relatório “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil - um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação”, publicado pelo UNICEF e CENPEC em abril deste ano, indica que, em novembro de 2020, mais de 5 milhões de meninas e meninos de 6 a 17 anos não tiveram acesso à educação no País³. Desses, conforme o UNICEF, mais de 40% eram crianças

¹ Ocorre quando os estudantes param de frequentar as aulas durante o ano letivo.

² Ocorre quando os estudantes não se matriculam no ano seguinte.

³ Dados do IBGE – Pnad Covid-19, nov. 2020. Considerou-se não frequentando a escola crianças e adolescentes de 6 a 10 anos que declararam não frequentar a escola ou que

de 6 a 10 anos, faixa etária em que a educação estava praticamente universalizada antes da pandemia. A organização alerta para o risco de o País regredir mais de duas décadas no acesso de meninas e meninos à educação. Já a publicação “Education at a Glance 2021”, divulgada em setembro, mostra que **o Brasil é o País onde as escolas permaneceram fechadas por mais tempo em 2020 entre os 35 países analisados: 178 dias. A média dos países da OCDE foi de 48 dias.** O dado leva em consideração a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental.

De acordo com o “Relatório de Monitoramento Global da Educação 2020”, “nunca foi tão crucial tornar a educação um direito universal e uma realidade para todos” (UNESCO, 2020). Diante do contexto pelo qual o Brasil vem passando, é imprescindível direcionar o olhar para os estudantes que se encontram em risco de evasão escolar, de modo a não deixar ninguém para trás.

O projeto “Permanência Escolar na Pandemia” tinha quatro objetivos iniciais, que se tornaram cinco no decorrer da pesquisa. São eles:

- 1) realizar um levantamento da situação de frequência e/ou realização das atividades propostas aos estudantes no período de pandemia;
- 2) oferecer uma contribuição efetiva, por parte dos Tribunais de Contas, para a disseminação de informações relevantes acerca da situação dos estudantes neste período;
- 3) mapear redes de ensino cujas medidas para prevenir a evasão e o abandono escolares estão frágeis;
- 4) identificar boas práticas de engajamento e busca ativa dos estudantes;
- 5) mapear redes com sistemática consistente e detalhada de controle da frequência dos alunos e da participação nas atividades pedagógicas propostas.

A inclusão deste quinto objetivo ocorreu porque se verificou, ao longo da pesquisa, uma dificuldade das redes de ensino em relação à sistematização dos dados de seus alunos. Não há uma cultura de organização dessas informações a nível da Secretaria de Educação – elas acabam ficando somente no nível das escolas. O estudo revelou, como já evidenciado em trabalhos anteriormente realizados por este Tribunal de Contas (Processo TC 3330/2019), que, de modo

frequentavam a escola, mas não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior à entrevista feita com as famílias por telefone.

geral, as Secretarias de Educação, tanto municipais como estaduais, não têm conhecimento sobre a situação de frequência dos alunos e/ou realização das atividades propostas pelas escolas durante o período de ensino remoto.

3 Metodologia

Os Tribunais de Contas com jurisdição sobre Estados e Municípios tinham como objetivo pesquisar 10 redes de ensino, sendo a rede de ensino estadual e 9 redes de ensino municipais, conforme seleção realizada pelo IEDE para o estudo.

Este Tribunal de Contas, considerando o tempo disponibilizado para coleta e envio das informações, optou por incluir as 79 redes públicas de educação do Espírito Santo (a rede estadual e as 78 redes municipais).

Entre os dias 25/06/21 e 27/07/21⁴, os(as) secretário(as) de Educação de tais Municípios e Estados, ou técnicos da Secretaria designados por eles, responderam a um questionário on-line. As redes de ensino compartilharam o quantitativo de alunos que frequentaram as atividades remotas ou realizaram as atividades determinadas, encaminhando documentação comprobatória, que foi objeto de validação amostral.

Cabe ressaltar que as informações fornecidas foram auto declaratórias, sendo a validação realizada de forma amostral e com base na documentação fornecida pelos jurisdicionados, sem verificação in loco da veracidade das informações prestadas.

As análises realizadas pelo IEDE e demonstradas neste Relatório de Levantamento contemplam todos os municípios participantes do trabalho no Brasil de forma conjunta, visando evitar distorções, uma vez que o número de redes por estado é pequeno, individualmente eles não possuem validade estatística.

Maior detalhamento da metodologia encontra-se anexa a este Relatório.

4 Os achados da pesquisa

Dificuldade das redes de ensino em relação à sistematização dos dados

⁴ O prazo para resposta ao questionário, conforme o Ofício TC nº 2732/2021-7, foi, inicialmente, fixado em 16/07/2021, porém, em função da ausência de envio de resposta por partes de jurisdicionados, realizou-se a prorrogação do prazo para retificação da solicitação de informações.

O estudo “Permanência Escolar na Pandemia” possibilitou a construção de um retrato do País em relação à permanência e à participação dos estudantes durante o período de aulas remotas. Além disso, revelou quais as práticas de sistematização da frequência escolar adotadas pelas Secretarias de Educação no contexto de pandemia.

O plano amostral deste estudo incluiu 1.180 redes municipais de ensino⁵. Todas receberam, por e-mail, um questionário (disponível na íntegra no Anexo). Nele, a Secretaria de Educação deveria informar o quantitativo de estudantes matriculados no 5º e no 9º anos do Ensino Fundamental, bem como no 3º ano do Ensino Médio e, destes, quantos estavam, de fato, realizando as atividades pedagógicas propostas pelas escolas. Além disso, foi solicitado o envio de arquivos — em formato de planilha em Excel, imagem, ou arquivo de texto (doc. ou PDF) — comprovando a frequência dos alunos. O mês de referência foi abril de 2021, mas outra periodicidade era aceita, caso os dados fossem consistentes.

O objetivo, ao solicitar às redes de ensino esses documentos comprobatórios da frequência dos estudantes, foi assegurar a confiabilidade das informações utilizadas neste estudo. Os técnicos dos Tribunais de Contas, com o suporte e acompanhamento dos pesquisadores do IEDE e IRB, conduziram um criterioso processo de checagem de dados, que envolveu as seguintes etapas: 1. primeiro, acessavam a Planilha *Status*⁶, que continha o número de alunos matriculados e o total dos que estavam participando das atividades, segundo informações fornecidas pelas Secretarias de Educação por meio do questionário; 2. depois, verificavam os documentos e dados enviados pelas redes de ensino; e 3. atualizavam a Planilha *Status* com base na documentação analisada, inserindo o quantitativo de alunos que constava no documento enviado e validando tal dado, se convergente ou divergente com o número informado no questionário.

Era esperada a compatibilidade entre a quantidade de alunos matriculados e a quantidade de alunos frequentes informados no questionário com os dados registrados nos documentos comprobatórios. Porém, não foi o que aconteceu. As equipes dos TCs identificaram equívocos de preenchimento das questões, o que exigiu correções e interlocuções constantes com as Secretarias de Educação ao longo de todo o processo de levantamento dos dados. Uma

⁵ O plano amostral originalmente previsto incluía 1.272 redes municipais de ensino.

