



## Relatório de Acompanhamento 00002/2022-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

**Processo:** 00415/2021-7

**Classificação:** Controle Externo - Fiscalização - Acompanhamento

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

**Criação:** 31/01/2022 12:35

**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 Água 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 Ibatuba, 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 Viana, SEMED - Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha, SME - Secretaria Municipal de Educação de São Mateus

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Responsável:** NEMROD EMERICK, JENILZA SPINASSE MORELLATO, ENIVALDO EUZEBIO DOS ANJOS, VICTOR DA SILVA COELHO, JOSE ROBERTO MARTINS AGUIAR, WALYSON JOSE SANTOS VASCONCELOS, ELEARDO APARICIO COSTA BRASIL, ELIAS DAL COL, MARCOS LUIZ JAUHAR, PAULO LEMOS BARBOSA, UESLEY ROQUE CORTELETTI THON, ROMARIO BATISTA VIEIRA, JOSAFÁ STORCH, MARIA OLÍMPIA DALVI RAMPINELLI, HERMINIO BENJAMIN HESPANHOL, JOAO CARLOS LORENZONI, AUGUSTO ASTORI FERREIRA, ANDRE DOS SANTOS SAMPAIO, GESI ANTONIO DA SILVA JUNIOR, BRUNO TEOFILU ARAUJO, PAULO CELSO COLA PEREIRA, ROMERO LUIZ ENDRINGER, HILARIO ROEPKE, KLEBER MEDICI DA COSTA, TIAGO ROCHA, ANTONIO COIMBRA DE ALMEIDA, MARCOS GERALDO GUERRA, ELIESER RABELLO, JOSE ADILSON VIEIRA DE JESUS, RODRIGO DE SOUZA SIMOES NUNES, VANDERSON VALADARES DE CAMPOS, LUIZ CARLOS MENDES DE SOUZA, SAYONARA TOLEDO DA SILVA GIL, RUTH NOVAES DE CARVALHO RODRIGUES, MUNICIPIO DE SAO ROQUE DO CANAA, MICHELE DE OLIVEIRA SAMPAIO, MUNICIPIO DE SAO GABRIEL DA PALHA, MUNICIPIO DE MONTANHA, LUIZ CARLOS COUTINHO, MUNICIPIO DE ITAGUACU, GUSTAVO PASSAMANI LORENZONI, GILDO NUNES SOARES, GESSIANE AGUIAR DA SILVA, FLAVIA AMARAL FERRAZ, EUCLERIO DE AZEVEDO SAMPAIO JUNIOR, EDNA VIANA DA FONSECA, EDIA KLIPPEL LITTIG, DENILSON PAIZANTE DA SILVA, MUNICIPIO DE BARRA DE SAO FRANCISCO, DANILO GONCALVES DORNELAS, DANIEL SANTANA BARBOSA, CRISTINA LENS BASTOS DE VARGAS, CIRO PASSALINI DE ABREU, ARNALDO BORGIO FILHO, MUNICIPIO DE IBITIRAMA, KATIA WIETCHESKY, ENOC JOAQUIM DA SILVA, ANA CLAUDIA APARECIDA ENDRINGER MONTEIRO, MUNICIPIO DE PIUMA

**Procuradores:** LAURENCE BIANCHI FERREIRA (OAB: 18195-ES), HUGO LEONARDO STEFENONI GUERRA (OAB: 9361-ES)



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

# **ACOMPANHAMENTO DA VOLTA ÀS AULAS EM 2021**

## ***Relatório Final de Conclusão do Ciclo de Acompanhamento***

**NEducação | SecexSocial**



[www.tcees.tc.br](http://www.tcees.tc.br)



@tceespiritosanto



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

## **RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO**

- Termo de Designação:** 00046/2021-6
- Período fiscalizado:** Planejamento e o ano letivo 2021 até 15/12/2021
- Supervisor:** Claudia Cristina Mattiello
- Equipe:** Paula Rodrigues Sabra - Líder  
Willian Fernandes
- Objeto:** Acompanhar a retomada e continuidade das atividades nas escolas das redes públicas Municipais e Estadual (ensino fundamental e médio) para o ano letivo de 2021, seja no modelo presencial, remoto ou híbrido, bem como a adoção de medidas protetivas para profissionais e alunos, após a paralisação das atividades presenciais ocorrida em 2020.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>4</b>
1.1	Deliberação e razões da fiscalização.....	4
1.2	Visão geral do objeto .....	5
1.3	Objetivo e questões .....	7
1.4	Metodologia e limitações .....	9
1.5	Estimativa do volume de recursos fiscalizados.....	9
1.6	Benefícios estimados da fiscalização .....	9
1.7	Processos conexos.....	10
<b>2.</b>	<b>Situações Encontradas.....</b>	<b>11</b>
2.1	1º Relatório de Acompanhamento (02/2021).....	11
2.2	2º Relatório de Levantamento (11/2021) .....	14
2.3	3º Relatório de Acompanhamento (13/2021).....	14
<b>3.</b>	<b>Respostas às Determinações.....</b>	<b>16</b>
4.2	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV, do RITCEES) .....	16
3.1.	Determinação ao órgão/entidade (art. 207, IV, do RITCEES) .....	17
<b>4.</b>	<b>consequências da Paralisação das Atividades Escolares para o Ensino Capixaba .....</b>	<b>20</b>

## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 DELIBERAÇÃO E RAZÕES DA FISCALIZAÇÃO

Em cumprimento à determinação contida no Termo de Designação 00046/2021-6, foi realizada a fiscalização 0003/2021-8, na modalidade Acompanhamento, nas prefeituras municipais do Estado do Espírito Santo com o objetivo de acompanhar a retomada e continuidade das atividades nas escolas das redes públicas Municipais (ensino fundamental e médio) para o ano letivo de 2021, seja no modelo presencial, remoto ou híbrido, bem como a adoção de medidas protetivas para profissionais e alunos, após a paralisação das atividades presenciais ocorrida em março de 2020, em razão da pandemia causada pelo novo coronavírus.

Foram elaborados três Relatórios de Acompanhamento, sendo este o Relatório Final de Conclusão do Ciclo de Acompanhamento, realizado pelo Núcleo de Controle Externo de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas de Educação (Neducação) que integra a Secretaria de Controle Externo na Secretaria de Controle Externo de Políticas Públicas e Social (SecexSocial), do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES).

O primeiro<sup>1</sup> e o segundo<sup>2</sup> relatórios, elaborados em 26/02/2021 e 10/05/2021, respectivamente, avaliaram a existência de planejamento para o retorno e a adoção de um protocolo sanitário de retorno, respectivamente.

O terceiro relatório<sup>3</sup>, elaborado em 10/08/2021, já em um contexto de retomada, ainda que gradual, das atividades escolares, decorreu da necessidade de acompanhar se o retorno ocorreu com a observação dos protocolos sanitários devidos, a fim de preservar a segurança dos alunos, dos profissionais da educação

---

<sup>1</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=2983096>

<sup>2</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=3053233>

<sup>3</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=3172840>

e de toda a comunidade. Para além das questões sanitárias, outro aspecto abordado foi avaliar se as estratégias de ensino utilizadas durante o distanciamento social conseguiram atender o objetivo de garantir o direito à educação de qualidade a todas as crianças e adolescentes em idade escolar.

O presente relatório, que é o último desta fiscalização, além de apresentar um resumo dos relatórios anteriores, destina-se a monitorar o cumprimento das deliberações proferidas durante o acompanhamento

## 1.2 VISÃO GERAL DO OBJETO

Em decorrência da pandemia causada pela proliferação do novo coronavírus SARS-CoV-2, em março de 2020, para enfrentamento da emergência de saúde pública, o estado do Espírito Santo adotou medidas sociais para controlar a transmissão da doença, entre elas a suspensão das atividades presenciais nas instituições de ensino estadual e municipais<sup>4</sup>.

Conforme discorrido nos relatórios anteriores, o retorno das atividades presenciais nas redes de ensino, suspensas após o início da pandemia, é fundamental para a retomada da educação no país e para o combate à perda de aprendizagem ocorrida durante sua suspensão. Para orientar as redes e escolas nesse retorno, foram elaborados guias e normativos.

O Ministério da Educação lançou o Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas Escolas de Educação Básica, elaborado para orientar sistemas e redes de ensino da educação básica sobre o funcionamento e o desenvolvimento de atividades administrativas e educativas nas escolas.

---

<sup>4</sup> Decreto 4599-R, 17/03/2020, dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do coronavírus (COVID-19) em diferentes áreas, e dá outras providências; e Decreto 4683-R, 30/06/2020, Dispõe sobre medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública decorrente do novo coronavírus (COVID-19), e prorroga a suspensão das aulas presenciais em todas as escolas, universidades e faculdades, inclusive cursos livres, das redes de ensino públicas e privada, no âmbito do Espírito Santo.

No Estado do Espírito Santo, foi elaborada a Portaria Conjunta Sedu/Sesa nº 01-R/2020, elencando as medidas necessárias para a segurança sanitária a serem tomadas pelos gestores das instituições de ensino no retorno às aulas presenciais.

Por outro lado, com a suspensão das atividades presenciais nas redes de ensino em março de 2020, com diferentes tempos de respostas, as instituições se organizaram para disponibilizar conteúdos pedagógicos aos estudantes, visando minimizar a perda de aprendizagem causada pela suspensão.

A adoção das atividades remotas é de fundamental importância para o desenvolvimento da educação básica no cenário de pandemia, de forma a preservar o direito à educação.

