



Voto do Relator 06460/2019-6

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 03330/2019-2

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Levantamento

Setor: GAC - Rodrigo Coelho - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho

Criação: 09/12/2019 11:08

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 Guaçuá, PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari, PMGL - Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba, PMI - Prefeitura Municipal de Ibirajú, 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 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 Vila Velha, SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Viana, SME - Secretaria Municipal de Educação de São Mateus

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

PROCESSO TC: 3330/2019

U.G.: 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 Ibirajú, 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 -

**Gabinete do Conselheiro
Rodrigo Coelho do Carmo**

Prefeitura Municipal de Rio Bananal, PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul, 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 Roquedo 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 Vila Velha, SEMED – Secretaria Municipal de Educação de Viana, SME - Secretaria Municipal de Educação de São Mateus

CLASSIFICAÇÃO: Fiscalização – Levantamento

**CONTROLE EXTERNO – FISCALIZAÇÃO –
LEVANTAMENTO – OFERTA E DEMANDA DE VAGAS
DAS REDES PÚBLICAS DE ENSINO – REGIME DE
COLABORAÇÃO - DETERMINAR – RECOMENDAR –
DAR CIÊNCIA.**

O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Trata-se de Fiscalização na modalidade Levantamento, prevista no Plano Anual de Fiscalização de 2019, item 4.2.2 Educação, Diretriz V: “Levantar e analisar oferta e

demanda por vagas nas redes públicas estadual e municipais de ensino, considerando os níveis, etapas e modalidades da educação básica, sua distribuição nos estabelecimentos de ensino, quantitativo de profissionais e as evoluções nos indicadores pertinentes”, realizada pela equipe da Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública – **SecexSES**.

Nesse contexto, a presente fiscalização incluiu as secretarias municipais de educação dos 78 municípios do Estado e a Secretaria de Estado da Educação, com objetivo de conhecer o planejamento a médio prazo da oferta de vagas nas redes municipais e estaduais de ensino em todas as etapas (Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio), bem como a coordenação de informações entre os municípios e o estado para o melhor planejamento da rede de ensino.

A equipe de auditoria elaborou o Relatório de Levantamento 00012/2019, contemplando dados de 2015 a 2019. As informações de 2015 a 2018 foram obtidas por meio de consulta aos dados públicos que foram disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e as informações referentes a 2019, foram obtidas por meio de questionário enviado aos jurisdicionados por meio digital.

O questionário contou com questões abertas, tratando de colaboração entre as redes de ensino municipais e a estadual, e questões sobre a existência de sistema informatizado de gestão da educação que centralizasse as informações permitindo a realização do planejamento da rede de ensino.

Além dessas questões abertas, o questionário apresentou duas planilhas em formato *excel* para serem preenchidas com base nas informações referentes a 2019, a Planilha de Escolas e a Planilha de Alunos. A primeira planilha, que deveria ser respondida por todos os jurisdicionados, solicitou informações sobre a oferta e demanda de vagas, por turno, por ano de ensino e por escolas da rede de ensino, estas últimas contendo informações de endereço e de geolocalização.

A equipe traçou um panorama geral da rede pública do Espírito Santo. Levantou-se que a rede estadual de ensino é composta de 446 escolas e as redes públicas municipais de 2.258 escolas. Dessas, 968 se encontram em zona rural e 1736 em zona urbana:

Quantitativo de **Escolas** por Rede em 2019

	 ESTADUAL	 MUNICIPAL	
RURAIS	92	876	968
URBANAS	354	1.382	1.736
TOTAL	446	2.258	2.704

Fonte: Tabela elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública –SecexSES

Em relação ao número de alunos matriculados, a equipe de auditoria levantou que a rede estadual de ensino conta com 239.375 matrículas, enquanto as redes municipais possuem 520.670 matrículas. Destas matrículas, 65.117 se referem à zona rural e 694.928 à zona urbana.

	 ESTADUAL	 MUNICIPAL	
RURAIS	11.536	53.581	65.117
URBANAS	227.839	467.089	694.928
TOTAL	239.375	520.670	760.045

Fonte: Tabela elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Educação e Segurança Pública –SecexSES

A equipe de fiscalização ressaltou algumas limitações decorrentes do trabalho:

- I. Os dados referentes aos anos de 2015 a 2018 foram extraídos do INEP e, portanto, provenientes de fonte oficial. No entanto, os dados de 2019, obtidos por meio do questionário enviado aos jurisdicionados, são auto declaratórios, não tendo sido validados.
- II. Não foi analisada, nem considerada nas análises, a infraestrutura das escolas.
- III. Também não fizeram parte da análise informações relativas ao quantitativo de profissionais do magistério e sua distribuição dentro da rede.

- IV. Não foi considerado na análise as rotas de transporte escolar nem especificidades, tais como relevo, geografia, clima e urbanização. Por tal razão, as distâncias utilizadas nas análises se referem à distância em linha reta, e não à distância viária.
- V. Em reuniões prévias, realizadas com algumas Secretarias de Educação na fase de planejamento do trabalho, houve narrativas de escolas preteridas pelos alunos, por problemas de infraestrutura, entre outros. Tal informação não foi apurada para fim de consideração nas análises.
- VI. Para a análise proposta foram utilizadas unicamente as matrículas. Não foi considerada a demanda manifesta¹ nem a busca ativa².
- VII. A informação da distância do aluno em relação à escola ficou prejudicada, uma vez que a maioria dos municípios não possui a geolocalização/endereço dos alunos, de forma centralizada na Secretaria de Educação.
- VIII. Houve dificuldade de obtenção de dados confiáveis sobre as redes de ensino. A título exemplificativo, mesmo no censo escolar (microdados – INEP) observa-se ausência de algumas informações, como matrículas sem a indicação da série. As informações identificadas como incompletas foram excluídas das análises.
- IX. Nos dados encaminhados por meio das planilhas, foram identificadas informações preenchidas com metodologia diversa dentro de um mesmo município, adotando diferentes parâmetros de preenchimento para escolas pertencentes a uma mesma rede. Isso indica que as informações referentes às escolas podem não terem sido preenchidas por apenas uma pessoa. Portanto, os dados devem ser interpretados com certa reserva, principalmente pelo fato de não terem sido validados, conforme já informado.

Ao concluir a Fiscalização, opinaram, no Relatório de Levantamento, por determinação e recomendações a jurisdicionados, com vistas ao fortalecimento da educação básica pública no Estado.

Em continuidade ao atendimento ao rito regimental, foi elaborada a **Instrução Técnica Conclusiva 05050/2019**, entendendo que o Levantamento atingiu o objetivo proposto. Além disso, possibilitou a constatação de alguns pontos merecedores de atenção e que demonstram a existência de deficiência na colaboração entre a rede de ensino estadual e as redes municipais.

¹ Demanda manifesta refere-se à demanda por vagas na rede de ensino público na qual os pais ou responsáveis procuraram a instituição de ensino, manifestando seu interesse pela vaga.

² Busca Ativa é a ação de municípios e estados de identificação de crianças e adolescentes, em idade de escolaridade obrigatória, fora da escola, ajudando-os a entrar, voltar ou permanecer na escola.

**Gabinete do Conselheiro
Rodrigo Coelho do Carmo**

A partir das tais constatações a **Secex SES**, reiterando os termos e encaminhamentos presentes no Relatório de Levantamento 00012/2019, apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

Dessa forma, reitera-se os termos e encaminhamentos presentes no Relatório de Levantamento 00012/2019 e sugere-se ao Plenário desta Corte de Contas as seguintes propostas:

- i. Determinar ao Estado do Espírito Santo, por intermédio da Secretaria de Estado da Educação – SEDU, com base no art. 1º, XVI da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 329, §7º do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, que defina e passe a adotar de modo permanente, no prazo máximo de 1 (um) ano, formas de colaboração com os municípios, visando o planejamento conjunto da oferta de vagas na educação pública e eventual redimensionamento das redes de ensino, em especial no Ensino Fundamental, conforme art. 10, II da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);
- ii. Recomendar aos municípios que não possuem sistema informatizado de gestão escolar a sua adoção, a fim de permitir o planejamento e a gestão de sua rede de ensino;
- iii. Recomendar às Secretarias Municipais de Educação que passem a exigir de seus alunos, dentre a documentação obrigatória no momento da matrícula, os códigos de instalação elétrica ou de água/esgoto de sua residência, de forma a permitir a geolocalização dos alunos de sua rede;
- iv. Recomendar o envio de cópia integral do relatório, incluindo anexos e apêndices pertinentes, ao secretário de estado da educação, prefeitos e secretários municipais de educação, para ciência do resultado apurado neste levantamento, e, sobretudo, para subsidiar o planejamento da rede educacional no Estado; e
- v. Recomendar, por fim, ao Plenário deste Tribunal de Contas que dê ampla e irrestrita publicidade do presente levantamento, inclusive disponibilizando, no portal, ferramenta de acesso facilitado para visualização dos dados.