⁶ Planilha em Excel automatizada, construída pela equipe do IEDE, para facilitar o processo de validação dos dados por parte dos TCs.

inconsistência, por exemplo, dizia respeito às respostas sobre os quantitativos de matriculados e de frequentes: em alguns casos, o número de estudantes participando das aulas remotas superava o de matriculados, algo impossível.

Esse processo inicial de checagem dos documentos sugeriu que muitas Secretarias de Educação não possuíam um registro de controle dos alunos e, mediante o pedido dos Tribunais de Contas, enviaram documentos destinados a outras finalidades. Muitos eram das próprias escolas, como, por exemplo: foto do diário de classe do professor; foto das atividades impressas enviadas aos alunos; planilha com informações a nível do aluno, dentre outros. Nesses casos, diante da inviabilidade operacional de se verificar, aluno por aluno, quem estaria realizando as atividades propostas pela escola, foi analisada a razoabilidade do documento e se, a partir dele, as redes teriam condições de chegar aos percentuais informados no questionário.

Considerando a diversidade no formato dos arquivos enviados, houve a necessidade de uma capacitação adicional conduzida pelo IEDE sobre os critérios que deveriam ser utilizados pelos técnicos dos TCs na validação dos documentos e a rigidez necessária neste processo, a fim de que todos adotassem um mesmo padrão de checagem. As equipes foram orientadas a solicitar às Secretarias de Educação informações adicionais caso os documentos recebidos não fossem suficientes para a aferição. Em alguns casos, a rede optou por enviar um novo arquivo, considerado por ela mais fidedigno.

Houve ainda redes de ensino que não enviaram quaisquer documentos ou encaminharam arquivos em branco. Nesses casos, a equipe do TC entrava em contato com a Secretaria de Educação por telefone e, caso fosse confirmada a não existência de um controle de frequência dos estudantes, essa informação era adicionada na Planilha *Status* e a rede era desconsiderada do estudo. No total, 213 Municípios foram excluídos por essa razão.

No Espírito Santo, das 63 redes que responderam, 6 Municípios foram excluídos da análise pela confirmação da não existência de um controle de frequência dos estudantes.

Reitera-se que, dentre os principais achados do estudo, está a falta de controle da frequência dos estudantes durante o ensino remoto e a dificuldade generalizada das redes em sistematizar os dados. Pelo que se pode perceber ao longo da pesquisa, não há uma cultura de sistematização de dados a nível das redes de ensino no Brasil. Esse é um aspecto que merece bastante atenção,

uma vez que um número significativo de Secretarias de Educação não comprovou ter conhecimento sobre quantos e quais são os estudantes em risco de evasão escolar. O controle de frequência e a busca ativa, muitas vezes, ficam a cargo somente das escolas.

Tal conclusão já havia sido observada no Levantamento de Processo TC 3330/2019, no qual verificou-se que, para a maioria dos municípios capixabas “informações a respeito dos alunos matriculados em sua rede, tais como código INEP, série, turno, escola e localização, não foi possível prestá-las, uma vez que este nível de informação não se encontrava de forma completa e consolidada na secretaria municipal de educação, sendo necessário solicitar a informação às escolas da rede”.

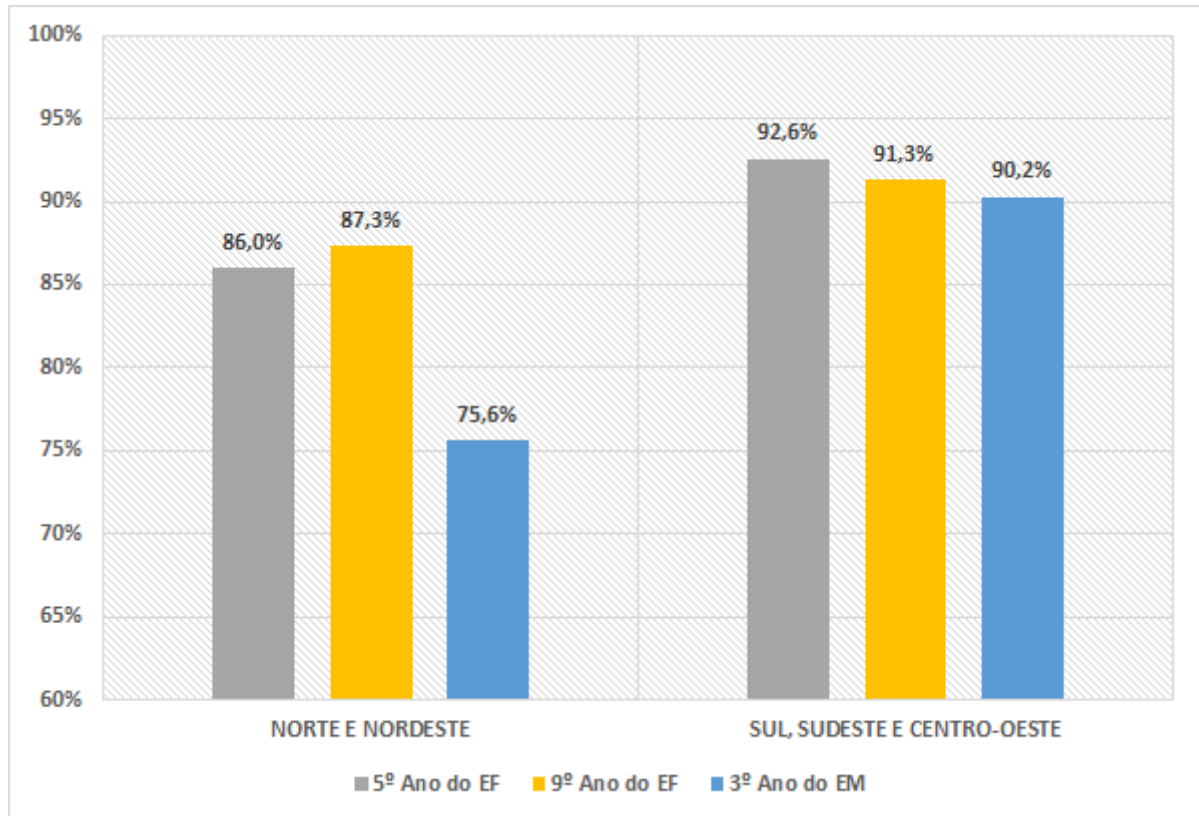
O que a pesquisa descobriu sobre a situação de participação dos alunos na pandemia

O estudo “Permanência Escolar na Pandemia” jogou luz sobre a situação de participação dos estudantes das redes municipais e estaduais nas atividades pedagógicas propostas pelas escolas durante o ensino remoto. Para ilustrar a realidade do País, os resultados foram divididos em três momentos, sendo: 1. Situação de participação dos estudantes nas redes estaduais; 2. Situação de participação dos estudantes nas capitais; e 3. Situação de participação por região do Brasil. As informações são referentes aos estudantes do 5º ano e do 9º ano do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio.

Como explicitado, a inconsistência de muitos dados e documentos apresentados pelas redes de ensino inviabilizou considerar no indicador todos os Municípios inicialmente presentes no plano amostral. No caso das redes municipais, os percentuais das regiões consideram as respostas de 723 redes para o 5º ano do Ensino Fundamental e de 477 para o 9º ano, ressaltando que uma mesma rede de ensino pode ter sido considerada tanto no 5º como no 9º ano.