Do lado do TCEES, priorizou-se, no ano de 2021, o acompanhamento e a avaliação de políticas públicas impactadas pela pandemia, como a saúde e a educação, na medida em que é evidente o enorme desafio que gestores dessas áreas têm enfrentando em razão da pandemia que assola o país desde março de 2020.

O foco de atuação em avaliação políticas públicas pelo Tribunal se coaduna com o acordado pelas Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), na Declaração de Moscou (2019)<sup>5</sup>, ao estabelecer que essa visão de atuação pode agregar valor às políticas governamentais complexas e sensíveis ao bem-estar da sociedade. Em suma, as EFS devem contribuir para o aprimoramento permanente da atuação do Estado como promotor de políticas públicas.

A atuação dos Tribunais de Contas pode ser vista como um instrumento de governança pública cujo objetivo é assegurar a *accountability* pública, contribuindo para reduzir as incertezas sobre o que ocorre na administração pública, fornecendo à sociedade e ao Poder Legislativo mais segurança de que os recursos e poderes delegados aos administradores públicos estão sendo geridos mediante políticas públicas adequadas para alcançar os objetivos estabelecidos pelo poder público, de

---

<sup>5</sup> A Declaração de Moscou é um documento elaborado no âmbito do XXIII Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores (INCOSAI) ocorrido em setembro de 2019 em Moscou. [https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o\\_de\\_Moscou\\_2019\\_-\\_tradu%C3%A7%C3%A3o\\_livre.pdf](https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/Declara%C3%A7%C3%A3o_de_Moscou_2019_-_tradu%C3%A7%C3%A3o_livre.pdf). Acesso em: 29 julho de 2021



modo transparente, em conformidade com os princípios de administração pública, as leis e os regulamentos aplicáveis.

Este Acompanhamento atende ainda uma importante diretriz estabelecida na Carta de Foz do Iguaçu (2019)<sup>6</sup> que estabelece que os Tribunais de Contas também devem estimular o diálogo interinstitucional, buscar atuação em rede, aproximar-se da sociedade civil e promover um debate qualificado, baseado em evidências. Essa necessidade de aproximação do controle externo com a sociedade foi o objetivo norteador da escolha das metodologias utilizadas, em especial no 3º Relatório de Acompanhamento.

### 1.3 OBJETIVO E QUESTÕES

Conforme já exposto nos Relatórios de Acompanhamento 02/2021, 11/2021 e 13/2021, o objetivo desta fiscalização foi acompanhar a retomada e continuidade das atividades nas escolas das redes públicas Municipais e Estadual (ensino fundamental e médio) para o ano letivo de 2021, após a paralisação das atividades presenciais ocorrida em 2020, conforme normativos aplicáveis.

O 1º Relatório de Acompanhamento (02/2021) se norteou pelas questões de fiscalização:

Q1 - O retorno às atividades presenciais está sujeito às medidas do Plano de Retorno elaborado em conjunto com a Secretaria de Saúde, bem como as diretrizes de protocolo sanitário (PEPC, Portaria Conjunta Sedu/Sesa nº 01-R/2020)?

Q2 - Foram promovidas formações sobre o protocolo sanitário estabelecido?

Q3 - As instituições de ensino instituíram Comitês Locais de Prevenção da Covid-19?

---

<sup>6</sup> A Carta de Foz do Iguaçu é um documento produzido no âmbito do o XXX Congresso dos Tribunais de Contas e V Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas ocorrido em novembro de 2019 em Foz do Iguaçu. <http://www.atricon.org.br/wp-content/uploads/2019/11/Carta-de-Foz-do-Igua%C3%A7u-I-CITC.pdf>. Acesso em: 29 julho de 2021

- Q4 - Houve adaptação dos espaços físicos das escolas para manter o distanciamento social?
- Q5 - Os insumos de higiene necessários para a reabertura das escolas foram adquiridos?
- Q6 - Houve adequação dos serviços de limpeza, alimentação e transporte escolar à nova realidade imposta pela pandemia?
- Q7 - Houve identificação dos alunos que não realizaram as atividades pedagógicas não presenciais?
- Q8 - Foram estabelecidas estratégias de busca ativa?
- Q9 - O planejamento da oferta de vagas considerou o potencial crescimento da demanda, tendo em vista a migração de alunos da rede privada?
- Q10 – Houve a reorganização curricular e do calendário escolar para o ano letivo de 2021, de forma que seja garantido o cumprimento dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos na BNCC?
- Q11 – Foram estruturados programas de recuperação da aprendizagem, tendo em vista a afetação do ano letivo de 2020 pelo estado de calamidade pública provocado pela pandemia de Covid-19?
- Q12 - Foram asseguradas aos alunos condições adequadas de acesso às atividades pedagógicas não presenciais?
- Q13 – Foram realizadas ações de formação e apoio aos docentes, tendo em vista a utilização de metodologias a serem empregadas nas atividades não presenciais?