Em atendimento aos preceitos legais e regimentais, o presente processo foi submetido à análise do **Ministério Público Especial de Contas**, que se manifestou por meio do Parecer 05961/2019 aquiescendo aos termos da Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 5050/2019.

Ato contínuo, os autos foram remetidos a este gabinete para prolação do voto.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Breve contextualização acerca da atuação dos Tribunais de Contas e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis da ONU.

Instituída em setembro de 2015 pelos 193 países membros das Nações Unidas, entre eles, o Brasil, a **Agenda 2030** contempla 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas integradas. Os Objetivos foram baseados nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que estabeleciam metas para o período entre 2000 e 2015 e obtiveram avanços consideráveis na redução da pobreza global, no acesso à educação e à água potável. Considerando a experiência bem sucedida, a ONU propôs dar continuidade ao trabalho já realizado, traçando novas metas para os próximos 15 anos. Surgiram assim os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Os ODS estabelecem práticas a serem adotadas pelos países membros para fomentar o desenvolvimento sustentável no mundo. Cada Objetivo e suas respectivas metas abordam aspectos diferentes que convergem pelo fato de serem essenciais para a viabilidade de uma sociedade sustentável. São eles:



É sabido que os debates em torno da construção da paz, do combate à fome e à miséria extrema e em favor de um modelo de crescimento econômico continuado, mas que preserve o planeta, sempre estiveram presentes na ONU e fazem parte da agenda de trabalho das **Entidades de Fiscalização Superiores (EFS)** de todo o mundo. A partir do estabelecimento desses Objetivos, esses problemas passam a ser enfrentados globalmente, mas por meio de políticas locais que abrangem as dimensões econômica, social e ambiental.

De acordo com o Tribunal de Contas da União – TCU, os desafios colocados dizem respeito a toda a sociedade e cabe às instituições governamentais criar as condições para o alcance dos objetivos e metas, por meio de políticas públicas efetivas.

O papel das EFS nesse processo foi definido em reuniões da Organização Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (Intosai), em discussões na Organização das Nações Unidas (ONU) e da Olacefs, entidade que representa as EFS latino-americanas e do Caribe. Em resumo, tem-se que cabe às EFS avaliar os sistemas de monitoramento, incluindo, a preparação dos governos para a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), **realizar auditorias de desempenho em programas e políticas que contribuam para o alcance dos objetivos**, ser modelo de transparência e *accountability*, bem como avaliar e dar suporte à implementação do ODS 16, que trata da Paz e da Justiça e instituições eficazes³.

Ademais, recentemente foi aprovada, no XXIII Congresso da Organização Internacional de EFS, a **Declaração de Moscou**⁴ em que reconhece a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas A/RES/69/228 “*Promoção e Fomento da eficiência, accountability, a eficácia e a transparência da administração pública mediante o fortalecimento das Entidades de Fiscalização Superiores*”. Na oportunidade, as Entidades de Fiscalização Superiores reafirmaram o compromisso de contribuir de forma significativa, por meio de auditorias independentes, com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável conforme estabelecido na Declaração de Abu Dhabi.

Nesse contexto, esta Corte de Contas vem aprimorando e aperfeiçoando suas análises e atuação. Inaugurada no âmbito das Contas de Governador, a avaliação de resultado da execução das políticas públicas implementadas pelo Executivo

³ Disponível em: O TCU e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – Objetivos para transformar o mundo. [file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/t203768/Downloads/folder_ODS_web_final%20(1).pdf)

⁴ Disponível em: https://irbcontas.org.br/wpfd_file/declaracao-de-moscou-2019-traducao_livre/

Estadual tornou-se um caminho sem volta. Além disso, o objetivo do Tribunal é ampliar as análises para passar a avaliar, também, a execução das políticas públicas municipais.

Conforme anteriormente consignado, este Levantamento encontra-se inserido no bojo das Contas de Governador deste exercício, assim como prevista no Plano Anual de Fiscalização 2019.

Para além das Contas, esta Fiscalização vai ao encontro do preconizado nas metas para o **Objetivo 4 – Educação de Qualidade**, qual seja: *assegurar a **educação inclusiva e equitativa e de qualidade**, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.*

O **ODS 4⁵** contempla todos os níveis de educação e tem como fundamental a promoção de uma educação inclusiva, igualitária e baseada nos princípios de direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A promoção da capacitação e empoderamento dos indivíduos é o centro deste objetivo, que visa ampliar as oportunidades das pessoas mais vulneráveis no caminho do desenvolvimento.

A seguir as metas do Objetivo 4 – Educação de Qualidade:

4.1 Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos completem o ensino primário e secundário livre, equitativo e de qualidade, que conduza a resultados de aprendizagem relevantes e eficazes;

4.2 Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário;

4.3 Até 2030, assegurar a igualdade de acesso para todos os homens e mulheres à educação técnica, profissional e superior de qualidade, a preços acessíveis, incluindo universidade;

⁵ ODS 4 - Educação de Qualidade;

4.4 Até 2030, aumentar substancialmente o número de jovens e adultos que tenham habilidades relevantes, inclusive competências técnicas e profissionais, para emprego, trabalho decente e empreendedorismo;

4.5 Até 2030, eliminar as disparidades de gênero na educação e garantir a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação profissional para os mais vulneráveis, incluindo as pessoas com deficiência, povos indígenas e as crianças em situação de vulnerabilidade;

4.6 Até 2030, garantir que todos os jovens e uma substancial proporção dos adultos, homens e mulheres estejam alfabetizados e tenham adquirido o conhecimento básico de matemática;

4.7 Até 2030, garantir que todos os alunos adquiram conhecimentos e habilidades necessárias para promover o desenvolvimento sustentável, inclusive, entre outros, por meio da educação para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida sustentáveis, direitos humanos, igualdade de gênero, promoção de uma cultura de paz e não violência, cidadania global e valorização da diversidade cultural e da contribuição da cultura para o desenvolvimento sustentável;

4.a Construir e melhorar instalações físicas para educação, apropriadas para crianças e sensíveis às deficiências e ao gênero, e que proporcionem ambientes de aprendizagem seguros e não violentos, inclusivos e eficazes para todos;

4.b Até 2020, substancialmente ampliar globalmente o número de bolsas de estudo para os países em desenvolvimento, em particular os países menos desenvolvidos, pequenos Estados insulares em desenvolvimento e os países africanos, para o ensino superior, incluindo programas de formação profissional, de tecnologia da informação e da comunicação, técnicos, de engenharia e programas científicos em países desenvolvidos e outros países em desenvolvimento;

4.c Até 2030, substancialmente aumentar o contingente de professores qualificados, inclusive por meio da cooperação internacional para a formação de professores, nos países em desenvolvimento, especialmente os países menos desenvolvidos e pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

Diante deste cenário, releva registrar a importância do primoroso trabalho desenvolvido pela SecexSES. Uma fiscalização pioneira, inovadora e paradigmática, que dá luz aos novos caminhos a serem trilhados por toda Corte.

II.2 Do Levantamento

Inicialmente importa destacar que Levantamento é um instrumento de fiscalização previsto no art. 51⁶, III da Lei Complementar nº 621/2012 (Lei Orgânica deste Tribunal) e disciplinado pela Resolução TC nº 279/2014, utilizado para conhecer a organização e o funcionamento dos jurisdicionados desta Corte de Contas, dos sistemas, programas, projetos e atividades governamentais, no que se refere aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais; bem como identificar ações, fatos ou atos a serem fiscalizados; avaliar a viabilidade da realização de fiscalizações e subsidiar o planejamento de fiscalização a ser realizada pelas unidades técnicas, bem como a formação de cadastro dos órgãos e entidades jurisdicionados .

Nos termos da referida Resolução, o levantamento não tem por finalidade constatar impropriedades ou irregularidades. Entretanto, se durante a realização do trabalho, tais constatações ocorrerem, o fato deve ser comunicado ao titular da unidade técnica, que avaliará a conveniência e a oportunidade de aprofundar os exames acerca das impropriedades ou irregularidades durante o levantamento ou proporá a realização de outra ação de controle com vistas a concluir a análise dos fatos identificados.