Resultados gerais das redes estaduais

Gráfico 1: Média de participação dos alunos nas redes estaduais



Base total de respondentes: 10 redes estaduais, sendo Centro-Oeste: 2; Nordeste: 4; Norte: 1; Sudeste: 1; Sul: 2.

O gráfico 1 demonstra a média de participação dos estudantes nas redes estaduais de ensino do País nas atividades propostas pelas escolas durante a pandemia. São informações referentes ao 5º e ao 9º ano do Ensino Fundamental, bem como ao 3º ano do Ensino Médio. Para as redes estaduais⁷, assim como para as capitais, os resultados foram reportados por regiões — Estados do Norte e Nordeste juntos e Estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste juntos. Essa estratégia foi utilizada para garantir a desidentificação das respostas a nível das redes.

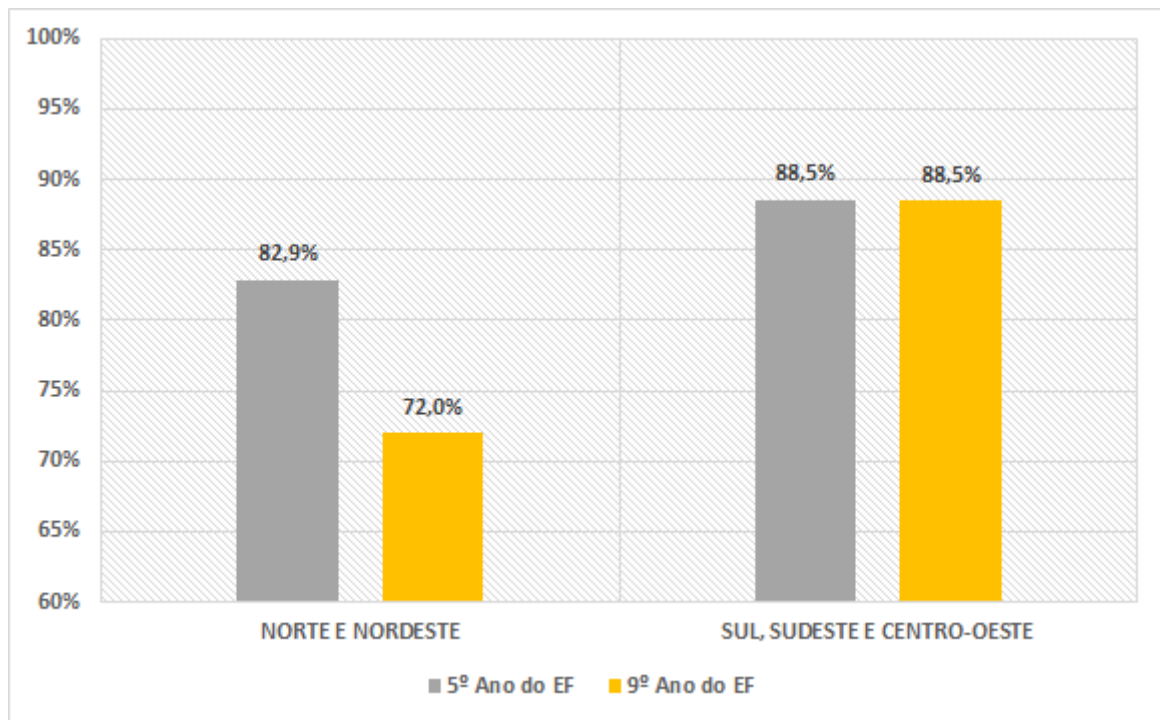
Os resultados obtidos apontam que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, quando comparadas às regiões Norte e Nordeste, tiveram mais sucesso em manter os alunos engajados nas atividades pedagógicas das escolas durante o ensino remoto. No entanto, apesar de o resultado parecer positivo, principalmente para o 5º ano do Ensino Fundamental, é importante destacar que, mesmo nessa etapa, há um contingente razoável de alunos sem participar e/ou que não participou das atividades propostas. Em um contexto pré-pandemia,

⁷ O nome das redes estaduais utilizadas neste estudo encontram-se a seguir, por ordem alfabética: Alagoas, Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Paraná, Piauí, Santa Catarina e São Paulo.

onde as taxas de evasão e abandono escolares eram quase nulas nos anos iniciais do Ensino Fundamental, a rede possuir um índice de 10% de alunos inativos durante o ensino remoto é uma situação alarmante⁸, que exige adoção de medidas pelo Poder Público visando à reversão desse quadro.

Resultados gerais das capitais

Gráfico 2: Média de participação dos alunos nas capitais



Base total de respondentes: 14 redes de capitais, sendo Centro-Oeste: 1; Nordeste: 6; Norte: 2; Sudeste: 4; Sul: 1.

O gráfico 2 demonstra a participação dos estudantes nas atividades propostas pelas escolas das redes municipais de ensino das capitais brasileiras durante o período remoto/híbrido. Optou-se também por agrupar os resultados por regiões a fim de não permitir a identificação das respostas. Para as análises, foram utilizados dados de 14 redes de ensino⁹. O 3º ano do Ensino Médio não foi considerado, pois a oferta dessa etapa é de responsabilidade dos Estados e não dos Municípios.

O padrão observado segue o mesmo das redes estaduais: regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste com índices mais elevados de participação e regiões Norte e Nordeste com percentuais mais baixos. Além disso, as médias do 5º ano do

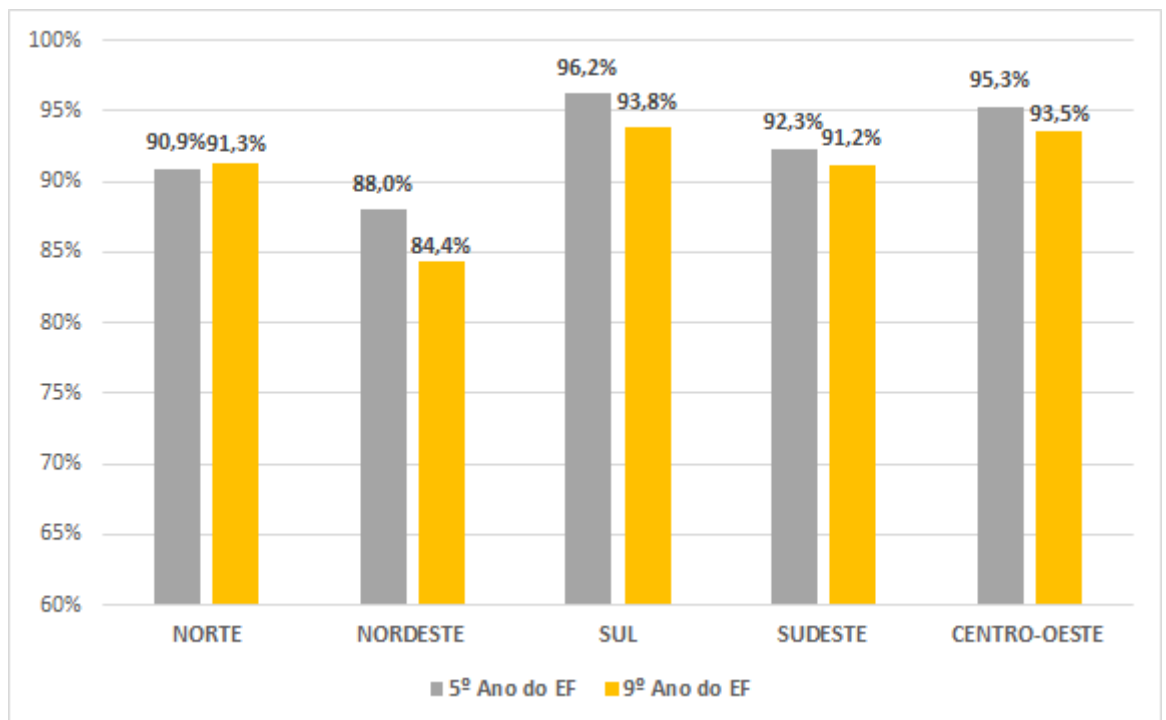
⁸ Situação que se torna ainda mais desafiadora quando considerada a possibilidade de superestimação dos dados declarados pelas redes.