O 2º Relatório de Acompanhamento (11/2021) se aprofundou na Q1 do 1º Relatório, especificando:

- Q1 – Foi elaborado Plano Estratégico para Prevenção e Controle – PEPC para todas as escolas em que ocorrerá retorno de atividades nas formas presencial ou híbrida? (Portaria Conjunta Sedu/Sesa nº 01-R/2020)?

O 3º Relatório de Acompanhamento (13/2021) especificou seu objetivo em verificar o cumprimento dos protocolos sanitários nas atividades presenciais, bem como avaliar, a partir da perspectiva dos principais atores envolvidos, as atividades não presenciais realizadas pelos alunos nas modalidades de ensino remota e híbrida em função da necessidade de distanciamento social.

Este objetivo foi relacionado a duas questões propostas para o acompanhamento:

Q1 – Qual a percepção dos componentes da comunidade escolar diretamente envolvidos (professores, alunos, pais e responsáveis) das atividades pedagógicas não presenciais?

Q2 – O retorno presencial nas escolas observa os protocolos sanitários previstos nos Planos Estratégicos para Prevenção e Controle – PEPC?

#### 1.4 METODOLOGIA E LIMITAÇÕES

As metodologias e limitações dos trabalhos desenvolvidos durante o Acompanhamento podem ser observados em seus três Relatórios de Acompanhamento, sob os números 02/2021, 11/2021 e 13/2021.

#### 1.5 ESTIMATIVA DO VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS

Pelo fato do foco do trabalho ser a avaliação no aspecto do planejamento das ações e do alcance dos resultados, a legalidade das contratações realizadas e a economicidade dos valores envolvidos não foram objeto de análise, não sendo possível estimar o volume de recursos fiscalizados.

#### 1.6 BENEFÍCIOS ESTIMADOS DA FISCALIZAÇÃO

O benefício estimado da fiscalização é prezar por um retorno seguro das atividades escolares presenciais, com observância de ações sanitárias, administrativas e pedagógicas necessárias para garantir o êxito da política pública de educação, fortemente impactada pela paralisação das atividades em razão da pandemia.

## 1.7 PROCESSOS CONEXOS

Não há processos conexos.

## **2. SITUAÇÕES ENCONTRADAS**

### **2.1 1º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO (02/2021)**

#### **A1(Q1) - Retorno às atividades presenciais sem a existência de planejamento prévio**

Na oportunidade foi identificado que, dos 35 municípios que adotaram o ensino presencial ou híbrido, 13 municípios, 37,14%, iriam retornar às aulas sem um plano de retorno às atividades presenciais definido a ser seguido.

#### **A2(Q1) - Retorno às atividades presenciais sem protocolo sanitário (Plano Estratégico de Prevenção e Controle - PEPC, conforme Portaria Conjunta SEDU/SESA nº 01-R/2020) por escola da rede.**

A criação ou adoção de um protocolo sanitário é um elemento fundamental que deve estar contido no planejamento de retorno às aulas presenciais, nesse sentido as secretarias estaduais de Educação e de Saúde editaram a Portaria conjunta Sedu/Sesa 01-R/2020 que elenca uma série de medidas para segurança sanitária a serem tomadas pelos gestores das instituições de ensino no retorno às aulas presenciais, entre elas, seu art. 2º que as instituições de ensino **somente poderão retomar as aulas presenciais após a elaboração e implementação do PEPC**, que deverá estar disponível nos estabelecimentos escolares, nos moldes do Anexo Único da presente Portaria, devendo, ainda, ser de conhecimento de toda a comunidade escolar.

Na oportunidade foi identificado que algumas redes que retornariam presencialmente ou de forma híbrida não possuíam PEPC para a totalidade de suas escolas.

### **A3(Q2) - Ausência de capacitação sobre o protocolo sanitário de retorno às atividades presenciais.**

Dos 35 municípios que adotaram o modelo de ensino presencial ou híbrido, 6 municípios, 17,14%, informaram não terem ações planejadas de capacitação da comunidade acadêmica acerca do protocolo sanitário estabelecido.

### **A4(Q5) - Inexistência de insumos de higiene necessários para o retorno das atividades escolares presenciais**

Questionadas sobre a existência de insumos de higiene necessários para o retorno às atividades presenciais, das 35 redes que retornaram às atividades escolares, de forma presencial ou híbrida, 88% responderam afirmativamente à questão. Três redes informaram que não adquiriram os insumos necessários para todas as pessoas que trabalham na área.

### **Ausência de ajustes em serviços essenciais ao funcionamento escolar para adaptação à nova realidade imposta pela pandemia**

Das 35 redes que retornaram ou retornarão às atividades escolares, de forma presencial ou híbrida, 54% ajustaram os contratos dos serviços sanitários de Transporte Escolar para cumprir os protocolos sanitários.

Quanto aos serviços de Merenda Escolar/Alimentação, 40% informaram a realização de ajustes dos protocolos sanitários. E, com relação aos protocolos de prestação dos serviços ou os contratos dos serviços terceirizados de Limpeza e Conservação, em 34% houve ajustes nos serviços para o cumprimento dos protocolos sanitários.