⁶ Art. 51. Constituem instrumentos de fiscalização:

(...)

III - levantamentos;

Nesse sentido, conforme dito alhures, o objetivo desta Fiscalização é levantar e analisar oferta e demanda por vagas nas redes públicas estadual e municipais de ensino, considerando os níveis, etapas e modalidades da educação básica, sua distribuição nos estabelecimentos de ensino e evolução nos indicadores pertinentes.

II. 2.1 – Visão Geral da Educação Básica: etapas e modalidades de ensino

A **educação básica no Brasil**, nos termos do inciso I do art. 208 da Constituição Federal⁷, se refere à **escolaridade obrigatória para crianças e adolescentes de 4 a 17 anos**. Assim, o Poder Público é obrigado a oferecer à totalidade das crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos ensino **gratuito**, da Pré-Escola ao Ensino Médio. A creche, apesar de não pertencer às etapas de ensino compreendidas na Educação Básica, também é de obrigatoriedade para o Poder Público, devendo atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de zero a 3 anos até 2024, segundo a Lei Federal nº 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024.

Conforme bem pontuado no Relatório sob análise, a garantia pelo Poder Público da Educação traz, no entanto, grandes desafios, quantitativos e qualitativos para as três esferas federativas. **Quantitativos**, em relação ao **aumento da oferta** correspondente à demanda efetiva e potencial, especialmente nas etapas de ensino ainda sem suficiente cobertura. **Qualitativos**, em relação à garantia de acesso, de alfabetização na idade certa, de permanência e de sucesso escolar com efetiva aprendizagem; e à eliminação da distorção idade-série, da retenção, da evasão e do abandono, ou seja, de alcançar qualidade social.

A Educação Básica, consoante dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei Federal nº 9.394/96), é estruturada por etapas e modalidades de ensino,

⁷ Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria

englobando a **Educação Infantil, o Ensino Fundamental obrigatório de nove anos e o Ensino Médio**, conforme se denota:

1) Educação Infantil: compreende 2 fases – Creche e Pré-Escola e constitui a etapa inicial da Educação Básica.

A **Creche** é a fase destinada a atender crianças de zero a **3 anos**. Por sua vez, a **Pré-Escola** está incluída na faixa da obrigatoriedade e do atendimento público gratuito, devendo atender a universalidade das crianças de **4 a 5 anos**.

Conforme pontuado pela área técnica, a **Pré-Escola** representa um dos maiores desafios à implementação da Educação Básica, sobretudo para os Municípios, prioritariamente responsáveis por esta fase da Educação Infantil. Assim como a da Creche, a qual, embora não incluída na obrigatoriedade, é amplamente demandada e de igual incumbência municipal mediante oferta gratuita.

A Educação Infantil mantido pelos municípios deve contar com a cooperação técnica e financeira da União e do respectivo estado.

2) Ensino Fundamental: divide-se em **Anos Iniciais**, consistindo no **1º ao 5º ano do Ensino Fundamental**, voltada a **crianças de 6 a 10 anos**, e em **Anos Finais**, que compreende o **6º ao 9º ano do Ensino Fundamental**, voltado a pré-adolescentes de **11 a 14 anos**.

Esta etapa da Educação Básica é de incumbência prioritária dos municípios, com corresponsabilidade dos estados, aos quais cabe assegurar sua oferta. O desafio de inclusão de crianças nesta etapa de ensino é o que melhor vem sendo vencido, considerando o alto percentual de matriculados, em todo o país, restando os desafios de manter aberto o acesso com oferta correspondente à demanda efetiva e potencial e de alcançar a almejada qualidade social.

A qualidade que promove o fluxo escolar regular nesta etapa, sem interrupções no percurso dos estudantes, é que virá a propiciar que adolescentes com 17 anos de

idade, da faixa obrigatória de escolarização, estejam concluindo a etapa seguinte, o Ensino Médio. Esta qualidade social supõe, igualmente, a garantia do acesso de jovens e adultos que a ele não tiveram acesso na idade considerada adequada.

Assim como a Educação Infantil, o Ensino Fundamental mantido pelos Municípios também deve contar com a cooperação técnica e financeira da União e dos respectivos estados.

3) Ensino Médio: voltada a adolescentes de 15 a 17 anos, configura a etapa final e de consolidação da Educação Básica. É de incumbência prioritária dos estados, cabendo-lhes assegurar sua oferta a todos que o demandarem.

II.2.2 Da Metodologia utilizada no Levantamento

A partir da definição do objetivo da Fiscalização, a equipe de auditoria levantou as informações de 2015 a 2018 por meio de consulta aos dados públicos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, especialmente o Censo Escolar e os indicadores educacionais - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, Taxa de Abandono Escolar e a Taxa de Distorção Idade-Série.

Para obtenção dos dados relativos a 2019, a SecexSES encaminhou questionário às secretarias municipais de educação e à Secretaria de Estado da Educação – SEDU -perquirindo os seguintes questionamentos:

Q1 - Há regime de colaboração entre as redes de ensino municipal e estadual local, que possibilite a oferta do ensino, nos diversos níveis, segundo diretrizes definidas conjuntamente, objetivando a otimização dos espaços?

Objetivo 1 - Verificar se o microplanejamento de rede é feito de forma integrada entre as redes municipais e estadual de ensino, de forma a possibilitar troca de informações e cooperações que permitam o planejamento da oferta da rede de ensino pública no Espírito Santo em todas as etapas de ensino.

Q2 - A Unidade Jurisdicionada possui sistema informatizado de gestão da educação, que centralize as informações de forma a permitir a realização do planejamento de sua rede de ensino?

Objetivo 2 – Verificar se o ente federativo possui sistema informatizado de gestão da educação, que viabilize a organização da demanda, por etapa e modalidade, possibilite um diagnóstico da situação e aponte alternativas para uma eventual necessidade de redimensionamento da rede de ensino.

Q3 - A capacidade física da rede de ensino local (municipal e estadual) é suficiente para o atendimento da demanda por vagas nas diversas etapas do ensino?

Objetivo 3 - Verificar como está o aproveitamento, a distribuição e a suficiência da estrutura física das redes de ensino municipais e estadual no atendimento da demanda por vagas (há necessidade de expansão ou de reorganização?)

Q4 - Há correlação entre a estrutura adotada pela rede de ensino e os indicadores de qualidade da educação, tais como IDEB, taxa de abandono escolar e distorção idade série?

Objetivo 4 - Verificar o impacto do planejamento da rede de ensino na qualidade do ensino ofertado.

Q5 - A matrícula dos alunos nas redes de ensino atende ao que preconizam suas normas, no que tange à distância entre a localização da escola e o endereço do aluno?

Objetivo 5 - Verificar se a alocação da demanda pelas vagas existentes atende aos normativos sobre distâncias mínimas e máximas que podem ser percorridas por alunos (a pé ou por meio de transporte escolar).

II. 2.3 Da análise dos resultados do Levantamento

Seguindo a metodologia dos trabalhos de auditoria realizados, passo a apreciar as análises técnicas aos questionamentos realizados:

II. 2.3.1 – Questão 1. Há regime de colaboração entre as redes de ensino municipal e estadual local, que possibilite a oferta do ensino, nos diversos níveis, segundo diretrizes definidas conjuntamente, objetivando a otimização dos espaços?

Depreende-se do Relatório de Levantamento 00012/2019 que 42 municípios responderam haver cooperação e 36 responderam de forma negativa.

Todavia, conforme constatado pela área técnica, na leitura das descrições do processo de troca de informações no referido regime de colaboração, ficou verificado que os processos narrados não correspondiam com os procedimentos de

um regime de colaboração que possibilitasse a oferta do ensino, nos diversos níveis, segundo diretrizes definidas conjuntamente, objetivando a otimização dos espaços. A título exemplificativo, alguns dos municípios que responderam “sim” justificaram sua resposta com a adoção do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo – PAES, fato que, por si só, segundo o Relatório, não comprova a existência de colaboração entre as redes para fins de microplanejamento, uma vez se tratar de um programa de ação pedagógica.