⁹ Os nomes das capitais encontram-se a seguir, por ordem alfabética: Aracaju/SE, Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, João Pessoa/PB, Natal/RN, Palmas/TO, Porto Velho/RO, Rio de Janeiro/RJ, São Luís/MA, São Paulo/SP, Teresina/PI e Vitória/ES.

Ensino Fundamental são mais altas que as do 9º ano. Esses já eram resultados esperados. Todavia, chama a atenção o fato de que quase 30% dos alunos do 9º ano do Ensino Fundamental de escolas municipais do Norte e Nordeste estavam sem participar das atividades escolares durante o período de realização da pesquisa (o mês de referência foi abril de 2021). Apesar de as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentarem índices de participação mais elevados, a situação também é preocupante, uma vez que, em um contexto pré-pandemia, as taxas de evasão e abandono nessa etapa encontravam-se abaixo de 10%.

Resultados gerais das redes municipais por região do Brasil

Gráfico 3: Média de participação dos alunos por região



Base total de respondentes para o 5º ano: 723 redes municipais, sendo Centro-Oeste: 111; Nordeste: 171; Norte: 132; Sudeste: 171; Sul: 138.

Base total de respondentes para o 9º ano: 477 redes municipais, sendo Centro-Oeste: 69; Nordeste: 164; Norte: 93; Sudeste: 95; Sul: 56.

O gráfico 3 apresenta a participação dos estudantes do 5º e do 9º ano do Ensino Fundamental nas atividades pedagógicas propostas pelas escolas durante o período de ensino remoto e/ou híbrido. Em todas as regiões, o 5º ano apresentou um percentual de participação mais elevado quando comparado ao 9º ano — exceto na região Norte. A região Sul foi a que obteve mais sucesso em manter os alunos engajados nas atividades pedagógicas durante a pandemia,

apresentando percentuais de 96,2% e 93,8% para o 5º e 9º ano, respectivamente. Apesar de a taxa mais baixa de participação ter sido registrada no Nordeste, nota-se um percentual alto de alunos em risco de evasão em todas as regiões, situação que inexistia no contexto pré-pandemia.

Para o cálculo dessa média de participação (número de alunos participantes divididos pelo número de alunos matriculados) por região do Brasil, foi considerada a média dos percentuais de todos os Municípios de uma determinada região. Por exemplo, para a região Norte, gerou-se a média dos percentuais de 138 Municípios. Caso fosse considerada a média ponderada das regiões, os resultados seriam diferentes.

Como a pesquisa buscou trazer um panorama nacional da situação de participação dos estudantes durante o ensino remoto, o plano amostral foi construído de forma que os resultados obtidos representassem a realidade do Brasil. Foi definido, para cada uma das regiões do País, o número de Municípios que deveriam responder aos questionários, com titulares e substitutos. Apesar dos inevitáveis casos de não resposta — como mencionados anteriormente — o princípio da aleatoriedade não foi violado, o que faz com que os resultados mostrados acima estejam muito próximos da realidade. Apenas para ter um parâmetro do que os resultados ilustram, foram calculados os intervalos de confiança (apresentados na Tabela 1), considerando a variabilidade das respostas obtidas.

Tabela 1. Taxa de participação dos alunos nas regiões considerando o intervalo de confiança

REGIÃO	5º ANO	9º ANO
	Taxa de participação (IC*)	Taxa de participação (IC)
NORTE	89% a 93%	89% a 93%
NORDESTE	87% a 91%	84% a 89%
SUL	95% a 98%	91% a 97%
SUDESTE	91% a 94%	89% a 94%
CENTRO-OESTE	92% a 96%	91% a 96%

*Intervalo de confiança calculado.

O estudo buscou, ainda, trazer informação sobre as situações mais precárias de participação dos estudantes por região do País, criando um alerta àquelas que

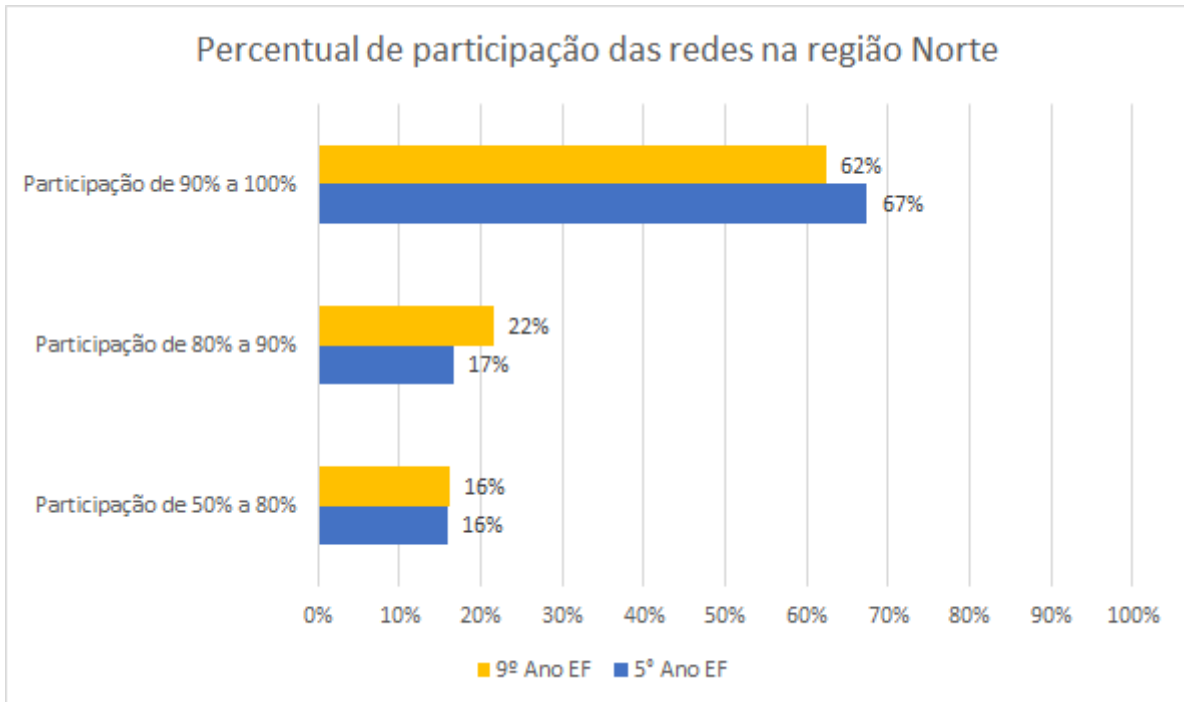
necessitam de um olhar atento para os estudantes em risco de evasão escolar. Para a apresentação dos dados, foram criadas três categorias, sendo: 1. redes com percentual de participação entre 90% e 100%, situação mais favorável; 2. redes com percentual de participação entre 80% e 90%; 3. redes com percentual de participação abaixo de 80%, situação mais grave.