### **Ausência de medidas que viabilizem o retorno dos alunos ao sistema escolar**

Questionou-se aos gestores municipais da educação se foram realizadas ações de busca ativa, com base no diagnóstico dos alunos que não participaram das atividades escolares, sejam presenciais ou não, durante o ano letivo de 2020. Segundo informações levantadas, a maioria dos municípios capixabas (92%) realizaram busca ativa para trazer os alunos ao ambiente escolar.

**A7(Q10) - Ausência de reorganização curricular e/ou de calendário escolar, inviabilizando o cumprimento dos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos na BNCC**

A equipe de fiscalização questionou às Secretarias de Educação Municipais sobre a adoção da ação/estratégia para reorganizar o calendário escolar como medida de recuperação do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública referido na Lei nº14.040/2020. O resultado demonstrou que cerca de 80% adotaram essa medida como uma das formas de recuperação do aprendizado.

**A8(Q11) - Ausência de programas de recuperação de aprendizagem destinados a suprir as lacunas identificadas nos objetivos de aprendizagem e habilidades que se buscou trabalhar com atividades não presenciais**

Com exceção de um município, a quase totalidade dos municípios capixabas informou que os objetivos de aprendizagem e habilidades “essenciais” presentes no currículo da rede municipal foram definidos no planejamento escolar para 2021.

Paralelamente, 51 municípios previram em seu calendário escolar de 2021 a realização de programas de recuperação de aprendizagem, estruturados de forma presencial ou não presencial, a depender da realidade local, balizado em avaliações diagnósticas.

**A9(Q12) - Alunos sem acesso adequado às atividades pedagógicas não presenciais, em desrespeito ao direito à educação igualitária e de qualidade a todos os alunos da rede**

Ao abordar a dificuldade de muitos estudantes, em especial os de maior vulnerabilidade social, em acessarem as atividades não presenciais, seja por não possuírem acesso à internet e a equipamento tecnológicos, ou por não possuírem ambientes domésticos propícios às atividades educacionais, 77% das redes municipais informaram possuírem ações voltadas ao acesso adequado de todos os alunos ao ensino não presencial.

### **A10(Q13) - Inexistência de formação e/ou apoio aos docentes para a utilização de metodologias empregadas nas atividades pedagógicas não presenciais**

Questionados se “Foram realizados programas e ações de formação e apoio aos docentes?”, verificou-se a resposta afirmativa por 73% das redes municipais.

## 2.2 2º RELATÓRIO DE LEVANTAMENTO (11/2021)

### **A1(Q1) - Retorno às atividades presenciais sem protocolo sanitário (Plano Estratégico de Prevenção e Controle - PEPC, conforme Portaria Conjunta SEDU/SESA nº 01-R/2020) por escola da rede**

De um universo de 1430 escolas, 396, equivalente a 27,69% das escolas relacionadas pelos municípios para as quais havia previsão de retorno de atividades de forma presencial ou híbrida, não possuíam PEPC incluído na plataforma Escola Segura do Governo do Estado.

## 2.3 3º RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO (13/2021)

### **(Q1) - Qual a percepção dos componentes da comunidade escolar diretamente envolvidos (professores, alunos, pais e responsáveis) das atividades pedagógicas não presenciais?**

Com o apoio da Assessoria de Comunicação do TCEES e em parceria com a UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação, foi aplicado questionário aos alunos, pais e responsáveis e, professores, das redes públicas de educação municipal e estadual, para obter informações acerca da qualidade do ensino ofertado ao aluno por meio das atividades não presenciais.

Os questionários foram dirigidos aos professores, aos alunos, aos pais ou responsáveis. Foi observado que, mesmo havendo uma boa avaliação do ensino não presencial por parte dos alunos (**69%** consideram o ensino não presencial



ofertado por sua escola, **bom** ou **ótimo**) e, uma, também boa, avaliação das atividades por parte dos pais e responsáveis (**79%** dos responsáveis informaram ser boa a organização das atividades da escola em que seu filho estuda), a percepção dos professores de que os alunos aprendem menos, ou muito menos (**90%** dos docentes consideram que no modelo de ensino não presencial os alunos **aprendem menos**, ou **muito menos** que no modelo presencial) é preocupante, pois, pode indicar atividades não presenciais deficientes, ou ainda, um feedback, aos alunos e pais, dos resultados obtidos no ensino não presencial, não satisfatório.

## **Q2 – O retorno presencial nas escolas observa os protocolos sanitários previstos nos Planos Estratégicos para Prevenção e Controle – PEPC?**

A equipe de fiscalização visitou 123 unidades escolares, com o objetivo de observar o cumprimento dos protocolos sanitários. Verificou-se, como regra, a observância aos protocolos sanitários estabelecidos, sendo observado seu atendimento nos quesitos: preparação para o retorno, medidas gerais para o enfrentamento, medidas de higiene pessoal e cuidados pessoais, higienização dos ambientes, distanciamento físico, adequação dos ambientes, preparação, distribuição e consumo de alimentos, visita da Vigilância Sanitária e adaptação dos espaços de recursos pedagógicos.