Diante disso, foram realizadas análises adicionais sobre a situação de oferta e demanda nas redes municipais e estadual de ensino em que seria necessário um regime de cooperação para planejamento da oferta, que levaram em consideração: *i) Escolas que oferecem a mesma etapa de ensino em até 3 km de distância; ii) Transição do 9º ano do Ensino Fundamental para o 1º ano do Ensino Médio (2018-2019).*

Realizadas as análises, a equipe verificou elevado número de pares de escolas com etapas de ensino concorrentes numa mesma localidade, apontando, desta feita, para uma possível ausência de planejamento conjunto na oferta de vagas, representando uma **deficiência de comunicação entre as redes de ensino em vistas a um regime de colaboração previsto na legislação.**

Os trabalhos de auditoria apresentaram apontamentos acerca do regime de colaboração entre as redes de ensino estadual e municipais para o planejamento da oferta do Ensino Fundamental Anos Finais, etapa concorrente entre Estado e municípios, e o Ensino Médio, etapa prioritária do Estado, a seguir detalhados sob as seguintes perspectivas:

I - Oferta de vagas no 1º ano do Ensino Médio e nos anos finais do Ensino Fundamental:

Quanto à **oferta de vagas no 1º ano do Ensino Médio** (ou seja, a capacidade da rede estadual em acolher os alunos que foram aprovados no 9º ano do Ensino

Fundamental), a SecexSES constatou que há municípios em que o número de vagas é inferior, até 25%, em relação à quantidade de alunos aprovados, como é o caso de **Anchieta**. Entretanto, na **maior parte dos municípios o número de vagas ofertadas no 1º ano do Ensino Médio é superior ao número de alunos aprovados no 9º ano**. Em seis municípios (Vila Valério, Guaçuí, Pedro Canário, Divino de São Lourenço, Vitória e Santa Teresa) as vagas ultrapassam em **50%** a quantidade de alunos aprovados.

II – Taxa de ocupação no 1º ano do Ensino Médio e do 9º Ano do Ensino Fundamental:

Outro ponto que merece ser registrado refere-se à efetiva **ocupação no 1º ano do Ensino Médio**. A equipe de auditoria verificou que, mesmo em municípios em que o **número de vagas era inferior à quantidade de aprovados no 9º Ano do Ensino Fundamental**, nem todas as vagas foram ocupadas na rede estadual. Ainda no exemplo do município de Anchieta, observa-se que o **déficit** da oferta de vagas no **1º ano do Ensino Médio** era de 25%, porém, a ocupação, em 2019, foi de 88%, havendo, portanto, ainda vagas disponíveis.

Cabe ressaltar que a equipe não levou em consideração na análise a rede privada de ensino fundamental, o que representaria um aumento na demanda por vagas no ensino médio, o que pode justificar, por exemplo, o aumento da demanda por vagas no município de Marataízes que, apesar da oferta de vagas no 1º ano do Ensino Médio ser 48% superior ao número de aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental da rede pública de ensino, a taxa de ocupação verificada no 1º ano do Ensino Médio foi de 99%, ou seja, capacidade quase totalmente preenchida.

Registraram que o município de **Bom Jesus do Norte** foi o que apresentou a menor **taxa** de ocupação com apenas 30% das vagas no 1º ano do ensino médio estão ocupadas e a maior taxa é de 99%, em **Marataízes**.

Em análise global, ficou constatado que há uma oferta de **48.000 vagas no 1º ano do Ensino Médio** para uma quantidade de **38.689 aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental**. Ou seja, a rede de ensino pública estadual **oferta 24% de vagas a mais**. No entanto, a taxa de ocupação para o 1º ano do Ensino Médio é de 84%, o que indica que, para essa etapa, há demanda de alunos além daqueles aprovados no 9º ano do Ensino Fundamental nas redes de ensino público.

Ademais, ao cotejar os dados levantados, os resultados das análises realizadas, bem como dos questionários enviados pelos jurisdicionados e as entrevistas realizadas em algumas secretarias, a unidade técnica entendeu pela **deficiência de comunicação entre as redes para fins de planejamento conjunto da oferta de vagas**.

Nesse contexto, concluiu por ser fundamental a instituição de procedimentos formalizados que promovam a troca de informações entre as redes de ensino, visando a **melhor distribuição da oferta dentro da rede**, de forma a melhor aproveitá-la, frente à demanda por vagas no Espírito Santo.

Outrossim, reputo importante o aprofundamento sobre o precitado regime de colaboração. Neste sentido, passo à análise da legislação que rege o instituto.

II. 2.3.1.1 Do Regime de Colaboração

Inicialmente, importante consignar que o *Direito à Educação* se encontra inserido no rol dos direitos sociais, conforme preceitua o art. 6º da Carta Constitucional. O que significa, dizer que é parte essencial daquilo que o Estado deve garantir a seus indivíduos.

A fim de concretizar o direito fundamental à educação, o art. 205 da Constituição Federal (CF)⁸ estabelece que “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”.

Portanto, tem-se que a educação é um direito constitucionalmente assegurado a todos, inerente à dignidade da pessoa humana, bem maior do homem e por essa razão o Estado tem o dever de prover condições indispensáveis ao seu pleno exercício.

Pois bem. Partindo dessa premissa, o legislador constituinte disciplinou que a Educação Brasileira deve ser organizada em **regime de colaboração** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos do o art. 211⁹ da Carta Constitucional.

Além disso, definiu a divisão de competências quanto a oferta de ensino de cada unidade federativa, **delegando aos Municípios a responsabilidade, prioritariamente, pela Educação Infantil e Ensino Fundamental e aos Estados e o Distrito Federal, pelo Ensino Fundamental e Médio.**

Nesse sentido, seja por interpretação do artigo 205 da CF, que aponta para a necessidade de se trabalhar de **forma colaborativa** com a sociedade na oferta da

⁸ 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.

⁹ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

educação – **dever do estado e da família**, seja por força do art. 211, tem-se no **regime colaborativo uma premissa para a oferta dos serviços educacionais**.

No âmbito infraconstitucional, em consonância com a Carta Magna, a Lei Federal nº 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (**LDB**), também estabelece o regime de colaboração como instrumento a ser utilizado na organização dos sistemas educacionais dos entes federados.

O art. 8º da LDB preceitua que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em **regime de colaboração**, os respectivos sistemas de ensino. Seus parágrafos 1º e 2º, cabendo a União a coordenação da política nacional de educação e aos sistemas de ensino a liberdade de organização nos termos da LDB. Já os artigos 9º, 10 e 11 definem a incumbência de cada ente da federação no campo educacional.

Nessa mesma linha também se coloca o **Plano Nacional de Educação (PNE)** - Lei Federal nº 13.005/2014 -, artigo 7º¹⁰, ao ressaltar a importância de promover o **regime de colaboração como estratégia para o alcance das metas educacionais até 2024**.

Para além das disposições legais, buscando conceituações para melhor compreender o regime de colaboração, verifico que a legislação guarda certa imprecisão. A Constituição apresenta a expressão “**normas de cooperação**”, no

¹⁰ **Art. 7º** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano.

§ 1º Caberá aos gestores federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal a adoção das medidas governamentais necessárias ao alcance das metas previstas neste PNE.

§ 2º As estratégias definidas no Anexo desta Lei não elidem a adoção de medidas adicionais em âmbito local ou de instrumentos jurídicos que formalizem a cooperação entre os entes federados, podendo ser complementadas por mecanismos nacionais e locais de coordenação e colaboração recíproca.

§ 3º Os sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8º.

§ 4º Haverá regime de colaboração específico para a implementação de modalidades de educação escolar que necessitem considerar territórios étnico-educacionais e a utilização de estratégias que levem em conta as identidades e especificidades socioculturais e linguísticas de cada comunidade envolvida, assegurada a consulta prévia e informada a essa comunidade.

§ 5º Será criada uma instância permanente de negociação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 6º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Estados e respectivos Municípios incluirá a instituição de instâncias permanentes de negociação, cooperação e pactuação em cada Estado.

§ 7º O fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.

parágrafo único do artigo 23; **“regime de colaboração”**, quando trata da organização dos sistemas de ensino (art. 211) e ainda; **“formas de colaboração”**, no artigo 211, § 4º. Todavia, em que pese tais “impropriedades” técnicas, fato é que o legislador estabeleceu na **colaboração a forma de planejar e organizar o sistema educacional brasileiro**.

Nesse contexto, o termo regime de colaboração pode ser entendido como a terminologia utilizada para o trabalho articulado, coordenado e institucionalizado entre entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios) para garantir o direito à Educação Básica. Com ele, as esferas de governo têm **responsabilidade conjunta pelos estudantes daquele território e não apenas por redes ou sistemas educacionais específicos**¹¹.

E ainda, para Gilda Cardoso de Araújo¹² na colaboração federativa, as tomadas de decisões são conjuntas entre os entes com competências concorrentes e comuns, os quais definem atribuições e exercícios relativos às competências.