Os gráficos dispostos abaixo indicam que a região Sul apresentou o maior percentual de redes com participação dos estudantes entre 90% e 100%. Para o 5º ano do Ensino Fundamental, 87% das redes registraram participação de mais de 90% dos estudantes nas atividades propostas (correspondendo a 120 Municípios utilizados nas análises dessa região); para o 9º ano, esse percentual alcançou 82% (o que corresponde a 46 Municípios).

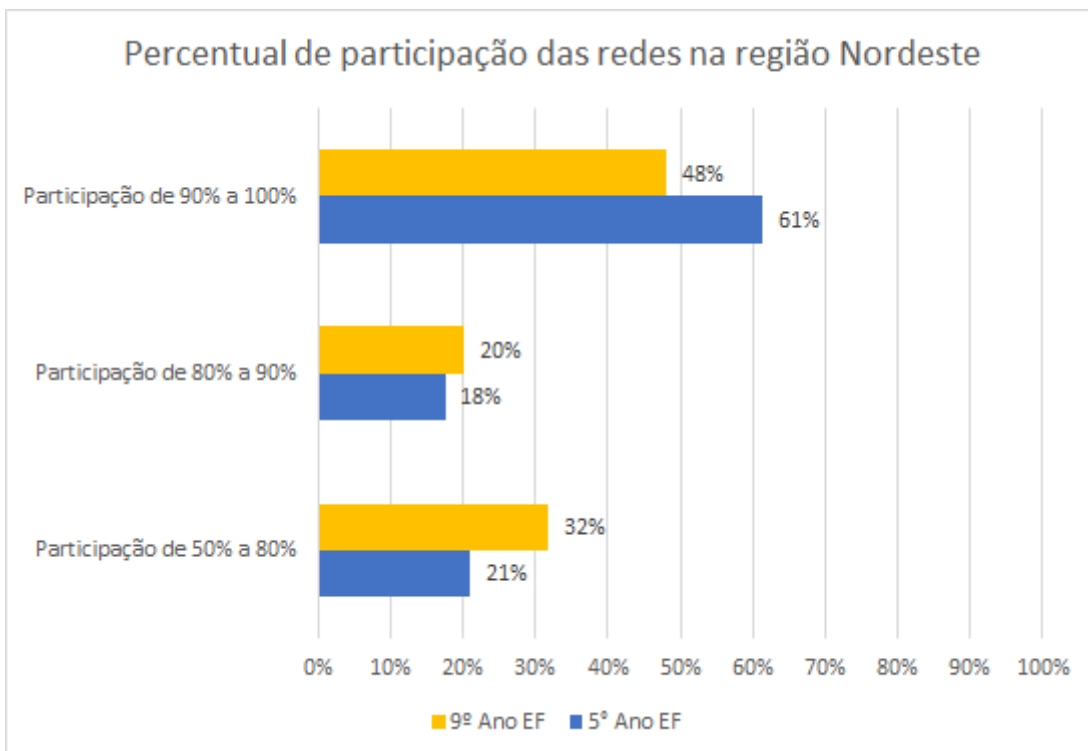
A região Centro-Oeste também apresentou índices mais elevados de participação dos alunos comparativamente às demais regiões do País. De um total de 111 redes que atendem a alunos do 5º ano, 92 apresentaram dados que indicam que mais de 90% dos estudantes dessa etapa de ensino estavam realizando as atividades pedagógicas propostas (83% da amostra).

Apesar dessas regiões terem apresentado os cenários mais favoráveis em relação à manutenção do vínculo entre aluno e escola, não se pode considerá-los adequados. Muito pelo contrário: um percentual de 10% dos alunos sem participação nas aulas/atividades remotas é preocupante e requer atenção. E, quanto antes houver a atuação da rede de proteção, com engajamento dos gestores públicos, envolvimento dos atores intersetoriais e conscientização das famílias, maior será o potencial de sucesso para prevenir que esses casos se transformem, de fato, em números de evasão escolar.

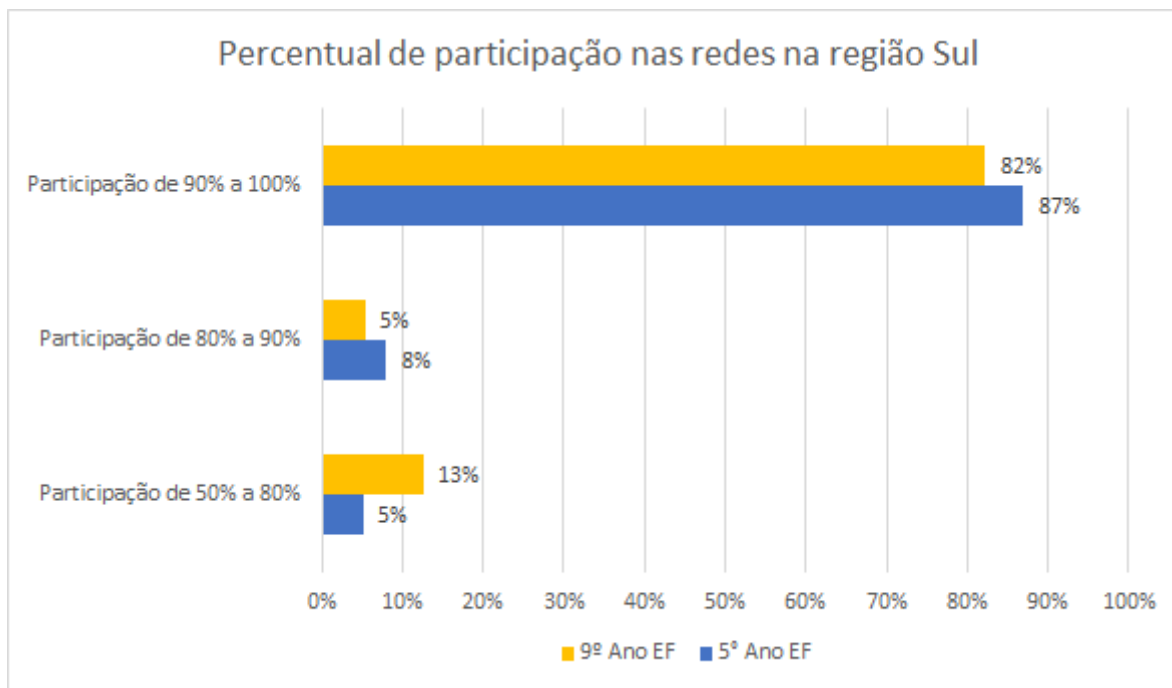
A situação mais crítica foi registrada na região Nordeste, vez que apenas 61% das redes analisadas apresentaram percentual de participação de alunos acima de 90% para o 5º ano. Para o 9º ano, menos da metade dos Municípios da amostra conseguiram manter o vínculo com, pelo menos, 90% de seus alunos matriculados. E, em 32% das redes de ensino contempladas na amostra deste estudo, os registros referentes ao 9º ano indicam que as atividades propostas foram realizadas por menos de 80% dos alunos no Nordeste.