### 3. RESPOSTAS ÀS DETERMINAÇÕES

Nos Relatório de Acompanhamento 02/2021 e 11/2021, foram sugeridas determinações no sentido de assegurar que, quando do retorno das atividades presenciais, as escolas da rede possuíssem protocolo sanitário (Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC). Conforme texto:

- Relatório de Acompanhamento 02/2021:

#### 4.2 DETERMINAÇÃO AO ÓRGÃO/ENTIDADE (ART. 207, IV, DO RITCEES)

4.2.1 – Em caráter cautelar, conforme art. 376, I e II do RITCEES, aos atuais Prefeitos Municipais, e aos Gestores das Secretarias Municipais de Educação abaixo listados que elaborem Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC para as escolas em que ocorrerá o retorno as aulas presenciais.

Responsável	Achado
<p>Prefeitura Municipal de Conceição da Barra.</p>	<p>A2(Q1) - Retorno às atividades presenciais sem protocolo sanitário (Plano Estratégico de Prevenção e Controle - PEPC, conforme Portaria Conjunta Sedu/Sesa n° 01-R/2020) por escola da rede.</p>

- Relatório de Acompanhamento 11/2021:

3.1. DETERMINAÇÃO AO ÓRGÃO/ENTIDADE (ART. 207, IV, DO RITCEES)

3.1.1 – Em caráter cautelar, conforme art. 124 Lei Complementar nº 621/2021 e art. 376, I e II do RITCEES, aos atuais Prefeitos Municipais, e aos Gestores das Secretarias Municipais de Educação abaixo listados que elaborem, em até 10 dias, em atendimento ao art. 2º da Portaria Conjunta Sedu/Sesa 01-R/2020, Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC para a totalidade as escolas em que ocorrerá o retorno as aulas presenciais.

Responsável	Achado
Prefeitura Municipal de Alegre Prefeitura Municipal de Aracruz Prefeitura Municipal de Barra de São Francisco Prefeitura Municipal de Cachoeiro de Itapemirim Prefeitura Municipal de Cariacica Prefeitura Municipal de Conceição da Barra Prefeitura Municipal de Divino de São Lourenço Prefeitura Municipal de Ecoporanga Prefeitura Municipal de Guaçu Prefeitura Municipal de Ibitirama Prefeitura Municipal de Itaguaçu Prefeitura Municipal de Iúna Prefeitura Municipal de Laranja da Terra Prefeitura Municipal de Linhares Prefeitura Municipal de Mantenópolis Prefeitura Municipal de Marechal Floriano Prefeitura Municipal de Marilândia Prefeitura Municipal de Montanha Prefeitura Municipal de Muniz Freire Prefeitura Municipal de Pedro Canário Prefeitura Municipal de Piúma Prefeitura Municipal de Santa Leopoldina Prefeitura Municipal de Santa Maria de Jetibá Prefeitura Municipal de Santa	A1(Q1) - Retorno às atividades presenciais sem protocolo sanitário (Plano Estratégico de Prevenção e Controle - PEPC, conforme Portaria Conjunta Sedu/Sesa nº 01-R/2020) por escola da rede.

As sugestões	Teresa Prefeitura Municipal de São Gabriel da Palha Prefeitura Municipal de São José do Calçado Prefeitura Municipal de São Mateus Prefeitura Municipal de São Roque do Canaã Prefeitura Municipal de Vargem Alta Prefeitura Municipal de Vila Velha	de
--------------	--	----

determinação foram acompanhadas pelo Acórdão 00267/2021-3<sup>7</sup> e pela Decisão 02015/2021-4<sup>8</sup>.

Devidamente notificados, prestaram esclarecimentos, comprovando a adequação à determinação, as redes municipais de ensino de Alegre, Aracruz, Barra de São Francisco, Cachoeiro de Itapemirim, Ecoporanga, Guaçuí, Ibitirama, Itaguaçu, Laranja da Terra, Linhares, Mantenópolis, Marechal Floriano, Muniz Freire, Piúma, Santa Leopoldina Santa Maria de Jetibá, Santa Teresa, São Gabriel da Palha, São José do Calçado, São Mateus, São Roque do Canaã, Vargem Alta e Vila Velha.

Não se manifestaram as redes de Conceição da Barra, Divino de São Lourenço, Iúna, Marilândia, Montanha e Pedro Canário.

No entanto, apesar da ausência de respostas por parte de tais redes, verificou-se, por meio da plataforma Escola Segura que, **com exceção da rede municipal de Montanha, todas as demais redes notificadas cumpriram a determinação** de elaboração do protocolo sanitário para suas escolas.

Cabe destacar que, os efeitos do não atendimento à determinação deste Tribunal de Contas pela Prefeitura de Montanha, dado que já houve em 2021 o retorno às atividades presenciais nas escolas, sendo obrigatória a frequência presencial dos

---

<sup>7</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=2996244>

<sup>8</sup> <https://e-tcees.tcees.tc.br/VisualizadorDocumento?idDocumento=3133853>

alunos em instituições de ensino, conforme Portaria Conjunta SESA/SEDU n° 06-R, de 21 de julho de 2021, se enquadra nas condicionantes da medida cautelar.

A demora na elaboração do Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC para as escolas, mesmo após o retorno às aulas presenciais, pode representar fundado receio de grave ofensa ao interesse público (art. 124 Lei Complementar n° 621/2021 e art. 376, I RITCEES), pela não observância dos protocolos sanitários necessários à segurança da comunidade escolar; e risco da ineficácia da decisão de mérito (art. 124 Lei Complementar n° 621/2021 e art. 376, II RITCEES).

Desta forma, estando presentes as situações justificadoras da medida cautelar constantes do art. 124 Lei Complementar n° 621/2021 (Lei Orgânica do TCEES), sugere-se reiterar a determinação, em caráter cautelar, ao Prefeito Municipal de Montanha para que elabore, em atendimento ao art. 2° da Portaria Conjunta Sedu/Sesa 01-R/2020 conjuntamente ao art. 1°, parágrafo único da Portaria Conjunta SESA/SEDU n° 06-R/2021, Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC para a totalidade as escolas de sua rede de ensino. Sob pena de multa prevista no art. 389, IV da Resolução TC 261/2013.

#### **4. CONSEQUÊNCIAS DA PARALISAÇÃO DAS ATIVIDADES ESCOLARES PARA O ENSINO CAPIXABA**

Os trabalhos realizados para este Acompanhamento da Volta às Aulas no Estado permitiram identificar as consequências deixadas pela paralisação das atividades presenciais em razão da situação de calamidade da saúde pública causada pela pandemia do SARS-COV-2.

Apesar da necessidade da suspensão das atividades presenciais para atender à situação de saúde pública, não há que se questionar que tal período deixou consequências a serem combatidas pelas redes de ensino nos anos a seguir. As principais consequências foram identificadas nos relatórios de acompanhamento, em especial no Relatório 02/2021 e no 13/2021, além de em outros trabalhos paralelos desenvolvidos por este NEDUCAÇÃO, destacando-se a perda da aprendizagem, o abandono escolar e a necessidade de formação dos professores.

Os trabalhos desenvolvidos ao longo do acompanhamento permitiram observar além das questões sanitárias, avaliando, a partir da percepção da comunidade escolar, se as estratégias de ensino utilizadas durante o distanciamento social conseguiram atender o objetivo de garantir o direito à educação de qualidade a todas as crianças e adolescentes em idade escolar.

A **perda da aprendizagem** foi um dos principais pontos narrados. De acordo com 90% dos professores entrevistados<sup>9</sup>, os alunos aprendem menos, ou muito menos em relação ao modelo presencial. Somente 9% dos professores que responderam ao questionário tiveram a percepção de que os alunos aprendem igual ao modelo presencial e apenas 1% responderam que os alunos aprendem mais no ensino não presencial.

A percepção da perda da aprendizagem na sala de aula apontou ainda para o agravamento das **desigualdades educacionais**, visto que os alunos em maior

---

<sup>9</sup> De um total de 1.434 professores.

situação de vulnerabilidade tendem a apresentar maior perda de aprendizagem, chegando a haver até 5 níveis distintos de aprendizado em uma mesma turma.

Tal perda de aprendizagem foi quantificada por meio dos resultados das avaliações diagnósticas aplicadas pela SEDU aos estudantes do 3º ano do ensino fundamental à 3ª série do ensino médio da rede pública estadual, buscando identificar o nível da aprendizagem escolar durante o primeiro ano de pandemia.

A conclusão do Secretário Estadual de Educação, Sr. Vitor de Angelo, para os resultados obtidos, foi enfática:

O resultado pode ser sintetizado, lamentavelmente, com uma frase: nós pioramos em todos os componentes, em todas as séries, em todos os anos de toda a educação básica.

Segundo ainda o estudo “Perda de aprendizado no Brasil durante a pandemia de covid-19 e o avanço da desigualdade educacional”, publicado pela FGV em parceria com a EESP e o Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e a África Lusófona<sup>10</sup>, a interrupção das atividades presenciais prejudicou o aprendizado, sendo tal prejuízo maior para os alunos dos anos iniciais da educação básica e para os alunos com maior vulnerabilidade socioeconômica.

O estudo simulou que a perda de aprendizagem pela suspensão das atividades presenciais representa um retrocesso de até quatro anos. Ou seja, a proficiência dos alunos brasileiros teria uma queda equivalente ao retorno à proficiência brasileira de 2015, tomando como base o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb.

Tais constatações são de fato preocupantes e sinalizam para possíveis deficiências no modelo adotado, mas, mais do que isso, alertam para a adoção de medidas compensatórias urgentes a fim de que os prejuízos não sejam ainda maiores no futuro.

---

10

<https://fundacaolemann.org.br/storage/materials/e828oun5zDAh6bqCMcplmqKz1VsD5Tr3jTgecYXd.pdf>

Outra consequência é o **abandono escolar**. A temática, identificada neste Acompanhamento, foi tratada no Processo 2903/2021, por meio do Projeto “Permanência Escolar na Pandemia”. Com o objetivo de mapear a situação das redes municipais e estadual 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, identificou-se que grande parte das secretarias de Educação não tinha, de forma sistematizada e organizada, informações sobre a frequência dos estudantes vinculados à sua rede de ensino. Ou seja, constatou-se ausência expressiva de um monitoramento da frequência dos alunos no nível das redes de ensino.

Em relação à permanência dos estudantes em si, foco inicial do estudo, foram identificadas realidades diferentes pelo Estado, com média de participação dos alunos de 91%. Esse número, superior a 90%, pode parecer alto, mas, na realidade, não é.

É preciso analisá-lo 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. No Espírito Santo, segundo o Acompanhamento do Plano Estadual de Educação do Espírito Santo (PEE) – 2020, elaborado pelo Instituto Jones dos Santos Neves, esse percentual era de 98,26%. A média de participação de 91%, ainda está distante da taxa de atendimento da população de 6 a 14 anos que o Estado tinha há quase uma década, em 2012, com 96,7%. Esses estudantes correm risco de abandonar a escola e até de evadir do sistema.

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 Brasil<sup>11</sup>, número que indica um retrocesso de quase 20 anos. Pelos estudos realizados no Processo 2903/2021, sugere que o Brasil como um todo realmente pode retroceder décadas no acesso de crianças e jovens à educação se não houver políticas públicas céleres que priorizem essa questão.

Dada a situação apontada, é fundamental a adoção de combate ao abandono escolar, bem como de busca ativa para garantir que todos os alunos retornem à escola.

No tocante à segurança sanitária do retorno, cabe destacar que, apesar dos níveis de risco avaliados pela Secretaria de Estado de Saúde estarem mais baixos, o risco à saúde pública causado pela pandemia persiste.

A importância da vacinação contra COVID-19 em crianças foi manifestada pelo Ministério da Saúde, por meio de Nota Técnica da Fundação Oswaldo Cruz de 28/12/2021<sup>12</sup>, recomendando a vacinação em crianças a partir de 5 anos de idade, ressaltando a segurança da vacina, as experiências internacionais e a importância da vacinação em crianças para segurança nas atividades escolares.

Assim, é fundamental a realização de ações pelos gestores da educação para incentivar a vacinação de crianças e adolescentes a fim de assegurar um retorno seguro às atividades presenciais no ano letivo de 2022.

Em face ao exposto, com fundamento na proclamação da Declaração de Moscou (2019) para que seja reforçado o impacto das EFS na melhoria da governança da administração pública, na *accountability* e na transparência da gestão pública, submete-se à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento:

4.1.1 – Reiterar a determinação, em caráter urgente, conforme art. 124 Lei Complementar nº 621/2021 e art. 376, I e II do RITCEES, ao Prefeito Municipal de Montanha, e ao Gestor da Secretaria Municipal de Educação, para que elaborem,

---

<sup>11</sup> Dados do IBGE – Pnad Covid-19, nov. 2020.

<sup>12</sup> <https://agencia.fiocruz.br/sites/agencia.fiocruz.br/files/u35/nt28.12.pdf>

em até 15 dias, em atendimento ao art. 2º da Portaria Conjunta SEDU/SESA 01-R/2020 c/c art. 1º, parágrafo único da Portaria Conjunta SESA/SEDU nº 06-R/2021, Plano Estratégico de Prevenção e Controle – PEPC para a totalidade as escolas de sua rede de ensino pública, sob pena aplicação da multa prevista no art. 389, IV da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES)

4.1.2 - Dar ciência do presente relatório aos Chefes do Poder Executivo dos municípios capixabas e do Estado do Espírito Santo, bem como aos respectivos gestores das secretarias municipais e estadual de educação, para que empreendam o máximo de esforço para combater a perda da aprendizagem e o abandono escolar; e

4.1.3 – Tornar público este Relatório, divulgando-o nas notícias sobre o trabalho que possam ser veiculadas no website do Tribunal.

*(assinado digitalmente)*

**PAULA RODRIGUES SABRA**

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.595

*(assinado digitalmente)*

**WILLIAN FERNANDES**

Auditor de Controle Externo

Mat. 202.887

Supervisão:

**Claudia Cristina Mattiello**

Auditor de Controle Externo

Mat. 203.581