II. 2.3.2 – Questão 2. A Unidade Jurisdicionada possui sistema informatizado de gestão da educação, que centralize as informações de forma a permitir a realização do planejamento de sua rede de ensino?

A unidade técnica ressaltou a importância de sistema informatizado para fins de planejar e gerir as redes de ensino. Por meio de um software é possível gerenciar, de forma integrada, os processos administrativos e pedagógicos das escolas. Além disso, permite a organização da demanda, por etapa e modalidade, possibilitando um diagnóstico da situação presente e apontando alternativas para uma eventual necessidade de alteração.

¹¹ Disponível em <https://gestaoescolar.org.br/conteudo/2287/o-que-e-o-regime-de-colaboracao-e-como-ele-pode-beneficiar-a-educacao>. Acesso em 05/12/2019

¹² ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. Revista Retratos da Escola, Brasília, v.4, n.7, p.231-243. Jul/dez. 2010. Disponível em < <http://www.esforce.org.br> >.

Neste ponto de análise, a área técnica trabalhou com os municípios, uma vez que o Estado possui sistema informatizado da gestão da educação que permite à SEDU a obtenção de informações para realização do microplanejamento de sua rede.

Nesta perspectiva, o Relatório apontou que 62% (sessenta e dois por cento) dos municípios afirmaram possuir sistema informatizado de gestão da educação, no entanto, muitos deles não o utilizam para diagnosticar situações e apontar alternativas de soluções para a rede de ensino.

Dos 49 (quarenta e nove) municípios que informaram utilizar sistema informatizado de gestão da educação, apenas 5 (cinco) possuem informações sobre os alunos, permitindo o real diagnóstico da rede para, assim, poderem realizar seu microplanejamento. Tais municípios são: Boa Esperança, Divino de São Lourenço, Linhares, Nova Venécia e Vitória.

Ainda de acordo com o Relatório, para os demais municípios, quando solicitados a prestar 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.

Em relação aos municípios que informaram não possuir sistema informatizado de gestão da educação, a justificativa consistiu, em síntese, no aguardo da definição por parte do Governo do Estado do Espírito Santo quanto à disponibilização do sistema de gestão escolar que seria fornecido aos municípios que aderiram ao Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (PAES). Além do sistema do governo estadual, também foram citados outros sistemas de gestão, como o do Município de Vitória e o “Conviva” da Undime¹³.

¹³ União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

A equipe de fiscalização concluiu no sentido de que a utilização de um sistema informatizado de gestão escolar é fundamental para o planejamento, acompanhamento e execução de políticas da rede de ensino. Um sistema de gestão escolar em que deve, minimamente, centralizar as informações da rede, tais como matrículas, vagas, estrutura física e de pessoal, entre outras, permitindo a organização da demanda, por etapa e modalidade, dentro da oferta existente, possibilitando um diagnóstico da situação e apontando alternativas para uma eventual necessidade de redimensionamento da rede de ensino.

Nesse contexto, a equipe entende que não há uma gestão adequada da educação sem a utilização de um sistema informatizado. A centralização de informações na secretaria de educação é essencial para o conhecimento da situação da rede, permitindo planejamento de oferta e demanda, tomada de decisão e gestão. Tais fatos puderam ser constatados durante o processo de coleta e análise de informações, em que, dado o grande número de inconsistências nas informações recebidas dos municípios, análises mais consistentes ficaram comprometidas.

Por fim, a SecexSES concluiu por caber à SEDU, concomitantemente com a adoção de sistema informatizado de gestão de educação pelos municípios, a realização de estudo de viabilidade de compartilhamento de sistema, como, por exemplo, cessão de sistema na adoção ao PAES.

II. 2.3.3 – Questão 3. A Capacidade Física da Rede de Ensino Local (Municipal e Estadual) é suficiente para o atendimento da demanda por vagas nas diversas etapas de ensino?

Nesse quesito, a Equipe de Fiscalização ressaltou previamente que a ausência de um sistema informatizado de gestão de educação, que centralize na secretaria de educação as informações de sua rede, conforme relatado na questão de número 2, pode ter resultado em certa fragilidade quanto à confiabilidade dos dados enviados por alguns municípios. Quanto aos dados informados pela SEDU, por terem sido

**Gabinete do Conselheiro
Rodrigo Coelho do Carmo**

extraídos do Sistema Estadual de Gestão Escolar – SEGES, foram considerados “bons”.

O Relatório ressaltou ainda que, no caso dos municípios, verificou-se diversas inconsistências nas informações recebidas sobre a oferta e a demanda de vagas e, por se tratar de informações auto declaratórias, não houve qualquer tipo de correção ou alteração das informações prestadas. Outras observações foram pontuadas, demonstrando a fragilidade dos dados, especialmente em decorrência da ausência de um sistema informatizado. A equipe realizou as seguintes análises:

- *Taxa de Ocupação (porcentagem de vagas preenchidas em relação ao total)*
- *Atendimento ao limite de vagas permitido.*
- *Média de alunos por turma na Educação Infantil em 2019*
- *Escolas com turmas multisseriadas*
- *Escolas estaduais com número de matrículas inferior a 50 (cinquenta)*

Quanto à **taxa de ocupação das redes municipais de ensino**, o Relatório destaca a existência de diferença significativa entre elas e destacou que apesar de baixas taxas de ocupação não serem desejadas, uma vez que elas apontam a uma subocupação da rede; altas taxas de ocupação também são indesejadas. Em razão do movimento dos alunos entre as redes, da demanda não manifesta/reprimida e da busca ativa, redes de ensino que operam com taxa de ocupação técnica de 100% (consideradas as taxas acima de 95%) não possuem capacidade para atender todo o público alvo de seu município.

Com base nos dados levantado, o panorama da Taxa de Ocupação referente à **rede pública municipal** no Espírito Santo é o seguinte:

Etapa do Ensino	QTDE vagas ofertadas	Taxa de Ocupação
Creche	78.461	88%
Pré-Escola	115.263	85%

Gabinete do Conselheiro
Rodrigo Coelho do Carmo

Ensino Fundamenta - Anos Iniciais	269.497	79%
Ensino Fundamenta - Anos Finais	152.932	78%

Além disso, verificaram que, de forma geral, as observações tecidas acerca da taxa de ocupação das escolas das redes municipais de ensino também se aplicam à taxa de ocupação das escolas da rede estadual.

Destacaram os municípios que apresentaram **taxa de ocupação inferior a 60%** em todas as etapas de ensino ofertadas, quais sejam: **Alto Rio Novo, Anchieta, Boa Esperança, Governador Lindenberg, Ibitirama, Itarana, Mimoso do Sul, Muniz Freire, Rio Novo do Sul e Viana**. São 68.215 (sessenta e oito mil, duzentas e quinze) vagas, com uma ocupação média de 44% da capacidade.

Município	EDUCAÇÃO INFANTIL				ENSINO FUNDAMENTAL			
	Creche		Pré-escola		Anos iniciais		Anos finais	
	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação
Anchieta	2695	41%	2197	37%	6899	32%	3729	40%
Governador Lindenberg	840	45%	620	41%	1051	36%		
Muniz Freire	580	48%	1171	43%	2963	37%	1980	37%
Rio Novo do Sul	537	50%	345	43%	1708	42%		
Itarana	319	49%	502	44%	1040	45%		
Alto Rio Novo	363	46%	504	45%	1774	35%	140	54%
Mimoso do Sul	1368	48%	537	46%	1672	44%	834	43%
Boa Esperança	631	49%	912	47%	1813	48%	865	40%
Ibitirama	412	44%	638	49%	1585	48%	371	43%
Viana	3250	50%	4694	50%	10606	50%	6070	50%

Fonte: SecexSES.