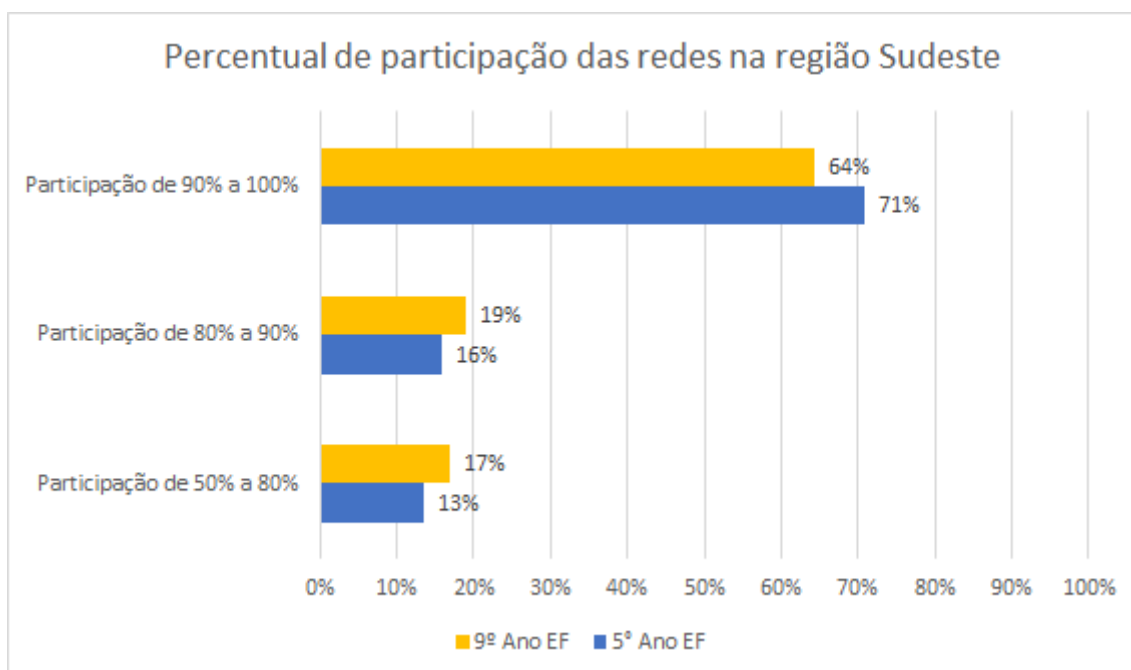
Base total de respondentes para o 5º ano: 132 redes municipais da região Norte.
Base total de respondentes para o 9º ano: 93 redes municipais da região Norte.



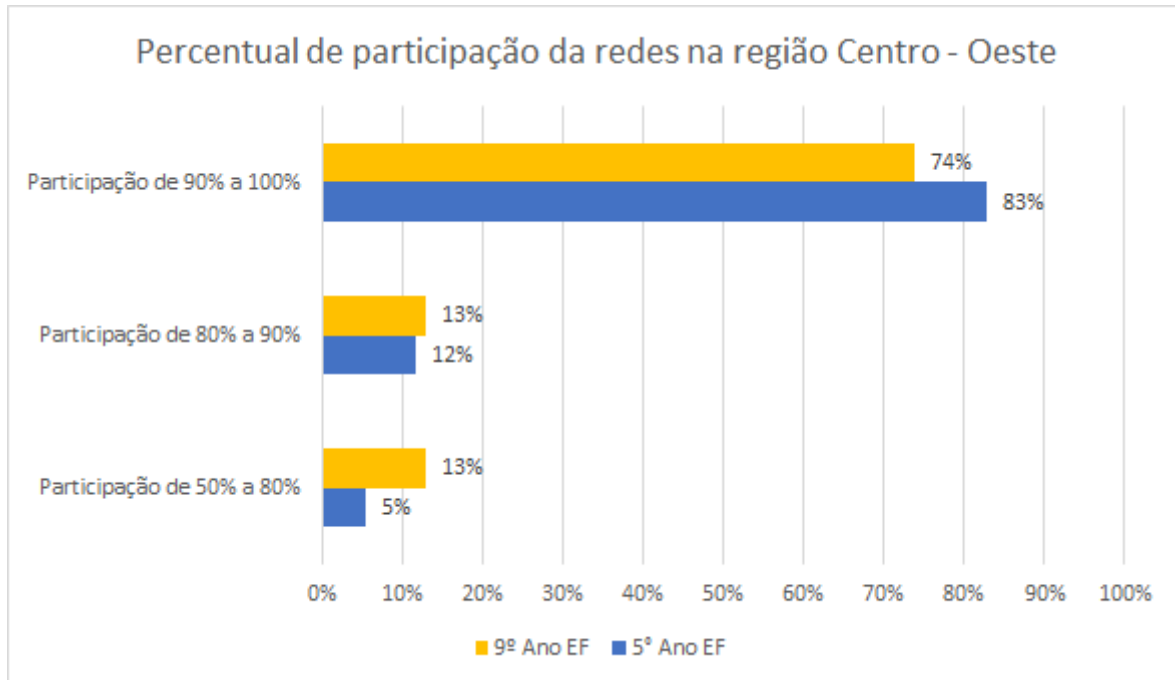
Base total de respondentes para o 5º ano: 171 redes municipais da região Nordeste.
Base total de respondentes para o 9º ano: 164 redes municipais da região Nordeste.



Base total de respondentes para o 5º ano: 138 redes municipais da região Sul.
Base total de respondentes para o 9º ano: 56 redes municipais da região Sul.



Base total de respondentes para o 5º ano: 171 redes municipais da região Sudeste.
Base total de respondentes para o 9º ano: 95 redes municipais da região Sudeste.



Base total de respondentes para o 5º ano: 111 redes municipais da região Centro-Oeste.

Base total de respondentes para o 9º ano: 69 redes municipais da região Centro-Oeste.

Os números apresentados nos gráficos impressionam: se antes da pandemia as taxas de atendimento às crianças e adolescentes de 6 a 14 anos vinham se elevando, gradativamente, ao longo desses anos de vigência do Plano Nacional de Educação (Lei Federal nº 13.005/2014), a pandemia tem mostrado seu potencial deletério de desfazer os avanços que se vinha sentindo nessa área. Os gráficos mostram que, em todas as regiões, há registros de Municípios cujas redes de ensino mantêm menos de 80% de seus alunos realizando as atividades da sua escola.