No que tange à **rede estadual de ensino**, o Espírito Santo oferece 254.150 vagas, entre **Ensino Fundamental (anos finais de estaduais) e Ensino Médio**, e apresenta as seguintes taxas de ocupação:

Ensino Fundamental				Ensino Médio	
Anos Iniciais		Anos Finais		Vagas	Ocupação
Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação		
42440	72%	93310	81%	118400	79%

De maneira mais detalhada, o Relatório aponta, em relação ao ensino médio, que **13 municípios apresentaram taxa de ocupação inferior a 60%** das vagas, destacando, neste cenário **Bom Jesus do Norte**, cuja taxa de ocupação alcançou somente 33% das vagas ofertadas. Quanto as escolas estaduais de ensino fundamental anos finais, somente três municípios apresentaram número inferior a 60% das vagas ofertadas: Bom Jesus do Norte, com taxa de ocupação de 56%; Conceição da Barra e Pinheiros, ambos com taxa de ocupação de 45%. A seguir um panorama da rede estadual:

Taxa de ocupação da rede Estadual

Município	Ensino Fundamental				Ensino Médio	
	Anos Iniciais		Anos Finais		Vagas	Ocupação
	Vagas	Ocupação	Vagas	Ocupação		
Afonso Cláudio	620	70%	1330	70%	1080	60%
Águia Branca			490	60%	520	73%
Água Doce do Norte			805	70%	520	65%
Alegre	630	58%	1855	73%	1200	55%
Alfredo Chaves	220	73%	245	62%	520	47%
Alto Rio Novo			525	79%	360	71%
Anchieta			280	69%	1000	83%
Apiacá			35	65%	240	56%
Aracruz			1960	79%	2960	81%
Atílio Vivacqua					400	78%
Baixo Guandu			525	68%	880	74%
Barra de São Francisco	1240	24%	1505	68%	1280	73%
Boa Esperança	245	77%	770	76%	640	73%
Bom Jesus do Norte			140	56%	120	32%
Brejetuba	405	71%	1085	74%	720	59%
Cachoeiro de Itapemirim	3245	84%	6300	86%	5080	83%
Cariacica	7910	87%	12600	88%	9720	87%
Castelo			175	76%	1200	71%
Colatina	215	72%	1680	79%	3440	79%
Conceição da Barra	895	49%	805	45%	1400	68%
Conceição do Castelo			910	78%	360	80%
Divino de São Lourenço	195	75%	280	71%	200	49%
Domingos Martins	410	82%	980	73%	1240	78%
Dores do Rio Preto			560	74%	400	58%
Ecoporanga	705	51%	1890	69%	1040	72%
Fundão			350	91%	400	77%
Governador Lindenberg	495	72%	875	75%	480	56%
Guaçuí			280	74%	920	76%
Guarapari	110	90%	1680	79%	3880	78%
Ibatiba			630	94%	440	88%
Ibiraçu	245	63%	735	78%	440	62%
Ibitirama	270	62%	630	73%	320	65%

**Gabinete do Conselheiro
Rodrigo Coelho do Carmo**

Iconha			385	76%	480	83%
Irupi	120	83%	665	78%	320	75%
Itaguaçu	270	31%	840	60%	600	55%
Itapemirim	190	80%	875	85%	920	78%
Itarana	270	44%	805	65%	400	59%
Lúna	245	63%	1505	83%	880	72%
Jaguare			665	94%	960	84%
Jerônimo Monteiro	330	83%	420	74%	280	65%
João Neiva					400	60%
Laranja da Terra	135	48%	420	81%	480	66%
Linhares	1050	59%	4235	77%	4880	82%
Mantenópolis			665	79%	480	70%
Marataízes			280	76%	1240	92%
Marechal Floriano			805	81%	640	73%
Marilândia			525	84%	480	82%
Mimoso do Sul	885	102%	1190	83%	720	68%
Montanha	490	11%	840	74%	640	63%
Mucurici			315	78%	200	67%
Muniz Freire	295	72%	455	81%	920	64%
Muqui	120	101%	630	86%	400	72%
Nova Venécia	890	21%	280	72%	1920	75%
Pancas	410	54%	805	79%	840	66%
Pedro Canário	270	51%	1575	79%	1040	65%
Pinheiros	650	39%	525	45%	840	74%
Piúma			420	81%	680	59%
Ponto Belo	135	17%	420	76%	240	70%
Presidente Kennedy					400	88%
Rio Bananal					560	73%
Rio Novo do Sul			630	84%	560	70%
Santa Leopoldina	270	91%	385	77%	400	56%
Santa Maria de Jetibá	1560	86%	1750	83%	1120	58%
Santa Teresa	270	33%	210	81%	960	51%
São Domingos do Norte			245	77%	320	79%
São Gabriel da Palha	1705	13%	665	69%	960	74%
São José do Calçado			245	74%	280	81%
São Mateus	1830	69%	2835	78%	4280	75%
São Roque do Canaã	485	72%	455	76%	440	65%
Serra	6795	94%	14735	92%	14080	88%
Sooretama	1250	55%	455	80%	1000	83%
Vargem Alta			630	82%	640	73%
Venda Nova do Imigrante	805	90%	735	85%	640	83%
Viana	30	80%	1260	89%	2280	90%
Vila Pavão			140	80%	520	65%
Vila Valério	895	31%	280	65%	560	80%
Vila Velha	1735	87%	3430	81%	11280	83%
Vitória			770	92%	11840	84%
Total	42440	72%	93310	81%	118400	79%

Fonte: SecexSES.

O Movimento de Educação Promocional do Espírito Santo – MEPES é uma instituição privada mantenedora de 17 (dezessete) Escolas Famílias Agrícolas (EFA's) no estado do Espírito Santo, que recebe recursos do Estado para a manutenção destas escolas. Além das EFA's, o MEPES mantém quatro creches no Município de Anchieta. A taxa de ocupação das EFA's varia de 40% a 94,3% no ensino fundamental e, de 35% a 90% no ensino médio. Taxas de ocupação inferiores 60% são característica das escolas da zona rural.

No que se refere ao **atendimento ao limite de vagas permitido**, a Equipe de Fiscalização concluiu:

O problema do quantitativo de alunos por sala superior ao previsto na normatização, com base nas tabelas demonstradas, é maior na rede urbana quando comparada com a rede rural. Da mesma forma, o problema se mostra mais expressivo na Educação Infantil do que no Ensino Fundamental.

Na **Educação Infantil**, os anos mais críticos se referem à **Creche**. Dos **48 municípios** que adotam o normativo estadual, **45 desrespeitam** o quantitativo máximo em 100% na creche. **Apenas 31 municípios** possuem creches na **zona rural**, desses, 12 municípios possuem normativo próprio, assim, dos 19 municípios que oferecem a creche na zona rural e seguem o normativo estadual, **todos eles desrespeitam** o quantitativo máximo de alunos por sala em 100% na creche.

Para o **Ensino Fundamental**, o problema de desrespeito ao quantitativo máximo é mais evidente nos Anos Iniciais. Dos 48 municípios já citados, 13 desrespeitam o quantitativo em pelo menos 50% de suas escolas de Ensino Fundamental urbanas. Na zona rural este número cai para 4 municípios.

Não foram demonstradas as planilhas da análise em relação às escolas da rede de ensino público estadual pois todas elas respeitam ao quantitativo máximo de alunos por sala previsto na Resolução do Conselho Estadual de Educação nº 3.777/2014.

Quanto a **média de alunos por turma na Educação Infantil em 2019**, concluíram que um número significativo de municípios com quantitativo de alunos da **creche** superior ao limite máximo, **15 alunos por turma**. Entretanto 33 municípios apresentaram normativo próprio, cujos limites nas faixas etárias da Educação Infantil podem diferir daqueles que constam da norma estadual – Resolução nº 3.777/2014. Ainda assim, o limite máximo para **pré-escola**, considerando normativos de Estado e municípios, é **25 (vinte e cinco) alunos por turma**. Nesse contexto somente dois municípios apresentaram média de alunos por turma superior ao quantitativo máximo de alunos dos normativos: Água Doce do Norte e Luna, que apresentaram,

respectivamente, médias de 26 e 27,5 alunos por turma, o primeiro na área urbana e o segundo na área rural.

Acerca das **escolas com turmas multisseriadas**, o Levantamento identificou a existência de **620** (seiscentas e vinte) escolas com essas turmas. Além disso, das escolas localizadas na zona rural dos municípios, **70,8%** são multisseriadas. O número equivale a 27,5% do total das escolas municipais em todo o Estado.

Destaca-se que, considerando que as escolas com turmas multisseriadas não participam da Prova Brasil¹⁴, do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), nem de qualquer outro tipo de avaliação de qualidade do ensino, não há como mensurar a qualidade do ensino ofertado, existindo aí a possibilidade da ocorrência de distorção dos índices de avaliação da educação no ensino fundamental dos anos iniciais (1º ao 5º ano) no Estado.

Sobre esse ponto de análise, as principais conclusões consistiram em:

Foi constatado que alguns municípios não vêm observando todos os critérios mencionados quando da escolha entre a implantação de escolas com turmas seriadas e escolas com turmas multisseriadas, haja visto o **quantitativo significativo de pares de escolas multisseriadas em um raio de 3 (três) quilômetros de distância**.