Impedir que esses estudantes que não participaram das atividades escolares durante a pandemia se transformem em estatísticas da evasão escolar não é tarefa simples, e, apenas com atuação proativa e constante dos gestores públicos, da comunidade escolar e dos demais atores intersetoriais da busca ativa escolar, será possível evitar retrocessos na trajetória pela universalização da educação básica às crianças e adolescentes no País.

Práticas das redes de ensino durante a pandemia

A etapa seguinte da pesquisa consistiu, a partir do mapeamento das práticas das redes de ensino, em identificar aquelas que apresentaram boa sistematização do controle de frequência dos alunos e que conseguiram

assegurar a participação de todos, ou quase todos, os estudantes nas aulas (online ou presencial) ou na realização das atividades impressas disponibilizadas.

Uma vez identificadas as redes de destaque nesses dois quesitos, foram realizadas entrevistas com os(as) Secretários(as) de Educação e/ou com gestores(as) da pasta indicados por eles. O intuito foi compreender as ações adotadas pelas Secretarias de Educação para manter o engajamento dos alunos durante o período de ensino remoto e também as práticas em relação à coleta e organização dos dados de frequência desses estudantes.

Onze redes de ensino participaram dessa etapa da pesquisa, com a presença de, ao menos, uma por região para contemplar diferentes realidades e a diversidade de contextos: Aimorés/MG, Cabreúva/SP, Caravelas/BA, Eugenópolis/MG, Italva/RJ, Ji-Paraná/RO, Lucas do Rio Verde/MT, Nova Brasilândia D'Oeste/RO, Ribeira/SP, Rodeio/SC e Santana de Parnaíba/SP.

Embora não possam receber a denominação de 'rede de referência', visto que a metodologia aplicada neste estudo não teve como objetivo realizar as checagens necessárias para garantir essa classificação, as boas práticas identificadas nos relatos têm o potencial de servir de exemplo ou inspiração às redes que buscam formas de aprimorar sua metodologia de enfrentamento à evasão escolar.

Apesar de nenhuma das redes participantes do Estado do Espírito Santo terem sido eleitas como exemplos de sucesso, as experiências dessas 11 redes servem de boas práticas a serem seguidas pelas redes capixabas.

A pesquisa qualitativa foi conduzida pelos pesquisadores do IEDE, sendo o roteiro utilizado para tal dividido em três grandes blocos: 1. Monitoramento e sistematização das informações; 2. Ações para garantir a frequência e participação escolar dos alunos; e 3. Iniciativas de busca ativa junto aos alunos em risco de evasão. As práticas identificadas a partir das entrevistas estão compiladas a seguir, as quais foram citadas por, pelo menos, uma das redes de ensino contempladas nesta etapa da pesquisa.

Práticas em relação ao monitoramento e sistematização das informações

- Aos alunos sem acesso à internet, foram disponibilizadas atividades impressas. No momento de buscar os conteúdos nas escolas, os pais ou responsáveis assinavam uma lista de controle. Caso não pudessem ir até a unidade de ensino, havia carros da Secretaria de Educação para a entrega do

material na casa do aluno e também para a posterior retirada. Essa foi uma estratégia útil, principalmente, para atender aos estudantes que vivem na zona rural.

- Uso de planilhas on-line salvas no Google Drive, em que a escola fazia o lançamento da frequência do estudante e a Secretaria de Educação tinha acesso ao dado de forma ágil, em tempo real.
- Criação de uma cultura de sistematização de informações, em que todos os professores inseriam os dados de frequência de seus alunos diretamente na planilha disponibilizada pela Secretaria de Educação e salva no Google Drive.
- Formação com os professores para orientá-los sobre o uso das plataformas on-line tanto para a gravação de conteúdos e aulas como para a organização de informações sobre os estudantes.

Práticas para garantir a frequência e a participação escolar dos alunos

- Parceria entre o professor e as famílias, com contato frequente, principalmente, via WhatsApp.
- Atendimento individualizado dado ao estudante, por meio, principalmente, de vídeo-chamadas.
- Abertura dos laboratórios de informática das escolas para os alunos dos anos finais do Ensino Fundamental, sem acesso a computador e/ou internet em casa, para que pudessem acompanhar as aulas on-line.
- Uso constante das redes sociais para comunicação com os estudantes e para o envio de conteúdos pedagógicos.
- Ações específicas da Secretaria de Educação para manter o engajamento dos alunos e dos responsáveis durante o ensino remoto, tais como os programas “Plantão de Dúvidas” e “Professor Me Liga”.
- Acompanhamento semanal, feito pelas escolas, das atividades realizadas pelos alunos.

Práticas de busca ativa junto aos alunos em risco de evasão

- Apoio da Secretaria de Educação às escolas para buscar alunos em risco de evasão.

- Ações de intersetorialidade (parceria da Secretaria com Assistência Social e com o Conselho Tutelar).

5 Considerações finais e implicações para políticas públicas

O projeto “Permanência Escolar na Pandemia” foi criado com o objetivo principal de mapear a situação dos estudantes das redes municipais e estaduais de ensino em relação à participação em aulas on-line e entrega de atividades impressas durante a pandemia, a fim de compreender quantos alunos continuaram conectados com a escola no período e quantos não. Ao longo da pesquisa — que aconteceu entre maio e setembro de 2021 —, identificou-se que grande parte das secretarias de Educação do País não tinha, de forma sistematizada e organizada, informações sobre a frequência dos estudantes vinculados à sua rede de ensino. Essa realidade trouxe novos achados para esta pesquisa, como a identificação de redes com uma boa sistematização dos dados, e a constatação de que ainda há muito a se melhorar nesta seara, dada a ausência (ou quase ausência) de um monitoramento da frequência dos alunos no nível das redes de ensino.

No Espírito Santo, das 63 redes que responderam, 6 Municípios foram excluídos da análise pela confirmação da não existência de um controle de frequência dos estudantes.

Quando solicitadas a enviar documentos comprobatórios da frequência dos estudantes, parte das redes não possuía tal registro; outras encaminharam documentos (como foto do diário de classe dos professores ou de atividades entregues aos alunos) que não atendiam aos requisitos mínimos para que fossem validados como consistentes aos fins a que se propunham. Uma minoria enviou planilhas ou outros arquivos que, de fato, mostravam quantos estudantes, do total de matriculados na rede, estavam participando das atividades propostas. Isso evidenciou que, na maioria dos municípios do País, o controle sobre a participação dos estudantes ao longo da pandemia ficou apenas a cargo das escolas.

Esse é um ponto muito preocupante revelado pelo estudo, já que essas informações deveriam ser também de ciência das redes de ensino, inclusive, para que pudessem identificar quais são as escolas sob sua responsabilidade em que os alunos estão menos engajados e que, por isso, precisam de um suporte maior para evitar casos de abandono e evasão escolar. No Espírito

Santo, dos 79 jurisdicionados, não forneceram as informações solicitadas os municípios de Colatina, Fundão, Governador Lindenberg, Itapemirim, Iúna, Laranja da Terra, Marataízes, Marilândia, Mucurici, Rio Bananal, Rio Novo do Sul, São Domingos do Norte, São Mateus, São Roque do Canaã, Sooretama e Vila Valério.