Considerando o total de escolas multisseriadas de cada município, dez municípios apresentam um quantitativo significativo (quantitativo de pares de escolas superior a dez, ou à metade das escolas multisseriadas do município) de pares de escolas multisseriadas num raio de 3 km.

Há que se considerar que determinada escola pode estar a distância de até 3 km de mais de uma escola.

Segundo informações apresentadas pela Secretaria Estadual de Educação, o Estado possui 92 (noventa e duas) escolas em zona rural, das quais **68 (sessenta e oito)** com turmas multisseriadas, um percentual de 74%.

Em relação às **escolas estaduais com número de matrículas inferior a 50**, foram identificadas 47 (quarenta e sete) escolas no total, **28 (vinte e oito)** possuem taxa de ocupação inferior a 10% da capacidade física. Destas, dez estão localizadas no

¹⁴ A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/prova-brasil>

Município de São Gabriel da Palha, cinco no Município de Barra de São Francisco, e outras três no Município de Vila Valério.

Após todas as análises realizadas para responder à questão de número 3, o Relatório concluiu:

A análise da questão Q3 buscou verificar se a estrutura física das redes de ensino era suficiente ao atendimento da demanda manifesta por vagas, ou se havia a necessidade de expansão ou reorganização da rede.

A análise dos dados teve de ser realizada com reservas, principalmente no caso dos municípios cujas informações, tendo em vista o grande número de atores e, em face, ainda, da falta de uma gestão centralizada, foram apresentadas, muitas vezes, em formatos distintos, em outras situações, incompletas, prejudicando a qualidade do dado e, conseqüentemente, sua análise.

Os riscos inerentes à capacidade física da rede se resumem em capacidade instalada deficitária, apresentando esgotamento (ocupação superior a 95%) e capacidade instalada ociosa (taxa de ocupação inferior a 60%)

No tocante aos municípios verifica-se uma grande disparidade entre as redes de ensino. Há tanto o esgotamento da capacidade instalada, como a ociosidade. O esgotamento acontece, com maior incidência na creche, sendo verificado em 37 (trinta e sete) municípios. No ensino fundamental, anos iniciais, foi verificada ociosidade em 15 (quinze) municípios, e esgotamento em sete. No ensino fundamental, anos finais, se verifica ociosidade em 18 (dezoito) municípios e esgotamento em oito. Há que se ressaltar que a maior parte dos municípios possui, em sua zona rural, escolas com turmas multisseriadas, cuja taxa de ocupação é naturalmente baixa, um dos principais fatores para a maior incidência da ociosidade da capacidade instalada das redes municipais.

Quanto à rede estadual percebe-se certa ociosidade na oferta do ensino fundamental, anos iniciais, a taxa de ocupação nesta etapa encontra-se abaixo de 60% em 18 (dezoito) dos 46 (quarenta e seis) municípios contemplados. No ensino médio foi verificado ociosidade em 14 (catorze) dos setenta e oito municípios. Praticamente não se observou esgotamento da capacidade instalada da rede estadual de ensino.

No tocante especificamente às escolas municipais multisseriadas (um professor atendendo alunos de várias séries na mesma turma), constatou-se que vários municípios não vêm observando todos os critérios para a implantação desse modelo de escola, tendo em vista a grande quantidade de pares de escolas multisseriadas num raio de 3km de distância.

II. 2.3.4 – Questão 4. Há correlação entre a estrutura adotada pela rede de ensino e os indicadores de qualidade da educação, tais como IDEB, taxa de abandono escolar e de distorção da idade-série?

O objetivo da equipe de fiscalização foi verificar o impacto do planejamento da rede de ensino na qualidade do ensino ofertado.

Em síntese, verificaram que não haver relação direta entre os índices de qualidade do ensino e a estrutura da rede de ensino, tanto nas redes municipais, quanto na rede estadual. No entanto, em uma análise comparativa entre os dados das redes municipais e estadual, observaram que as escolas pertencentes à rede estadual de ensino, em regra, apresentaram maior abandono e maior distorção idade-série.

II. 2.3.5 – Questão 5. A matrícula dos alunos nas redes de ensino atende ao que preconizam suas normas, no que tange à distância entre a localização e o endereço do aluno?

O objetivo do último questionamento foi verificar se a alocação de alunos pelas vagas existentes atende ao Programa Estadual de Transporte Escolar no Estado do Espírito Santo – PETE/ES (Lei Estadual nº 9.999/2013 e Decreto Estadual nº 3277-R/2013), que dispõe que a distância máxima a ser percorrida pelo aluno, a pé, de sua residência até a escola seria de 3 km.

A equipe buscou conhecer a real situação de distribuição geográfica de matrículas/escola dentro da rede de ensino, todavia, restou prejudicada pois apenas 5 (cinco) municípios continham informações centralizadas sobre os alunos pertencentes a sua rede de ensino, contendo endereço, etapa de ensino, turno e escola em que está matriculado (Boa Esperança, Divino de São Lourenço, Linhares, Nova Venécia e Vitória).

Realizaram, ainda, dois estudos de caso, um para a rede estadual de ensino e outro para a rede municipal de Vitória. Na **rede estadual** constataram que a distância da residência do aluno à escola não é critério para a matrícula em determinada escola, razão pela qual há elevado quantitativo de alunos a distâncias maiores que 3 km. Observaram que as escolas com menor número de alunos a distâncias superiores a 3 km estão localizadas na Região Metropolitana, ou em municípios do interior, que possuem área urbana populosa, caso de Linhares e Cachoeiro de Itapemirim. Somente no Município de Barra de São Francisco, que não se enquadra no modelo mencionado, foi identificada escola que se insere nos critérios da análise.

Em relação ao **município de Vitória**, a unidade técnica identificou que o município disponibiliza três opções de escolas ao aluno, priorizando critérios específicos, dentre os quais a menor distância da residência do aluno à escola, um dos motivos para o número de alunos matriculados em escolas a distâncias superiores a 3 km de suas residências ser inferior a 10% do total de alunos no cálculo de cada escola. Das escolas do Município de Vitória com menor número de alunos residentes a mais de 3 (três) km, em sua maioria, de CMEI's (Centro Municipal de Educação Infantil), que atendem a faixa etária que vai de 0 a 6 anos. Somente a EMEF Marieta Escobar, de ensino fundamental, aparece na relação.

II. 2.4 Das conclusões do Levantamento:

Pois bem. Conforme já exposto, a SecexSES analisou, inicialmente, como é feita a distribuição da oferta, entre o Estado e os Municípios, frente à demanda existente no Estado, questionando sobre o regime de colaboração entre as redes (Q1). Distribuídas as competências das redes quanto às etapas a serem atendidas, questionou-se sobre as ferramentas existentes para gestão e planejamento das redes de ensino público (Q2).

Na sequência, fixada as etapas de ensino a serem atendidas pela rede de ensino e as ferramentas de gestão e planejamento a serem utilizadas, analisaram a relação entre a estrutura existente na rede (sua oferta) e a busca por vagas nesta rede (demanda) (Q3).

Em seguida, a partir do conhecimento adquirido sobre a rede de ensino com as análises anteriores, a equipe propôs uma análise qualitativa, buscando verificar se diferentes formas de planejamento para oferta de vagas na rede produziram diferentes resultados na qualidade do ensino ofertado (Q4).

Ao final, face às limitações impostas à Fiscalização, realizaram dois estudos de caso em que se analisou a distância percorrida pelos alunos em relação à escola em que

está matriculado, para as redes de ensino públicas do Estado e do Município de Vitória (Q5).

Das extensas análises desenvolvidas, ressalvadas as limitações ao Levantamento elencadas na Metodologia constantes do Relatório, a equipe de fiscalização conclui que:

I - Há deficiência de comunicação entre as redes municipais e a rede estadual para fins de colaboração para o planejamento da oferta de vagas no ensino público; (item 4.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

II - Há um grande número de escolas concorrentes (escolas pertencentes a redes de ensino distintas que ofertam a mesma etapa de ensino) com distância de até 3 km uma das outras, indício de má distribuição da oferta entre as redes estadual e municipais; (item 4.1.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

III - Na maioria das vezes, em caso de concorrência de etapa de ensino entre a rede estadual e uma rede municipal, há a preferência, por parte da população, pela rede municipal. Exceção a esta regra ocorrem nos municípios de Mimoso do Sul e Muniz Freire; (item 4.3.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

IV - As redes de ensino municipais, com exceção dos municípios de Boa Esperança, Divino de São Lourenço, Linhares, Nova Venécia e Vitória não possuem sistema informatizado de gestão da educação que centralize e atualize as informações da rede, permitindo o planejamento de oferta e demanda, tomadas de decisões e gestão; (item 4.2 do Relatório de Levantamento 12/2019);

V - Como reflexo da ausência de adoção de sistema informatizado de gestão da educação, a maioria dos municípios não possui, de forma detalhada e atualizada, informações sobre as escolas pertencentes a sua rede de ensino. A ausência de informações atualizadas e centralizadas na Secretaria de Educação sobre quantitativo de salas, de vagas e de matrículas dificulta o planejamento da oferta de vagas necessárias para atender à demanda existente; (item 4.3 do Relatório de Levantamento 12/2019);

VI - Sem um planejamento para a oferta de vagas na rede de ensino municipal, verificou-se a existência de grande número de redes de ensino em situação de lotação ou de subaproveitamento; (item 4.3.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

VII - Essa situação também ocorre na rede de ensino estadual, na qual há 28 (vinte e oito) escolas com taxa de ocupação inferior a 10%, consideradas as escolas estaduais com até 50 matrículas; (item 4.3.5 do Relatório de Levantamento 12/2019);

VIII - A situação de lotação ou de subaproveitamento torna-se mais preocupante quando ocorre em ambas as redes de ensino dentro de um mesmo município, como, por exemplo, nos Anos Iniciais Ensino Fundamental em Itarana, com menos de 50% de ocupação na rede municipal e na rede estadual; (item 4.3.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

IX - Em relação ao atendimento ao limite de vagas permitido por turma (Resolução do Conselho Estadual de Educação n° 3.777/2014), o desrespeito ao quantitativo ocorre, em sua maioria, na Educação Infantil, etapa com elevada demanda e oferta de vagas insuficiente; (itens 4.3.2 e 4.3.3 do Relatório de Levantamento 12/2019);

*X - O quantitativo de escolas municipais com turmas **multisseriadas** no Estado é de **27,5% do total de escolas existentes**, chegando a 70,8% em relação às escolas rurais. O elevado quantitativo de escolas com turmas multisseriadas, somada à proximidade entre elas (distância de até 3 quilômetros), indica que estas estão sendo criadas em situações distintas daquelas para as quais foram previstas (zonas rurais de baixa densidade populacional e que apresentam dificuldades para o atendimento do transporte escolar); (item 4.3.4 do Relatório de Levantamento 12/2019);*

*XI - Nos índices utilizados para medir a **qualidade do ensino** (IDEB, Taxa de Abandono e Taxa de Distorção Idade-Série), via de regra, os resultados apresentados pela **rede municipal de ensino são melhores do que aqueles referentes à rede estadual local**; (item 4.4 do Relatório de Levantamento 12/2019);*

XII - Apesar da função CORREL do Excel utilizada para analisar correlação entre indicadores não ter retornado relevância, isso não significa serem independente. Análises estatísticas mais elaboradas podem apontar para uma relação entre tais variáveis; (item 4.4.2 do Relatório de Levantamento 12/2019);

XIII - A política da rede de ensino estadual que permite ao aluno escolher em qual escola se matricular, independente da distância para sua residência, resulta em elevado número de alunos se locomovendo mais de 3 quilômetros para chegar a sua escola, sem direito a transporte escolar (ao optar por escola mais distante de sua residência, existindo

escola próxima, o aluno não tem direito ao transporte escolar). (item 4.5.1 do Relatório de Levantamento 12/2019);

III – CONCLUSÃO

Considerando a função das Entidades de Fiscalização Superiores (**EFS**), em especial quanto a persecução do alcance e cumprimento das metas para o **Objetivo 4 – Educação de Qualidade** - dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da ONU, qual seja, *assegurar a **educação inclusiva e equitativa e de qualidade**, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todas e todos.*

Considerando que diante da ampla coleta de dados e extensivas análises realizadas pela equipe de fiscalização, com a utilização de ferramentas estatísticas, foi possível melhor compreender a forma de distribuição de competências entre o Estado e os municípios quanto a oferta de vagas da educação básica frente à demanda existente no Espírito Santo.

Considerando que o presente Levantamento evidenciou **deficiência na forma de colaboração entre a rede de ensino estadual e as redes municipais**, como o elevado número de escolas próximas ofertando a mesma etapa de ensino, a baixa ocupação, o subaproveitamento de espaços e o número elevado de escolas multisseriadas.

Considerando que, diferentemente do que ocorre com as políticas públicas de saúde e assistência social que são organizadas em sistemas únicos, a política pública de educação é organizada em sistemas autônomos de ensino, de acordo com a competência de cada ente federativo.

Considerando que o **art. 211** da Carta Constitucional estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão seus sistemas de ensino em **regime de colaboração**.

Considerando que o estabelecimento da colaboração entre os entes - estado e municípios - revela-se um eficiente instrumento para se alcançar e assegurar, efetivamente, os direitos à educação pública previstos constitucionalmente e, principalmente, para se ofertar uma **educação pública com mais qualidade à sociedade capixaba**.

Considerando ainda que este Levantamento evidenciou que a implementação do regime de colaboração entre os entes viabilizará maior diálogo, integração e principalmente melhor **planejamento das redes públicas estadual e municipais**, o que, por consequência, permitirá promover otimização e racionalização dos recursos públicos, com **ganho de eficiência e qualidade na oferta da educação** básica do Espírito Santo.

Considerando que a implementação de regime de colaboração permitirá uma inter-relação entre as políticas públicas desenvolvidas pelo estado e por cada município.

Considerando que o planejamento é etapa fundamental para a prestação de um **serviço público de qualidade**.

Considerando finalmente, que nos termos das conclusões técnicas, a Educação Básica é prestada pelos Estados e Municípios em regime de colaboração, possuindo tais entes etapas de educação complementares e concorrentes e que o **microplanejamento deve ser realizado de forma conjunta**, a fim de atender à demanda da região de forma mais eficaz e mais eficiente.

Concluo, em observância ao disposto nos arts. 23, 205 e 211¹⁵ da Carta Constitucional e nos arts. 8º, 10 e 74 da Lei Federal nº 9.394/1996 (LDB),

¹⁵ Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

apreendendo que para contribuir para a promoção da transformação social, a melhoria da educação é o principal caminho. E para se alcançar a **qualidade na educação**, faz-se necessária a cooperação entre os entes federados.

Face ao exposto, **acolhendo integralmente o opinamento técnico e ministerial**, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator

ACÓRDÃO

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 pelo relator, em:

- 1. Determinar** ao Estado do Espírito Santo, por meio da Secretaria de Estado da Educação – SEDU, com base no art. 1º, XVI da Lei Complementar nº 621/2012 c/c art. 329, §7º do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, que defina e passe a adotar de modo permanente, no prazo máximo de 1 (um) ano, formas de colaboração com os municípios, visando o planejamento conjunto da oferta de vagas na educação pública e eventual redimensionamento das redes de ensino, em especial no Ensino Fundamental, conforme art. 10, II da Lei Federal nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB);

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996](#))

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular.

**Gabinete do Conselheiro
Rodrigo Coelho do Carmo**

2. **Recomendar** aos municípios que não possuem sistema informatizado de gestão escolar a sua adoção, a fim de permitir o planejamento e a gestão de sua rede de ensino;
3. **Recomendar** às Secretarias Municipais de Educação que passem a exigir de seus alunos, dentre a documentação obrigatória no momento da matrícula, os códigos de instalação elétrica ou de água/esgoto de sua residência, de forma a permitir a geolocalização dos alunos de sua rede;
4. **Dar ciência** aos interessados do teor desta decisão e enviar de cópia integral do Relatório de Levantamento 0012/2019, incluindo anexos e apêndices pertinentes, ao Secretário de Estado da Educação, aos Prefeitos e aos Secretários Municipais de Educação, para conhecimento do resultado apurado neste levantamento, e, sobretudo, para subsidiar o planejamento da rede educacional no Estado; e
5. **Determinar** a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segex), desta Corte de Contas, para que instrua os processos de Prestações de Contas referentes ao exercício de 2019 do Governador do Estado, bem como dos Prefeitos dos 78 municípios do Espírito Santo, com os dados obtidos neste Levantamento.
6. **Determinar** a Secretaria-Geral de Controle Externo (Segex), desta Corte de Contas, para que dê ampla e irrestrita publicidade do presente levantamento, inclusive disponibilizando no portal eletrônico deste Tribunal ferramenta de acesso facilitado para visualização dos dados.