Conforme evidenciado na Metodologia, as informações foram solicitadas por meio do Ofício TC 2732/2021. Os jurisdicionados tiveram do dia 25/06/2021 ao dia 27/07/2021 para responder por meio do link encaminhado.

Em relação à permanência dos estudantes em si, foco inicial do estudo, foram identificadas realidades diferentes pelo País: a região Sul é a que apresentou o percentual mais alto de participação dos alunos no 5º ano do Ensino Fundamental, na rede municipal, com 96%. Na sequência, ficaram as regiões Centro-Oeste (95%), Sudeste (92%), Norte (91%) e Nordeste (88%). No 9º ano do Ensino Fundamental, os percentuais foram mais baixos do que os registrados no 5º ano — exceto na região Norte do País (91%): Sul (94%), Centro-Oeste (93%), Sudeste (91%), Nordeste (84%).

Em um primeiro momento, esses números, superiores a 80%, podem parecer altos, mas, na realidade, não são. É preciso analisá-los em perspectiva aos índices que o Brasil tinha de atendimento escolar em 2019, antes da pandemia de Covid-19. Naquele ano, de acordo com o Anuário Brasileiro da Educação Básica, do Todos pela Educação, 99,7% das crianças e jovens de 6 a 14 anos estavam na escola. Tal número indica que o acesso educacional nessa faixa etária estava praticamente universalizado. Apenas a título de exemplificação, hoje, a região Sul, que possui o percentual mais alto de participação no 5º ano (96%), ainda está distante da taxa de atendimento da população de 6 a 14 anos que o Brasil tinha há quase uma década, em 2012, com 98%. No Nordeste, o estudo revela que, já nos anos iniciais, mais de 10 a cada 100 alunos não tiveram contato frequente com as escolas — não participaram de atividades online ou realizaram tarefas impressas — ao longo da pandemia. Esses estudantes correm risco de evadir do sistema. E, caso isso se confirme nos próximos meses, o Brasil estará diante de um cenário dramático.

O estudo “Cenário da Exclusão Escolar no Brasil – um alerta sobre os impactos da pandemia da Covid-19 na Educação”, publicado em abril de 2021 pelo UNICEF com o CENPEC, indicou que, em novembro de 2020, mais de 5 milhões

de crianças e jovens não tiveram acesso à educação no Brasil¹⁰, número que indica um retrocesso de quase 20 anos. Este estudo do IEDE em parceria com o CTE-IRB e os Tribunais de Contas não estima qual o montante, em números absolutos, de meninas e meninos fora da escola atualmente. Mas, pelos percentuais de permanência escolar encontrados nas regiões, a pesquisa sugere que o Brasil realmente pode retroceder décadas no acesso de crianças e jovens à educação se não houver políticas públicas céleres que priorizem essa questão.

Uma das contribuições deste estudo é ajudar na identificação das regiões prioritárias, que precisam de ações contundentes para se evitar uma evasão em massa dos estudantes. Nesse sentido, o Nordeste certamente é uma delas. Em relação às etapas de ensino, os dados mostram que os desafios já são grandes no 5º ano do Ensino Fundamental, mas se intensificam no 9º ano e ainda mais no 3º ano do Ensino Médio. Como as redes municipais, em geral, não ofertam o Ensino Médio (a etapa é de responsabilidade da rede estadual), este estudo traz os dados referentes a dez redes estaduais, que tiveram os dados e documentos validados pelos pesquisadores.

Nas redes estaduais da região Norte e Nordeste, o índice de participação no 3º ano do Ensino Médio foi de 75,6%. Nas redes do Sul, Sudeste e Centro-Oeste, foi de 90,2%. Esses índices também são um alerta, especialmente em razão do contexto já desafiador do Ensino Médio brasileiro, em que a universalização do acesso ainda estava longe de ser atingida antes mesmo da pandemia. O Anuário Brasileiro da Educação Básica mostra que, em 2019, 92,5% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados na escola, mas somente 71,1% cursando o Ensino Médio (os demais estavam em séries anteriores).

Outra frente do estudo foi entender as ações das redes do país que apresentavam boa sistematização dos dados e bom engajamento dos estudantes, conseguindo garantir a participação de todos eles ou de quase todos. Para isso, foram conduzidas entrevistas com 11 redes de ensino.

Dentre as práticas consideradas importantes pelas redes para aferir a frequência dos alunos durante o ensino remoto, destacaram-se: adoção de lista de assinatura dos pais e/ou responsáveis para controle da retirada e devolução de atividades impressas; uso de planilhas on-line do Google Drive alimentadas pelas escolas e acompanhadas pelas Secretarias de Educação; e formação dos educadores para o uso das plataformas on-line. No caso das práticas específicas

¹⁰ Dados do IBGE – Pnad Covid-19, nov. 2020.

para manter os alunos motivados e diminuir o risco de evasão, as redes foram unânimes em ressaltar a importância da parceria com as famílias e de realizarem, ao longo de todos os meses de escolas fechadas, contato frequente com os alunos e os responsáveis por meio de redes sociais, WhatsApp, ligações, ou mesmo através de visitas domiciliares àqueles que não possuíam recursos tecnológicos e/ou não respondiam às tentativas de comunicação.

Apesar de nenhuma das redes participantes do Estado do Espírito Santo terem sido eleitas como exemplos de sucesso, a experiência das 11 redes escolhidas em nível nacional pode servir como exemplo de boas práticas a serem seguidas pelas redes capixabas.

Espera-se, por fim, que os resultados deste estudo possam sensibilizar os gestores educacionais sobre a urgência de se criar uma cultura de monitoramento e sistematização de dados no nível da Secretaria de Educação, para que a pasta possa realizar um acompanhamento adequado da situação dos estudantes e, a partir disso, oferecer a cada escola o suporte necessário para garantir que nenhuma criança ou jovem seja deixado para trás.

6 Encaminhamentos

Considerando o exposto neste Relatório de Levantamento, propõe-se ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo os seguintes encaminhamentos:

- I. Autorizar a utilização dos resultados desse levantamento na composição de eventuais matrizes de risco, como forma de subsidiar trabalhos futuros a serem desenvolvidos por esta Corte de Contas; e
- II. Considerar, na Seleção de Ações de Controle, a ação de controle contida no anexo a este Relatório para futuros trabalhos deste Tribunal de Contas, ao qual, sugere-se seja dado sigilo. (...)"

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **acompanho o entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas e VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte deliberação que submeto à sua consideração.

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

1. ACÓRDÃO TC-122/2022:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, ante as razões expostas, em:

1.1. AUTORIZAR a utilização dos resultados desse levantamento na composição de eventuais matrizes de risco, como forma de subsidiar trabalhos futuros a serem desenvolvidos por esta Corte de Contas;

1.2. CONSIDERAR, na Seleção de Ações de Controle, a ação de controle contida no anexo a este Relatório para futuros trabalhos deste Tribunal de Contas, ao qual dever ser dado sigilo;

1.3. ARQUIVAR os presentes autos após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 17/02/2022 – 6ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo (relator), Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, Domingos Augusto Taufner, Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANÁSTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões