Vozes do Espírito Santo

Volume.2

Organizadores
Bruno Lamas Silva
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
João Vitor Santos Silva

Ed.UNIVERSIDADES

Esta obra está licenciada sob a licença Creative Commons
Atribuição 4.0 International (CC-BY-NC 4.0).
https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.pt-br
Uso permitido mediante atribuição da autoria e vedado para fins comerciais

© 2026 Editora UniversidadES

Dados internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

E77v Espírito Santo. Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional

Vozes do Espírito Santo : gestão transformadora, impacto humano / organizadores Bruno Lamas Silva, Elda Coelho de Azevedo Bussinguer, Juão Vitor Santos Silva – Vitória : Editora UniversidadES, 2026. -- (Coleção Espírito Santo: Gestão Transformadora, Impacto Humano ; v. 12)

550 p.
v. 2
Bibliografia
Ilustrado
ISBN 978-65-84436-05-3 (e-book)

Coordenação da Coleção: Juão Vitor Santos Silva

1. Políticas públicas – Espírito Santo (Estado). 2. Governança – Espírito Santo (Estado). I. Espírito Santo. Secretaria da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional. II. Silva, Bruno Lamas. III. Bussinguer, Elda Coelho de Azevedo. IV. Silva, Juão Vitor Santos. V. Título.

CDU – 351(815.2)

Ficha catalográfica elaborada por Ana Paula Galdino de Deus CRB 6/798
e Edina Pereira dos Santos CRB 6/1054

Vozes do Espírito Santo

Volume.2

Organizadores
Bruno Lamas Silva
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Juão Vitor Santos Silva

Ed.UNIVERSIDADES

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
Governador
Renato Casagrande

Vice-governador
Ricardo Ferraço

SECRETARIA DE ESTADO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL
Secretário
Bruno Lamas Silva

EDITORA UNIVERSIDADES
Coordenador
Juão Vitor Santos Silva

Editora-Chefe
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

VOZES DO ESPÍRITO SANTO: GESTÃO TRANSFORMADORA, IMPACTO HUMANO - COLETÂNEA DE ARTIGOS CIENTÍFICOS

Organizadores
Bruno Lamas Silva
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Juão Vitor Santos Silva

Normalização e Ficha catalográfica
Ana Paula Galdino de Deus
Edina Pereira dos Santos

Revisão Textual
Elaine Cristina Borges de Souza
Júlia Bragatto Grobério

Revisão de Provas
Ana Paula Galdino de Deus

Estratégia de Comunicação
Rimaldo de Sá, Michel Magno de Vasconcelos, Amanda Amaral, Gabriela Conti, Jaqueline Vianna, Joanna Ferrari, Roberta Peixoto

Design Gráfico e Editoração
Jarbas Barros Gomes

Assistente de Design
Sheila Gonçalves dos Santos

EQUIPE ADMINISTRATIVA FINANCEIRA

Supervisão Financeira
Téthys Cysne Gobbi

Supervisão Administrativa
Edina Pereira dos Santos

Equipe Administrativa
Carolina Botelho de Lima
Felipe dos Santos Louvem
Ismael Denes Rocha Junior
Júlia Bragatto Grobério
Lígia Maria Fernandes de Melo
Lorena Furno Ferreira Pinheiro
Marcelo Cardoso Lima dos Santos
Marlete de Souza Almeida Silva
Márlei Vieira Fernandes
Pietra Leoncio Blanck
Robson de Azevedo Junior

Depósito legal
Biblioteca Nacional – BN
Biblioteca Estadual do Espírito Santo - BPES

Vozes do Espírito Santo

CONSELHO EDITORIAL CIENTÍFICO
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer (FDV)
Juão Vitor Santos Silva (SECTI-ES)
Ingo Wolfgang Sarlet (PUC-PR)
Gonzalo Aguilar Cavallo (UNIVERSIDAD DE TALCA - CHILE)
Jose Manuel Peixoto Caldas (UNIVERDADE DO PORTO - PORTUGAL)
Carmelo Cattafi (TECNOLÓGICO DE MONTERREY – MÉXICO)
Bruno Lorenzetti (UNIBRASIL)
Robison Tramontina (UNOESC)
Salete Oro Boff (Atitus e UFRGS)
Mariana Holanda (UnB)
Américo Bedê Freire Júnior (FDV)
Ethel Leonor Noia Maciel (UFES)
Rita de Cassia Duarte Lima (UFES)
André Karam Trindade (UNIVEL)
Leilane Grubba (Atitus)
Carlos Luiz Strapazzon (UNOESC)
Ana Luisa Santanna (PUC-PR)
Cassius Guimarães Chai (FDV e UFMA)
Diego Carlos Zanella (Universidade Franciscana)
Daury Cesar Fabriz (FDV)
Norma Sueli Padilha (UFSC)
Walber Pontes (UFMA)
Maria do Socorro Almeida Souza (ESMAN – TRT – 16)
Mirelle Finkler (UFSC)
Caroline Filla Rosaneli (PUC-PR)

PARCERIAS
Universidade Federal do Estado do Espírito Santo - UFES
Instituto Federal do Espírito Santo - IFES
Faculdade de Direito de Vitória - FDV
Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo - TJES
Ministério Público do Estado do ES - MPES

APOIO FINANCEIRO
Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo – Fapes

Prefácio

Em todos esses meus anos de governo, se há uma característica que eu aponto como essencial para uma boa gestão é a capacidade de diálogo com os membros da equipe e com as demais instituições. Um bom governante precisa saber dialogar com todos, escutar e ponderar as mais diversas opiniões.

Nenhum governo se constrói sozinho, e esta obra exemplifica bem isso por meio da pluralidade institucional de seus autores, reunindo membros do Poder Executivo, do Judiciário, do Ministério Público, entre outros, em um esforço comum de reflexão e aprimoramento das políticas públicas. Essa convergência demonstra que o fortalecimento do Estado Democrático de Direito passa, necessariamente, pelo diálogo respeitoso e pela cooperação entre instituições que, embora dotadas de funções distintas, compartilham a mesma finalidade pública.

Os capítulos aqui publicados tratam de políticas públicas implementadas pelo governo e também ações das demais instituições, com análises técnicas produzidas por profissionais diretamente envolvidos na formulação e execução dessas políticas e ações. Ao promover esse intercâmbio de experiências e perspectivas, a obra reafirma que os grandes problemas sociais não se resolvem de maneira isolada, mas por meio de atuação coordenada, compromisso institucional e visão estratégica comum.

Vivemos um período de transformações profundas e aceleradas, marcado por desafios sociais complexos, pressões fiscais, mudanças tecnológicas e demandas crescentes por eficiência e transparência na gestão pública. A esse cenário somam-se fenômenos preocupantes como o avanço do negacionismo, a disseminação de fake news e a desvalorização da ciência, que comprometem o debate público qualificado e fragilizam a confiança social nas instituições. Em tempos nos quais evidências técnicas são frequentemente contestadas por desinformação, torna-se imprescindível reafirmar o compromisso com o conhecimento científico e com decisões responsáveis. A sociedade exige respostas mais qualificadas, inclusivas e sustentáveis, capazes de enfrentar desigualdades históricas e promover desenvolvimento com responsabilidade. É nesse contexto que se torna ainda mais relevante refletir sobre as políticas públicas, seus resultados e suas perspectivas de aperfeiçoamento contínuo, sempre orientados pela verdade, pela técnica e pelo interesse público.

Assim, esta obra evidencia que o Estado do Espírito Santo não se limita à execução cotidiana de políticas públicas, mas também se afirma como espaço de produção qualificada de conhecimento aplicado, capaz de iluminar a tomada de decisões e aperfeiçoar a gestão. Ao reunir estudos desenvolvidos por profissionais que vivenciam, na prática, os desafios da saúde, da educação, da segurança pública, da responsabilidade fiscal, das mudanças climáticas, entre outros, o livro demonstra que a pesquisa científica é instrumento indispensável para aprimorar programas, corrigir distorções e potencializar resultados. Em um cenário de crescente complexidade social, governar exige mais do que boas intenções: requer análise rigorosa de dados, avaliação de impacto e compromisso permanente com evidências. Um governo eficiente é, sobretudo, aquele que aprende com a própria experiência, submete suas ações ao crivo técnico e tem a coragem institucional de revisar caminhos sempre que necessário, orientado pela responsabilidade pública e pelo conhecimento científico.

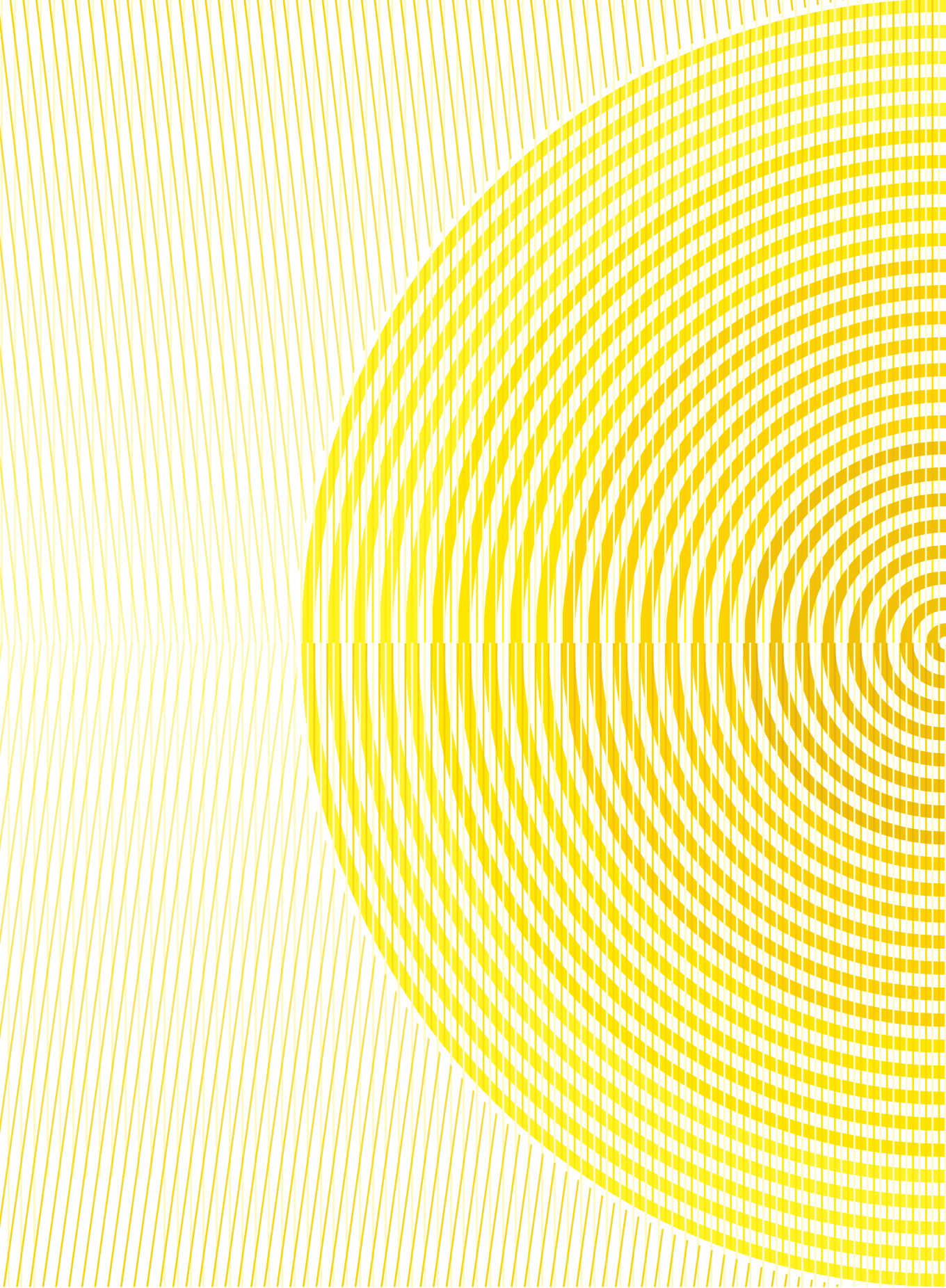
Registro meu reconhecimento aos autores que, além de exercerem funções públicas de elevada responsabilidade, dedicaram-se à reflexão acadêmica e à sistematização de experiências institucionais. Essa dupla atuação revela compromisso com o aprimoramento constante do serviço público e demonstra que a produção científica pode, e deve, dialogar com a prática administrativa, contribuindo para soluções mais qualificadas e eficazes.

Que esta obra inspire novos estudos, fortaleça o debate público qualificado e estimule a construção de políticas cada vez mais eficientes, humanas e sustentáveis. Seguiremos comprometidos com uma gestão responsável, transparente e orientada por resultados, convictos de que o desenvolvimento do nosso Estado depende da capacidade de aprender, inovar e cooperar permanentemente em favor da sociedade.



RENATO CASAGRANDE

Governador do Estado do Espírito Santo



Apresentação

Governar é, antes de tudo, uma escolha coletiva. Nenhuma política pública nasce do vácuo, nenhuma transformação institucional acontece por decreto de uma única vontade. O que *Vozes do Espírito Santo* nos oferece é justamente o retrato mais fiel dessa verdade: a de que o Estado se faz com muitas mãos, muitas visões, muitas histórias e que registrá-las é um ato de respeito à democracia.

A coleção *Espírito Santo: gestão transformadora, impacto humano* percorreu temas fundamentais da vida pública capixaba. Cada volume foi, à sua maneira, um esforço de sistematização, de transformar experiência em conhecimento e conhecimento em memória institucional. Mas há um tipo de saber que resiste à sistematização: aquele que reside nas pessoas. Na decisão tomada sob pressão. No diálogo que desbloqueou um impasse. Na aposta feita quando os dados ainda não garantiam o resultado. É esse saber que esta obra busca preservar.

Tenho a convicção de que iniciativas como esta só são possíveis quando há, no centro do projeto de governo, uma liderança que compreende o valor estratégico do conhecimento. O Governador Renato Casagrande construiu, ao longo de seus mandatos, um ambiente no qual a inovação, a transparência, o diálogo interinstitucional e a escuta são método. Foi essa cultura de gestão que criou as condições para que vozes tão diversas pudessem se encontrar numa mesma obra coletiva sem perder sua singularidade.

É também esse espírito que anima a Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional. Acreditamos que o desenvolvimento sustentável de um Estado depende, em igual medida, da qualidade de suas instituições e da qualidade do conhecimento que essas instituições produzem e compartilham. *Vozes do Espírito Santo* é, nesse sentido, uma política pública em forma de livro.



BRUNO LAMAS

Secretário de Ciência, Tecnologia, Inovação e
Educação Profissional do Espírito Santo

MENSAGEM DO COORDENADOR

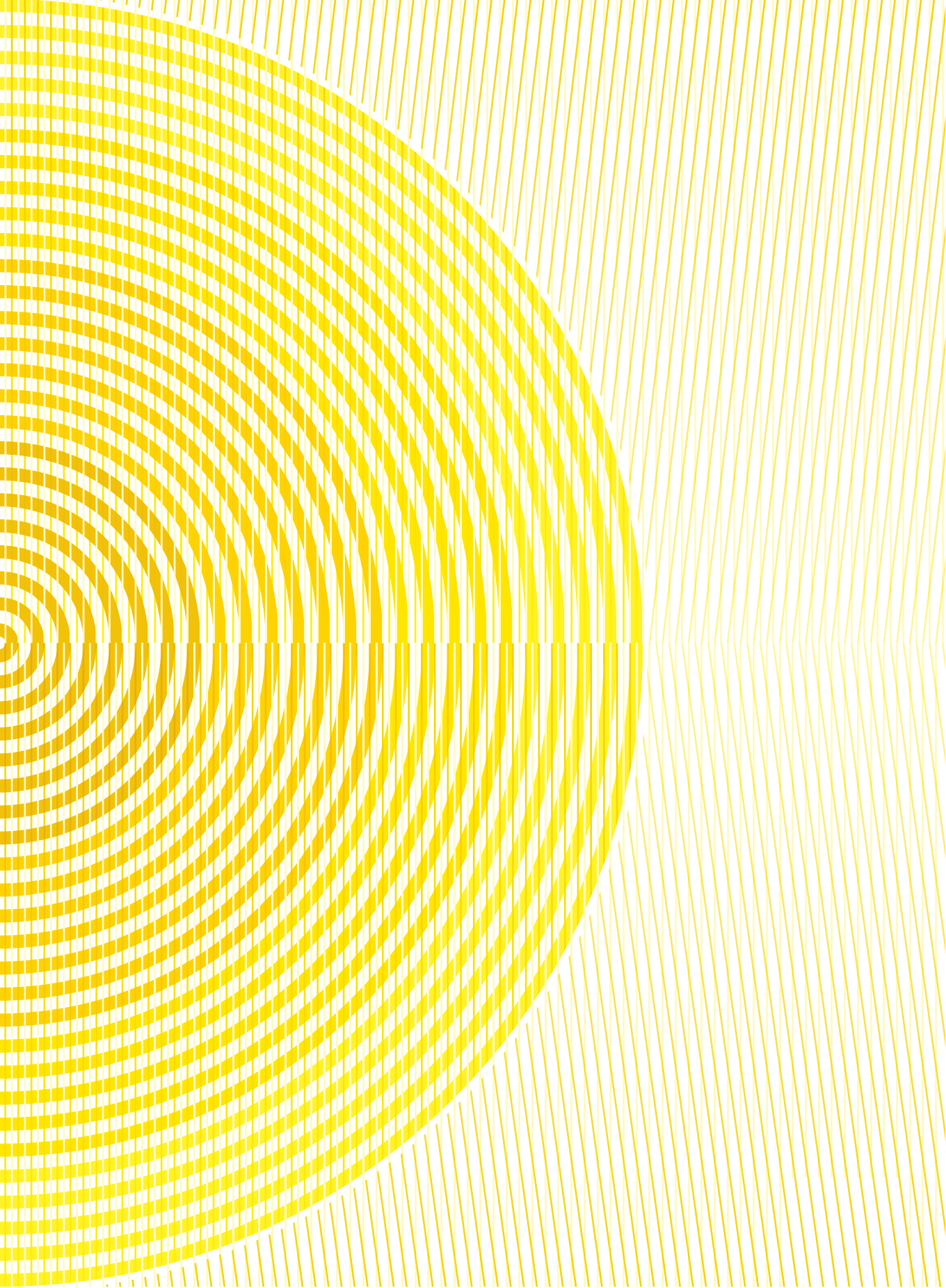
Ao longo da coleção Espírito Santo: *gestão transformadora, impacto humano,* construímos, volume a volume, um painel abrangente de temas que marcaram a trajetória recente do nosso Estado: educação, saúde pública, ciência, tecnologia e inovação, mudanças climáticas, turismo e cultura, Fundo Soberano, enfrentamento da pandemia de covid-19, infraestrutura, desenvolvimento, municipalismo e estabilidade institucional. Cada obra registrou dados, políticas e resultados. Mas havia algo que os números, por si sós, não conseguiam capturar: as pessoas por trás das decisões.

Vozes do Espírito Santo nasce exatamente dessa lacuna e da convicção de que a história se faz também de perspectivas, de interpretações e de comprometimentos pessoais que transcendem o cargo. Esta obra coletiva reuniu autoridades de diversos Poderes Públicos, além de atores da sociedade civil que, muitas vezes longe dos holofotes, contribuíram de forma decisiva em momentos cruciais da vida capixaba. Dar-lhes a palavra e o espaço para ampliar as ideias que emergiram nas entrevistas originais, foi um ato deliberado de reconhecimento.

O que se encontrará nestas páginas não é um coro uníssono. É, ao contrário, uma polifonia. Visões que convergem, que se complementam e que, por vezes, tensionam umas às outras, porque é justamente desse atrito produtivo que vive a democracia. A pluralidade de instituições representadas não é um detalhe editorial: é a tese central desta publicação. Nenhum ciclo de transformação se constrói a partir de um único polo de poder. O Espírito Santo que estas vozes descrevem é um Estado que aprendeu, ao longo de décadas difíceis, que o equilíbrio entre as instituições não é obstáculo à governança, mas condição.

Mais do que um fechamento da coleção, *Vozes do Espírito Santo* é um convite. Um convite a que gestores, pesquisadores, estudantes e cidadãos reconheçam nos relatos aqui reunidos não apenas o passado que moldou o presente, mas os princípios que devem guiar o futuro. As vozes que compõem este volume falam de um Espírito Santo possível e em constante construção. Afinal, se não for Deus a edificar, em vão trabalham os que constroem, e é com essa fé que entregamos esta obra ao leitor.

JUÃO VITOR SILVA
Coordenador Geral — Editora do Sistema UniversidadES
Servidor da SECTI-ES



MENSAGEM DA EDITORA-CHEFE

Foi uma honra e um privilégio ter recebido, em outubro de 2024, o convite para assumir como Editora Chefe da Editora UniversidadES. Trata-se de uma ideia criativa e arrojada, nascida no solo fértil de novas ideias que tem caracterizado a gestão de Bruno Lamas à frente da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI) e que tem produzido uma verdadeira revolução na Política de Ciência e Tecnologia do Estado do Espírito Santo.

Jução Vitor, um jovem e promissor pesquisador, assessor da SECTI, com ideias inovadoras e visão de futuro, ao propor a criação de uma Editora, no âmbito da SECTI, que estivesse a serviço do Estado, fomentando o registro das políticas públicas estaduais e estimulando gestores e servidores a registrar suas realizações, valoriza a ciência como espaço fundante da Editora.

Apresenta um robusto e complexo projeto de pesquisa à Fapes, no qual se propõe a produzir 12 livros, nos quais as principais políticas públicas do Espírito Santo estejam retratadas por meio das vozes dos principais atores que vivenciaram essas políticas e que lhes deram vida, ajudando a construir o que temos hoje.

As obras que ora chegam às mãos da sociedade capixaba são frutos de um exaustivo trabalho de investigação que envolveu profissionais com as mais diversas formações: juristas, historiadores, jornalistas, cientistas da informação, linguistas, bibliotecários, enfim, pesquisadores com formações plurais e com visões de mundo muito diferentes, o que garantiu a riqueza dos textos e das análises que as obras contêm.

Partiu-se de uma ideia, de um sonho, de uma visão estratégica sobre a importância de que o Estado tivesse uma Editora própria: espaço preparado, não comercial, comprometido com o coletivo e não com o individual. Espaço fundamentado na compreensão de que a ciência e a política pública caminham juntas e precisam ser comunicadas, ora com linguagem sofisticada e controlada por métodos e técnicas da ciência, dirigida aos iniciados no processo de produção científica, com seu hermetismo natural,

ora com linguagem comprometida com a compreensão daqueles que não vivenciam o cotidiano da academia. Linguagem acessível a todos, para que faça sentido como linguagem passível de apreensão pelo homem comum do povo, não especializado, mas de forma a servir para popularizar a ciência e a política.

A Editora UniversidadES traz, em sua essência, o compromisso com o registro de um tempo, o tempo vivido na política pública, nos compromissos do Estado com a transparência e a capilarização da informação, na publicização do que se realiza e na visão crítica que possibilita a todos fazerem suas leituras e avaliações do que vem sendo produzido no Estado do Espírito Santo.

Essas obras são de uma riqueza histórica que não podemos avaliar hoje. O tempo mostrará a relevância de preservar a memória, aquilo que juntos construímos na política, na sociedade e nos espaços de produção de ciência e tecnologia, como fundamentos do avanço que alcançamos.

A editora UniversidadES nasce com o compromisso de servir à Ciência, à Tecnologia, à Informação, à Educação e à sociedade capixaba, na medida em que possibilita as condições necessárias, inclusive logísticas, para que os diversos órgãos e os atores que compõem a vida pública, seja na gestão, seja na execução, seja na avaliação, seja na crítica das políticas públicas, encontrem o substrato necessário e as condições indispensáveis para que a memória não se perca no cotidiano que, muitas vezes, impede o registro da história que não pode ser esquecida.

Que a leitura desta obra, que faz uma retrospectiva analítica dos tempos sombrios que vivemos no Estado, em um passado não muito distante, no qual a insegurança jurídica era uma realidade inconteste e a falta de estabilidade institucional nos afetava a todos, nos permita saborear, vigilantes, os tempos de paz, diálogo e prosperidade de que gozamos hoje.



ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER

Editora-chefe da Editora UniversidadES

Sumário

SAÚDE PÚBLICA

A Reforma Hospitalar Capixaba: nova contratualização, garantia do acesso e modelo mosaico de governança 21
NÉSIO FERNANDES

O SUS no Espírito Santo: 35 anos de desafios e perspectivas futuras 55
JOSÉ TADEU MARINO, KARLLA CRISTINA GAIBA REBULLI E ELAINE DE OLIVEIRA LEPPAUS

Formação em Saúde e a Gestão do Cuidado: a experiência do Programa Qualifica-APS no Espírito Santo 85
FABIANO RIBEIRO DOS SANTOS E TÚLIO BATISTA FRANCO

ENFRENTAMENTO À COVID-19

Reformas estruturantes e inovação na Saúde Pública do Espírito Santo (2019–2022): o novo SUS capixaba sob o teste da pandemia 107
NÉSIO FERNANDES

Impactos e Desafios da covid-19 no Espírito Santo: contribuições científicas e de divulgação em Saúde 133
ETHEL LEONOR NOIA MACIEL, KARLLIAN KERLEN SIMONELLI SOARES E THIAGO NASCIMENTO DO PRADO

Na linha de frente da pandemia: a atuação do Ministério Público capixaba na tutela dos direitos fundamentais em contexto de crise externa 157
FRANCISCO MARTÍNEZ BERDEAL, LUCIANA GOMES FERREIRA DE ANDRADE, INÊS THOMÉ POLDI TADDEI E ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER

Quando a crise encontra o controle: o TCE-ES no enfrentamento à covid-19 no Espírito Santo 177
RODRIGO CHAMOUN

A transparência dos dados de saúde no combate à corrupção 207
EDMAR MOREIRA CAMATA E MIRIAN PORTO DO SACRAMENTO

Gestão baseada em evidências: o legado capixaba da pandemia e o caminho para enfrentar novas emergências 227
PABLO LIRA, PABLO JABOR, KATIA CESCONETO E ANTÔNIO RICARDO FREISLEBEM

EDUCANDO PARA O FUTURO

Educação em tempo integral no Espírito Santo: trajetória, gestão e perspectivas para uma política pública estruturante 249
VITOR DE ANGELO, ANDRÉA GUZZO PEREIRA E CAROLINNE QUINTANILHA ORNELLAS

Planejamento da rede estadual de ensino e implementação de políticas educacionais no Espírito Santo: um relato de experiência (2019–2026) 267
ANDRÉ MELOTTI ROCHA, CAROLINA JULIA PINTO DOS SANTOS E JOCILENE GADIOLI DE OLIVEIRA

Gestão baseada em evidências e a governança dos resultados educacionais: estratégias e desafios na Secretaria de Educação do Espírito Santo 289
ANDRÉA PAOLIELLO DE FREITAS E CAROLINA JULIA PINTO DOS SANTOS

O Comitê de Líderes: democracia participativa como práxis na gestão da SEDU 317
CAROLINA JULIA PINTO DOS SANTOS E DARCILA APARECIDA DA SILVA

Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional e a consolidação do regime de colaboração no Espírito Santo 335
DARCILA APARECIDA DA SILVA, ISABELLE STEFFÂNIA CARVALHO DE CAMPOS BUENO E CAROLINA JULIA PINTO DOS SANTOS

Ensino Médio Capixaba 359
ENDY DE ALBUQUERQUE SILVA, JACQUELINE MEDEIROS CAMINOTI, NATÁLIA DE OLIVEIRA VIEIRA PARESQUI E MATHEUS CORASSA DA SILVA

Sumário

Política de Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva do ES: desafios e possibilidades 389
GIOVANNE SILVA BERGER TONOLI E ANDRÉA GUZZO PEREIRA

Tessituras com a Educação de Jovens e Adultos da Rede Estadual do Espírito Santo: da garantia do direito a vidas transformadas 417
LUZIA FOLADOR DOMINICINI BERGER, ALESSANDRA RIBEIRO ALVES E ANDRÉA GUZZO PEREIRA

TURISMO E CULTURA

Turismo cultural, branding de territórios e direito à cultura: o protagonismo capixaba 449
THIAGO BARROS GOMES, JARBAS BARROS GOMES E ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER

Cultura como estratégia de desenvolvimento: a trajetória do ES+CRIATIVO e do HUB ES+ no Espírito Santo 475
LORENA LOUZADA VERVLOET, VALDIR BRUNELLI VALÉRIO JÚNIOR E KARINA PIETRO BIASI RUIZ

MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Governança Climática: a relação entre marcos regulatórios e a elaboração do orçamento climático 503
ÁLVARO ROGÉRIO DUBOC FAJARDO E JULIANI NUNES CAMPOS JOHANSON

Prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Espírito Santo: avanços para a universalização do acesso à água potável e coleta e tratamento de esgotos 529
ELDA COELHO DE AZEVEDO BUSSINGUER E ANDREIA PEREIRA CARVALHO



Saúde Pública



Nésio Fernandes

A Reforma Hospitalar Capixaba: nova contratualização, garantia do acesso e modelo mosaico de governança

Nésio Fernandes

Médico sanitarista, professor Honoris Causa da Universidade de Vila Velha/ES, especialista em Medicina Preventiva e Social, em Administração em Saúde e hansenologista, mestrando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo e mestrando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito. Graduado em Medicina pela Escola Latino-americana de Medicina, revalidado no Brasil pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Atuou como Secretário de Estado da Saúde do Governo do Espírito Santo, presidente do Conselho Curador da Fundação de Inovação em Saúde do Espírito Santo e presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Saúde - CONASS. Exerceu o cargo de Secretário de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde entre janeiro de 2023 e fevereiro de 2024, período em que presidiu o Conselho de Deliberativo da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - ADAPS.

1. A SALA DE ESPERA COMO SINTOMA DA CRISE

Em 2018, a crise do modelo hospitalar no Espírito Santo tornou-se visível para a população no lugar mais concreto do sistema: a sala de espera. Filas prolongadas, portas de urgência congestionadas, dificuldades de transferência, demora para internação e leitos que não "giram" formam um conjunto de sinais que, embora percebidos como falhas cotidianas, expressam um problema sistêmico. Nesse cenário, o acesso não se materializa como direito garantido por uma rede coordenada; passa a depender de espera, insistência, pressão social e, por vezes, judicialização. É aqui que a crise deixa de ser apenas administrativa e passa a ser, antes de tudo, uma crise de governança do acesso.

Este capítulo parte de uma premissa: a porta congestionada não é um evento isolado. Ela condensa falhas de planejamento, de contratualização, de organização do cuidado e de integração em rede. Quando o hospital opera como "ilha", ainda que seja tecnicamente competente, o sistema perde capacidade de coordenar fluxos, dimensionar recursos e responsabilizar atores. Por isso, ao discutir reforma hospitalar, não se trata apenas de escolher um modelo jurídico-administrativo, e sim de reconstruir a capacidade estatal de organizar o acesso e o cuidado integral.

O objetivo geral do texto é oferecer uma leitura analítica e propositiva: explicar por que o modelo entrou em crise, mapear alternativas de governança e gestão e apresentar como a reforma capixaba estrutura uma solução em mosaico — combinando diferentes arranjos, subordinados à ascendência do Estado — alicerçada na Nova Contratualização orientada a valor e garantia do acesso.

A partir dessa arquitetura, argumenta-se que o debate não pode ser reduzido a "quem administra" o hospital. O eixo decisivo é "como se garante acesso", com quais responsabilidades territoriais e com quais mecanismos de governança do leito, da alta e da continuidade. É nessa direção que as seções seguintes organizam o diagnóstico e a proposição.

1.1 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE E FONTES

Um primeiro elemento fundamental da estruturação do programa enquanto política pública é a forma de organização do seu modelo de governança.

Tradicionalmente, a coordenação da política de segurança pública é tarefa de responsabilidade exclusiva do Secretário de Estado de Segurança Pública e Defesa Social. No entanto, um dos fatores fundamentais do sucesso do Programa Estado Presente é justamente a sua ancoragem na liderança direta do Governador do Estado, que conduz reuniões mensais de monitoramento estratégico.

2. POR QUE O "MODELO" ENTROU EM CRISE

A crise não decorre de uma única escolha equivocada. Ela é produzida quando diferentes arranjos operam sem um "idioma comum" de responsabilidades e resultados e quando o Estado não dispõe, simultaneamente, de instrumentos normativos, capacidade regulatória e tecnologia organizacional para comandar o acesso. Nesta análise, assumimos quatro eixos como obrigatórios para compreender o problema e orientar a reforma.

2.1 LIMITES DA GESTÃO PÚBLICA DIRETA

A gestão pública direta é constitucionalmente legítima e, em várias situações, desejável. Porém, no campo hospitalar, seus limites tornam-se mais evidentes quando a rigidez administrativa colide com a necessidade de resposta rápida a variações de demanda, escassez de insumos, rotatividade de profissionais e incorporação tecnológica. A dificuldade de prover e reter equipes, a fragmentação de vínculos, a lentidão de compras e contratos e a baixa flexibilidade decisória podem comprometer a continuidade do cuidado e, por consequência, a capacidade de giro de leitos.

Outro aspecto importante desse contexto diz respeito à situação do sistema criminal. A literatura nacional e internacional caracteriza a violência urbana como um fenômeno social multicausal. Sendo assim, não é possível explicar quase três décadas de violência letal a partir de um único indicador. De maneira complementar, os déficits institucionais do sistema de segurança pública e aplicação da lei penal possuem papel de relevo nesse resultado.

2.2 LIMITES DA "VELHA CONTRATUALIZAÇÃO"

A velha contratualização tende a medir desempenho por produção: número de procedimentos, internações, consultas e exames. Embora a produção seja necessária, ela se torna insuficiente quando se transforma no centro do contrato, gerando incentivos distorcidos. A lógica de volume pode estimular a seleção de casos, a substituição de cuidado integral por fragmentos de produção e a manutenção de permanências longas para garantir faturamento, sem enfrentar a pergunta essencial: o acesso está sendo garantido para o território e no tempo oportuno?

Além disso, contratos que se baseiam apenas em "entregar produção" geralmente não explicitam responsabilidades sanitárias, não definem tempos de resposta e não induzem integração em rede. O resultado é um sistema com prestação fragmentada e baixa *Accountability*: o usuário continua esperando, ainda que o prestador "cumpra metas" de volume. Defendemos que a reforma hospitalar, para ser efetiva, precisa mover o centro de gravidade do contrato: de produção para valor e acesso.

2.3 LIMITES DO MODELO DE OS SOB MARCO LEGAL ANTIGO E BAIXA INDUÇÃO ESTATAL

O modelo de organizações sociais (OS) é frequentemente apresentado como solução de agilidade gerencial, sobretudo em compras e gestão de pessoas. Entretanto, quando operado sob marcos legais e contratuais pouco exigentes, pode reproduzir problemas de opacidade, baixa transparência e frágil responsabilização por resultados assistenciais. Sem instrumentos robustos de contratualização, auditoria e governança do acesso, a OS pode responder ao seu próprio incentivo organizacional, e não à necessidade sanitária do território.

A experiência brasileira mostra que ganhos de eficiência não são automáticos: dependem de um Estado capaz de formular, induzir, regular e monitorar. Em outras palavras, a variável decisiva não é a natureza jurídica do prestador, mas a qualidade do contrato, do controle público e da integração com a rede. Retomaremos esse ponto ao discutir o *score* como linguagem comum e o mosaico como desenho institucional.

2.4 LIMITES DA COMPRA DIRETA DE SERVIÇOS PRIVADOS COMO SOLUÇÃO PRINCIPAL

A compra direta de serviços privados pode ser necessária como complemento, especialmente para coberturas temporárias ou ampliação rápida de capacidade. Porém, quando se torna o eixo principal, tende a ampliar assimetrias: o Estado perde comando sobre o planejamento e sobre a regulação, a rede se fragmenta, e o acesso passa a ser mediado por contratos dispersos, muitas vezes sem integração clínica e sem responsabilização territorial. Nesse contexto, o sintoma persiste: mesmo comprando mais serviços, a sala de espera continua cheia, porque a governança do acesso não foi reconstruída.

3. O QUE ESTÁ EM JOGO: ACESSO, COORDENAÇÃO E SOBERANIA DO ESTADO

A reforma hospitalar capixaba reposiciona o debate. Em vez de restringi-lo ao dilema "gestão direta versus OS", o foco passa a ser a soberania sanitária do Estado e a capacidade de coordenação do sistema. Em sistemas universais, a autoridade pública deve preservar ascendência sobre qualquer arranjo operacional, porque é ela que responde, política e juridicamente, pela garantia do direito à saúde.

Defende-se, portanto, que nenhum modelo de governança/gestão pode ser maior do que a Secretaria de Estado da Saúde (SESA/ES). A SESA deve manter a capacidade de formular diretrizes, induzir comportamentos, regionalizar a rede, regular o acesso, monitorar resultados e aplicar consequências. Sem essa ascendência, qualquer solução se torna parcial: ora aumenta-se a produção, ora terceiriza-se a gestão, ora compra-se serviço, mas o acesso segue não garantido.

Propomos olhar a reforma como uma agenda de fortalecimento do Estado — não como expansão burocrática, mas como aumento de capacidade técnico-política. Isso inclui: (i) um marco normativo de contratualização por valor; (ii) mecanismos de avaliação e auditoria; e (iii) uma "tecnologia organizacional" de gestão do acesso, que conecta oferta e necessidades em tempo real. Em nossa avaliação, essa tríade define o núcleo do que se pode chamar de reforma hospitalar capixaba.

4. ALTERNATIVAS DE GOVERNANÇA: ESTATAIS E PARA-ESTATAIS

A crise de acesso impõe discutir alternativas para além da gestão direta, sem abandonar o princípio de comando público. Para fins didáticos, organizamos o debate em dois grandes grupos: alternativas estatais (mantêm a natureza pública do ente gestor) e alternativas para-estatais (operadas por entidades privadas sem fins lucrativos ou por prestadores complementares, sob contratualização).

4.1 ALTERNATIVAS ESTATAIS À GESTÃO PÚBLICA DIRETA

Entre as alternativas estatais, destacam-se a empresa pública, a autarquia e a fundação estatal. Esses arranjos buscam aumentar a autonomia administrativa e a flexibilidade de gestão, preservando o controle público.

A empresa pública, como ente da administração indireta, tende a operar com maior flexibilidade gerencial, especialmente para compras e gestão de pessoas, ainda que permaneça sujeita a controles públicos e a princípios de legalidade. A autarquia, por sua vez, é tradicionalmente vinculada a atividades típicas do Estado, podendo oferecer maior estabilidade institucional, mas nem sempre resolve desafios de agilidade. A fundação estatal (frequentemente de direito privado) pode combinar finalidade pública com instrumentos de gestão mais próximos da lógica organizacional necessária ao ambiente hospitalar.

Quando se trata de fundação estatal não dependente, o desenho busca sustentabilidade financeira e maior autonomia, com regras de governança que assegurem transparência e controle público. No debate capixaba, a opção por esse tipo de fundação, em articulação com a filantropia (como na experiência denominada InovaCapixaba), tem sido associada à busca de agilidade, especialização gerencial e capacidade de indução de modelos assistenciais e de acesso.

4.2 ALTERNATIVAS PARA-ESTATAIS E A PARTICIPAÇÃO COMPLEMENTAR

No grupo para-estatal, duas modalidades são centrais: (i) organizações sociais (OS), como arranjos de gestão de unidades públicas; e (ii) presta-

dores complementares (especialmente filantrópicos), contratualizados para compor a rede do SUS. Em ambos os casos, a chave não é a delegação irrestrita, e sim a contratualização com regras comuns, metas, transparência e consequências.

Um ponto decisivo é distinguir o "velho" e o "novo" marco de relacionamento com OS e prestadores. Em modelos antigos, contratos frágeis, indicadores pouco vinculantes e auditorias pouco sistemáticas dificultam o controle público. Em um marco modernizado, a contratualização deve explicitar perfil assistencial, responsabilidade territorial, metas de acesso, governança clínica, padrões de qualidade e mecanismos de avaliação — criando simetria regulatória entre diferentes modelos.

Quadro 1 – Arranjos de governança e gestão hospitalar: síntese comparativa.

Arranjo	**Síntese comparativa (critérios mínimos)**
Gestão pública direta	Autonomia/flexibilidade: limitada; Governança/controle: máximo controle público formal; RH: provimento mais rígido e vínculos fragmentados; Compras/contratos: maior burocracia e prazos; *Accountability*: depende de instrumentos internos e auditoria; Regionalização/acesso: efetivo quando há regulação e governança do acesso; Riscos típicos: lentidão e baixa capacidade de resposta; mitigação: NIR/EGA, gestão clínica e indicadores.
Autarquia	Autonomia/flexibilidade: moderada; Governança/controle: elevado controle público; RH/compras: variam conforme regime jurídico; *Accountability*: alta previsibilidade, mas requer metas e avaliação; Regionalização/acesso: favorece coerência sistêmica; Riscos: manutenção de rigidez; mitigação: contratos de gestão internos e pactuação por resultados.
Empresa pública	Autonomia/flexibilidade: alta (sob regime próprio); Governança/controle: deve combinar conselhos, transparência e metas; RH: maior capacidade de provimento; Compras: maior agilidade; *Accountability*: exige contratualização e auditorias; Regionalização/acesso: depende de indução da SESA; Riscos: captura gerencial e desalinhamento com rede; mitigação: *score*, cláusulas de acesso e fiscalização.

Arranjo	Síntese comparativa (critérios mínimos)
Fundação estatal (não dependente)	Autonomia/flexibilidade: alta, com regras públicas de finalidade e governança; RH: maior capacidade de provimento e formação; Compras/contratos: mais ágeis; *Accountability*: requer contrato de gestão, auditoria e transparência; Regionalização/acesso: viabiliza inovação organizacional, desde que vinculada a perfilização e acesso; Riscos: opacidade e desalinhamento se governança frágil; mitigação: *score*, auditoria externa e cláusulas estruturantes.
Organização Social (OS) – marco modernizado	Autonomia/flexibilidade: alta; Governança/controle: depende do marco legal e do contrato; RH/compras: grande agilidade; *Accountability*: deve ser reforçada por metas, indicadores e transparência; Regionalização/acesso: requer obrigação territorial e metas de acesso; Riscos: assimetria regulatória, seleção de casos e baixa transparência; mitigação: *score*, auditorias e regulação de acesso.
Filantropia contratualizada (participação complementar)	Autonomia/flexibilidade: variável; Governança/controle: contratualização é o principal instrumento de comando; RH/compras: geralmente mais ágeis que a gestão direta; *Accountability*: precisa de metas de acesso e qualidade; Regionalização/acesso: pode ampliar oferta regional, desde que vinculada a perfil e território; Riscos: fragmentação e disputa por demanda; mitigação: regulação, perfilização e contratualização por valor.
Compra direta de serviços privados (complementar)	Autonomia/flexibilidade: alta para o prestador; Governança/controle: maior assimetria regulatória e risco de fragmentação; RH/compras: fora do comando público; *Accountability*: contratualização deve ser mais específica e forte; Regionalização/acesso: tende a operar por oferta e não por necessidade; Riscos: perda de comando do Estado e manutenção da sala de espera; mitigação: uso apenas como complemento, com regulação e metas de acesso.

Fonte: elaboração própria, a partir de literatura sobre modelos de gestão e de documentos institucionais do SUS.

5. DA PRODUÇÃO AO VALOR: A NOVA CONTRATUALIZAÇÃO

A crise de acesso impõe discutir alternativas para além da gestão direta, sem abandonar o princípio de comando público. Para fins didáticos, organizamos o debate em dois grandes grupos: alternativas estatais (mantêm a natureza pública do ente gestor) e alternativas para-estatais (operadas por

entidades privadas sem fins lucrativos ou por prestadores complementares, sob contratualização).

O desenho prevê a contratualização de serviços hospitalares e ambulatoriais especializados, com remuneração composta por parte pré-fixada e parte pós-fixada (Espírito Santo, 2022a). A parte pós-fixada está associada ao desempenho, por meio de um *score*, criando um incentivo explícito para melhoria contínua e redução de assimetrias entre diferentes modelos de gestão.

5.1 ARQUITETURA FINANCEIRA E INCENTIVOS DO DESEMPENHO

Na arquitetura capixaba, a remuneração global combina previsibilidade e indução. A parcela pré-fixada sustenta a operação e reduz a instabilidade financeira; a parcela pós-fixada introduz consequência objetiva por desempenho. Em termos práticos, a lógica é simples: o hospital não é remunerado apenas por "entregar produção", mas também por entregar acesso e qualidade. Entendemos que esse redesenho é central para romper o ciclo em que se produz muito e se garante pouco.

A avaliação por *score* ocorre em ciclos quadrimestrais e se apoia em indicadores padronizados, com auditoria e verificação. Esse desenho reduz a assimetria informacional, porque explicita critérios, metas e consequências. Ele também permite que o Estado opere políticas de regionalização e perfilização com maior previsibilidade, uma vez que o contrato deixa de ser mero repasse e passa a ser instrumento de gestão do sistema.

5.2 ARFT E CONTRATUALIZAÇÃO AMBULATORIAL COMO "PONTE" ENTRE REDE E HOSPITAL

A Autorregulação Formativa Territorial (ARFT) não é um "serviço a mais" somado ao cardápio da atenção especializada; trata-se de um modelo de organização do acesso e do cuidado em rede, definido normativamente como uma forma de organizar a relação entre diferentes pontos de atenção, estabelecendo laços de referência entre atenção básica e especializada e operando como uma rede de "petição" e compromisso matricial e territorial, com técnicos e serviços de referência designados, de modo a organizar uma cadeia de cuidado que envolve atenção primária, cuidados especializados e

também o âmbito hospitalar (Espírito Santo, 2021).

No plano da política pública, a ARFT se vincula ao desenho mais amplo da Rede de Atenção e Vigilância em Saúde (RAVS-ES), cuja organização é estabelecida de forma ascendente, com comando único e tendo a Atenção Primária à Saúde (APS) como porta de acesso preferencial (Espírito Santo, 2021). Esse arranjo desloca o eixo da regulação de uma lógica meramente cartorial (fila como "destino") para uma lógica de governança clínica do acesso, na qual o encaminhamento é tratado como decisão técnica situada, conectada à responsabilidade territorial e à coordenação do cuidado.

A norma estadual explicita, ainda, os dispositivos estruturais que tornam a ARFT operável. Entre eles, destacam-se: (i) a referência técnica uniprofissional, entendida como o profissional de referência que incorpora competências de educação permanente e de regulação assistencial, operacionalizando o acesso com cuidado longitudinal e com vínculo territorializado às equipes de saúde da família; e (ii) o serviço de referência uni-institucional, como unidade de retaguarda à APS, com serviços especializados e/ou de maior densidade tecnológica, com responsabilidade assistencial definida por cobertura e abrangência territorial (Espírito Santo, 2021). Esses elementos são centrais para que o "território" deixe de ser apenas uma delimitação geográfica e passe a ser critério de responsabilização sanitária na organização do acesso.

O qualificativo "formativa" não é retórico: ele designa um componente pedagógico-institucional que transforma a regulação em produção de capacidade clínica na rede. A Portaria nº 102-R/2021 define a segunda opinião formativa aplicada à regulação do acesso como orientação de conduta clínica devolvida por profissional especializado ao pedido de encaminhamento/exame, reconhecendo a demanda clínico-assistencial como demanda de aprendizagem e de resolução técnica; e define educação permanente em saúde como compartilhamento de conhecimentos e práticas no interior dos serviços e em rede, inclusive por matriciamento ou suporte técnico-pedagógico (Espírito Santo, 2021). Ao explicitar esses conceitos, a norma desloca a regulação do eixo "autoriza ou não autoriza" para o eixo "qualifica a decisão clínica e ordena fluxos".

É importante delimitar o escopo: os manuais operacionais vinculados ao modelo indicam que a ARFT se destina às consultas ambulatoriais especializadas, a exames complementares e a procedimentos eletivos,

não se destinando à regulação de urgências, emergências ou à regulação de vagas de internação hospitalar (ICEPi, 2022). Essa delimitação é relevante para o capítulo porque reforça que o impacto hospitalar da ARFT é, majoritariamente, indireto e sistêmico: a ARFT atua "antes" da porta hospitalar, reorganizando o acesso especializado e o manejo clínico na APS, com efeitos sobre demanda por pronto atendimento, internações evitáveis e sobrecarga de leitos.

No desenho capixaba, a ARFT ganha densidade quando deixa de ser apenas diretriz e passa a ser contratualizada como componente organizado da oferta ambulatorial especializada. A Portaria SESA nº 076-R/2022, ao tratar da prestação de serviços especializados ambulatoriais, estabelece que tais serviços serão contratados na modalidade hora de serviço, compreendendo atividades por telemedicina, consultas compartilhadas, atendimentos presenciais e emissão de opinião formativa (definida como avaliação e orientação técnica especializada sobre condutas clínicas a serem adotadas pelos profissionais solicitantes). A mesma norma exige que a execução se dê em consonância com o modelo da ARFT (instituída pela Portaria nº 102-R/2021), com uso de sistema informatizado, e fixa parâmetros de desempenho: tempo de resposta máximo de 72 horas às solicitações; emissão de opinião formativa em, no mínimo, 30% das solicitações mensais; possibilidade de indicar agendamento presencial, manifestar-se contrariamente com fundamento clínico ou orientar encaminhamento a outro serviço de referência; além de parâmetros de produtividade por hora contratada (Espírito Santo, 2022a).

A contratualização também estabelece "como" o acesso deve acontecer em termos de tempos de resposta ao cidadão, vinculando prazos por classificação de risco para atendimentos autorizados (por exemplo: até 10 dias para prioridade muito alta; 14 dias para alta; 30 dias para média; 60 dias para baixa), deslocando o contrato para um papel de tecnologia de garantia de acesso — não apenas instrumento financeiro (Espírito Santo, 2022a).

É aqui que a ARFT se consolida como "ponte" entre rede e hospital: ao inserir a opinião formativa, a teleinteração e o vínculo territorializado entre solicitante (APS) e referência (especializada), o encaminhamento deixa de ser "terceirização clínica" e se converte em arranjo cooperativo de responsabilização. Nós enfatizamos que, quando a devolutiva especializada orienta conduta e reorganiza o manejo em APS, reduz-se a

iatrogenia típica de filas (demora, agravamento, perda de janela terapêutica) e estabiliza-se a demanda que chega ao hospital: menos idas evitáveis à urgência, menos internações por condições sensíveis e maior previsibilidade de leitos (lógica sistêmica coerente com a reforma do acesso). A base normativa do modelo e seus manuais reforçam essa direcionalidade ao vincular a ARFT à organização de fluxos e ao compartilhamento de informações entre níveis de atenção.

A ARFT também conversa com a incorporação de tecnologias digitais e telemedicina como estratégia de desburocratização do acesso e incremento de eficiência. Normas estaduais correlatas registram a incorporação da telemedicina no SUS/ES e a estruturação de serviços no modelo da autorregulação formativa territorial nos termos da Portaria nº 102-R/2021 (Espírito Santo, 2022).

Por fim, a contratualização fecha o ciclo ao converter a ARFT em objeto de avaliação por desempenho no *score*: na dimensão de acesso, aparecem indicadores específicos como "Acesso pela ARFT" (proporção de atendimentos por opinião formativa) e "Prazo de atendimento das consultas da ARFT", com metas progressivas (por exemplo, 10–20% no 1º quadrimestre e 15–30% a partir do 2º quadrimestre para opinião formativa; e aumento do cumprimento de prazos de 70% para 95% conforme o ciclo) (Espírito Santo, 2022a). Esse detalhe é decisivo para o argumento do capítulo: ao amarrar modelo assistencial + regras de acesso + metas, reduz-se a assimetria entre prestadores e modelos de gestão e torna-se possível induzir comportamento orientado ao valor, à responsabilidade e à garantia de acesso. Em síntese vulgar, contratualiza-se a "fila zero".

Quadro 2 – Velha Contratualização (produção) versus
Nova Contratualização (valor e acesso).

Critério	**Velha contratualização (produção)**	**Nova contratualização (valor / responsabilidade / garantia do acesso)**
Unidade de medida predominante	Procedimentos, internações, consultas e exames.	Resultados assistenciais e valor público, sem abandonar a produção como requisito.
Desenho de incentivos	Cumprimento de volume; incentivos a fragmentação e seleção de casos.	Parte do pagamento vinculada a desempenho (*Score*) e a metas de acesso, segurança e eficiência.
Responsabilidade sanitária	Pouco explícita; foco no serviço isolado.	Responsabilidade territorial e aderência ao perfil assistencial pactuado (território e linha de cuidado).
Garantia do acesso	Não define tempos de resposta e não regula fila como obrigação contratual.	Metas de aceite de pacientes do perfil, tempos de resposta regulatória e gestão de fila cirúrgica, articuladas à regulação (NIR/NERI).
Dimensionamento	Oferta contratada sem vinculação clara à necessidade e capacidade instalada.	Dimensionamento por necessidades regionais, capacidade instalada e parâmetros de eficiência (ex.: DRG, permanência).
Integração em rede	Fragmentada; pouca articulação com APS e pontos de atenção.	Governança do acesso e continuidade do cuidado (ARFT, EGA, transição).
Avaliação e consequências	Avaliação centrada em produção, com baixa consequência por qualidade.	*Score* de desempenho com auditoria e consequências financeiras/ reputacionais; ciclo quadrimestral de monitoramento.
Transparência e dados	Bases de dados e indicadores heterogêneos.	Regras de informação, auditoria e padronização de indicadores; acesso do gestor às bases, respeitando LGPD.

Fonte: elaboração própria, a partir da Portaria SESA nº 076-R/2022
e de documentos de implementação da contratualização.

Do ponto de vista político-institucional, a Nova Contratualização é um mecanismo de reequilíbrio: ela reduz o espaço para que qualquer modelo — direto, fundacional, filantrópico ou OS — opere com regras próprias. Todos passam a ser avaliados por parâmetros comuns, conectados ao acesso e à qualidade. Voltaremos a esse aspecto ao discutir o mosaico.

6. FUNDAMENTOS ESTRUTURANTES DO CONTRATO E *SCORE* DE DESEMPENHO

O *Score* de Desempenho da Contratualização foi concebido como eixo transversal da política capixaba de reforma hospitalar. Ele opera como "idioma comum" de avaliação e indução, aplicável a diferentes modelos de governança. No desenho normativo, o *Score* é composto por oito dimensões e totaliza 100 pontos, com indicadores de estrutura, processo e resultado (Espírito Santo, 2022a).

Entretanto, a experiência de gestão do acesso mostra que a avaliação, por si só, não produz giro de leito nem tempo de resposta. Por isso, propomos compreender dois elementos como fundamentos estruturantes do contrato — não como dimensões adicionais do *Score*, mas como condições organizacionais que sustentam e dão sentido às dimensões existentes: (i) responsabilidade territorial e perfilização; e (ii) governança do acesso e gestão clínica integrada (NIR–EGA–MH–DRG).

Esses fundamentos ajudam a organizar uma leitura prática: as dimensões do *Score* passam a funcionar como instrumentos de indução e verificação, enquanto os fundamentos funcionam como "regras do jogo" do acesso. Sem território e sem governança do leito e da alta, indicadores tendem a virar burocracia; com eles, indicadores viram gestão e, em última instância, acesso.

6.1 FUNDAMENTO ESTRUTURANTE I – RESPONSABILIDADE TERRITORIAL E PERFIL ASSISTENCIAL (PERFILIZAÇÃO)

A Portaria SESA nº 107-R/2022 estabelece diretrizes para perfil assistencial e territorialização, orientando que o planejamento e a programação de serviços considerem demanda territorial, plenitude das linhas de cuidado, distribuição geográfica equânime e capacidade instalada resolutiva (Espírito

Santo, 2022b). Além disso, a Política Estadual de Contratualização explicita que, dentro do perfil contratualizado, os hospitais são responsáveis pelo atendimento da totalidade da demanda de seus territórios de abrangência e referência (Espírito Santo, 2022b).

Esse fundamento desloca o contrato do "serviço isolado" para a responsabilidade sanitária. Um hospital, seja qual for seu modelo de gestão, torna-se responsável por uma população e por um território e deve responder ao gestor sobre acesso, filas e tempos de resposta. Reforça-se, também, que condições agudas não podem ter acesso negado por critério territorial, o que preserva a universalidade, ao mesmo tempo em que organiza fluxos planejados e reduz iniquidades regionais (Espírito Santo, 2022b).

Entendemos que a responsabilidade territorial é o antídoto mais direto contra a "fila invisível". Quando o contrato se limita a pagar produção, a fila pode migrar para fora do hospital — na porta, na regulação, no domicílio. Quando o contrato exige responsabilidade territorial e transparência de rejeições, a fila passa a ser problema contratual e não apenas social.

Indicadores recomendados para monitoramento (além das metas do *Score*):

- Cobertura territorial do perfil: proporção de pacientes regulados do território de abrangência que obtiveram vaga no próprio território (meta pactuada).
- Taxa de rejeição de solicitações do perfil: solicitações recusadas/solicitações recebidas (por motivo e por serviço).
- Aderência ao perfil pactuado: proporção de internações fora do perfil assistencial contratado (por linha de cuidado).

Minuta de cláusula para o Documento Descritivo (fundamento estrutural):

> Cláusula – Responsabilidade territorial e perfil assistencial. A CONTRATADA compromete-se a operar de acordo com o Perfil Assistencial e o Território de Abrangência e Referência pactuados com a SESA/ES, conforme diretrizes de perfilização e territorialização vigentes, garantindo atendimento integral e oportuno à demanda sob sua responsabilidade sanitária, com monitoramento de acesso, tempos de resposta e efetividade clínica, sob pena das consequências previstas no instrumento de contratualização.

6.2 FUNDAMENTO ESTRUTURANTE II - GOVERNANÇA DO ACESSO E GESTÃO CLÍNICA INTEGRADA (NIR-EGA-MH-DRG)

A reforma capixaba reconhece que o acesso se produz no "chão do hospital", especialmente na governança de leitos e na transição do cuidado. Documentos técnicos de implantação apontam NIR e EGA como processos para a gestão eficiente do fluxo do paciente na interface com a Rede de Atenção à Saúde (RAS): o NIR busca disponibilizar o recurso certo ao paciente certo, no lugar e no tempo adequados, intermediando fluxos com outros NIR e com o Núcleo Especializado de Regulação de Internação (NERI), enquanto o EGA promove alta ágil e segura, com transição de cuidados e redução de internações desnecessárias (ICEPi/SESA, 2022).

Na mesma direção, a Medicina Hospitalar é descrita como estratégia institucional de intervenção nos processos relacionados à assistência ao paciente internado, com foco em gestão da clínica, *round* multidisciplinar, comunicação, gestão de pendências e uso de indicadores (ICEPi/SESA, 2022; ICEPi, 2023). O uso de métricas por *Diagnosis Related Groups* (DRG), por sua vez, sustenta comparabilidade de eficiência e custos, permitindo monitorar permanência, readmissões e condições adquiridas, com parâmetros de referência (ICEPi, 2020; Espírito Santo, 2022a).

Chamamos esse conjunto de "fundamento" porque ele transforma princípios em operação. Sem NIR e EGA, a contratualização pode até definir metas de acesso, mas não cria capacidade de agir sobre gargalos reais. Com NIR e EGA, o hospital passa a gerir o fluxo do paciente como processo contínuo — da admissão à alta — em interface com a rede.

Indicadores recomendados para monitoramento (além das metas do *Score*):

- Tempo porta-vaga (urgência): tempo entre solicitação de internação e efetiva ocupação do leito (por perfil e gravidade).
- Giro de leitos e horário de alta: altas antes de 12h/total de altas; taxa de ocupação e rotatividade ajustadas por DRG.
- Percentual de altas com plano de transição: altas com encaminhamento pactuado na rede (APS/atenção domiciliar/ambulatórios)/total de altas.

Minuta de cláusula para o Documento Descritivo (fundamento estrutural):

> Cláusula – Governança do acesso e gestão clínica integrada. A CONTRATADA deverá manter Núcleo Interno de Regulação (NIR) com funcionamento ininterrupto (24h/dia), integrado aos sistemas de regulação e ao NERI, com atribuições de gestão de leitos, priorização clínica e monitoramento de indicadores de acesso. Deverá implantar e manter Escritório de Gestão de Altas (EGA) para planejamento de alta segura, desospitalização e transição do cuidado, articulando-se com a RAS. Conforme o perfil do hospital, deverá instituir práticas de Medicina Hospitalar (MH) e adotar métricas de desempenho assistencial e de eficiência baseadas em DRG, garantindo transparência de dados e participação em fóruns de análise crítica com o gestor.

6.3 *SCORE* DE DESEMPENHO: OITO DIMENSÕES E CLÁUSULAS OPERACIONAIS

O *Score* normativo estabelece dimensões e pontuações máximas, com parâmetros de verificação e metas. Para cada dimensão, apresentam-se a seguir: (i) finalidade; (ii) indicadores recomendados (2–3) para monitoramento gerencial contínuo; e (iii) minuta de cláusula para o Documento Descritivo, adequada ao padrão de contratualização por valor.

Sugerimos que, no instrumento contratual, essas cláusulas operacionais sejam acompanhadas de um anexo de governança de dados: definições, fórmulas, periodicidade, fontes e responsabilidades de validação. Isso reduz disputas interpretativas e transforma o *Score* em ferramenta de gestão compartilhada.

DIMENSÃO 1 – QUALIFICAÇÃO DA ESTRUTURA E PROCESSOS (10 PONTOS)

Finalidade: Assegurar conformidade legal, infraestrutura habilitada e maturidade de processos de qualidade, criando base mínima para segurança e acesso.

Indicadores recomendados:

— Regularidade sanitária e documental: alvarás, licenças e CNES atualizados (meta de 100% no prazo contratual).
— Acreditação/certificação: cronograma e alcance de nível de acreditação (ex.: ONA), conforme a categoria do hospital.
— Gestão por processos: existência e execução de plano anual de gestão de riscos e auditorias internas (com evidências).

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Estrutura, conformidade e processos. A CONTRATADA deverá manter regularidade documental e sanitária, com alvarás e licenças vigentes, e garantir a atualização do CNES. Deverá apresentar e executar plano de certificação/acreditação (quando aplicável) e implementar gestão por processos e riscos, com auditorias internas e plano de ação. O cumprimento será aferido na avaliação quadrimestral do Score.

DIMENSÃO 2 – QUALIFICAÇÃO DE PESSOAS (10 PONTOS)

Finalidade: Induzir provimento e desenvolvimento de equipes, com foco em titulação, educação permanente e estabilidade da equipe assistencial.

Indicadores recomendados:

— Titulação do corpo clínico: proporção de médicos com titulação de especialidade reconhecida.
— Educação permanente: horas de treinamento por colaborador/mês e cobertura de capacitações prioritárias.
— Estabilidade e presença longitudinal: proporção de plantões cobertos e presença de diaristas/equipe de referência em enfermarias (quando aplicável).

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Gestão de pessoas e educação permanente. A CONTRATADA deverá comprovar estratégia de provimento e qualificação de profissionais, com metas progressivas de titulação do

corpo clínico e plano de educação permanente ativo para enfermagem e equipe multiprofissional. Deverá monitorar cobertura assistencial, rotatividade e aderência a capacitações prioritárias, reportando ao gestor conforme periodicidade pactuada.

DIMENSÃO 3 – SEGURANÇA ASSISTENCIAL (20 PONTOS)

Finalidade: Reduzir eventos adversos graves e reinternações evitáveis, fortalecendo a cultura de segurança e a vigilância ativa.

Indicadores recomendados:

- Notificação e análise de eventos adversos graves (infecciosos e não infecciosos) em plataforma definida pelo gestor.
- Taxa de infecção relacionada à assistência e adesão a *bundles* prioritários (ex.: prevenção de IRAS).
- Reinternação em até 30 dias (ajustada por *Diagnosis Related Groups* (DRG) e perfil).

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Segurança do paciente. A CONTRATADA deverá implementar programa de segurança do paciente (conforme RDC nº 36/2013 e Portaria MS nº 529/2013), com notificação e investigação de eventos adversos graves em plataforma indicada pelo gestor, implantação de protocolos e bundles de prevenção e monitoramento de reinternações. Metas e consequências seguirão o Score e planos de melhoria pactuados.

DIMENSÃO 4 – EXPERIÊNCIA DO USUÁRIO (10 PONTOS)

Finalidade: Incorporar a perspectiva do cidadão e tornar a experiência do cuidado parâmetro contratual, com mensuração sistemática e resposta gerencial.

Indicadores recomendados:

- NPS (*Net Promoter Score*) ou instrumento equivalente padroni-

zado: pontuação e evolução quadrimestral.

- Taxa de resposta e representatividade da pesquisa (por serviço e por perfil).
- Plano de ação pós-escuta: proporção de oportunidades de melhoria com contramedidas implantadas (PDSA).

Minuta de cláusula

> Cláusula – Experiência do usuário e ouvidoria ativa. A CONTRATADA deverá aplicar instrumento padronizado de experiência do usuário (NPS ou equivalente), assegurando taxa mínima de resposta e representatividade, e elaborar plano de melhoria contínua com devolutivas internas e ao gestor. Os resultados comporão a pontuação do Score e orientarão ações de humanização e qualidade.

DIMENSÃO 5 – ACESSO AO SISTEMA (20 PONTOS)

Finalidade: Transformar o acesso em obrigação contratual: aceitar pacientes do perfil, responder às solicitações em tempo e organizar a fila cirúrgica e a ARFT.

Indicadores recomendados:

- Aceite de pacientes do perfil: percentual de solicitações compatíveis aceitas (meta de 100% nos parâmetros contratados).
- Tempo de resposta regulatória: solicitações respondidas em até 2 horas (meta normativa).
- Gestão de fila cirúrgica: transparência e cumprimento de prazos por classificação de risco.

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Garantia do acesso. A CONTRATADA compromete-se a garantir acesso aos pacientes compatíveis com o perfil assistencial pactuado, respondendo solicitações regulatórias nos prazos definidos e mantendo governança de leitos via NIR. Deverá organizar fila cirúrgica com critérios clínicos, transparên-

cia e monitoramento de prazos, além de participar da Autorregulação Formativa Territorial (ARFT) nos serviços ambulatoriais pactuados. O descumprimento impactará a pontuação do Score e demais consequências contratuais.

DIMENSÃO 6 – EFICIÊNCIA NO USO DO LEITO (15 PONTOS)

Finalidade: Aumentar valor por leito: reduzir permanências evitáveis, qualificar o giro e alinhar recursos ao perfil de caso, utilizando métricas comparáveis (*Diagnosis Related Groups* (DRG)).

Indicadores recomendados:

- Tempo médio de permanência (TMP) ajustado por *Diagnosis Related Groups* (DRG) e perfil assistencial.
- Percentual de permanência prolongada (ex.: > p75 do esperado por *Diagnosis Related Groups* (DRG)) e causas (clínicas/diagnósticas/sociais).
- Condições adquiridas e complicações: monitoramento de eventos e custo evitável.

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Eficiência e gestão do leito. A CONTRATADA deverá monitorar e melhorar eficiência no uso do leito, com base em indicadores de permanência, reinternação e condições adquiridas, preferencialmente ajustados por DRG, conforme parâmetros e plataformas pactuadas. Deverá manter rotinas de corrida de leitos, gestão de pendências e análise crítica sistemática, articulando NIR, equipes assistenciais e EGA. As metas seguem o Score e planos de melhoria por ciclos.

DIMENSÃO 7 – CONTINUIDADE DOS CUIDADOS (5 PONTOS)

Finalidade: Garantir transição segura e acompanhamento pós-alta, reduzindo reinternações e ampliando a integração com a rede.

Indicadores recomendados:

- Acompanhamento pós-alta em até 30 dias (telefonema/mensagem/consulta), com cobertura progressiva.
- Altas com plano de cuidado e encaminhamento definido na rede (APS/atenção domiciliar/ambulatórios).
- Reinternação em 30 dias por causas potencialmente evitáveis.

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Continuidade do cuidado e transição. A CONTRATADA deverá assegurar alta segura e continuidade do cuidado, com plano de transição registrado e comunicação com a rede. Deverá realizar acompanhamento pós-alta em até 30 dias, com cobertura progressiva conforme cronograma pactuado, monitorando reinternações e ajustando fluxos com a APS e serviços de referência. Os resultados integrarão o Score e a governança do acesso.

DIMENSÃO 8 – AVALIAÇÃO E AUDITORIA (10 PONTOS)

Finalidade: Assegurar verificação independente, transparência e correção de rumos, reduzindo a assimetria informacional entre prestador e gestor.

Indicadores recomendados:

- Cumprimento de obrigações do convênio/contrato verificado por auditoria externa independente (meta de 95% no prazo).
- Qualidade e tempestividade do envio de dados ao gestor (produção, qualidade, acesso).
- Execução de plano de ação para inconformidades, com prazos e evidências.

Minuta de cláusula:

> Cláusula – Avaliação, auditoria e transparência. A CONTRATADA deverá submeter-se a auditoria externa independente e às auditorias do gestor, cumprindo obrigações do instrumento

de contratualização e disponibilizando dados necessários à avaliação, respeitada a LGPD. Deverá elaborar e executar plano de ação para inconformidades, com prazos e evidências. O desempenho comporá a pontuação do Score e poderá gerar consequências financeiras e administrativas.

7. O MODELO MOSAICO CAPIXABA

O mosaico não é um "meio-termo" indeciso; é uma solução institucional para redes complexas e regionalizadas. O Espírito Santo opera com diversidade de perfis hospitalares, realidades territoriais e capacidades instaladas. Por isso, a reforma capixaba combina empresa estatal, fundação estatal, filantropia contratualizada sob nova lógica, OS com marco modernizado e gestão direta preservada em algumas unidades. O ponto comum é que todos os arranjos devem ser governados pela SESA/ES, por meio de perfilização, contratualização, regulação e auditoria.

No mosaico capixaba, os arranjos não são intercambiáveis por preferência ideológica, mas selecionados pela aderência à função regional, ao perfil assistencial e aos riscos a mitigar. De forma sintética, o desenho pode ser entendido a partir de cinco peças, cada uma com papel específico na garantia do acesso:

Empresa estatal: amplia a flexibilidade administrativa em áreas estratégicas, preservando comando público e capacidade de coordenação sistêmica.

Fundação estatal não dependente, em articulação com filantropia (InovaCapixaba): busca agilidade, governança profissional e capacidade de inovar em processos de acesso, qualidade e educação permanente, com transparência e controle público.

Filantropia sob Nova Contratualização: mobiliza oferta complementar historicamente instalada, submetida a metas de valor, responsabilidade e garantia do acesso, reduzindo assimetrias regulatórias.

Organização Social (OS) sob marco modernizado: permite gestão flexível e especializada, desde que ancorada em contrato robusto, *Score* de Desempenho, auditoria, transparência e indução do Estado.

Gestão direta preservada: mantém soberania operacional em unidades em que a administração direta é mais adequada, desde que apoiada

por contratualização interna, dispositivos de gestão do acesso (NIR/EGA) e governança clínica.

A composição do mosaico é, portanto, dinâmica: pode ser ajustada por desempenho, por mudança do perfil regional e por reorganização da rede. O elemento invariável é a ascendência da SESA/ES — que formula, induz, regula, audita e responde publicamente pelo acesso e pelo cuidado integral.

Esse desenho reduz o risco de "captura" da política pública por um modelo único. Quando um arranjo passa a ser maior do que o gestor, a política pública perde capacidade de correção de rota. No mosaico, ao contrário, a SESA pode ajustar portfólios, redistribuir serviços e induzir melhoria, porque detém expertise sobre diferentes modelos e aplica regras comuns de acesso e qualidade.

Sustentamos que o mosaico é superior ao "modelo único" porque reconhece a heterogeneidade regional e permite modular soluções: em alguns territórios, a gestão direta pode ser mais adequada; em outros, fundações ou OS podem garantir agilidade; em outros, a filantropia é componente histórico de oferta. Em todos, entretanto, a soberania do contrato e da regulação deve permanecer pública.

8 A ENGRENAGEM DO ACESSO: NIR, GESTÃO DE ALTAS E CONTROLE DE LEITOS EM REDE

A mudança normativa, por si só, não "descongestiona" uma porta hospitalar. Era necessário mudar o marco legal e, simultaneamente, reorganizar o acesso, com controle sobre leitos e integração entre oferta e necessidades. A tecnologia organizacional construída na reforma capixaba articula três movimentos.

8.1 NIR: REGULAÇÃO INTERNA, PRIORIZAÇÃO CLÍNICA E INTERFACE COM A REGULAÇÃO EXTERNA

O Núcleo Interno de Regulação (NIR) é concebido como dispositivo permanente de governança do leito. Os documentos de implantação descrevem equipe multiprofissional, com presença de médico e enfermeiro reguladores e suporte administrativo, atuando em funcionamento ininterrupto

e integrando-se ao sistema de regulação e ao NERI (ICEPi/SESA, 2022). Entre suas funções, destacam-se gerir lista de pendências, apoiar corrida de leitos, monitorar permanência e facilitar transferências intra e inter-hospitalares.

Na prática, o NIR transforma o leito em recurso estratégico do sistema, e não apenas do hospital. A partir dele, consegue-se reduzir rejeições, aumentar a previsibilidade de altas e orientar o uso do leito de acordo com perfil, gravidade e linha de cuidado. Entendemos que esse é um dos pontos em que reforma legal encontra reforma organizacional: é o dispositivo que transforma meta de acesso em decisão cotidiana.

8.2 EGA E DESOSPITALIZAÇÃO: ALTA SEGURA, TRANSIÇÃO E REDUÇÃO DE PERMANÊNCIA EVITÁVEL

O Escritório de Gestão de Altas (EGA) organiza o processo de alta desde a admissão, articulando equipe assistencial, serviço social, família e pontos da rede. A literatura de gestão clínica reconhece que permanências prolongadas elevam o risco de eventos adversos e custos; o EGA atua para reduzir internações desnecessárias e acelerar transições seguras (ICEPi/SESA, 2022).

Quando a alta é tratada como evento administrativo de última hora, ela se atrasa. Quando é tratada como processo clínico e de rede — com definição de critérios, plano terapêutico e encaminhamentos — o sistema recupera capacidade de giro, reduz bloqueios sociais e melhora a experiência do usuário. Defendemos que a alta é um ponto crítico de política pública: ela define, simultaneamente, o cuidado e a disponibilidade de acesso para o próximo paciente.

8.3 ARFT E A CONEXÃO COM A ATENÇÃO PRIMÁRIA E ESPECIALIZADA

A Autorregulação Formativa Territorial (ARFT) amplia a capacidade de coordenação do cuidado. Ela organiza a relação entre diversos pontos de atenção, com laços de referência entre atenção básica e especializada, em compromisso matricial e territorial, incluindo telemedicina e segunda opinião formativa (ICEPi/SESA, 2022). Além de qualificar encaminhamentos, a ARFT reduz a pressão sobre a porta hospitalar ao fortalecer a resolutividade da APS e ordenar a cadeia de cuidado.

A Nova Contratualização incorpora a ARFT no rol de serviços ambulatoriais especializados, com parâmetros de tempo de resposta, percentuais de opinião formativa e prazos por classificação de risco, fazendo da regulação um processo educativo e não apenas autorizativo (Espírito Santo, 2022a).

8.4 UMA MODELAGEM SISTÊMICA DA GARANTIA DO ACESSO

Para que o acesso deixe de ser "na sala de espera" e passe a ser garantia sistêmica, é necessário articular quatro níveis: (i) perfilização e território; (ii) contratualização e incentivos; (iii) regulação e governança do leito; e (iv) continuidade do cuidado. Sintetizamos essa modelagem em um ciclo de gestão do acesso:

1. Definição do perfil assistencial e do território de abrangência (responsabilidade sanitária).
2. Contratualização por valor com metas de acesso e qualidade (pré e pós-fixado; *score*).
3. Regulação externa (complexo regulador/NERI) + regulação interna (NIR), com priorização clínica e gestão de capacidade.
4. Transição do cuidado (EGA) e continuidade (*follow-up*), articuladas à APS e a serviços de suporte.
5. Avaliação, auditoria e aprendizagem: análise crítica de indicadores, planos de melhoria e consequências.

Essa lógica permite que a SESA/ES opere a rede com pluralidade governada: a diversidade de modelos permanece, mas a garantia do acesso passa a ser requisito comum. É aqui que o *Score* se conecta aos fundamentos: ele mede desempenho, enquanto os fundamentos organizam responsabilidade e capacidade de resposta.

9. A REFORMA DO CUIDADO DENTRO DO HOSPITAL: MEDICINA HOSPITALAR E ESCRITÓRIOS DE QUALIDADE

A reforma hospitalar não se resume a arranjos de gestão. Ela precisa reorganizar o modo de produzir cuidado. Nesse sentido, a aposta no resgate da

medicina interna e na implantação de Medicina Hospitalar (MH) dialoga com referenciais de clínica ampliada, gestão democrática e redes de atenção (Campos; Amaral, 2007).

O projeto de Medicina Hospitalar no Espírito Santo descreve o objetivo de implantar a gestão da clínica por intervenção nos processos de assistência ao paciente internado, com capacitação de profissionais e especialização, em articulação com outros projetos de acesso e qualidade (ICEPi, 2023). Entre as práticas associadas ao modelo estão *round* multidisciplinar, safety huddle, protocolos clínicos, gestão de pendências e uso sistemático de indicadores.

A MH também contribui para enfrentar um problema estrutural observado em hospitais públicos: a inserção vertical e episódica de profissionais por plantão, com pouca responsabilização longitudinal pelo caso, o que aumenta a fragmentação do cuidado e dificulta a gestão do tempo de internação (Campos; Amaral, 2007). Quando se fortalece a equipe de referência e a responsabilidade clínica, a organização do trabalho melhora e o acesso se beneficia. Chamamos atenção para esse ponto porque ele mostra que a reforma do acesso depende, também, de reforma do trabalho clínico.

Complementarmente, escritórios de qualidade e núcleos de segurança do paciente (NSP) fornecem infraestrutura de melhoria contínua: gestão de riscos, auditorias internas, gestão por processos e qualificação de fornecedores, com vistas à acreditação e à padronização (ICEPi, 2023). Isso reforça a dimensão de estrutura e processos do *Score* mas, sobretudo, reduz a variabilidade assistencial e desperdícios.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CAPACIDADE ESTATAL E PLURALIDADE GOVERNADA

A reforma hospitalar capixaba pode ser sintetizada como uma estratégia de reconstrução de capacidade estatal para garantir acesso e cuidado integral. Ela parte de um diagnóstico pragmático: a sala de espera é o lugar onde o cidadão mede o SUS e é também onde se evidencia a falha de governança do sistema. Responder a esse desafio exige mais do que escolher um modelo de gestão; exige um conjunto coerente de instrumentos.

Concluímos que o elemento decisivo é a soberania do Estado na coordenação do sistema: a SESA/ES deve ser maior do que qualquer arranjo

operacional. O modelo mosaico, quando submetido a regras comuns de perfilização, contratualização por valor, *score* de desempenho e auditoria, permite aproveitar vantagens de diferentes modelos e mitigar seus riscos típicos.

Do ponto de vista do contrato, dois fundamentos estruturantes se mostram indispensáveis. A responsabilidade territorial/perfilização transforma o prestador em responsável por população e linha de cuidado, e não apenas por produção. A governança do acesso via NIR-EGA-MH-DRG transforma normas em capacidade operativa, conectando oferta e necessidades, reduzindo permanências evitáveis e qualificando transições.

Há, por fim, uma implicação mais ampla: ao adotar contratualização por valor com métricas comuns, o Estado reduz a assimetria regulatória entre modelos e fortalece uma linguagem pública de *accountability*. Isso abre caminho para uma política hospitalar mais transparente, regionalizada e centrada no usuário — em que o acesso deixa de ser promessa e torna-se obrigação monitorada, gerida e entregue. Entendemos que esse é o sentido público da reforma: transformar direitos em experiências concretas de cuidado.

Mensagens-chave

- A "sala de espera" é expressão pública de uma crise de governança do acesso; ampliar oferta sem organizar fluxos tende a manter o congestionamento.
- A solução não é escolher um "modelo único" de gestão, mas garantir soberania estatal: nenhum arranjo pode ser maior do que a SESA/ES.
- A Nova Contratualização desloca o foco da produção para o valor público, com responsabilidade territorial, dimensionamento por necessidade e metas explícitas de acesso.
- O *Score* de Desempenho cria linguagem comum de avaliação e consequências, reduzindo assimetrias regulatórias entre gestão direta, OS, fundações e filantropia.
- Dispositivos como NIR, EGA e Medicina Hospitalar materializam a política no cotidiano do hospital, conectando oferta, necessidade e continuidade do cuidado.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 20 set. 1990.

BRASIL. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 31 dez. 1990.

BRASIL. Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998. Dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 18 maio 1998.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 27 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 15 ago. 2018.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 529, de 1º de abril de 2013. Institui o Programa Nacional de Segurança do Paciente (PNSP). **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 2 abr. 2013.

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Resolução RDC nº 36, de 25 de julho de 2013. Institui ações para a segurança do paciente em serviços de saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 26 jul. 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 3.410, de 30 de dezembro de 2013. Estabelece diretrizes para a contratualização de hospitais no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 31 dez. 2013.

CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa; AMARAL, Márcia Aparecida do. A clínica ampliada e compartilhada, a gestão democrática e redes de atenção como referenciais teórico-operacionais para a reforma do hospital. **Ciência & Saúde Coletiva,** Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 849-859, 2007.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE (CONASS). **Alternativas de gerência de unidades públicas de saúde.** Brasília, DF: CONASS, 2015.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **Portaria nº 076-R, de 19 de maio de 2022.** Institui a Política Estadual de Contratualização da Participação Complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado do Espírito Santo. Vitória: SESA, 2022a.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **Portaria nº 107-R, de 25 de julho de 2022.** Dispõe sobre o perfil assistencial e a territorialização para a contratualização de leitos e serviços hospitalares e ambulatoriais especializados no âmbito do SUS no Estado do Espírito Santo. Vitória: SESA, 2022b.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **SESA-ES contratualização:** apresentação institucional. Vitória: SESA, 2022c.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **SESA-ES perfilização:** apresentação institucional. Vitória: SESA, 2022d.

FETTER, Robert B. *et al*. **Case mix definition by diagnosis-related groups.** Medical Care, Philadelphia, v. 18, n. 2, p. 1-53, 1980.

ICEPi/SESA. **Nota Técnica nº 03/2022:** recomendações para implantação e fomentação da Gestão do acesso e da clínica: Núcleo Interno de Regulação (NIR), Escritório de Gestão de Altas (EGA), Medicina Hospitalar (MH) e DRG. Vitória: Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde; Secretaria de Estado da Saúde, 2022.

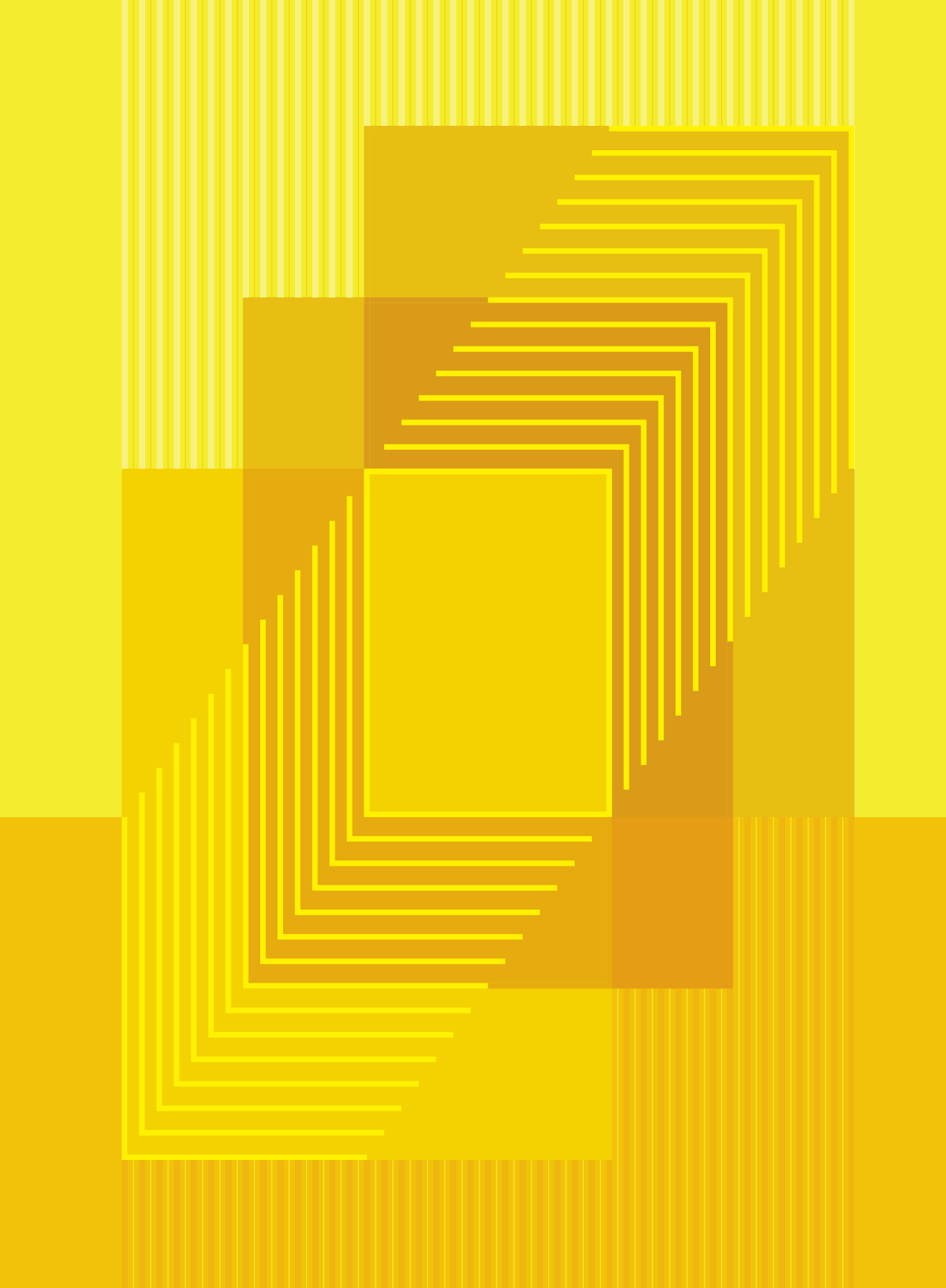
ICEPi. Plano do Projeto: **Núcleo Interno de Regulação (NIR).** Vitória: Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde, 2020.

ICEPi. Plano do Projeto: **Escritório de Gestão de Altas (EGA).** Vitória: Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde, 2021.ICEPi. **Plano do Projeto: medicina**

hospitalar (2023-2025). Vitória: Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde, 2023.

NEGRI FILHO, Armando Antonio de. **Bases para um debate sobre a reforma hospitalar do SUS: contribuições do movimento sanitário.** 2016. Tese (Doutorado) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

WACHTER, Robert M.; GOLDMAN, Lee. **The emerging role of "hospitalists" in the American health care system.** New England Journal of Medicine, Boston, v. 335, n. 7, p. 514-517, 1996.





José Tadeu Marino
Karlla Cristina Gaiba Rebuli
Elaine de Oliveira Leppaus

O SUS no Espírito Santo: 35 anos de desafios e perspectivas futuras

José Tadeu Marino

Médico pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e especialista em pediatria, subsecretário da Subsecretaria de Articulação de Políticas Intersetoriais (SUBAPI) na Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES, coordena o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas pela Primeira Infância. Foi Secretário de Estado de Saúde nos anos de 2011 a 2014.

Karlla Cristina Gaiba Rebuli

Mestra e Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES); Graduada em História Licenciatura pela Faculdade Saberes; Assessora Técnica na Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES.

Elaine de Oliveira Leppaus

Especialista na área de Gestão de Políticas Públicas e Serviço Social, Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Assistente Social efetiva na Secretaria de Estado de Saúde – SESA e atualmente Assessora Técnica na Secretaria de Estado de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social – SETADES.

1. O CONTEXTO DE IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE - SUS

Historicamente, o Brasil enfrentou diversas crises sanitárias, desde a epidemia de varíola e os desafios de saneamento básico vivenciados durante a Primeira República[1], até a crise da gripe espanhola, primeira metade do século XX. A forma como esses problemas de saúde pública eram resolvidos mostrou-se ineficaz: as soluções eram concentradas nas grandes cidades, marcadas pela ausência de universalidade, pelo autoritarismo e pela falta de participação popular, o que dificultava a adesão social aos programas sanitaristas e refletia as desigualdades regionais e socioeconômicas no acesso a essas políticas.

Um marco importante para a política de saúde no Brasil foi a criação do Ministério da Saúde, na década de 1940, um grande passo para essa pauta, mas ainda direcionado a uma pequena parcela da sociedade, uma vez que as ações de atendimento à população eram reservadas àqueles que possuíam empregos formais (Krist; Darsie, 2021, *apud* Costa *et al.*, 2024). Diante desse caráter excludente, somado ao contexto de efervescência de movimentos sociais — entre cujas pautas estava a saúde para todos e todas —, foi criado o Movimento da Reforma Sanitária na década de 1970, encabeçado por médicos e outros profissionais da saúde. Essa mobilização tinha como objetivo principal a garantia da saúde como direito universal e dever do Estado, a democratização e a melhoria da qualidade de vida da população (Costa *et al.*, 2024).

A luta organizada incidiu na realização da 8ª Conferência Nacional de Saúde, em 1986, na qual foram discutidas questões que contribuíram para a consolidação do SUS, e influenciou diretamente a redação dos artigos que contemplam o direito à saúde na Constituição Federal. Ali, naquele espaço inovador, aberto à sociedade civil, desenhava-se a maior experiência de política em saúde pública: o Sistema Único de Saúde — SUS. O conceito de saúde também foi reformulado: deixou de ser apenas a ausência de doença e passou a ser visto de forma holística, englobando o completo bem-estar físico, social e mental.

Pela primeira vez, a Constituição Federal trouxe, a partir dos artigos 196 a 200, uma seção destinada à saúde, sobretudo o artigo 196, que estabelece essa pauta como um direito de todos e todas e dever do Estado, que passou a ter de garantir o acesso universal e igualitário. Além

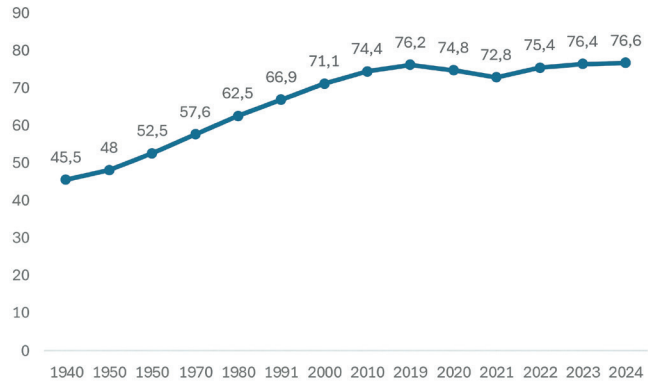
da CF/88, outro regimento legal de grande importância para a consolidação do SUS é a Lei Federal nº 8.080/1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Esse código legal também define a saúde como um direito fundamental do ser humano e estabelece o dever do Estado de prover as condições para o pleno exercício desse direito.

Diante desses avanços legais, em dezembro de 1990, foi instituída a Lei nº 8.142, que trata da participação social na gestão do SUS e das transferências intergovernamentais de recursos financeiros para a saúde. O avanço na saúde da população brasileira é inegável. A implementação do SUS, que contempla a vida desde a gestação até a velhice, representou progressos significativos na saúde coletiva.

Ao longo de seus 35 anos, o Sistema Único de Saúde (SUS) tem promovido transformações significativas nas condições de vida da população brasileira, assegurando o acesso universal à saúde, ao bem-estar e à dignidade a milhões de cidadãos. A mensuração desse impacto é viabilizada por meio da transparência e da ampla disponibilização de dados públicos em saúde. Nesse sentido, o planejamento e o monitoramento sistemático das ações e dos indicadores de saúde permitem evidenciar, de forma objetiva, os avanços alcançados pelo SUS em benefício da sociedade brasileira. Com o desenvolvimento tecnológico em hospitais e unidades de saúde, é possível criar uma base de dados para que as ações dessa política pública sejam monitoradas e disponibilizadas em plataformas como o DataSUS. É por meio desses indicadores que o planejamento pode ser realizado e, assim, agir para melhorar a qualidade de vida, reduzir desigualdades e ampliar serviços.

À época da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), o país vivia com uma taxa de mortalidade infantil alta, uma expectativa de vida baixa e com doenças como pólio e rubéola, que foram erradicadas graças ao Programa Nacional de Imunização. Observa-se, adicionalmente, que a expectativa de vida da população tem melhorado, e essa conquista é resultado do investimento em políticas públicas de erradicação da pobreza, moradia digna e saúde, especialmente por meio da Atenção Primária em Saúde, que atualmente apresenta ampla cobertura em todo o território nacional. O gráfico 1 apresenta a expectativa de vida de brasileiros e brasileiras ao longo dos anos de 1996 a 2024.

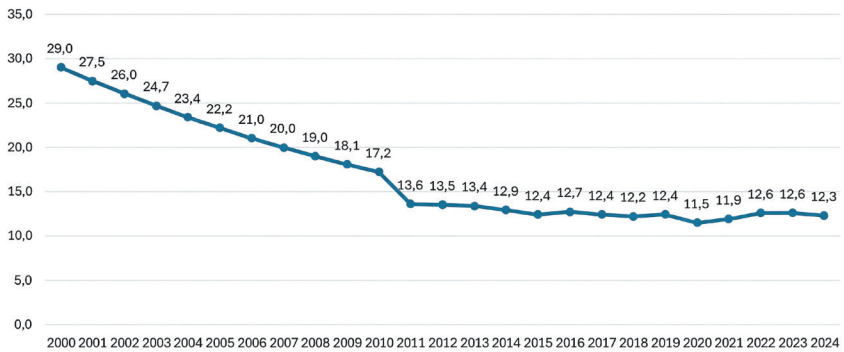
Gráfico 1 - Taxa da expectativa de vida no Brasil: 1996 a 2024



Fonte: IBGE/Estatísticas Sociais.

Outra conquista, ao longo desses 35 anos de consolidação do SUS, é a redução da taxa de mortalidade infantil, indicador que corresponde ao número de óbitos de crianças menores de um ano de idade. Em 1991, o Brasil apresentava uma taxa de mortalidade infantil de 45,1 óbitos por mil nascidos vivos, e, em 2024, esse indicador foi reduzido para 12,3 óbitos por mil nascidos vivos. Essa diminuição está associada à ampliação das campanhas de vacinação em massa, à qualificação da atenção ao pré-natal, ao incentivo ao aleitamento materno, à atuação dos agentes comunitários de saúde, entre outras políticas importantes (IBGE, 2025). O gráfico 2 apresenta essa evolução.

Gráfico 2 - Série histórica da mortalidade infantil no Brasil, 2000 a 2024.



Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS (2000-2024)

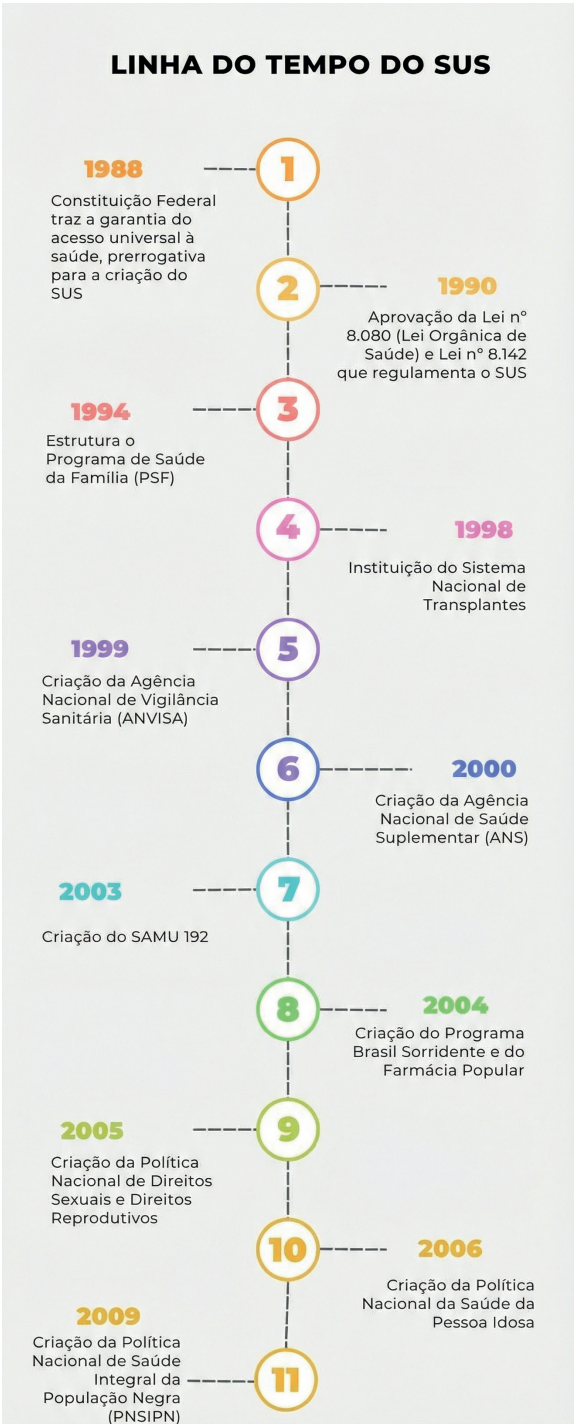
Esses dados evidenciam que a política pública de saúde constitui um dos pilares da cidadania e da vida digna para brasileiros e brasileiras. É por meio do SUS que o direito à vida é garantido de forma universal, e isso tem sido evidenciado e percebido ao longo dos anos. Esse sistema contribui de maneira significativa para a redução de mortes evitáveis, para a prevenção da proliferação e de epidemias de doenças e para a oferta da atenção e dos cuidados necessários em cada caso. Destaca-se, nesse contexto, o papel das equipes de atenção primária, nas quais ocorre o acompanhamento dos indivíduos em todas as fases da vida e, por meio dele, a garantia de uma vida com qualidade e bem-estar para a população.

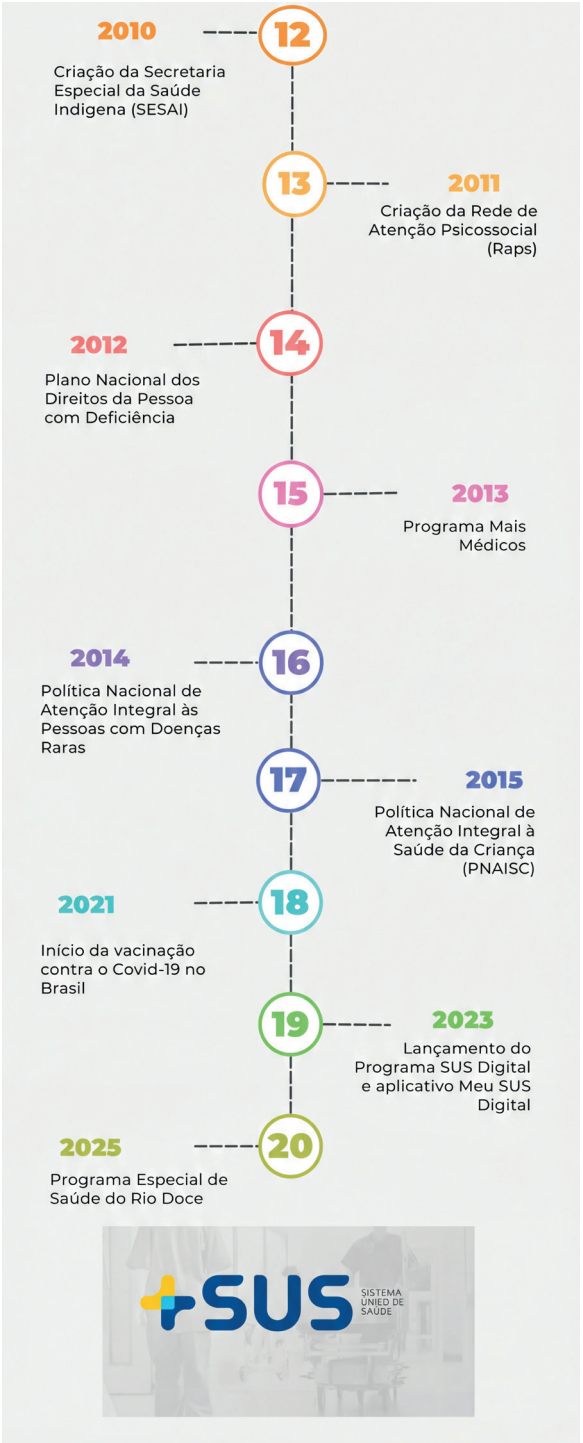
2. CONSTRUÇÃO, EXPANSÃO E CONSOLIDAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE

O Sistema Único de Saúde - SUS parte do princípio da hierarquização, o qual sustenta que os serviços devem ser organizados em níveis crescentes de complexidade, planejados a partir de critérios epidemiológicos e com definição e conhecimento da população que receberá atendimento; e do princípio da regionalização, que articula os serviços já existentes, buscando um comando unificado. Além disso, a participação popular é importante para o funcionamento do sistema, viabilizada por meio dos conselhos e das Conferências de Saúde.

Tem por base a governança pela descentralização e pela participação, trazendo o controle social para o centro do processo. As responsabilidades são compartilhadas entre os entes federados - União, Estados e Municípios. O financiamento também é tripartite, com recursos federais, estaduais - que devem investir, no mínimo, 12% de sua receita - e municipais - que investem, obrigatoriamente, pelo menos 15% de sua receita -, e ocorre por meio de impostos, contribuições sociais, gastos diretos e gastos de empregadores com saúde. No entanto, essa arrecadação não tem sido suficiente para garantir recursos financeiros adequados ou estáveis para o sistema público, o que é considerado por muitos pesquisadores como um dos principais desafios do SUS. A figura 1 apresenta a linha do tempo da implementação e expansão do SUS, com os principais - mas não únicos - marcos ao longo dos anos.

Figura 1 - Linha do tempo da implementação e expansão da Política do SUS





Fonte: Imagem elaborada pelos autores.

Percebe-se que, desde a década de 1990, houve um processo contínuo de atualização das políticas de saúde, padrão que se modifica após 2015, evidenciando um hiato de seis anos e retornando em 2021, com a necessidade de respostas urgentes ao contexto pandêmico da covid-19. Esse período coincide com o cenário de instabilidade política instaurado a partir de 2016, ano em que a então presidenta Dilma Rousseff sofreu processo de impeachment, modificando substancialmente a conjuntura política nacional. Após treze anos de governos caracterizados por agendas de políticas progressistas, o país passou por uma grande mudança em 2016, com a ascensão da agenda neoliberal de forma mais acelerada - lembrando que era um movimento iniciado na década de 90. Nesse cenário, as políticas sociais sofreram com a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como "Teto de Gastos". Essa emenda estabeleceu um novo regime fiscal que limitou o crescimento das despesas do governo à inflação do ano anterior por um período de 20 anos, ou seja, teve como principal objetivo congelar qualquer investimento, sobretudo nas áreas sociais, por 20 anos. Diante disso, a saúde sofreu com a falta de capital, o que impactou diretamente a qualidade dos serviços oferecidos (Godoi; Alves, 2023).

Apesar do subfinanciamento, as pesquisas mostram que o SUS demonstra alta capacidade de otimizar recursos. A custo-efetividade é percebida a partir de áreas estratégicas: a Atenção Primária reduz internações evitáveis e desafoga hospitais; o Programa Nacional de Imunizações consegue operar campanhas de vacinação de grande escala; o sistema de transplantes, considerado um dos maiores do mundo, funciona de forma eficiente e coordenada. Com esses exemplos, é perceptível que, apesar do orçamento baixo, o SUS consegue entregar resultados muito importantes para a saúde da população (UMANE, 2025). Além disso, a importância do conjunto das ações da Vigilância em Saúde - VS para a sociedade é algo que merece destaque. Por meio da VS, são realizadas as ações de Vigilância Epidemiológica, que monitora, investiga e previne doenças graves; de Vigilância Sanitária, que regula e fiscaliza produtos, serviços e ambientes para garantir boas ações em prol da saúde coletiva; de Vigilância Ambiental, que incide sobre a qualidade ambiental, como a do saneamento básico e a gestão de desastres; e de Vigilância em Saúde do Trabalhador, que identifica riscos no ambiente de trabalho.

Desse modo, é possível perceber a força do SUS, que atualmente é, diretamente, a rede de assistência em saúde de 76% dos brasileiros

(Ministério da Saúde, 2025) e, indiretamente, contempla toda a população, com suas ações nas áreas da Vigilância em Saúde, atendimento de urgência e emergência, imunização e transplantes. Por isso, a defesa do SUS deve ser de todos e todas, seja usuário direto ou indireto, porque sua existência é também a garantia de uma democracia em saúde (Brasil, 2025).

3. REGIONALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DO SUS NO ESPÍRITO SANTO: 35 ANOS DE HISTÓRIA

Na medida em que a federação garantia a existência de um Sistema Único de Saúde, o Espírito Santo caminhava *pari passu*. Antes mesmo de a Lei federal orgânica de saúde e a lei que regulamentou o SUS serem lançadas, o estado aprovou, em janeiro de 1990, a Lei nº 4.317/1990, que criou e regulamentou o Sistema Estadual de Saúde, o qual nasceu com o objetivo de promover, coordenar e executar planos, programas, atividades e projetos de promoção, prevenção, proteção e recuperação da saúde no território do estado. Desde então, o Espírito Santo consolida seu compromisso com a pauta da saúde pública, fortalecendo essa política de extrema importância para a população capixaba.

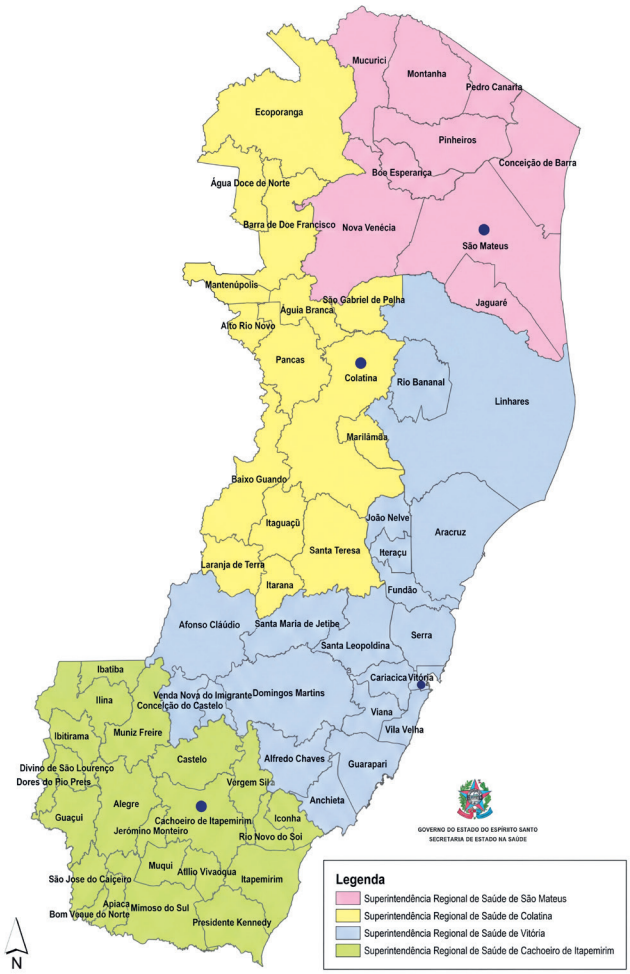
Foi por meio do SUS, por meio da Estratégia de Saúde da Família - ESF, que o Espírito Santo conseguiu diminuir sua taxa de mortalidade infantil, além da conquista da erradicação de determinadas doenças, o que só foi possível com campanhas de vacinação em massa da população em seus territórios.

Desde então, o Espírito Santo, por meio da equipe de governo, tem demonstrado empenho na oferta e na ampliação de uma saúde pública em quantidade e qualidade para os capixabas. Isso é percebido por meio da implementação das redes de saúde, além do investimento na ampliação da rede hospitalar. A principal estratégia para a promoção de sistemas de saúde eficientes e para impulsionar o desenvolvimento socioeconômico dos territórios, com foco na redução das desigualdades, é a regionalização, considerada eixo estruturante da política de saúde. Por meio desse processo, é possível considerar as particularidades culturais, socioeconômicas e políticas de um território. A regionalização tem como principais objetivos orientar processos de planejamento em saúde com base nas necessidades e características regionais; garantir o acesso, a resolutividade e a qualidade das ações e dos serviços de saúde; promover a integração dos diversos

níveis de atenção à saúde; reduzir as desigualdades regionais existentes; e racionalizar os gastos e otimizar a aplicação de recursos na região.

Mostrando o compromisso com a pauta, o Espírito Santo, já na promulgação da Lei nº 4.314/1990, que instituiu o Sistema Estadual de Saúde, contemplou a necessidade de regionalização. Naquela época, os 66 municípios foram organizados em quatro regiões de saúde, onde se situavam as respectivas Superintendências Regionais de Saúde, uma divisão administrativa regional da Secretaria de Estado de Saúde - SESA. A figura 2 mostra a primeira organização regional de saúde no Espírito Santo.

Figura 2 - Superintendências Regionais de Saúde - ES, 1990

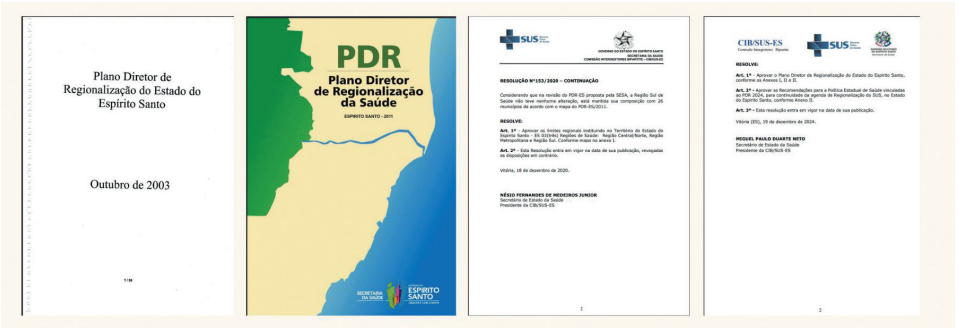


Fonte: Secretaria de Estado de Saúde - SESA.

Em outubro de 2003, foi lançado o Plano Diretor de Regionalização - PDR, com o objetivo de promover a descentralização das ações e dos serviços de saúde e reduzir as desigualdades mediante criteriosa alocação de recursos, garantindo o acesso da população a serviços e ações de saúde com integralidade e resolubilidade. Em 2011, sob o primeiro governo de Renato Casagrande, o PDR de 2003 foi revisado e lançada uma nova versão. Ainda considerando os critérios de herança e identidade cultural de cada região, somados ao desenvolvimento socioeconômico e à prevalência de doenças, essa nova versão inovou ao horizontalizar as áreas, partindo do entendimento de que regiões horizontais possibilitariam o fortalecimento de territórios com potencial de desenvolvimento, além de facilitar o acesso aos serviços de saúde. Assim, o PDR de 2011 ficou dividido em: Norte (14 municípios), Central (18 municípios), Metropolitana (20 municípios) e Sul (26 municípios).

Em 2020, por meio da Comissão Intergestores Bipartite, a Resolução nº 153 remodelou os limites territoriais previstos no PDR de 2011, atualizando-os para três Regiões de Saúde, a saber: Região Central/Norte (29 municípios), Região Metropolitana (23 municípios) e Região Sul (26 municípios). Por fim, em 2024, por meio da Resolução nº 259, foi aprovado o novo PDR, o qual está em vigência. Com isso, voltou-se a quatro regiões de saúde, sendo elas: Norte (14 municípios), Metropolitana (23 municípios), Central (15 municípios) e Sul (26 municípios). A figura 3 mostra os quatro PDRs implementados ao longo desses anos.

Figura 3 - Planos Diretores de Regionalização do Estado do Espírito Santo: 2003 a 2024



Fonte: Secretaria de Estado de Saúde - SESA.

Além dos PDRs, a Secretaria de Estado de Saúde - SESA, no Espírito Santo, elabora de forma contínua e atualizada seus Planos Esta-

duais, resultados de um planejamento participativo e integral. Ao todo, desde a implantação do SUS, o Espírito Santo elaborou sete planos, sendo eles: 2000-2003; 2004-2007; 2008-2011; 2012-2015; 2016-2019; 2020-2023; e 2024-2027. A figura 4 mostra o compilado desses planos.

Figura 4 - Planos de Estado da Secretaria de Saúde do Espírito Santo: 2000 a 2027.



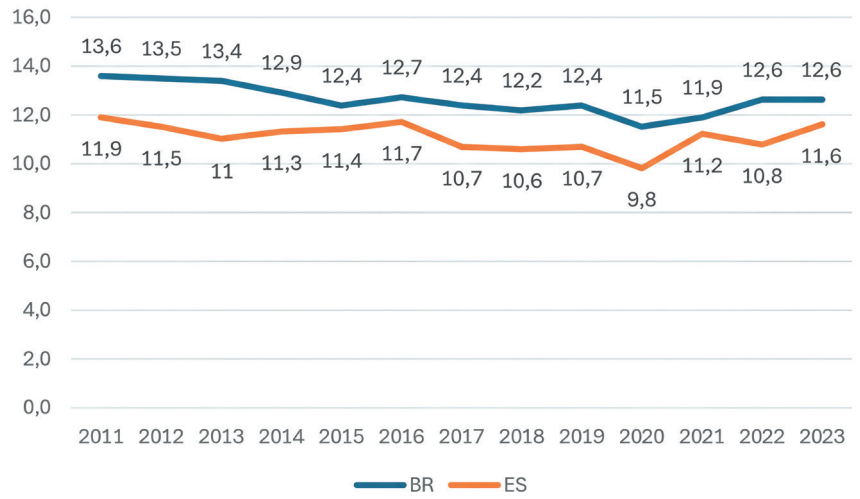
Fonte: Secretaria de Estado de Saúde - SESA.

O plano é um documento que resulta de um planejamento contínuo e que precisa ser revisitado e reorientado a cada período determinado. É nele que estão contidas as diretrizes que conduzem as ações da SESA enquanto órgão gestor do SUS no Espírito Santo. Também torna públicas as ações da secretaria por meio da apresentação de indicadores da área da saúde e é uma forma de democratizar as informações, contribuindo para o controle social e incentivando a participação social.

Uma importante política voltada para a saúde materno-infantil foi a instituição da Rede Cegonha[2] pelo Ministério da Saúde, via Portaria nº 1.459/2011, projeto que prontamente foi adotado pelo Espírito Santo por meio da Comissão Intergestores Bipartite (CIB), por meio da Resolução nº 162/2011, assinada pelo Secretário de Saúde José Tadeu Marino, sob o então governo de Renato Casagrande. A mesma gestão aprovou, no ano seguinte (2012), a Rede Bem Nascer, que tinha como principal objetivo a redução do Índice de Mortalidade materno-infantil para níveis recomendados pela

Organização Mundial da Saúde - OMS. As ações previstas eram voltadas para a melhoria na assistência materno-infantil, garantindo, desde um pré-natal em quantidade e qualidade, até o acompanhamento da criança em seus primeiros cinco anos de vida (Espírito Santo, 2012). Essas políticas públicas foram importantes para a redução da mortalidade infantil no Espírito Santo, que possui uma taxa menor do que a do Brasil, conforme o gráfico 3.

Gráfico 3 - Taxa de mortalidade infantil, Brasil e Espírito Santo, 2011-2023



Fonte: Ministério da Saúde - DATASUS (2000-2024)

Outro grande avanço na saúde capixaba foi a criação do Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi), por meio da Lei Complementar nº 909/2019, durante o governo de Renato Casagrande. Com a competência formativa e de educação permanente dos trabalhadores do SUS, o ICEPi atua também na realização de pesquisas e inovação tecnológica, garantindo a integração entre ensino, serviço e comunidade. É um avanço na qualificação constante da mão de obra atuante nos serviços de saúde e, sobretudo, na atualização tecnológica, buscando a melhor forma de levar saúde pública de qualidade a todos os capixabas.

Para que o atendimento nos casos de urgência e emergência possa acontecer de forma rápida e célere, duas políticas públicas são importantes:

a Perfilização e a Territorialização, que dividem o território e os serviços hospitalares a partir do perfil dos casos, e o SAMU, que é a porta de entrada para o atendimento em situações de urgência e emergência. É a partir desse serviço que é possível o encaminhamento dos casos mais graves, de forma mais rápida, para os hospitais de referência dentro do território.

A criação do SAMU, em 2003, pelo governo federal, foi um avanço importante na política de saúde. Comprometido com a garantia de atendimento em casos de urgência e emergência, o Espírito Santo implementou, em 2019, o programa "SAMU para Todos", que possibilitou a ampliação do SAMU 192 por todo o estado, a partir do fortalecimento da regionalização e municipalização desse serviço. Atualmente, o Espírito Santo alcançou 100% de cobertura em todos os 78 municípios capixabas e agora foca na modernização das frotas com novas ambulâncias, garantindo mais agilidade e acesso aos atendimentos de urgência e emergência em todo o estado.

O SAMU 192 contou, até o ano de 2025, com 112 ambulâncias, sendo 90 Unidades de Suporte Básico (USB), distribuídas em todos os municípios, e 22 Unidades de Suporte Avançado (USA), que são alocadas em cidades estratégicas, atendendo todas as regiões de saúde. Para o próximo ano, a previsão é ampliar a frota com novos veículos. O SAMU também conta com o suporte de um helicóptero, junto ao Núcleo de Operações e Transporte Aéreo (NOTAER).

A atuação do SUS na pandemia da covid-19, no Espírito Santo, mostrou, mais uma vez, a potência do sistema, apesar dos inúmeros desafios enfrentados. Durante o período mais crítico da pandemia, o estado evidenciou sua robustez e sua capacidade de resposta: mesmo diante de inúmeros desafios, passou a receber pacientes de outras regiões do país que não tinham capacidade de leitos para atender os casos mais graves, e o destaque maior foi para a expansão de leitos. Diferentemente de outros estados da federação, que optaram pela implantação de hospitais de campanha como estratégia emergencial, o Espírito Santo direcionou seus investimentos para a criação e ampliação de leitos permanentes, visando o fortalecimento estrutural e duradouro da rede de atenção hospitalar. Auxiliado pela academia e por consultores externos, e com apoio dos trabalhadores do SUS, o governador Renato Casagrande decidiu investir na criação de leitos permanentes, e não em leitos provisórios, o que foi um avanço político e garantia de atendimento à população no contexto da maior crise de saúde pública do mundo no século XXI.

Apesar da grande disputa da oposição, com casos de invasões a hospitais, o estado conseguiu fazer uma contenção de danos com profilaxia, organização da rede de atenção para atendimento dos casos mais leves nas unidades básicas de saúde, visando evitar a sobrecarga das portas pré-hospitalares e hospitalares, e, principalmente, com a expansão da vacinação, logo que o Brasil passou a receber lotes de vacinas, apesar do atraso na compra, marcado por um governo federal que minimizou a crise sanitária, administrou de forma satírica, sem empatia, e incentivou uma onda negacionista que impactaria, inclusive, na vacinação.

A rapidez na estruturação e entrega de leitos hospitalares e a eficiência na regulação dos leitos foram estratégias que consolidaram um importante legado para o sistema de saúde capixaba no período pós-pandêmico, ao ampliar de forma definitiva a capacidade instalada da rede e qualificar a oferta de serviços hospitalares em médio e longo prazo. Essa ação possibilitou a organização, o monitoramento em tempo real da ocupação e a distribuição racional de pacientes, assegurando maior equidade no acesso, otimização dos recursos disponíveis e redução de colapsos assistenciais nos momentos de maior pressão sobre o sistema de saúde. Em síntese, as decisões tomadas pelo governo na época, somadas à atuação dos trabalhadores da saúde, foram importantes para preservar muitas vidas.

- **Abertura de novos leitos:** Ao longo da pandemia, o estado abriu centenas de novos leitos, tanto de Unidade de Terapia Intensiva (UTI) quanto de enfermaria, em diversas unidades hospitalares. Em maio de 2020, o governo declarou que a expansão realizada equivaleria à criação de nove hospitais de campanha.
- **Foco em leitos permanentes:** A principal diretriz, anunciada pela Secretaria da Saúde (Sesa), foi a de investir na ampliação da rede própria e contratualizada, garantindo que a infraestrutura e os equipamentos adquiridos permanecessem em uso após o fim da emergência sanitária.
- **Metas de capacidade:** Houve um esforço contínuo para atingir e superar metas de capacidade. No início de 2021, o objetivo era chegar a 900 leitos de UTI. Em março de 2021, o estado já dispunha de mais de 800 leitos de UTI para covid-19.
- **Distribuição regional:** A expansão foi planejada para atender todas as regiões do estado (Metropolitana, Sul, Norte e Noroeste),

com a abertura de vagas em hospitais como o Hospital São Lucas, o Hospital Dório Silva e o Hospital Estadual São José do Calçado.

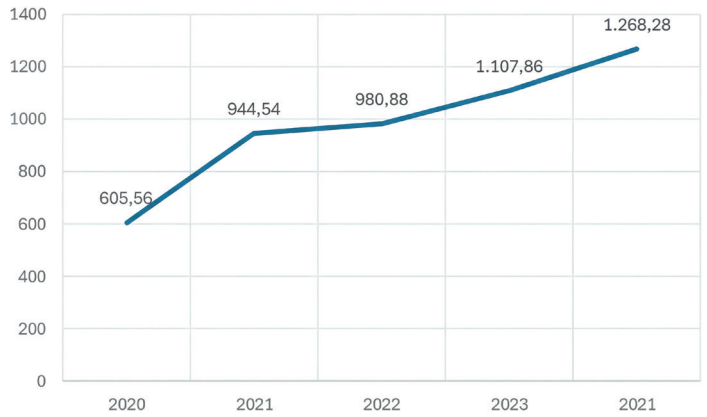
— **Desafios:** Apesar da expansão, o sistema de saúde enfrentou momentos críticos com altas taxas de ocupação, ultrapassando 90% em leitos de UTI em março de 2021, o que exigiu medidas restritivas e um gerenciamento rigoroso da ocupação. A falta de profissionais de saúde suficientes também foi um desafio apontado na época.

Após a pandemia, uma política de extrema importância foi implementada pelo então secretário de saúde à época, José Tadeu Marino, durante a gestão de Renato Casagrande. Levando em consideração o aumento de pessoas com deficiência intelectual e Transtorno do Espectro Autista - TEA no Espírito Santo, foi criada, a partir da Portaria nº 159-R, de 20 de dezembro de 2022, a Política de Cofinanciamento dos Serviços Especializados em Reabilitação para pessoas com Deficiência Intelectual e Transtornos do Espectro Autista (TEA) - SERDIA, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) no Espírito Santo. Os SERDIAs se tornam necessários no contexto em que há um aumento de pessoas com TEA, e trazer espaços de cuidados direcionados para esse grupo é um passo para promover uma sociedade mais inclusiva. Um estudo realizado pelo Instituto Jones dos Santos Neves - IJSN mostrou que, no Brasil e no Espírito Santo, do total populacional, 1,2% e 1,3% foram diagnosticadas com TEA, respectivamente (IJSN, 2025).

No mesmo ano (2022), foi lançada a Portaria nº 107-R, que trata sobre a perfilização e territorialização da atuação dos serviços hospitalares da Rede de Atenção Hospitalar no Espírito Santo. Trata-se de uma modificação nas condições e nos modos de funcionamento dos hospitais com recursos do estado, visando a um processo de ampliação do acesso e de qualificação das práticas de gestão, cuidado e participação da atenção primária à saúde.

O aplicativo MonitoraSUS mostra que o Espírito Santo vem aumentando seu investimento ao longo dos anos. Desde a pandemia, o valor investido por habitante - pensar saúde enquanto investimento, e não como gasto - passou por uma linha crescente, conforme o gráfico 4.

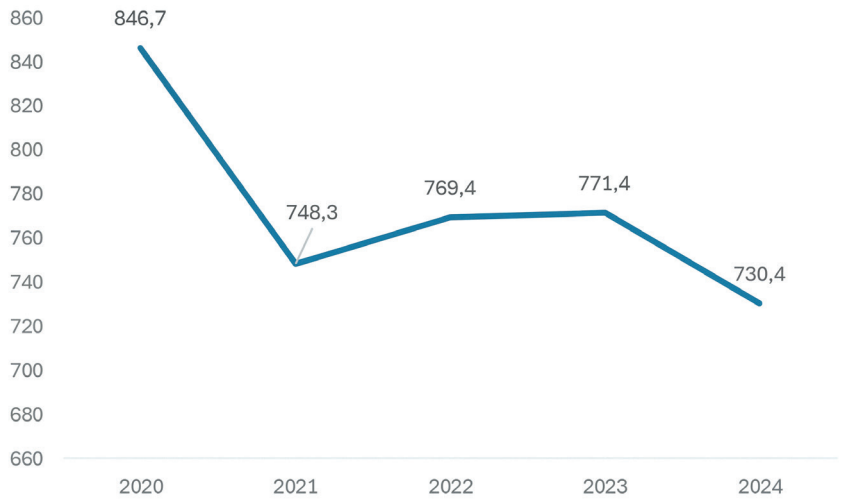
Gráfico 4 - Investimentos em Saúde por habitante ao ano em milhões.



Fonte: Monitora SUS.

Desse investimento, mais de 50% são oriundos de recursos estaduais. Apesar de esse cenário ter melhorado, quando se analisa o quanto é investido em trabalhadores ativos, isto é, em todos os funcionários vinculados às atividades de saúde no estado, observa-se uma redução ao longo dos anos, conforme o gráfico 5.

Gráfico 5 - Pagamento de funcionários ativos, por ano



Fonte: Monitora SUS.

Além disso, observa-se aumento do número de terceirizações e de trabalhadores em contratos temporários, o que pode reduzir a possibilidade de vinculação do funcionário com o território, aspecto relevante quando se fala, por exemplo, em Atenção Primária. O último concurso realizado pela SESA foi em 2013, que ofertou 2.121 vagas para profissionais de várias formações. Desde então, o quadro de efetivos já diminuiu consideravelmente, sem registro, no período, de novos concursos, o que indica a necessidade de fortalecimento desses trabalhadores.

É perceptível que o Espírito Santo possui compromisso com a saúde pública ao analisar os investimentos que têm sido feitos desde a aprovação da lei estadual que regulamenta o SUS, em janeiro de 1990, antes mesmo da lei federal. Prova disso são os investimentos recentes na estruturação da rede hospitalar, com a construção de novos hospitais, como, por exemplo, o Hospital Estadual Jayme Santos Neves, inaugurado em fevereiro de 2013, considerado o maior hospital público do estado. Há também o Hospital Geral de Cariacica, com um investimento que ultrapassa R$ 209 milhões, com previsão de finalização em 2026, e o Complexo de Saúde Norte, em São Mateus, com investimentos de R$ 370 milhões, com data de entrega para 2026.

Seja em outros governos, mas, especialmente, nos três mandatos de Renato Casagrande, a equipe de saúde, por meio da Secretaria de Estado da Saúde - SESA, tem caminhado a passos largos em direção a um melhor cenário para a saúde capixaba. Dito isso, a perspectiva futura é a continuidade dos investimentos nessa política pública tão importante, buscando sempre melhorias e o enfrentamento dos desafios, seja o aumento da população idosa, a evolução tecnológica e a disparidade no acesso, as mudanças climáticas e o aumento de problemas epidemiológicos, o subfinanciamento e a capitalização da saúde, entre outras questões que podem ser vislumbradas enquanto desafios futuros. Com compromisso e bom planejamento, participação social e vontade política, é possível que o Espírito Santo se mantenha no caminho de uma saúde de qualidade e democrática para toda a população capixaba.

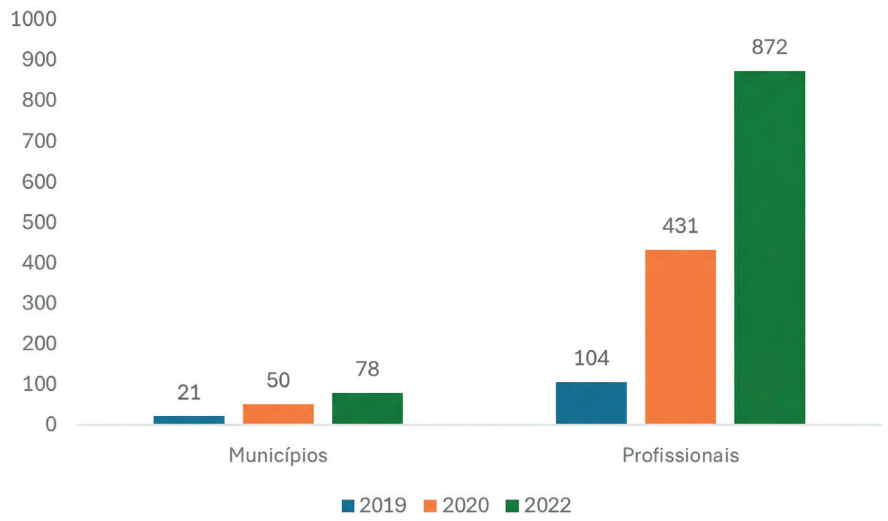
4. POTÊNCIAS E DESAFIOS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE: PERSPECTIVAS DE UM FUTURO

O Sistema Único de Saúde é um modelo internacionalmente conhecido e reconhecido como um sucesso no cuidado integral à saúde. Sua atuação

engloba campanhas de imunizações, assistência farmacêutica, média e alta complexidade a partir da oferta de transplantes de órgãos, internações, tratamentos complexos, urgência e emergência com cobertura de ambulâncias do SAMU, e a atenção primária, que possui grande atuação no território e é referência para a população. Por meio da Estratégia Saúde da Família - ESF, com equipes multiprofissionais, que contam com a presença dos Agentes Comunitários de Saúde - ACS, e com a inclusão da comunidade na organização dos serviços, fazem-se grandes diferenças. A expansão da ESF associa-se à redução das mortalidades pós-neonatal e infantil, assim como à diminuição do baixo peso à nascença, ao aumento da cobertura dos cuidados pré-natais e ao aumento da cobertura vacinal (Sousa *et al*., 2019, p. 88). A ESF visa à efetivação da Atenção Primária à Saúde (APS) e está presente em todo o território nacional. Sua cobertura no Espírito Santo é de 96%, ultrapassando a média nacional de 92,5%. A mudança ocorreu graças a políticas públicas, como, por exemplo, a criação do Programa Estadual de Qualificação da Atenção Primária à Saúde - Qualifica APS, por meio da SESA e do ICEPi.

Desde a implementação do Qualifica APS, houve um aumento considerável dos municípios participantes e dos profissionais atuando pelo programa, conforme o gráfico 6.

Gráfico 6 - Municípios e profissionais atuando no Qualifica-APS, 2019, 2020 e 2022



Fonte: SESA.

O gráfico mostra que, ao longo dos anos, tanto os municípios quanto os profissionais vêm demonstrando interesse em participar do Qualifica-APS. Essa política pública é importante, pois, além de contribuir para a ampliação da Atenção Primária nos diversos municípios, promove a qualificação dos profissionais, resultando em um atendimento mais qualificado e resolutivo para a população.

Apesar disso, ainda existem alguns desafios enfrentados, e o subfinanciamento é um deles. O recurso federal ainda é insuficiente para arcar com as despesas, e políticas como a do Teto de Gastos ainda se colocam como barreiras para a garantia de sustentabilidade financeira nos territórios. Outro ponto é a desigualdade no acesso aos serviços, em que regiões mais pobres acabam sofrendo com a ausência de equipamentos ou, quando existentes, com a falta de mão de obra, escassez de leitos hospitalares, equipamentos, infraestrutura, entre outros pontos que impactam diretamente no acesso aos serviços e no tempo de espera para consultas. Também a falta de planejamento de muitos municípios é um ponto preocupante na implementação eficaz das políticas públicas de saúde (Pereira *et al*., 2025).

Mesmo com a implementação de programas como o Mais Médicos[3], falta de profissionais ainda é uma realidade para muitas regiões. Outro ponto que merece destaque é a precarização do trabalho, que, em sua grande maioria, é composto por profissionais temporários, cenário que precisa ser revisto a partir da realização de novos concursos, aumentos salariais e incentivos para que eles possam ocupar regiões de pouco interesse, como zonas rurais. Fazer concurso direcionado para esses locais é uma estratégia importante, pois o especialista estará vinculado ao território, garantindo maior distribuição de profissionais nos diversos equipamentos do estado. Há também a crise com o avanço tecnológico: ao passo que o SUS busca atualizações de tecnologias em saúde e na inovação, como telemedicina e marcação de consultas via aplicativos, isso ainda é um desafio, uma vez que o acesso a esses recursos não é democrático, sobretudo para o público idoso, o que pode distanciar ainda mais esse segmento etário dos atendimentos em saúde.

Jairnilson Paim, professor da Universidade Federal da Bahia (UFBA), acredita que o principal desafio do SUS é político e defende a necessidade de uma política econômica condizente para a sustentação desse serviço de forma digna e equitativa (Arruda, 2025). Outros desafios que perpassam a realidade do SUS são o subfinanciamento e a relação

público-privado, que faz com que muitos gestores flertem com a privatização desse serviço a partir da narrativa da ineficiência do governo em avançar com algumas políticas públicas, baseadas no modelo do estado gerencialista de Bresser-Pereira, implementado no final da década de 90.

Paim defende que os ataques constantes à democracia também se constituem como um desafio enfrentado pelo SUS, sobretudo diante da possibilidade de contestações aos direitos fundamentais e constitucionais, entre eles o direito à saúde. A crise econômica colocou em seu rol o ataque ao SUS, que passa a ser defendido como um serviço que não deveria ser gerenciado pelo Estado, e sim por empresas privadas, engatando um discurso privatista que atinge também a saúde. O movimento neoliberal, que ganhou muitos adeptos desde a década de 90, com o Consenso de Washington[4] e a diminuição da ideologia do *Welfare-State* no Brasil minam cada vez mais a defesa de que o Estado deve garantir os direitos fundamentais originados por meio de lutas históricas de movimentos sociais, como é o caso da saúde.

Insuficiências na infraestrutura de muitos equipamentos de saúde, falta de planejamento, dificuldades encontradas na regionalização, diminuição do quadro de profissionais efetivos, avanços tecnológicos, crise climática e envelhecimento da população são alguns dos vários desafios que o SUS enfrenta e irá enfrentar em um futuro próximo (Paim, 2018, p. 1.725).

No entanto, a questão econômica - e a relação entre público-privado - é a maior ameaça à continuidade do SUS, segundo Paim. Para ele, o problema com a manutenção dos serviços, o atendimento em tempo hábil e a remuneração dos trabalhadores faz com que o governo decida comprar serviços do setor privado, fortalecendo a ideologia da privatização da saúde. A estratégia para garantir a sobrevivência do SUS é política: ela passa pela decisão coletiva de defesa desse sistema, de sustentar o que já é previsto constitucionalmente.

Mendes (2013, p. 32-33, *apud* Ferreira; Ferreira, 2023, p. 3) também defende que os desafios do SUS são políticos, uma vez que não podem ser resolvidos na esfera técnica, mas a partir dos esforços de indivíduos e sociedade. Ele pontua a estrutura financeira para que sejam garantidas a universalidade, a equidade e a sustentabilidade de longo prazo como algo a que se deve ter atenção. Há, além dessas questões, a necessidade de remodelação do atendimento, para atender às rápidas mudanças demográficas, como o envelhecimento da população, e epidemiológicas, que podem

ficar mais frequentes com o avanço das mudanças climáticas.

A mudança demográfica pela qual as sociedades vêm passando, com o aumento da população idosa, é algo que precisa ser discutido. O SUS já apresenta políticas públicas voltadas a esse segmento etário, buscando assegurar direitos sociais e participação da pessoa idosa, mas o desafio é exatamente o cuidado e a atenção à saúde dos idosos. A elevação da ocorrência de doenças e agravos não transmissíveis (DANT), como hipertensão, diabetes, doenças cardiorrespiratórias, neoplasias e doenças degenerativas, como demências, que requerem cuidados a longo prazo, causa fortes impactos nos gastos com saúde (Rocha *et al*., 2025, p. 4). Com o envelhecimento populacional, será necessária uma reestruturação econômica, com financiamentos e processos de gestão para lidar de forma adequada com essas questões. A evolução tecnológica e o atendimento a esse público também são aspectos que merecem atenção, uma vez que é comum que os idosos não sejam inseridos na dinâmica das novas Tecnologias de Informação e Comunicação, as famosas TICs.

Por fim, o SUS enfrenta uma crise institucional e de subfinanciamento. Enquanto o SUS não for compreendido a partir de sua dimensão de cuidado integral e gratuito da saúde da população, uma política de justiça social indispensável para a fruição da vida, ainda haverá espaços para questionamento de sua necessidade enquanto política pública.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema Único de Saúde é o principal provedor de atenção à saúde da população brasileira, presente em todos os entes federados e atuante em várias frentes no que diz respeito à saúde coletiva. Sua importância vai desde a possibilidade de uma mãe fazer seu pré-natal de forma segura e gratuita, garantindo atendimento de referência para a gestante, até o acompanhamento do idoso, com o subsídio de medicamentos e consultas em especialidades. Se, em algum momento de seus 35 anos, surgiu alguma fagulha de dúvida sobre sua importância, ela foi sanada durante a pandemia de covid-19, que representou a maior crise sanitária do mundo, um desafio global que, graças ao SUS, pôde ser controlado e contido no Brasil, seja com a promoção de atendimento, a atuação na linha de frente ou na atenção básica, a promoção de informações, a distribuição de profiláticos como máscaras e

medicamentos e, posteriormente, o desenvolvimento e a disponibilização da vacina contra o coronavírus. É importante ressaltar que foi uma mulher negra, Jaqueline Goes de Jesus, cientista e professora do Instituto de Medicina da Universidade de São Paulo - USP, que contribuiu para essa conquista[5]. A solução para a maior crise sanitária que o mundo presenciou no século XXI veio da ciência dentro de uma universidade pública, disseminada pelo sistema de saúde público - Viva o SUS!

São necessários esforços contínuos para que o SUS seja uma política com continuidade e para garantir sua sustentabilidade e eficácia no presente e no futuro. Apesar de todos os desafios, o SUS ainda é um importante pilar que sustenta a cidadania.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Ministério da Saúde. **Viva o SUS!** O maior sistema público de saúde do mundo é gratuito, universal e do Brasil, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/viva-o-sus-o-maior-sistema-publico-de-saude-do-mundo-e-gratuito-universal-e-do-brasil. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 03/12/2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Sistema Único de Saúde comemora 34 anos de democracia e cidadania**. setembro de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/sistema-unico-de-saude-comemora-34-anos-de-democracia-e-cidadania. Acesso em: 3 dez. 2025.

BRASIL. **Oitava Conferência Nacional de Saúde**: o SUS ganha forma. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio - EPSJV/Fiocruz, 1 set. 2008. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/reportagem/oitava-conferencia-nacional-de-saude-o-sus-ganha-forma. Acesso em: 4 dez. 2025.

COSTA, Maria Eduarda Magalhães *et al*. A construção do Sistema Único de Saúde e os impactos da sua implementação no contexto brasileiro. **Brazilian Journal of Implantology and Health Sciences,** v. 6, Issue 9, p. 254-269, 2024.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Bem Nascer investirá R$12 milhões em atenção materno-infantil no ES**. Vitória: Secretaria de Estado de Saúde - SESA, 2012. Disponível em: https://saude.es.gov.br/bem-nascer-investira-r-12-milhoes-em-atencao. Acesso em: 6 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar nº 909, de 26 de abr. 2019**. Cria o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi) e institui o Subsistema Estadual de Educação, Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e o Programa de Bolsa de Estudo, Pesquisa e Extensão Tecnológica no SUS. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/ICEPi/Lei%20Complementar%20N%C2%BA%20909%2030-04-2019%20-%20CRIA%C3%87AO%20ICEPI.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 4.314, de 04 de janeiro de 1990**. Dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Saúde do Estado do Espírito Santo. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/es/lei-ordinaria-n-4317-1990-espirito-santo-o-governador-do-estado-do-espirito-santo-1994-11-21-versao-compilada?origin=instituicao. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Diretor de Regionalização do Estado do Espírito Santo - PDR 2003**. Vitória, Secretaria Estadual de Saúde, 2003. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Planejamento/Plano_diretor_regionalizacao/Plano%20Diretor%20de%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ES%20-%20PDR%202003.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Plano Diretor de Regionalização do Estado do Espírito Santo - PDR 2011**. Vitória, Secretaria Estadual de Saúde, 2011. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Planejamento/Plano_diretor_regionalizacao/Plano%20Diretor%20de%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ES%20-%20PDR%202011.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Resolução CIB ES nº 259, de 19 de. 2024**. Aprova o Plano Diretor de Regionalização do Estado do Espírito Santo - PDR 2024. Vitória: Secretaria de Estado de Saúde - SESA. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Planejamento/Plano_diretor_regionalizacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CIB%20ES%20

N%C2%BA%20259_2024%20-%20Plano%20Diretor%20de%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ES%20-%20PDR%202024.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Resolução CIB nº 153, de 22 de dez. 2020. **Aprova o Plano Diretor de Regionalização do Estado do Espírito Santo - PDR 2020**. Vitória: Secretaria de Estado da Saúde - SESA. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Planejamento/Plano_diretor_regionalizacao/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CIB%20N%C2%BA%20153_2020%20-%20Plano%20Diretor%20de%20Regionaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20ES%20-%20PDR%202020-1.pdf. Acesso em: 4 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Resolução n. 162, de 2011**. Dispõe sobre a adoção da Rede Cegonha. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/CIB/RES%202011/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20162-2011.pdf. Acesso em: 3 dez. 2025.

FERREIRA, Gustavo Assed; FERREIRA, Carolina Assed. O Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro: trajetória e perspectivas. **Revista do Curso de Graduação em Direito da Unijuí**, Ijuí/RS, n. 59, ano XXXII, jan./jun. 2023.

GODOI, Gabriel Alves; ALVES, Miriam Cristiane. Contradições e potências da Reforma Sanitária: análise crítica do período 1960-2018. **Revista Ser Social - Povos Tradicionais e Política Social**. Brasília, DF, v. 27, n. 53, jul./dez. 2023.

IBGE. **Expectativa de vida chega a 76,6 anos em 2024**. Agência de Notícias IBGE, 28 nov. 2025. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/45275-expectativa-de-vida-chega-a-76-6-anos-em-2024. Acesso em: 04/12/2025.

IJSN, Instituto Jones dos Santos Neves. **Pessoas com deficiência e pessoas diagnosticadas com Transtorno do Espectro Autista**: Censo Demográfico 2022: resultados preliminares da amostra. Vitória, 2025.

PAIM, Jairnilson Silva. Sistema Único de Saúde (SUS) aos 30 anos. **Revista Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23⑥, p. 1723-1728, 2018.

PEREIRA, Eryka Jovânia *et al*. O papel do Sistema Único de Saúde (SUS) na saúde pública brasileira: análise dos avanços e desafios. **Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales**, São José dos Pinhais, v. 18, n. 6, p. 1-16, 2025.

ROCHA, Aline Fernanda *et al*. Envelhecimento populacional e seus impactos no Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista Delos**, Curitiba, v. 18, n. 74, p. 1-22, 2025.

SESA. Secretaria de Estado de Saúde. **Plano Estadual de Saúde**. Disponível em: https://saude.es.gov.br/instrumentos-de-planejamento. Acesso em: 4 dez. 2025.

SOUSA, Maria de Fátima de *et al*. Potencialidades da atenção básica à saúde na consolidação dos sistemas universais. **Revista Saúde Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 82-93, dez. 2019.

UMANE. Observatório Saúde Pública. **SUS 35 anos**: desafios, conquistas e o futuro da saúde pública no Brasil, 2025. Disponível em: https://biblioteca.observatoriosaudepublica.com.br/blog/sus-35-anos-desafios-conquistas-e-o-futuro-da-saude-publica-no-brasil/?utm_source=google&utm_term=termos_marca&utm_medium=display&utm_campaign=search-35-anos-sus&utm_content=UM316&gad_source=1. Acesso em: 7 dez. 2025.

NOTAS

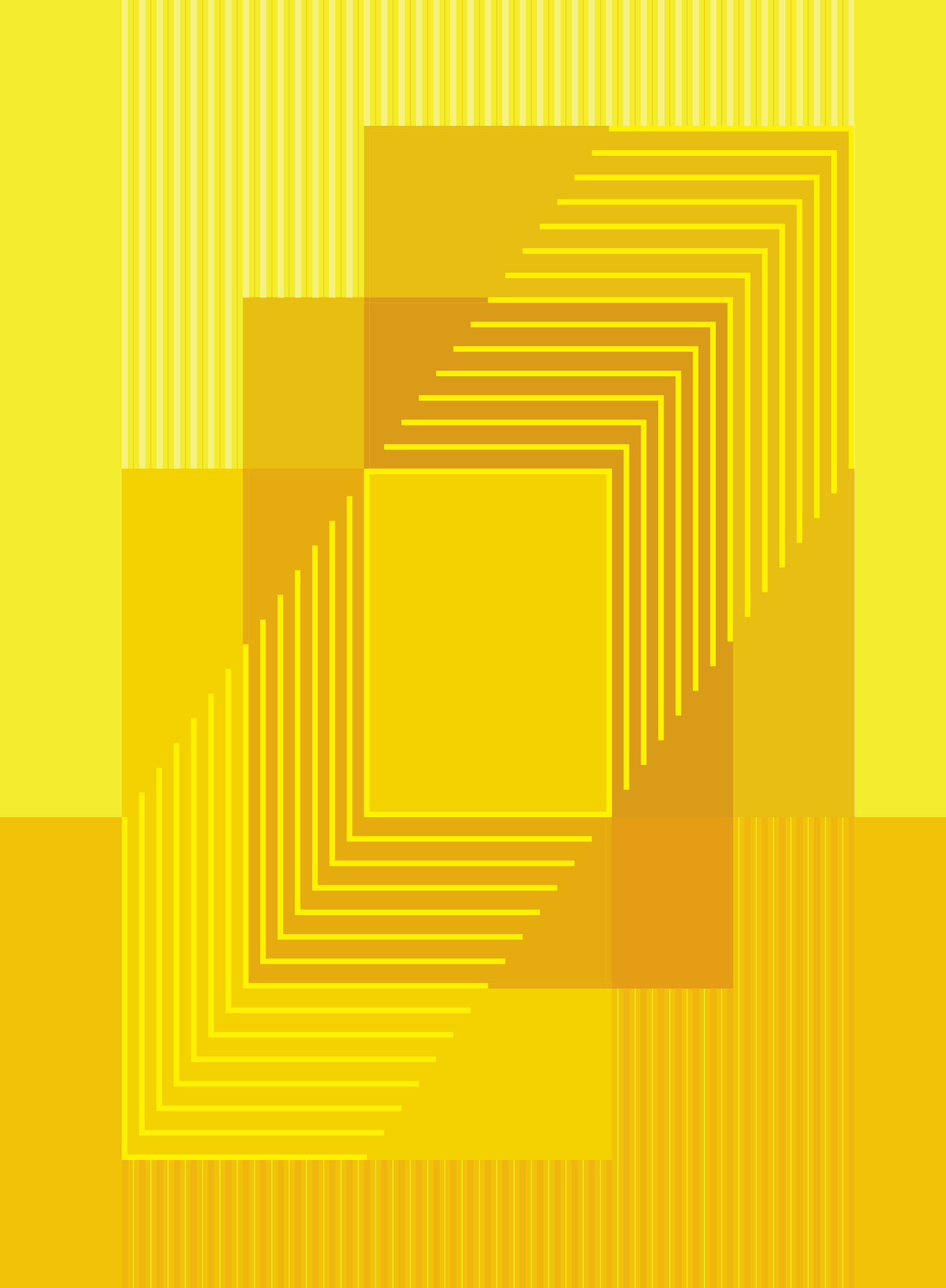
1 A forma como o governo de Rodrigues Alves enfrentou a crise sanitária no Rio de Janeiro em 1904, a partir da vacinação forçada, liderada pelo sanitarista Oswaldo Cruz, deu origem a uma das principais revoltas desse período republicano, a Revolta da Vacina. Ver mais em: SEVCENKO, Nicolau. A Revolta da Vacina: Mentes insanas em corpos rebeldes. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

2 Programa voltado para a atenção humanizada à gestação, parto e puerpério. Atualmente foi remodelado e passou a se chamar Rede Alyne, que visa reduzir a mortalidade materno-infantil, com foco especial nas desigualdades raciais e regionais. O nome foi modificado em homenagem à Alyne Pimentel, mulher negra que morreu durante a gravidez por negligência médica.

3 É uma política pública que enfrenta o desafio para a melhoria do atendimento aos usuários do SUS. O programa leva médicos para regiões prioritárias, remotas, de difícil acesso e de alto índice de vulnerabilidade, onde há escassez ou ausência desses profissionais. Também promove a formação e qualificação dos profissionais por meio de parcerias com instituições de ensino. Essa estratégia visa garantir maior equidade no acesso aos serviços de saúde em todo o território nacional.

4 Foi um conjunto de recomendações de políticas econômicas neoliberais a fim de superar crises econômicas e promover estabilidade macroeconômica, abertura comercial, privatização e disciplina fiscal defendido pelo Banco Mundial que visava o crescimento via livre mercado. Os pontos principais eram a defesa da privatização, diminuição ou fim de políticas sociais e desregulação das políticas públicas (Godoi; Alves, 2023).

5 Veja mais em: BRASIL. Exame. Como cientista brasileira ajudou a mudar o rumo da covid-19 no mundo. Exame, 19 de abril de 2023. Disponível em: https://exame.com/brasil/como-cientista-brasileira-ajudou-a-mudar-o-rumo-da-covid-19-no-mundo/. Acesso em: 03/12/2025.





Fabiano Ribeiro dos Santos
Túlio Batista Franco

Formação em saúde e a gestão do cuidado: A experiência do Programa Qualifica-APS no Espírito Santo

Fabiano Ribeiro dos Santos

Diretor do Departamento de Gestão da Educação na Saúde (DEGES/SGTES/MS). Graduado em Enfermagem pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestrado em Saúde Coletiva pelo Instituto de Saúde Coletiva da UFF, além de especializações em gestão e saúde pública. Sua ampla experiência inclui cargos como Diretor Geral do Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde, Subsecretário de Atenção à Saúde do Estado do Espírito Santo e Secretário Municipal de Saúde. Atuou como Coordenador de Regionalização da Saúde na Secretaria da Saúde da Bahia SESAB/BA. Membro do Laboratório Ítalo-Brasileiro de Formação, Pesquisa e Práticas em Saúde Coletiva.

Túlio Batista Franco

Psicólogo, Professor Titular do Instituto de Saúde Coletiva da Universidade Federal Fluminense (UFF). Diretor do mesmo Instituto no período de 2021 a 2025. Mestre e Doutor em Saúde Coletiva pela Unicamp, Pós-doutor pela Universidade de Bolonha-Itália (2014) em Saúde Global, Determinantes Sociais e Estratégias de Atenção Primária em Saúde. Conselheiro do Conselho Nacional de Participação Social da Presidência da República (2023).

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo analisa a Educação Permanente em Saúde (EPS) como dispositivo de formação e de gestão do cuidado na Atenção Primária à Saúde (APS), tomando como referência a experiência do Programa Qualifica-APS no Espírito Santo (ES). Parte-se do entendimento de que a formação em saúde, quando produzida no e pelo trabalho, constitui um campo estratégico para a ampliação da clínica, o fortalecimento dos atributos da APS e a reorganização dos processos de cuidado nos territórios, compreendendo o trabalho como princípio educativo e o serviço como espaço pedagógico privilegiado (Franco, 2007; Ceccim; Ferla, 2008). Ao longo do capítulo, discute-se como a EPS, ao se inscrever no cotidiano dos serviços, tensiona modelos tradicionais de formação, desloca práticas centradas no biologicismo e produz efeitos na atuação profissional, na relação com os sujeitos do cuidado e na gestão do trabalho em saúde, ao articular cognição, subjetivação e produção do cuidado em uma perspectiva ampliada de clínica (Merhy, 2002; Franco; Merhy, 2013; Ceccim; Ferla; Ramos-Florencio, 2023).

A experiência que dá origem a este estudo é atravessada por uma trajetória profissional construída no entrelaçamento entre gestão, formação e cuidado em saúde, marcada por diferentes inserções no Sistema Único de Saúde (SUS) e, mais recentemente, pelo exercício da gestão estadual no Espírito Santo. A atuação na Secretaria de Estado da Saúde (SES) e, posteriormente, na direção do Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi) evidenciou, de forma concreta, os desafios persistentes da formação profissional na Atenção Primária à Saúde (APS), especialmente no que diz respeito à capacidade de os processos formativos incidirem sobre o cotidiano do trabalho e sobre a gestão do cuidado nos territórios, tensionando a distância histórica entre formação e prática (Franco, 2007; Ceccim; Feuerwerker, 2004). Assim, a pesquisa se inscreve no esforço de compreender como experiências formativas desenvolvidas no interior dos serviços podem contribuir para enfrentar essas lacunas e ampliar a potência do trabalho em saúde como espaço de produção de cuidado, aprendizagem e transformação institucional, ao reconhecer o trabalho vivo em ato como princípio educativo e a educação permanente como estratégia de reorganização dos processos de cuidado e de gestão (Merhy, 2002; Ceccim; Ferla, 2008).

A formação profissional na Atenção Primária à Saúde (APS) tem se colocado como um dos eixos centrais para o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), especialmente quando se evidenciam as tensões entre os investimentos realizados em educação e os efeitos concretos produzidos no cotidiano dos serviços (Franco, 2007; Ceccim; Ferla, 2008). No Espírito Santo, essas tensões se expressam de maneira particular diante das desigualdades regionais na distribuição e fixação de profissionais, da centralidade da APS como ordenadora das redes de atenção e da necessidade de ampliar a resolutividade do cuidado nos territórios (Espírito Santo, 2020; Starfield, 2002). Persistem limites associados a modelos tradicionais de formação, ainda fortemente orientados pela transmissão de conteúdos e pela hegemonia da clínica biomédica, que tendem a produzir práticas fragmentadas, pouco sensíveis às singularidades dos sujeitos e às complexidades do trabalho em saúde (Merhy, 2002; Franco, 2007). Esse cenário reforça a necessidade de problematizar a formação profissional não apenas como estratégia de qualificação técnica, mas como dimensão estruturante da gestão do cuidado na APS, articulando trabalho, aprendizagem e produção do cuidado no interior dos serviços (Ceccim; Ferla, 2008).

É nesse contexto que se insere o Programa Estadual de Qualificação da Atenção Primária à Saúde (Qualifica-APS), desenvolvido no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (SES), por meio do Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi). O programa se constitui como uma estratégia inovadora, ao articular provimento, formação em serviço, pesquisa aplicada e inovação, buscando enfrentar as iniquidades no acesso e na qualidade da Atenção Primária à Saúde (APS), especialmente em regiões com maior dificuldade de fixação de profissionais (Espírito Santo, 2019; Espírito Santo, 2020). Ao ampliar o escopo das categorias profissionais envolvidas e apostar na formação no e pelo trabalho, o Qualifica-APS propõe deslocamentos nos modos tradicionais de formar e cuidar, assumindo a Educação Permanente em Saúde (EPS) como eixo estruturante do processo formativo e como estratégia de reorganização do trabalho em saúde (Ceccim; Feuerwerker, 2004; Franco, 2007). Trata-se de uma aposta institucional que reconhece o cotidiano dos serviços como espaço privilegiado de aprendizagem, produção de conhecimento e transformação das práticas, ao tomar o trabalho vivo em ato como princípio educativo e tensionar a lógica de capacitações pontuais, normativas e prescritivas (Merhy, 2002; Massuda; Kemper, 2022).

Este trabalho ancora-se na compreensão da Educação Permanente em Saúde (EPS) como dispositivo pedagógico e político, capaz de articular formação, trabalho e produção do cuidado no interior dos serviços, ao tomar o cotidiano do trabalho em saúde como espaço privilegiado de aprendizagem e transformação das práticas (Ceccim; Feuerwerker, 2004; Franco, 2007). Parte-se do entendimento de que o trabalho em saúde é, em si, um princípio educativo, no qual cuidar e aprender se produzem simultaneamente, configurando uma dimensão pedagógica imanente à produção do cuidado e ao trabalho vivo em ato (Merhy, 2002; Franco; Merhy, 2013). Nessa perspectiva, a clínica é deslocada para além do reducionismo anatomoclínico, incorporando a noção de clínica ampliada e a centralidade do corpo afetivo, compreendido como potência que se produz nos encontros, nos afetos e nas relações estabelecidas no território (Foucault, 2003; Franco, 2010; Spinoza, 2004). A EPS, ao incidir sobre os processos de cognição e de subjetivação dos trabalhadores, produz deslocamentos nas práticas, nos modos de significar o cuidado e na própria gestão do trabalho em saúde, afirmando a Atenção Primária à Saúde (APS) como espaço estratégico de aprendizagem, produção de cuidado e transformação institucional (Ceccim; Ferla, 2008; Ceccim; Ferla; Ramos-Florencio, 2023).

A produção se justifica pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre como estratégias formativas ancoradas no trabalho e na Educação Permanente têm operado, na prática, como dispositivos de gestão do cuidado na APS. Ao considerar o Qualifica-APS como uma experiência institucional que tensiona modelos tradicionais de formação e aposta na centralidade do cotidiano dos serviços como espaço de aprendizagem, torna-se relevante examinar seus efeitos para além da dimensão pedagógica, alcançando as práticas profissionais, os modos de organização do trabalho e a produção do cuidado nos territórios.

Nesse sentido, este estudo tem como objetivo analisar a contribuição do Programa Qualifica-APS na formação dos trabalhadores do SUS no Estado do Espírito Santo, identificando avanços e limites da estratégia formativa do programa.

2. METODOLOGIA

Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, de natureza qualitativa, com apoio documental, cujo objetivo foi analisar a contribuição do Programa

Qualifica-APS na formação dos trabalhadores do SUS capixaba e seus efeitos sobre a gestão do cuidado na Atenção Primária à Saúde. A pesquisa tomou como objeto a percepção dos sujeitos diretamente envolvidos na estratégia formativa, compreendendo a formação em serviço como uma intervenção pedagógica situada no cotidiano do trabalho em saúde, na qual aprender e cuidar se produzem de forma indissociável (Ceccim; Ferla, 2008; Franco, 2007). O delineamento qualitativo mostrou-se adequado para apreender sentidos, percepções e experiências produzidas no interior do programa, permitindo acessar dimensões subjetivas, relacionais e processuais do fenômeno investigado, em consonância com o referencial teórico adotado e com abordagens que privilegiam a compreensão aprofundada dos contextos e práticas sociais (Minayo, 2014).

O cenário da pesquisa foi o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde, vinculado à Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo, local onde se desenvolvem as atividades formativas do Qualifica-APS. Participaram do estudo profissionais de saúde integrantes do programa, docentes assistenciais e coordenadores pedagógicos, selecionados a partir de critérios de elegibilidade relacionados à vinculação ativa ao programa e à atuação na Região Metropolitana de Saúde no período da coleta. Foram realizados dois grupos focais, totalizando vinte participantes, distribuídos de forma a contemplar diferentes papéis e experiências no processo formativo.

A produção dos dados ocorreu por meio da técnica de grupo focal, adotada por sua potência em explorar percepções, atitudes e experiências compartilhadas em contextos coletivos, favorecendo a interação entre os participantes e a construção de sentidos produzidos no debate grupal (Iervolino; Pelicioni, 2001; Minayo, 2017). Os grupos foram conduzidos em ambiente reservado, garantindo condições adequadas de sigilo e privacidade, e coordenados pelo próprio pesquisador, que atuou como moderador, estimulando a participação equitativa dos sujeitos, a livre expressão das experiências e o aprofundamento das discussões, conforme recomendações metodológicas para pesquisas qualitativas (Minayo, 2014).

Para a condução dos grupos, utilizou-se um roteiro semiestruturado, elaborado previamente, organizado do geral ao específico, contemplando questões relacionadas às intencionalidades do Programa, às experiências formativas vivenciadas e aos efeitos percebidos sobre as práticas profissionais e a gestão do cuidado. As sessões foram gravadas em áudio, mediante autorização dos participantes, e posteriormente transcritas na íntegra, constituindo o

corpus textual submetido à análise. Os registros foram codificados de modo a preservar o anonimato dos sujeitos e das instituições mencionadas.

O material empírico produzido foi analisado por meio da análise temática de conteúdo, articulada ao uso do software IRaMuTeQ como ferramenta de apoio à organização e exploração do corpus textual. A análise temática mostrou-se adequada por possibilitar a identificação de núcleos de sentido presentes nos discursos, considerando a relação entre contexto, significação e produção social dos sentidos (Minayo, 2014; Bardin, 2016). Após a transcrição, os dados foram preparados e submetidos ao programa, permitindo a realização de análises estatísticas lexicais que subsidiaram a identificação de regularidades, aproximações e contrastes entre os discursos dos diferentes grupos de participantes, conferindo maior sistematicidade e transparência ao processo analítico (Ratinaud, 2009; Camargo; Justo, 2013).

A análise dos dados foi realizada com apoio do software IRaMuTeQ, utilizando-se a Classificação Hierárquica Descendente (CHD) e a Análise Fatorial por Correspondência (AFC) como recursos analíticos complementares. A CHD consiste em um procedimento estatístico que organiza os segmentos de texto a partir da similaridade e da diferença do vocabulário empregado, permitindo o agrupamento em classes lexicalmente homogêneas e semanticamente distintas. Esse método parte do pressuposto de que palavras utilizadas em contextos semelhantes tendem a compartilhar um mesmo universo de sentido, possibilitando a identificação de núcleos temáticos que estruturam os discursos analisados (Camargo; Justo, 2013; Salviatti, 2017).

A AFC, por sua vez, possibilita a visualização das relações de proximidade ou distanciamento entre as classes formadas e as variáveis de caracterização dos participantes, a partir de sua disposição em um plano fatorial. Esse recurso analítico permite compreender como determinados eixos discursivos se associam a diferentes posições ocupadas pelos sujeitos no processo formativo, sem se configurar como método de análise em si. Assim, os resultados estatísticos produzidos pelo software foram tomados como subsídios à interpretação, sendo analisados de forma articulada ao referencial teórico do estudo, conforme a perspectiva da análise qualitativa crítica, de modo a compreender os sentidos produzidos sobre formação, trabalho e cuidado no contexto do Programa Qualifica-APS (Minayo, 2017).

A pesquisa foi aprovada pelo Sistema CEP/Conep, via Plataforma Brasil, em conformidade com a Resolução nº 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde. CAAE: 84222924.6.0000.5243. Todos os participantes foram informados sobre os objetivos e procedimentos do estudo e participaram de forma voluntária, mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Foram adotadas medidas para garantir o anonimato e a confidencialidade das informações, com a utilização de códigos na transcrição e análise dos dados, bem como atenção do pesquisador a eventuais desconfortos durante as sessões.

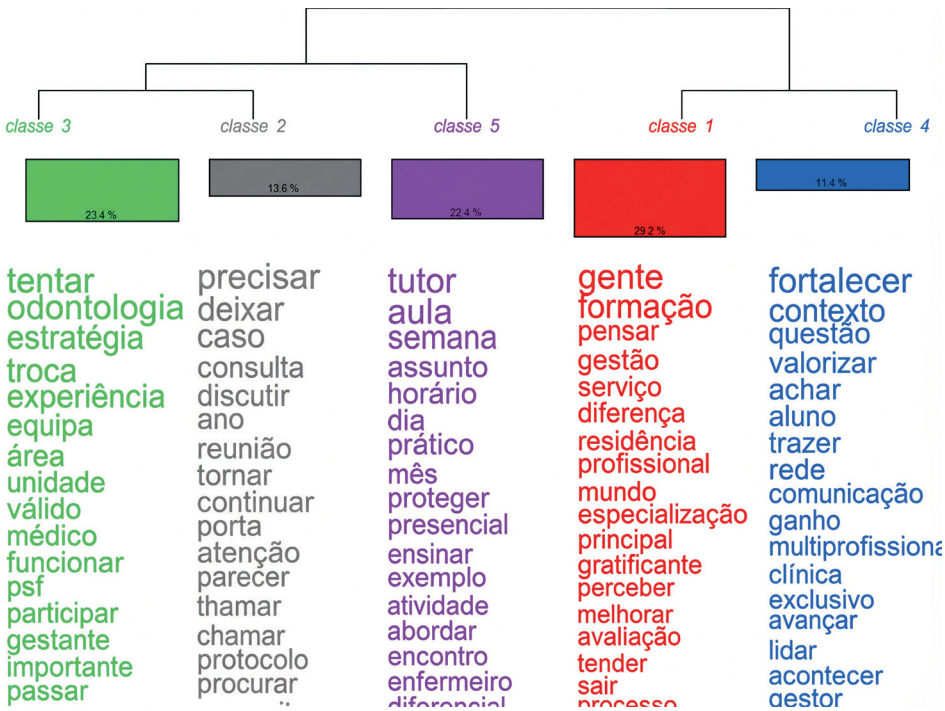
Os resultados foram organizados em classes e núcleos de sentido que expressam regularidades, aproximações e tensões nos discursos dos participantes, os quais foram posteriormente reinterpretados de forma analítica à luz do referencial teórico adotado. Para fins de apresentação no capítulo, esses achados foram reorganizados em eixos analíticos que articulam formação, trabalho e produção do cuidado, permitindo compreender a contribuição do Programa Qualifica-APS para a formação profissional e a gestão do cuidado na Atenção Primária à Saúde, bem como seus avanços e limites no contexto do Espírito Santo.

3. RESULTADOS

O corpus textual analisado foi composto por 15 textos, correspondentes ao agrupamento das falas individuais dos participantes dos grupos focais, a partir dos quais o software IRaMuTeQ identificou 644 segmentos de texto (ST). Desses, 569 segmentos foram aproveitados na CHD, correspondendo a um índice de aproveitamento de 86,8%, considerado estatisticamente satisfatório para a validação da análise lexical.

O conjunto analisado reuniu 22.377 ocorrências, entre palavras e formas lexicais, sendo identificadas 1.556 palavras diferentes, das quais 1.462 apresentaram frequência única, evidenciando diversidade vocabular e densidade discursiva adequadas para o processamento estatístico do corpus. A organização e a distribuição dessas informações são representadas graficamente no dendrograma resultante da CHD (Figura 1) e na nuvem de palavras (Figura 2), que evidenciam, respectivamente, a estruturação das classes lexicais e a frequência dos termos mais recorrentes no corpus analisado.

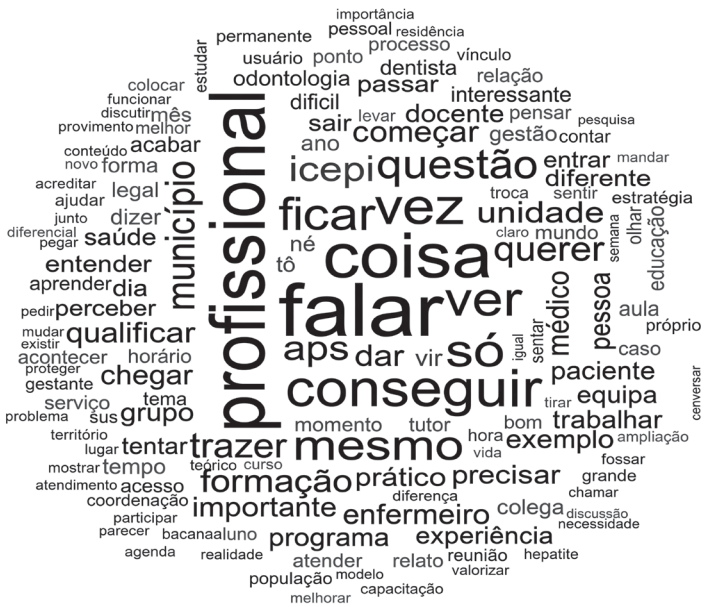
Figura 1 - Dendrograma das cinco classes lexicais obtidas a partir da classificação das palavras ativas advindas das contribuições dos 20 participantes do programa de formação



Fonte: IRaMuTeQ versão 0.7 Alpha 2 (Autoria própria)

A aplicação da CHD resultou na conformação de cinco classes lexicais, distribuídas em dois grandes blocos semânticos, conforme ilustrado no dendrograma (Figura 1), revelando diferentes núcleos de sentido nos discursos analisados. Observou-se correlação estatisticamente significativa entre as classes e os grupos de participantes ($p < 0,0001$), indicando associação robusta entre os universos lexicais identificados e as posições ocupadas pelos sujeitos no processo formativo. As Classes 2, 3 e 5 apresentaram maior correlação com o grupo de docentes assistenciais e coordenadores, enquanto as Classes 1 e 4 se correlacionaram predominantemente com o grupo de profissionais do Programa Qualifica-APS. A variável sexo não apresentou correlação estatisticamente significativa com a formação das classes, indicando que os núcleos de sentido se organizaram prioritariamente em função das experiências e dos papéis desempenhados no interior do Programa.

Figura 2. Nuvem de palavras sobre a educação como dispositivo de gestão do cuidado e a formação profissional para a Atenção Primária à Saúde



Fonte: IRaMuTeQ versão 0.7 Alpha 2 (Autoria própria).

A interpretação das classes foi realizada a partir da leitura sistemática e reiterada dos segmentos de texto que as compõem, em articulação com os resultados estatísticos produzidos pelo IRaMuTeQ, expressos no dendrograma (Figura 1) e na nuvem de palavras (Figura 2). Esses recursos permitiram identificar regularidades lexicais, aproximações e contrastes nos discursos, bem como a formação de clusters, entendidos como agrupamentos de classes que compartilham maior proximidade semântica. Assim, o dendrograma evidenciou não apenas classes isoladas, mas blocos de sentido que expressam diferentes modos de significar a formação, o trabalho e o cuidado no contexto do Programa Qualifica-APS. Ressalta-se que tais resultados estatísticos foram utilizados como subsídios à análise, cabendo ao pesquisador interpretá-los à luz do referencial teórico e do contexto empírico investigado.

A partir desse percurso analítico, que combinou a organização lexical das classes, a identificação de correlações estatisticamente significativas e

a análise qualitativa do conteúdo das falas, os resultados foram sistematizados em cinco categorias analíticas, organizadas em dois grandes clusters. O primeiro cluster, composto pelas Classes 1 e 4, congrega discursos relacionados à formação em serviço e à qualificação da Atenção Primária, enfatizando sua dimensão pedagógica, organizacional e afetiva. O segundo cluster, formado pelas Classes 2, 3 e 5, reúne sentidos associados à ampliação da clínica, aos atributos da Atenção Primária e à produção de uma prática clínica ampliada e afetiva. Essas categorias expressam dimensões centrais da formação profissional e da produção do cuidado na Atenção Primária à Saúde e estruturam a apresentação e discussão dos resultados nas subseções a seguir.

3.1 CLASSE 1 – AS CONTRIBUIÇÕES PARA O SUS E A FORMAÇÃO EM SERVIÇO

A Classe 1 reúne discursos que enfatizam a formação em serviço como eixo estruturante para o fortalecimento do SUS, destacando a EPS como estratégia capaz de responder às lacunas históricas da formação profissional. Os participantes associam o Qualifica-APS à ampliação das competências profissionais, à aproximação entre formação e gestão e ao reconhecimento do território como elemento central do processo formativo. Nesse sentido, a formação em serviço é compreendida como um dispositivo que articula cuidado, inovação e organização do trabalho, contribuindo para a ampliação do acesso, a incorporação de novos procedimentos e a maior resolutividade da Atenção Primária.

Também se evidenciam, nessa classe, os efeitos da formação sobre a relação com a gestão municipal e sobre a redução da rotatividade profissional, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade. A valorização do cotidiano do serviço como espaço pedagógico aparece associada à possibilidade de alinhar necessidades locais, políticas públicas e práticas profissionais, reforçando o papel do SUS como responsável pela formação de sua força de trabalho.

> Acho que contribuiu muito ativamente no processo de formação em serviço para esses profissionais; a gente via ou já está envolvido no município diretamente, nós víamos uma deficiência muito grande na parte da formação em serviço (Id 01. Sex 01).

3.2 CLASSE 2 – FORMAÇÃO PARA A CLÍNICA

Os discursos agrupados na Classe 2 evidenciam a formação em serviço como elemento central para a ampliação da clínica na Atenção Primária à Saúde. Os participantes relatam mudanças significativas nas práticas assistenciais, com aumento do escopo de atendimentos, maior segurança técnica e redução de encaminhamentos desnecessários para outros níveis de atenção. A formação aparece associada à atualização constante de protocolos e políticas, especialmente relevante para profissionais recém-formados, reforçando a Educação Permanente como estratégia indispensável frente à dinamicidade do campo da saúde.

Destaca-se, ainda, o papel do acompanhamento pedagógico realizado por docentes assistenciais, que favorece a integração entre teoria e prática e prepara os profissionais para lidar com as transformações do setor saúde. A clínica passa a ser compreendida como processo em construção, sustentado por aprendizagem contínua e pelo compartilhamento de experiências entre profissionais de diferentes territórios.

> Então, a gente trabalhou diabetes, insulinoterapia, enfim, qualquer paciente que precisava de insulina, o profissional encaminhava, e a gente fez uma capacitação, e eles deixaram de encaminhar; então ficava naquele itinerário na fila, esperando endócrino no próprio médico (Id 08. Sex. 02)

3.3 CLASSE 3 – ATRIBUTOS DA ATENÇÃO PRIMÁRIA À SAÚDE NA FORMAÇÃO

A Classe 3 concentra narrativas que articulam a formação profissional aos atributos da Atenção Primária à Saúde, como vínculo, longitudinalidade, coordenação do cuidado e trabalho em equipe. Os participantes destacam que a inserção na APS permite maior aproximação com as demandas reais da comunidade, favorecendo o desenvolvimento de práticas educativas, a criação de vínculos e o fortalecimento da relação entre equipes e usuários. A formação em serviço é percebida como fundamental para qualificar a assistência e ampliar o olhar dos profissionais sobre as necessidades do território.

Além disso, a vivência na APS é associada à reflexão crítica sobre o processo de trabalho, envolvendo dimensões técnicas, éticas, sociais e

culturais do cuidado. A troca de experiências entre profissionais de diferentes municípios e a realização de atividades supervisionadas são apontadas como estratégias que ampliam habilidades, estimulam o trabalho interprofissional e contribuem para a consolidação dos princípios do SUS no cotidiano dos serviços.

3.4 CLASSE 4 – A QUALIFICAÇÃO DA APS PARA A MELHORIA DA ATENÇÃO

Os discursos da Classe 4 enfatizam a qualificação da Atenção Primária como finalidade central do processo formativo, reconhecendo esse nível de atenção como porta de entrada preferencial do SUS. O Qualifica-APS é compreendido como uma estratégia que aproxima o pedagógico do serviço, promovendo uma relação horizontal entre docentes e profissionais, ancorada no cotidiano do trabalho e nas necessidades concretas da população. A formação não se configura como atividade externa ou distante do território, mas como prática integrada ao cuidado.

Nesta classe, ganham destaque temas transversais e competências relacionais, como comunicação não violenta, humanização, equidade e competência cultural, que ampliam a compreensão da clínica para além do enfoque biomédico. Também emergem reflexões sobre lacunas da formação inicial, a necessidade de qualificação da gestão da APS e a importância do trabalho multiprofissional para a efetividade da atenção.

3.5 CLASSE 5 – A FORMAÇÃO PARA A PRÁTICA CLÍNICA: COMO FORMAR PARA UMA CLÍNICA AFETIVA

A Classe 5 agrega discursos que apontam a formação em serviço como um divisor de águas na trajetória profissional, ao provocar reflexões profundas sobre a prática clínica e o sentido do cuidado na APS. Os participantes destacam a importância do horário protegido para a formação, que possibilita articular conteúdos teóricos e práticos, discutir temas emergentes do cotidiano do serviço e abordar questões interseccionais, como saúde da população negra, LGBTQIAP+ e pessoas em situação de rua. A clínica afetiva emerge como uma prática sensível aos encontros, aos vínculos e às singularidades dos sujeitos.

Também se evidencia o papel das inovações pedagógicas e das metodologias ativas mediadas por docentes assistenciais, que favorecem a aprendizagem situada e a incorporação da Educação Permanente como estratégia de transformação dos serviços. A formação é compreendida como processo que incide simultaneamente sobre a técnica e sobre a subjetividade dos profissionais, fortalecendo práticas de cuidado mais integrais, reflexivas e comprometidas com as necessidades reais da população.

4. DISCUSSÃO

Os resultados deste estudo evidenciam que o Programa Qualifica-APS tem operado como um dispositivo potente de formação profissional em serviço, com efeitos relevantes sobre a ampliação da clínica, a reorganização do processo de trabalho e a produção do cuidado na APS. A organização dos achados por meio das classes revelou que a formação, quando ancorada no cotidiano dos serviços, produz deslocamentos nas práticas profissionais e nos modos de compreender o cuidado, articulando dimensões pedagógicas, clínicas e de gestão.)

As categorias analíticas encontradas expressam avanços concretos, como a ampliação do escopo assistencial, a redução de encaminhamentos desnecessários e o fortalecimento dos atributos da APS, ao mesmo tempo em que apontam aspectos do processo formativo que demandam acompanhamento e aperfeiçoamento contínuos, abrindo um campo fecundo para o diálogo com a literatura da saúde coletiva.

Nesse sentido, os resultados dialogam com a compreensão de que os espaços de produção do cuidado são, simultaneamente, espaços de produção pedagógica, nos quais o trabalho vivo em ato constitui o principal motor do aprendizado e da transformação das práticas (Franco, 2007). A formação em serviço, tal como evidenciada no Qualifica-APS, permite que os profissionais se apropriem do próprio processo de trabalho como fonte de conhecimento, desenvolvendo competências clínicas e ampliando sua capacidade de resposta às necessidades do território. Esse movimento tensiona modelos tradicionais de formação, ainda centrados na transmissão de conteúdos e em relações hierárquicas, que historicamente dificultam a conformação de práticas interprofissionais e integradas no SUS.

A EPS emerge, nesse contexto, não apenas como estratégia pedagógica, mas como dispositivo político de reorganização do trabalho em saúde, ao partir das vivências concretas do cotidiano dos serviços e ao reconhecer o SUS como lugar privilegiado de ensino e aprendizagem (Franco, 2007). Os achados reforçam que educar "no" e "para o" trabalho implica considerar, de forma indissociável, os processos de cognição, a produção de subjetividade e os afetos que atravessam o encontro entre trabalhadores e usuários. Essa perspectiva encontra ressonância em autores que compreendem a EPS como prática capaz de incidir tanto sobre o conhecimento técnico quanto sobre a dimensão sensível do trabalho em saúde, potencializando aprendizagens significativas ancoradas na experiência (Ceccim; Ferla; Ramos-Florêncio, 2023).

A discussão sobre a clínica ampliada e a clínica afetiva, fortemente presente nos discursos analisados, tensiona a hegemonia do modelo biomédico e recoloca o corpo como dimensão central do cuidado, não reduzido à sua materialidade anatomofisiológica. Conforme problematiza Franco (2010), a concepção hegemônica de cuidado tende a invisibilizar o sujeito que habita o corpo, desconsiderando sua potência afetiva e relacional. Os resultados apontam que a formação em serviço, ao favorecer encontros, trocas e reflexões sobre a prática, aciona outras dimensões do corpo — um corpo sensível, atravessado por afetos, histórias e relações — que se constitui como elemento fundamental da produção do cuidado na APS.

Essa compreensão se aproxima da leitura espinosana do corpo como potência de afetar e ser afetado, cuja existência se define pelas relações que estabelece no mundo (Spinoza, 2004). Ao incorporar essa dimensão ao processo formativo, a Educação Permanente contribui para a construção de práticas clínicas mais ampliadas, capazes de responder à complexidade das demandas que chegam à Atenção Primária, especialmente aquelas marcadas por vulnerabilidades sociais, culturais e territoriais. Formar profissionais para reconhecer e operar essas dimensões implica um processo pedagógico contínuo, sustentado na vivência, na reflexão sobre o trabalho e na problematização dos encontros que se produzem no cotidiano dos serviços.

Em síntese, o debate teórico empreendido a partir dos resultados reafirma a centralidade da formação em serviço como estratégia estruturante para a qualificação da Atenção Primária à Saúde e para a consolidação do SUS. Ao articular Educação Permanente, trabalho e produção do cuidado, o

Qualifica-APS se apresenta como uma experiência que fortalece modelos formativos baseados na potência pedagógica do cotidiano do serviço. Os achados indicam, ainda, a importância de sustentar e aprimorar essas estratégias ao longo do tempo, com vistas à sua continuidade e à ampliação de seus efeitos de longo prazo, questão que orienta as considerações finais a seguir.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo teve como propósito analisar a contribuição do Programa Qualifica-APS para a formação dos trabalhadores do SUS no Estado do Espírito Santo, tomando a formação profissional em serviço como eixo estruturante para a ampliação da prática clínica e a qualificação do cuidado na Atenção Primária à Saúde. A partir de uma abordagem qualitativa, ancorada nas narrativas de profissionais, docentes assistenciais e coordenadores, foi possível compreender como a Educação Permanente em Saúde, quando incorporada ao cotidiano dos serviços, produz efeitos que ultrapassam a dimensão pedagógica, incidindo sobre o processo de trabalho, a organização do cuidado e a gestão da APS nos territórios.

Os resultados evidenciam que a formação em serviço se configura como um importante dispositivo de desenvolvimento de competências profissionais, especialmente ao possibilitar a ampliação do escopo da prática clínica, o fortalecimento dos atributos da Atenção Primária e a melhoria da resolutividade dos serviços. A formação foi frequentemente referida pelos participantes como um divisor de águas em suas trajetórias profissionais, sobretudo para aqueles que ingressam no SUS com pouca experiência prévia, ao reduzir o tempo necessário para a aquisição de maior segurança clínica e favorecer práticas mais integrais, sensíveis e alinhadas às necessidades dos sujeitos e dos territórios. Nesse sentido, destaca-se a potência da formação em serviço para qualificar o cuidado e fortalecer o compromisso ético-político com o SUS.

Outro ponto alto do estudo refere-se aos impactos institucionais associados ao Programa, como a ampliação da cobertura assistencial da Atenção Primária no Espírito Santo, a melhoria do acesso aos serviços e os elevados índices de fixação profissional, especialmente quando cotejados com outras iniciativas de provimento e formação. Esses resultados indicam que estratégias de provimento articuladas à formação em serviço contri-

buem para a longitudinalidade do cuidado, o fortalecimento do trabalho multiprofissional e a consolidação de práticas interprofissionais, elementos centrais para a efetividade da APS como ordenadora das redes de atenção.

Ao mesmo tempo, o estudo também indicou a importância de acompanhar, de forma sistemática, como os processos educacionais se traduzem em resultados no cotidiano da assistência, de modo a fortalecer a articulação entre os componentes teóricos e práticos, ampliar espaços de encontro e qualificar o acompanhamento pedagógico nos territórios. Esses apontamentos reforçam a compreensão de que a formação em serviço é um processo dinâmico, que demanda avaliação contínua e capacidade de adaptação às realidades locais.

Por fim, os achados deste estudo permitem afirmar que a Educação Permanente em Saúde, quando tomada como base pedagógica da formação em serviço, desenvolve capacidades profissionais orientadas para um cuidado integral e ampliado, capaz de lidar com a complexidade da produção da saúde nos territórios. Mais do que a transmissão de conteúdos especializados, a formação ancorada na experiência e no cotidiano do trabalho possibilita a construção de saberes situados, críticos e comprometidos com a transformação das práticas. Assim, o Qualifica-APS se apresenta como uma experiência relevante para o fortalecimento da Atenção Primária e para a consolidação do SUS, ao reafirmar que investir em processos educacionais no ambiente laboral é condição fundamental para qualificar o cuidado, o trabalho em saúde e as políticas públicas no campo da saúde coletiva.

REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016.

CAMARGO, Brigido Vizeu; JUSTO, Ana Maria. IRaMuTeQ: um software gratuito para análise de dados textuais. **Temas em Psicologia,** Ribeirão Preto, v. 21, n. 2, p. 513-518, 2013.

CECCIM, Ricardo Burg; FERLA, Alcindo Antônio. Educação e saúde: ensino e cidadania como travessia de fronteiras. **Trabalho, Educação e Saúde,** Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 443-456, 2008.

CECCIM, Ricardo Burg; FEUERWERKER, Laura Camargo Macruz. O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 1, p. 41-65, 2004.

CECCIM, Ricardo Burg; FERLA, Alcindo Antônio; RAMOS-FLORENCIO, Alejandro (org.). **Educación permanente y desarrollo del trabajo en salud**: epistemología, trayectos y prácticas. Porto Alegre: Rede Unida, 2023.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar nº 909, de 26 de abril de 2019. Cria o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **Prestação de contas - 3º quadrimestre**. Vitória: SESA, 2020.

FOUCAULT, Michel. **O nascimento da clínica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

FRANCO, Túlio Batista. Produção do cuidado e produção pedagógica: integração de cenários do sistema de saúde no Brasil. **Interface: Comunicação, Saúde, Educação**, Botucatu, v. 11, n. 23, p. 427-438, 2007.

FRANCO, Túlio Batista. Em busca da clínica dos afetos. In: FRANCO, Túlio Batista; RAMOS, Vera Cecília (org.). **Semiótica, afecção e cuidado em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2010.

FRANCO, Túlio Batista; MERHY, Emerson Elias. **Trabalho, produção do cuidado e subjetividade em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2013.

IERVOLINO, Solange Abrocesi; PELICIONI, Maria Cecília Focesi. A utilização do grupo focal como metodologia qualitativa na promoção da saúde. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 115-121, 2001.

MASSUDA, Adriano; KEMPER, Elizeu S. (org.). **Inovações na gestão em saúde e a resiliência do SUS**: a experiência capixaba na resposta à covid-19. Porto Alegre: Rede Unida, 2022.

MERHY, Emerson Elias. **Saúde**: cartografia do trabalho vivo. São Paulo: Hucitec, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Amostragem e saturação em pesquisa qualitativa. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 335-342, 2017.

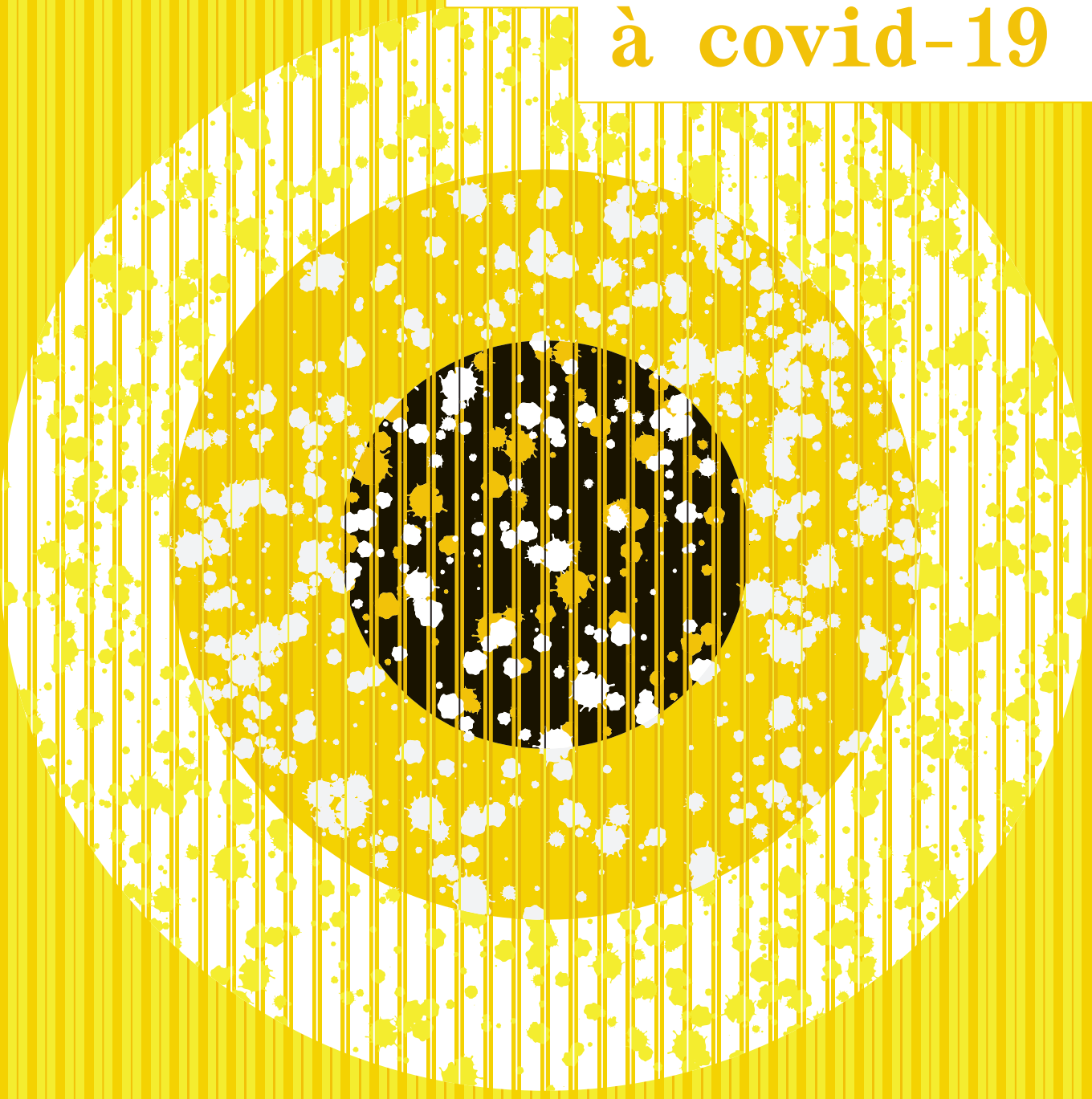
RATINAUD, Pierre. **IRaMuTeQ**: interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires. Toulouse: LERASS, 2009.

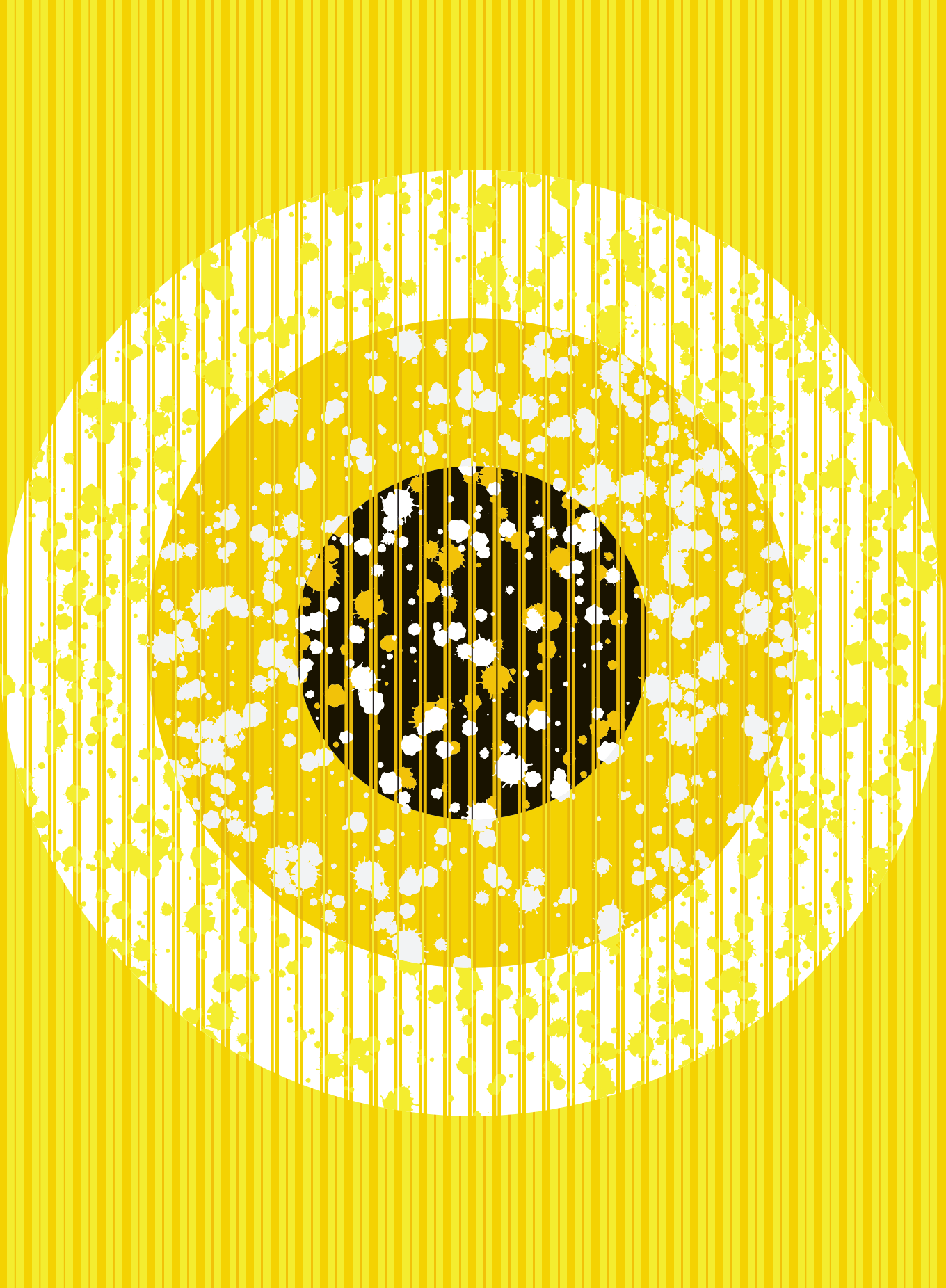
SALVIATTI, Maria Eduarda. **Manual do IRaMuTeQ**. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 2017.

SPINOZA, Baruch de. **Tratado da reforma da inteligência**. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

STARFIELD, Barbara. **Atenção primária**: equilíbrio entre necessidades de saúde, serviços e tecnologia. Brasília: UNESCO; Ministério da Saúde, 2002.

Enfrentamento à covid-19





Nésio Fernandes

Reformas estruturantes e inovação na saúde pública do Espírito Santo (2019-2022): o Novo SUS capixaba sob o teste da pandemia

Nésio Fernandes

Médico sanitarista, professor Honoris Causa da Universidade de Vila Velha/ES, especialista em Medicina Preventiva e Social, em Administração em Saúde e hansenologista, mestrando em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo e mestrando em Função Social do Direito pela Faculdade Autônoma de Direito. Graduado em Medicina pela Escola Latino-americana de Medicina, revalidado no Brasil pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Atuou como Secretário de Estado da Saúde do Governo do Espírito Santo, presidente do Conselho Curador da Fundação de Inovação em Saúde do Espírito Santo e presidente do Conselho Nacional de Secretários de Estado da Saúde - CONASS. Exerceu o cargo de Secretário de Atenção Primária à Saúde do Ministério da Saúde entre janeiro de 2023 e fevereiro de 2024, período em que presidiu o Conselho de Deliberativo da Agência para o Desenvolvimento da Atenção Primária à Saúde - ADAPS.

1. INTRODUÇÃO

O ciclo 2019–2022 recolocou, de modo incisivo, uma questão clássica da saúde coletiva: como transformar um sistema formalmente universal em redes capazes de produzir acesso oportuno, continuidade do cuidado e respostas rápidas a emergências, sem perder de vista as necessidades crônicas e territoriais. Em contextos de sistemas fragmentados, a tendência é a hipertrofia do hospital e da atenção especializada, com baixa capacidade de coordenação clínica, desperdícios e desigualdades de acesso (Mendes, 2011).

Partimos do diagnóstico institucional de 2019 — marcado por baixa cobertura da Estratégia Saúde da Família, insuficiências em urgência e emergência, fragilidades na atenção psicossocial e dependência de internações — para sustentar que reformas prévias de governança, regulação, formação e infraestrutura foram decisivas para ampliar a capacidade de resposta do SUS capixaba quando a covid-19 impôs um choque de demanda e incerteza. Essa hipótese dialoga com a literatura que compreende a Atenção Primária à Saúde como estratégia de organização de todo o sistema e como "centro de comunicação" das redes de atenção, desde que operacionalize atributos e funções que assegurem resolubilidade, comunicação e responsabilização (CONASS, 2015a; Mendes; Matos; Evangelista, 2019).

O objetivo deste capítulo é sistematizar as reformas estruturantes e inovações implementadas na saúde pública do Espírito Santo entre 2019 e 2022, organizando-as por eixos do SUS (APS, atenção ambulatorial especializada, hospital, vigilância e gestão/inovação) e discutindo, em diálogo com referências teóricas, como esses arranjos se relacionaram com o desempenho do sistema durante a pandemia. A covid-19 é tratada como "fio de contexto": um evento crítico que evidenciou limites e potencialidades, mas não esgota o sentido das mudanças realizadas.

2. METODOLOGIA E FONTES

Trata-se de um estudo descritivo-analítico, de caráter autoral, que combina leitura crítica da literatura técnico-política sobre redes de atenção e atributos da APS com análise documental de atos normativos e instrumentos de gestão da Secretaria de Estado da Saúde do Espírito Santo (SESA).

O recorte temporal compreende o período 2019–2022. As fontes principais incluem: (a) leis complementares, decretos e portarias estaduais que estruturaram políticas e instituições; (b) relatórios anuais de gestão e registros administrativos do período; e (c) publicações que sistematizam a experiência capixaba e as bases conceituais do SUS, com destaque para obras do CONASS e de Mendes sobre redes de atenção, coordenação do cuidado e modelagens assistenciais (CONASS, 2015a; CONASS, 2015b; Mendes, 2011; Mendes, 2012).

A organização do texto segue dois dispositivos de síntese: uma linha do tempo anual (marcos e evidências) e uma matriz por eixos do SUS (problemas, estratégias/modelagens, resultados/impactos). Esses instrumentos não substituem avaliações de efetividade, mas contribuem para explicitar a coerência interna, os encadeamentos e os legados institucionais.

3. DIAGNÓSTICO ESTRUTURAL DE 2019

Em 2019, o SUS capixaba acumulava déficits históricos na organização da rede e na capacidade de coordenação do cuidado. O diagnóstico institucional apontava baixa cobertura da Saúde da Família, presença limitada do SAMU em parte do território, insuficiência de unidades de pronto atendimento e lacunas na atenção psicossocial, em paralelo a um modelo assistencial fortemente dependente de hospitalizações e de atenção especializada (Medeiros Júnior, 2022).

Esse cenário é consistente com a literatura que descreve a fragmentação como um padrão de organização no qual pontos de atenção operam como “ilhas” e a coordenação clínica é fraca, gerando duplicidades, filas e baixa previsibilidade do acesso (Mendes, 2011). Em tais contextos, a APS tende a ser reduzida a porta de entrada burocrática ou a um programa focalizado quando, na perspectiva das redes de atenção, deveria exercer atributos essenciais (primeiro contato, longitudinalidade, integralidade e coor-

denação) e papéis estratégicos de comunicação e responsabilização sobre populações adscritas (CONASS, 2015a; Mendes; Matos; Evangelista, 2019).

A partir desse diagnóstico, a agenda estadual assumiu que reformas "pré-crise" eram uma condição para reduzir vulnerabilidades: sem capacidade institucional de planejar, formar, regular e monitorar, a resposta a choques — como desastres, epidemias e eventos climáticos — tende a ser reativa e centrada apenas na expansão emergencial de leitos. Assim, o período inaugurou uma estratégia de modernização do SUS estadual, articulando inovação, regionalização e fortalecimento de redes.

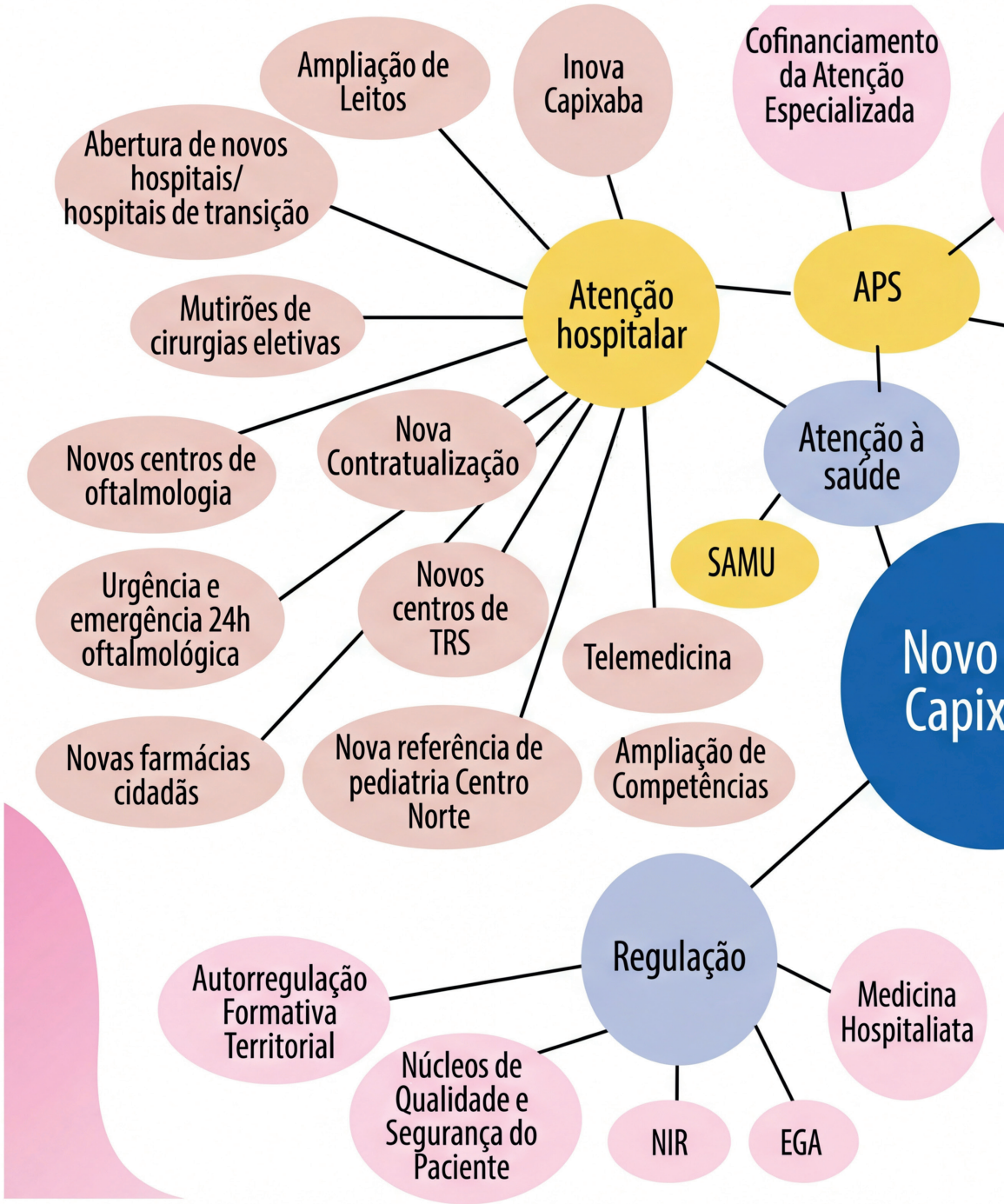
4. O NOVO SUS CAPIXABA COMO CONSTELAÇÃO DE PROJETOS E CARTEIRA DE SERVIÇOS

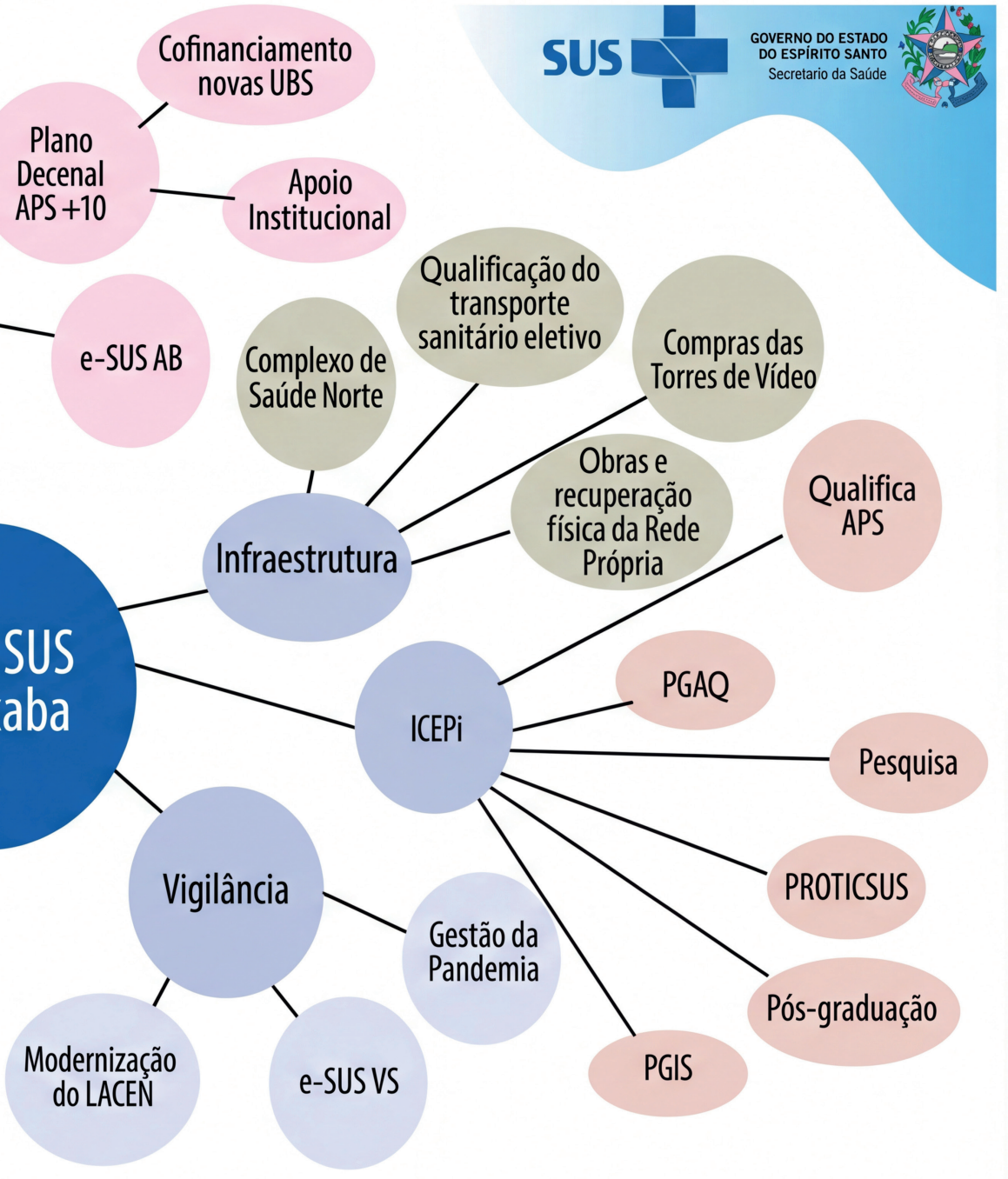
A expressão "Novo SUS Capixaba" foi utilizada para sintetizar uma constelação de políticas, projetos e obras que buscou recompor a coerência do sistema estadual em torno de eixos estruturantes: APS, atenção especializada, hospital, regulação, vigilância, infraestrutura e inovação institucional. No capítulo que sistematiza diretrizes e projetos dessa agenda, Massuda e Kemper (org.) descrevem a estratégia como um conjunto articulado de iniciativas conectadas a metas de modernização e fortalecimento do SUS, com a inovação como método de implementação (Massuda; Kemper, 2022).

A Figura 1 (reproduzida da síntese institucional) evidencia esse desenho em rede: a APS aparece como eixo de reorganização do acesso e do cuidado longitudinal; a atenção hospitalar é tratada em conexão com regulação, contratualização e expansão de capacidade; a vigilância se associa a sistemas de informação (e-SUS VS) e à modernização laboratorial; e a dimensão gestão/inovação se materializa em instituições como o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação (ICEPi) e a Fundação Estadual de Inovação em Saúde (iNova Capixaba), além de programas de telemedicina, qualificação e ciência de dados (Massuda; Kemper, 2022).

Mais do que um inventário de ações, essa constelação sinaliza uma escolha de modelagem: produzir capacidade de governo e instrumentos para que os pontos de atenção deixem de operar isoladamente e passem a funcionar sob regras, protocolos, informação compartilhada e pactuação territorial. Essa ênfase tornou-se particularmente visível quando a pandemia exigiu comando, coordenação interinstitucional e velocidade de execução.

Figura 1 – Novo SUS capixaba – constelação de Projetos e Carteira de Serviços





Fonte: Apresentação SESA (2021), reproduzida em Massuda e Kemper (2022).

5. LINHA DO TEMPO 2019→2022

A seguir, apresenta-se uma linha do tempo com marcos do período e evidências normativas/documentais associadas. O objetivo é explicitar os encadeamentos entre diagnóstico, desenho institucional e implementação.

Tabela 1 - Linha do tempo (2019-2022): marcos e evidências.

Ano	Marcos	Evidências (atos e documentos)
2019	Diagnóstico de baixa capacidade de coordenação e dependência hospitalar. Institucionalização do ICEPi e da iNova Capixaba. Política estadual para expansão do SAMU e pactuação de modernização.	Lei Complementar nº 909/2019 (ICEPi). Lei Complementar nº 924/2019 (iNova Capixaba). Decreto nº 4.548-R/2019 (Política Estadual do SAMU).
2020	Deflagração da emergência por covid-19 e organização do comando da resposta. Aceleração de expansão de capacidade hospitalar e de instrumentos de regulação. Ajustes de processos para resposta rápida (leitos, fluxos, protocolos).	Decreto nº 4.593-R/2020 (emergência em saúde pública). Decreto nº 0446-S/2020 (calamidade pública). Portaria SESA nº 217-R/2020 (regulação).
2021	Consolidação de instrumentos de rede (vigilância e atenção hospitalar). Plano decenal de fortalecimento da APS (APS+10). Aprimoramento de governança clínica e de fluxos (internação e alta).	Portaria SESA nº 102-R/2021 (Rede de Atenção e Vigilância em Saúde). Portarias SESA nº 175-R/2021 e nº 222-R/2021 (internação hospitalar). Decreto nº 5.010-R/2021 (Plano Estadual de APS - APS+10).
2022	Nova contratualização da rede complementar e indução de desempenho. Políticas de telessaúde/telemedicina e fortalecimento de arranjos de governança. Resultados consolidados e transição da resposta aguda para legados estruturais.	Portaria SESA nº 076-R/2022 (contratualização em saúde). Portaria SESA nº 063-R/2022 (telessaúde/telemedicina). Relatório Anual de Gestão 2021 (SESA, 2022).

Fonte: elaboração própria, a partir de marcos normativos e relatórios de gestão do período.

6. MATRIZ POR EIXOS DO SUS (APS / AAE / HOSPITAL / VIGILÂNCIA / GESTÃO & INOVAÇÃO)

A matriz a seguir organiza, por eixos do SUS, a relação entre problemas estruturais identificados no início do ciclo, estratégias/modelagens adotadas e resultados/impactos observáveis. Trata-se de uma síntese interpretativa.

Tabela 2 – Matriz por eixos do SUS: desafios, estratégias/modelagens e resultados/impactos.

Eixo	**Diagnóstico/Desafio**	**Estratégias/Modelagens**	**Resultados/Impactos (síntese)**
APS	Baixa cobertura/ heterogeneidade da ESF e fragilidade do cuidado longitudinal. APS pouco articulada às redes e à vigilância.	Plano Estadual de APS (APS+10) e indução de qualidade. Provimento/formação em serviço e apoio institucional. Integração com informação e territórios.	Fortalecimento da porta de entrada e maior capacidade de coordenação do cuidado. Base para resposta territorial em crises.
AAE/ Regulação	Filas e imprevisibilidade no acesso à especializada. Regulação com baixa padronização e pouca integração com APS.	Modernização da regulação do acesso e da internação. Telemedicina/ teleconsultoria como suporte matricial. Regulação formativa e protocolos.	Maior previsibilidade e transparência de fluxos. Redução de fragmentação e melhor comunicação APS-especializada.
Hospital	Dependência de hospitalizações e infraestrutura assistencial limitada. Governança e desempenho heterogêneos.	Criação de instituição para gestão por desempenho (iNova Capixaba). Expansão e obras com sentido de rede. Núcleos de regulação interna e gestão de leitos.	Expansão rápida de capacidade na pandemia sem perder agenda estruturante. Melhor integração hospital-regulação-vigilância.
Vigilância	Necessidade de vigilância integrada e informação oportuna. Sistemas de informação fragmentados.	e-SUS VS e rede de atenção e vigilância. Modernização do LACEN e integração com gestão da pandemia. Pactos territoriais e leitura epidemiológica.	Maior capacidade de monitoramento e tomada de decisão em tempo real. Ação territorial articulada às redes.

Eixo	Diagnóstico/Desafio	Estratégias/Modelagens	Resultados/Impactos (síntese)
Gestão & inovação	Baixa capacidade institucional para formar, inovar e implementar com escala. Judicialização e governança complexa.	Institucionalização do ICEPi e carteira de projetos. Contratualização por desempenho e desjudicialização. Ciência de dados e gestão por informação.	Capacidade de aprender e executar durante e após a crise. Legados institucionais para sustentabilidade do SUS.

Fonte: elaboração própria, com base em atos normativos, relatórios e literatura do período.

7. DETALHAMENTO POR EIXOS

O detalhamento a seguir aprofunda, em cada eixo do SUS, os principais desafios, estratégias e inovações. O foco recai sobre a coerência entre os instrumentos adotados e as bases conceituais de redes integradas, nas quais a APS coordena fluxos e a gestão opera com informação e pactuação territorial.

8. APS: RECONSTRUIR A PORTA DE ENTRADA E O CUIDADO LONGITUDINAL

A literatura sobre Redes de Atenção à Saúde sustenta que a APS, quando tomada como estratégia de organização do sistema, deve "ocupar o banco do motorista" — isto é, dirigir o conjunto da rede — e não se restringir a um nível de atenção ou a um programa focalizado (CONASS, 2015a). Operacionalmente, isso implica assegurar atributos essenciais (primeiro contato, longitudinalidade, integralidade e coordenação) e atributos derivados (focalização na família, orientação comunitária e competência cultural), além de cumprir funções que garantam resolubilidade, comunicação e responsabilização sobre populações adscritas (Mendes; Matos; Evangelista, 2019; Mendes, 2012).

No Espírito Santo, o diagnóstico de 2019 indicava a necessidade de ampliar a cobertura, reduzir heterogeneidades e qualificar processos de trabalho para que a APS pudesse coordenar o cuidado. Essa orientação foi

institucionalizada no Plano Estadual de Atenção Primária à Saúde (APS+10), que estruturou diretrizes de expansão, cofinanciamento, apoio institucional e indução de qualidade (Espírito Santo, 2021e).

A qualificação da APS envolveu estratégias de provimento e formação em serviço, apoio institucional e desenvolvimento de linhas de cuidado, buscando aproximar o cotidiano das equipes dos atributos que definem uma APS forte. Nesse sentido, a Política Nacional de Atenção Básica e suas atualizações, ao reconhecer arranjos como consultórios na rua e equipes interdisciplinares, reforçam a centralidade do território e da vulnerabilidade social como objetos do cuidado (CONASS, 2015c).

Do ponto de vista pragmático, o fortalecimento da APS no ciclo 2019–2022 não foi tratado como agenda isolada: sua efetividade dependeu de integração com a atenção especializada (matriciamento e telemedicina), com a regulação (acesso oportuno e contrarreferência) e com a vigilância (gestão de base populacional e ação territorial). A literatura aponta que a coordenação do cuidado é particularmente crítica em redes que lidam com condições crônicas, nas quais o seguimento longitudinal e a continuidade são determinantes de resultados e custos (Mendes, 2012).

Ao final do período, a APS se consolidou como um eixo estruturante do Novo SUS Capixaba, tanto pelo desenho normativo quanto pela implementação de projetos formativos e de apoio institucional. Esse movimento não elimina desafios de equidade e sustentabilidade, mas cria bases para que a rede responda melhor a choques, mantendo o cuidado cotidiano das condições crônicas e das populações vulnerabilizadas.

9. ATENÇÃO AMBULATORIAL ESPECIALIZADA E REGULAÇÃO: PREVISIBILIDADE DO ACESSO E GOVERNANÇA DE FLUXOS

A atenção ambulatorial especializada (AAE) constitui um componente crítico das redes de atenção porque responde a demandas diagnósticas e terapêuticas de maior densidade tecnológica, frequentemente associadas a condições crônicas e a trajetórias de cuidado prolongadas. O CONASS debate que inovações na AAE devem ser orientadas pela integração com a APS e por modelos assistenciais que organizem filas e acesso com base em risco e necessidade, sob pena de apenas deslocar gargalos e reproduzir fragmentação (CONASS, 2016).

No início do ciclo, a experiência capixaba identificava imprevisibilidade no acesso e contratualizações pouco alinhadas à responsabilidade territorial. Em redes integradas, a coordenação se materializa por instrumentos de regulação, protocolos e contrarreferência, conectando pontos de atenção e reduzindo o "vazio" entre encaminhar e concluir um cuidado (CONASS, 2015a; Mendes, 2011).

A modernização da regulação do acesso e da internação hospitalar foi conduzida por normativas e padronizações que buscaram aumentar a transparência e a previsibilidade. Nesse eixo, a Portaria SESA nº 217-R/2020 dispôs sobre regulação no âmbito da SESA, enquanto as Portarias nº 175-R/2021 e nº 222-R/2021 detalharam regras para internação hospitalar e atualização de processos (Espírito Santo, 2020c; 2021c; 2021d).

Como suporte à integração APS–especializada, políticas de telessaúde e telemedicina passaram a operar como tecnologia de comunicação clínica e de apoio matricial, favorecendo tomadas de decisão compartilhadas e reduzindo encaminhamentos desnecessários. A Portaria SESA nº 063-R/2022 consolidou diretrizes para telessaúde e telemedicina, reforçando sua função de ampliar o acesso com coordenação (Espírito Santo, 2022c).

No campo da contratualização, a agenda de superação de modelos obsoletos foi retomada após o período mais agudo da pandemia, com ênfase em sustentabilidade econômica, responsabilidade territorial e indução de desempenho. A Portaria SESA nº 076-R/2022 instituiu diretrizes para a contratualização em saúde, buscando alinhar a rede complementar a metas e resultados (Espírito Santo, 2022a).

Em conjunto, essas medidas expressam uma modelagem em que a regulação deixa de ser apenas um mecanismo burocrático de filas e passa a funcionar como governança de fluxos em rede, articulando informação, protocolos e pactuação regional.

10. HOSPITAL: GOVERNANÇA, DESEMPENHO E EXPANSÃO COM SENTIDO DE REDE

Em redes integradas, a atenção hospitalar é um ponto de atenção de alta densidade tecnológica que precisa operar com sentido de rede — conectado à APS, à atenção especializada, à regulação e à vigilância — para evitar inter-

nações evitáveis, permanências prolongadas e desfechos adversos. Quando a governança é frágil, hospitais tendem a absorver demandas que deveriam ser resolvidas em outros pontos da rede, reforçando o ciclo hospitalocêntrico (Mendes, 2011).

No Espírito Santo, parte do diagnóstico de 2019 apontava infraestrutura hospitalar insuficiente e necessidade de modernizar mecanismos de gestão. A criação da Fundação Estadual de Inovação em Saúde – iNova Capixaba, instituída pela Lei Complementar nº 924/2019, representou um marco de modelagem institucional ao introduzir gestão por desempenho e contratos como instrumentos para qualificar unidades estratégicas (Espírito Santo, 2019c).

A pandemia colocou a rede hospitalar sob o teste mais severo: houve necessidade de ampliar rapidamente a capacidade instalada, organizar fluxos internos, garantir equipes e conectar decisões clínicas à regulação e à vigilância. O mérito do período está em ter sustentado, paralelamente à expansão emergencial, a agenda de reformas e de obras com sentido estrutural, para não reduzir a política hospitalar a uma resposta episódica (Massuda; Kemper, 2022).

Nesse eixo, instrumentos de regulação interna e padronização de processos de internação contribuíram para governar leitos, altas e transferências, reduzindo variabilidade e ampliando previsibilidade. O desafio pós-crise permanece: consolidar uma rede hospitalar que responda a urgências e, ao mesmo tempo, se integre às linhas de cuidado e à coordenação exercida pela APS.

11. VIGILÂNCIA EM SAÚDE: INFORMAÇÃO INTEGRADA E AÇÃO TERRITORIAL

A vigilância em saúde é componente estruturante de sistemas resilientes porque conecta informação epidemiológica, ação territorial e tomada de decisão. Em redes de atenção, a integração entre vigilância, APS e serviços assistenciais reduz o tempo entre evidência e intervenção, permitindo que políticas se orientem por leitura de risco e por gestão de base populacional (CONASS, 2015a; Mendes, 2011).

No início de 2020, o Estado declarou emergência em saúde pública e, em seguida, calamidade pública em razão da covid-19, insti-

tuindo bases formais para mobilização de recursos e coordenação intersetorial (Espírito Santo, 2020a; 2020b). A experiência da pandemia evidenciou que uma vigilância eficaz depende de sistemas de informação integrados, capacidade laboratorial e articulação com regulação e atenção hospitalar.

Em 2021, a Portaria SESA nº 102-R instituiu a Rede de Atenção e de Vigilância em Saúde (RAVS), reforçando a perspectiva de rede ao aproximar ações de vigilância e assistência e ao consolidar uma lógica de leitura territorial (Espírito Santo, 2021b). No desenho do Novo SUS, a vigilância aparece conectada a projetos de modernização do LACEN, ao e-SUS VS e à gestão da pandemia, o que favorece a produção de informação em tempo oportuno e a tomada de decisão com base em evidências (Massuda; Kemper, 2022).

O legado desse eixo reside em consolidar rotinas e capacidades que se mantêm além da crise: informação integrada, governança de fluxos e coordenação territorial. Essas capacidades são fundamentais tanto para emergências (epidemias e desastres) quanto para problemas persistentes da saúde pública, como agravos crônicos e desigualdades.

12. GESTÃO & INOVAÇÃO: CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA APRENDER E EXECUTAR

Reformas estruturantes exigem capacidade institucional para formular, implementar, monitorar e ajustar políticas em tempo real. A literatura do CONASS destaca que a gestão do SUS se assenta em uma arquitetura constitucional e legal plural, com múltiplos atores, pactuações e responsabilidades compartilhadas, o que torna a coordenação um desafio permanente (CONASS, 2015b). Nesse contexto, inovação não é apenas tecnologia: é também desenho de instituições, regras e processos de trabalho.

No Espírito Santo, um marco central foi a criação do Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi), instituído pela Lei Complementar nº 909/2019, concebido como instituição de ciência, tecnologia e inovação voltada à formação em serviço e ao desenvolvimento de projetos de modernização do SUS (Espírito Santo, 2019a). A iNova Capixaba, por sua vez, complementou esse desenho ao oferecer um arranjo para gestão hospitalar por desempenho (Espírito Santo, 2019c).

Outra frente relevante foi a construção de instrumentos de governança para problemas complexos, como a judicialização. A Portaria Conjunta SESA-PGE nº 003-R/2021 instituiu o Programa SUS+Justiça, e a Portaria nº 034-R/2022 dispôs sobre a execução de demandas judiciais no âmbito da SESA, buscando reduzir litígios e qualificar fluxos administrativos (Espírito Santo, 2021a; 2022b).

A agenda de inovação incluiu, ainda, telessaúde/telemedicina, ciência de dados e sistemas de informação, reforçando que a coordenação em rede depende de comunicação clínica, transparência e aprendizado institucional. Ao tratar inovação como método — e não como projeto isolado —, o Novo SUS Capixaba procurou manter uma carteira de iniciativas articuladas a metas, pactuação regional e produção de valor público em saúde (Massuda; Kemper, 2022; CONASS, 2016).

13. ENFRENTAMENTO À COVID-19: O SUS SOB PROVA DE ESTRESSE

A pandemia de covid-19 impôs ao SUS um choque simultâneo de demanda assistencial, escassez de insumos, incertezas científicas e pressões sociais e políticas. No Espírito Santo, a emergência em saúde pública e a calamidade pública foram declaradas no primeiro trimestre de 2020, criando base legal para medidas de preparação e resposta (Espírito Santo, 2020a; 2020b).

O enfrentamento exigiu, de um lado, expansão rápida de capacidade — especialmente de leitos e suporte hospitalar — e, de outro, um sistema de vigilância e informação capaz de monitorar transmissão, óbitos e ocupação, orientando decisões de gestão. A experiência nacional demonstrou que a resposta não poderia se restringir à "logística" (leitos, EPIs e vacinas), pois o ponto decisivo estava na coordenação entre níveis de atenção, na regulação de fluxos e na capacidade de produzir comunicação institucional consistente.

Nesse sentido, a agenda de reformas estruturantes iniciada em 2019 funcionou como um "amortecedor" institucional. A existência de instituições orientadas à inovação e à formação em serviço, a padronização de processos de regulação e internação e o avanço de sistemas de vigilância contribuíram para reduzir o tempo de resposta e para sustentar decisões sob pressão (Massuda; Kemper, 2022; Espírito Santo, 2020c; 2021b).

A pandemia também tensionou a APS: além de manter o cuidado cotidiano, era necessário reorganizar fluxos, ampliar ações de vigilância e comunicação de risco e proteger populações vulneráveis. A literatura indica que uma APS forte — com atributos e funções plenamente operacionalizados — tende a produzir melhores resultados sanitários e menores custos, sobretudo quando integrada a redes (Mendes; Matos; Evangelista, 2019; Mendes, 2012).

Ao final da fase mais aguda, a transição para a gestão de legados envolveu consolidar instrumentos e evitar regressão ao padrão fragmentado. Isso incluiu retomar agendas como a contratualização, a modernização da APS e a consolidação de rotinas de vigilância, para que o sistema saísse da crise mais robusto do que entrou.

14. NOTAS AUTORAIS: REFORMAS PRÉVIAS E CAPACIDADE DE RESPOSTA

Conhecer os próprios problemas é um ato de governo. Em 2019, o SUS capixaba não padecia apenas de insuficiências pontuais; havia um padrão de organização que concentrava demandas no hospital e na atenção especializada e dificultava a coordenação do cuidado no território. Nós sabíamos que, sem transformar regras, instituições e capacidades, qualquer crise imporia respostas improvisadas e dispendiosas.

Quando a covid-19 chegou, confirmou-se que a resposta dependia menos de soluções heroicas e mais de rotinas e estruturas que permitem executar com velocidade e consistência. A expansão de leitos foi indispensável, mas sua efetividade exigiu regulação, informação, equipes e integração com vigilância e APS. Em outras palavras, a capacidade instalada só se converte em cuidado quando a rede tem governo.

A literatura das redes de atenção insiste que a APS precisa dirigir o sistema e ordenar fluxos; do contrário, a rede se organiza de trás para frente, girando em torno do hospital (CONASS, 2015a; Mendes, 2011). Nós observamos, na prática, que cada investimento na APS — cobertura, apoio institucional, formação e informação — reduz fragilidades em cascata, inclusive no uso mais racional da especializada e do hospital.

Também ficou evidente que inovação só se sustenta quando se institucionaliza. Projetos isolados tendem a desaparecer com a troca de

prioridades; instituições, ao contrário, acumulam memória, formam pessoas e mantêm a agenda viva. Por isso, o ICEPi e a iNova Capixaba assumiram papel de infraestrutura organizacional: uma para formar e inovar na base do sistema, outra para qualificar a gestão hospitalar por desempenho (Espírito Santo, 2019a; 2019c).

A pandemia, por sua vez, serviu como prova de estresse e como lente de aumento. Ela mostrou o valor de sistemas de informação integrados e de vigilância conectada à assistência, para reduzir o atraso entre evidência e decisão (Espírito Santo, 2021b; Massuda; Kemper, 2022). Mostrou, ainda, que pactuações territoriais e liderança pública são condições para proteger a vida em ambientes polarizados.

Em síntese, defendemos que a principal lição do período é simples e exigente: a melhor resposta a crises é preparar o sistema antes que elas se imponham. Preparar significa fortalecer a APS, ordenar redes, construir instituições e transformar a gestão em capacidade cotidiana de execução.

Por fim, a experiência reforçou uma convicção: cuidar das condições crônicas e das vulnerabilidades sociais não é agenda "do tempo normal". Nós só atravessamos a crise com menor dano quando a rede preservou o cuidado cotidiano, especialmente na APS, sustentando continuidade e comunicação com a população (Mendes, 2012).

Quando a pandemia impôs escassez e urgência, a rede só funcionou porque havia — ainda que em construção — regras mínimas de coordenação. Nós vivenciamos que a informação integrada, a pactuação regional e a regulação de fluxos são tão vitais quanto leitos. A pandemia não criou essa necessidade; apenas a tornou incontornável e pública, revelando o custo de sistemas fragmentados e a potência de redes coordenadas (CONASS, 2015a; Mendes, 2011).

A criação do ICEPi e da iNova Capixaba foi, nesse sentido, uma decisão de modelagem: produzir capacidade de formar, pesquisar e intervir nos serviços, ao mesmo tempo em que se construíam instrumentos para governar hospitais e contratualizações por desempenho. Nós apostamos que a combinação entre formação em serviço e governança de processos reduziria a distância entre diretriz e implementação, um problema recorrente em sistemas complexos (CONASS, 2015b).

No plano da gestão, escolhemos tratar a inovação como infraestrutura do SUS e não como "ornamento" tecnológico. Nós assumimos que reformas exigem instituições que sustentem aprendizagem e execução em

escala. Essa escolha dialoga com a noção de que redes integradas dependem de reformas na política pública, na liderança e na organização dos serviços, com responsabilidade sobre uma população e com sistemas robustos de informação (Mendes, 2011).

Talvez o maior desafio tenha sido sustentar reformas enquanto a crise exigia resposta imediata. Nós tivemos de conciliar, no mesmo ciclo, urgência e estrutura: ampliar capacidade e, simultaneamente, consolidar instituições, normas e processos. Essa dupla tarefa é incômoda, mas foi justamente ela que permitiu que a pandemia deixasse legados — e não apenas cicatrizes.

Outra lição foi a centralidade da informação como política pública. Nós percebemos que, sem sistemas que unifiquem registro, vigilância e regulação, a gestão opera "no escuro" e reage tarde. Por isso, a integração entre e-SUS VS, vigilância, LACEN e gestão da pandemia não foi um detalhe técnico, mas um componente de governança para decisões rápidas e proporcionais (Massuda; Kemper, 2022).

Um aspecto decisivo foi a dimensão federativa. Nós lidamos diariamente com a necessidade de pactuar com municípios e com instâncias regionais, porque a APS é municipal e a rede se realiza no território. Essa convivência com a gestão tripartite reforçou uma lição: redes integradas não se decretam; elas se constroem com negociação, apoio institucional e mecanismos que alinhem incentivos e responsabilidades (CONASS, 2015b).

Na mesma direção, a desjudicialização exigiu reorganizar rotinas e construir confiança entre gestão, órgãos de controle e Judiciário. Nós aprendemos que a judicialização, além de seus determinantes sociais e clínicos, reflete falhas de governança e de acesso. Ao estruturar fluxos e instâncias de mediação, o sistema reduz litígios e libera energia institucional para o cuidado.

Nós também compreendemos que a sustentabilidade do SUS passa por contratos e incentivos coerentes. A contratualização com a rede complementar, retomada em 2022, não foi apenas uma negociação financeira: ela buscou introduzir responsabilidade territorial e desempenho, aproximando produção de serviços de objetivos sanitários. Quando contratos não incorporam qualidade e resultado, o sistema tende a premiar volume e manter filas invisíveis.

Em retrospecto, o que mais valorizamos é a coerência entre diagnóstico, teoria e prática. Nós não partimos de uma "receita pronta"; par-

timos de problemas concretos e buscamos, na literatura e na experiência, caminhos para ordenar o sistema. Essa coerência permitiu escolher prioridades, abandonar soluções cosméticas e sustentar uma agenda que, mesmo incompleta, deixou o SUS mais preparado. No fim, a pandemia apenas acelerou o que já era necessário: fortalecer redes, consolidar a APS e tratar gestão como capacidade pública.

Há, ainda, um componente de liderança pública que não cabe em organogramas. Nós percebemos que, em crises, a capacidade de comunicar com transparência, sustentar pactos e proteger o trabalho em saúde influencia diretamente a efetividade das medidas. A pandemia exigiu decisões impopulares, correções de rota e uma articulação intersetorial constante. Quando a liderança falha, o sistema se fragmenta ainda mais; quando ela se orienta por evidências e pelo interesse público, abre espaço para que a rede funcione. Esse componente político não substitui a técnica, mas cria o "teto" de qualidade para que técnica e gestão possam agir.

15. RESULTADOS E IMPACTOS: LEGADOS DO CICLO 2019-2022

Os resultados do ciclo 2019-2022 devem ser interpretados em duas camadas: a camada emergencial, ligada ao enfrentamento da covid-19, e a camada estrutural, ligada ao fortalecimento de instituições e redes para além da crise. Na camada emergencial, a rede hospitalar e a vigilância foram tensionadas ao limite; na camada estrutural, consolidaram-se instrumentos de coordenação e capacidade de governo que permanecem relevantes em tempos não pandêmicos.

No eixo da gestão e da governança, registraram-se avanços na organização de fluxos e na redução de vulnerabilidades institucionais. O Relatório Anual de Gestão de 2021, por exemplo, descreve queda expressiva no número de processos judiciais envolvendo a SESA ao longo do período, associada a estratégias de desjudicialização e reorganização administrativa (Espírito Santo, 2022e).

No eixo da APS, a institucionalização do plano decenal e a indução de qualidade reforçaram a porta de entrada e a capacidade de coordenação territorial. Na atenção especializada e na regulação, a combinação entre normativas, protocolos, telemedicina e contratualização por desempenho buscou reduzir imprevisibilidade de acesso e fragmentação. Na vigi-

lância, a RAVS e sistemas de informação integrados ampliaram capacidade de monitoramento. Na rede hospitalar, arranjos de gestão por desempenho e padronização de processos contribuíram para governar expansão e rotinas clínicas.

Em termos de modelagem, o principal legado foi o deslocamento de uma lógica de respostas isoladas para uma lógica de portfólio articulado: projetos e obras passam a ter sentido quando conectados a fluxos, informação, formação e pactuação. Esse legado é essencial para enfrentar desafios permanentes do SUS, como cronicidade, envelhecimento, desigualdades e sustentabilidade financeira.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Espírito Santo entre 2019 e 2022 sugere que resiliência em saúde pública não é um atributo espontâneo: é produzida por reformas que articulam governança, instituições, redes e capacidades operacionais. A pandemia expôs, de forma dramática, a insuficiência de respostas centradas apenas em expansão de capacidade; ao mesmo tempo, confirmou que sistemas com melhor coordenação e informação conseguem responder com mais consistência.

Do ponto de vista conceitual, o ciclo analisado aproximou-se da agenda das Redes de Atenção à Saúde ao investir na APS como centro de comunicação e na regulação como governança de fluxos, conectando pontos de atenção e reduzindo a fragmentação (Mendes, 2011; CONASS, 2015a). Ao mesmo tempo, a criação e o fortalecimento de instituições orientadas à inovação e à gestão por desempenho reforçaram a capacidade de governo em um sistema complexo e tripartite (CONASS, 2015b).

Como síntese autoral, sustentamos que o Novo SUS Capixaba se consolidou menos por um projeto isolado e mais por uma carteira articulada de iniciativas, sustentada por instrumentos normativos, formação em serviço e aprendizagem institucional. O desafio daqui em diante é preservar essa coerência e expandir sua efetividade para agendas estruturais de longo prazo — cronicidade, saúde mental, desigualdades territoriais — evitando que o sistema retorne ao padrão fragmentado quando a pressão do evento crítico diminui.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 4.279, de 30 de dezembro de 2010. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 31 dez. 2010. Disponível em: https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2010/prt4279_30_12_2010.html. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONASS. **A atenção primária e as redes de atenção à saúde**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2015a. Disponível em: https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/A-Atencao-Primaria-e-as-Redes-de-Atencao-a-Saude.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONASS. **A gestão do SUS**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2015b. Disponível em: https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/A-GESTAO-DO-SUS.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONASS. **Atenção primária à saúde**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2015c. (Coleção Para entender a gestão do SUS, v. 3). Disponível em: https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/atualizacao-2015/L03_ATENCAO-PRIMARIA-A-SAUDE_jun2015.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

CONASS. **Inovação na atenção ambulatorial especializada**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2016. (Coleção CONASS Debate, n. 5). Disponível em: https://www.conass.org.br/biblioteca/pdf/CONASS-Debate-N-5.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar nº 909, de 26 de abril de 2019. Institui o Instituto Capixaba de Ensino, Pesquisa e Inovação em Saúde (ICEPi). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 30 abr. 2019. Disponível em: https://icepi.es.gov.br/Media/sesa/ICEPi/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20909%2C%20DE%2026%20DE%20ABRIL%20DE%202019%20que%20instiui%20o%20CEP.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4.548-R, de 13 de dezembro de 2019. Institui a Política Estadual para o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 16 dez. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar nº 924, de 17 de outubro de 2019. Institui a Fundação Estadual de Inovação em Saúde - iNova Capixaba. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 18 out. 2019. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Leis/2019/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20924%20FUNDA%C3%87%C3%83O%20INOVA%20CAPIXABA.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4.593-R, de 13 de março de 2020. Declara estado de emergência em saúde pública no Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 16 mar. 2020. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/2020/DECRETO%20N%C2%BA%204593-R%20ESTADO%20DE%20EMERG%C3%8ANCIA%20COVID-19.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 0446-S, de 2 de abril de 2020. Declara estado de calamidade pública no Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 3 abr. 2020. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/2020/DECRETO%20N%C2%BA%200446-S%20CALAMIDADE%20P%C3%9ABLICA%20COVID-19.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 217-R, de 10 de novembro de 2020. Dispõe sobre o Núcleo Interno de Regulação no âmbito do Sistema Único de Saúde no Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 11 nov. 2020. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Portarias/2020/PORTARIA%20N%C2%BA%20217-R%20REGULA%C3%87%C3%83O.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde; Procuradoria-Geral do Estado. Portaria Conjunta SESA/PGE nº 003-R, de 23 de setembro de 2021. Institui o Programa Estadual para a Desjudicialização do Acesso ao Sistema Único de Saúde, Programa SUS+Justiça, no âmbito do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 24 set. 2021. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Portarias/2021/PORTARIA%20CONJUNTA%20SESA-PGE%20N%C2%BA%20003-R%20DESJUDICIALIZA%C3%87%C3%83O%20DE%20ACESSO%20AO%20SUS.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 102-R, de 20

de maio de 2021. Institui a Rede de Atenção e de Vigilância em Saúde (RAVS). **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 21 maio 2021. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/OSS/HEUE/Portaria%20n%C2%BA%20102-R%2C%20de%2020%20de%20maio%20de%202021.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 175-R, de 9 de setembro de 2021. Institui a AIH Eletrônica no âmbito do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 10 set. 2021. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Portarias/2021/PORTARIA%20N%C2%BA%20175-R%20INTERNA%C3%87%C3%83O%20HOSPITALAR.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 222-R, de 18 de novembro de 2021. Altera a Portaria nº 175-R, de 9 de setembro de 2021, que institui a AIH Eletrônica no âmbito do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 19 nov. 2021. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Portarias/2021/PORTARIA%20N%C2%BA%20222-R%20INTERNA%C3%87%C3%83O%20HOSPITALAR%20ALTERA%20A%20PORT.%20175-R.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 5.010-R, de 16 de novembro de 2021. Institui o Plano Decenal de Atenção Primária à Saúde - Plano SUS APS+10 e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**: Vitória, ES, 17 nov. 2021. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Decretos/2021/DECRETO%20N%C2%BA%205010-R%20INSTITUI%20O%20PLANO%20DE%20ATEN%C3%87%C3%83O%20PRIM%C3%81RIA.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 076-R, de 19 de maio de 2022. Institui a Política Estadual de Contratualização da Participação Complementar ao Sistema Único de Saúde no Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**: Vitória, ES, 20 maio 2022. Disponível em: https://saude.es.gov.br/Media/sesa/Legisla%C3%A7%C3%A3o/Portarias/2022/PORTARIA%20N%C2%BA%20076-R%20CONTRATUALIZA%C3%87%C3%83O%20EM%20SA%C3%9ADE.pdf. Acesso em: 1 fev. 2026.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 034-R, de 7 de março de 2022. Dispõe sobre a execução de demandas judiciais no âmbito da Secreta-

ria de Estado da Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 8 mar. 2022.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. Portaria nº 063-R, de 7 de abril de 2022. Dispõe sobre a incorporação da telemedicina no âmbito do Sistema Único de Saúde e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, ES, 8 abr. 2022.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Saúde. **Relatório Anual de Gestão 2021**. Vitória, ES: SESA, 2022.

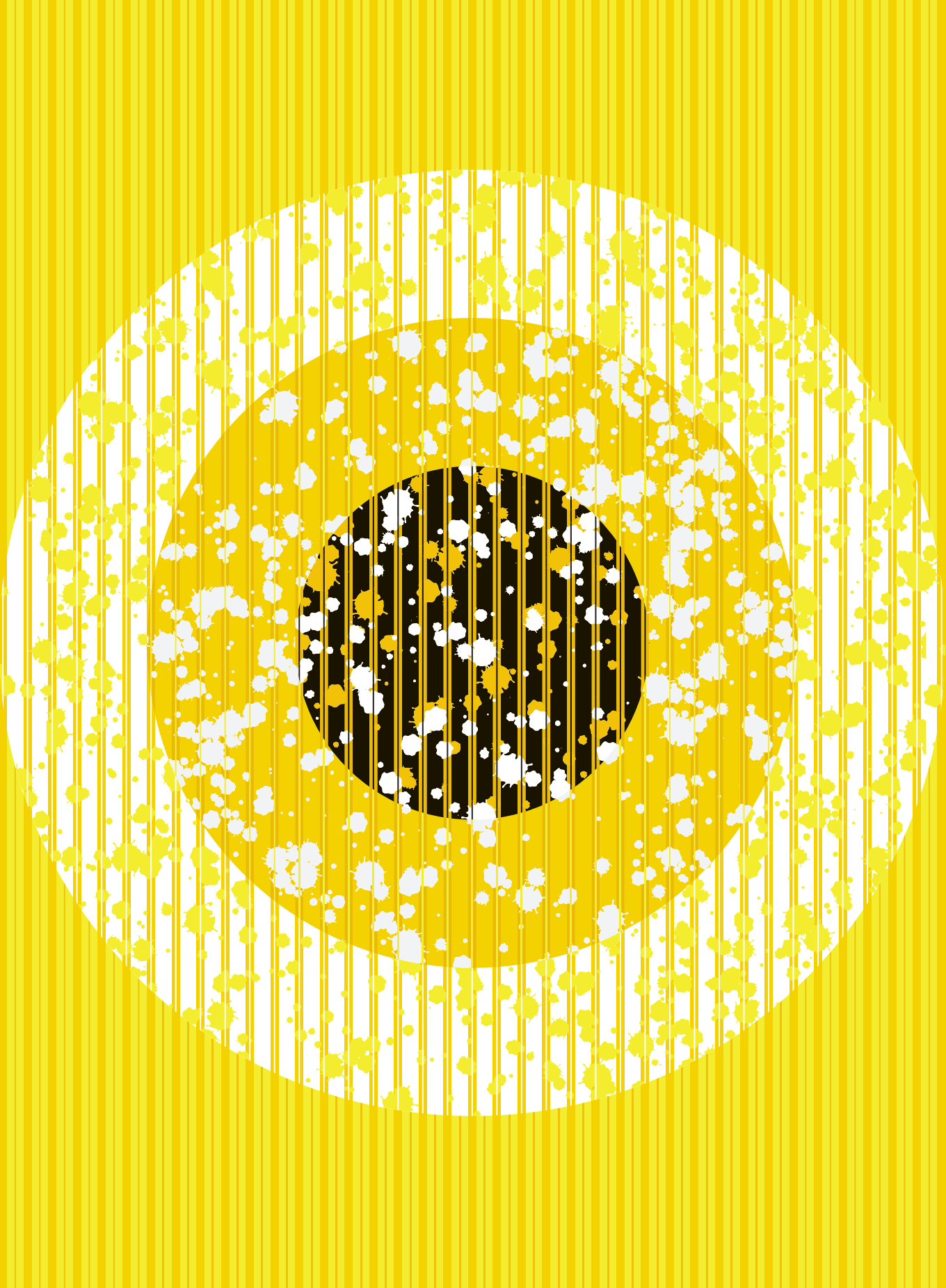
MASSUDA, Adriano; KEMPER, Elisandréa Sguario (org.). **Inovações na gestão em saúde e a resiliência do SUS**: a experiência capixaba na resposta à covid-19. Porto Alegre, RS: Rede Unida, 2022.

MEDEIROS JÚNIOR, Nésio Fernandes de. Prefácio. In: MASSUDA, Adriano; KEMPER, Elisandréa Sguario (org.). **Inovações na gestão em saúde e a resiliência do SUS**: a experiência capixaba na resposta à covid-19. Porto Alegre, RS: Rede Unida, 2022. p. 6-7.

MENDES, Eugênio Vilaça. **As redes de atenção à saúde**. 2. ed. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2011.

MENDES, Eugênio Vilaça. **O cuidado das condições crônicas na atenção primária à saúde**: o imperativo da consolidação da estratégia da saúde da família. Brasília, DF: Organização Pan-Americana da Saúde, 2012.

MENDES, Eugênio Vilaça; MATOS, Marco Antônio Bragança de; EVANGELISTA, Maria Carolina. **A construção social da atenção primária à saúde**. 2. ed. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Saúde, 2019.



Ethel Leonor Noia Maciel
Karllian Kerlen Simonelli Soares
Thiago Nascimento do Prado

Impactos e Desafios da covid-19 no Espírito Santo: contribuições científicas e de divulgação em saúde

Ethel Leonor Noia Maciel

Epidemiologista. Possui Graduação em Enfermagem pela Universidade Federal do Espírito Santo - UFES (1993), Mestrado em Enfermagem de Saúde Pública pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1999), Doutorado em Saúde Coletiva/Epidemiologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2004) e Pós-doutorado em Epidemiologia pela Johns Hopkins University (2008). Secretária de Vigilância em Saúde e Ambiente do Ministério da Saúde entre 2023 e 2025. Vice-reitora da Universidade Federal do Espírito Santo no período de 2013 a 2020. Reitora eleita para o quadriênio 2020-2024 na UFES, mas não nomeada pelo presidente Bolsonaro. É Professora Titular da Universidade Federal do Espírito Santo e Bolsista de Produtividade em Pesquisa do CNPq em Epidemiologia. Enviada Especial da COP30 para o setor Saúde. Desenvolve atividades de divulgação da ciência e combate à desinformação sendo colunista de ciência do jornal A Gazeta e comentarista da CBN Vitória. Mãe de três e atuante na causa das mulheres na ciência.

Karllian Kerlen Simonelli Soares

Pós-doutoranda em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutora e Mestra em Saúde Coletiva pelo Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva da UFES (Doutorado 2021-2025; Mestrado 2015-2017). Graduada em Enfermagem e Obstetrícia pela UFES (2010-2014). Atuou como enfermeira intensivista no Hospital Estadual Dr. Jayme Santos Neves e como enfermeira no Instituto INVISA.

Thiago Nascimento do Prado

Possui graduação em enfermagem pela Universidade Federal do Espírito Santo (2007), Mestrado em Doenças Infecciosas pela UFES (2010) e Doutorado em Doenças Infecciosas pela UFES (2015). Realiza projetos de pesquisa na área de Epidemiologia das doenças transmissíveis e é Professor da UFES do departamento de Enfermagem.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia de covid-19, causada pelo SARS-CoV-2, instaurou, em 2020, uma emergência sanitária global sem precedentes, demandando esforços coordenados em vigilância epidemiológica, pesquisa científica e comunicação pública em saúde. No Brasil, instituições de ensino e pesquisa assumiram papel central na geração de evidências, na formulação de políticas e na disseminação de informações qualificadas. No Espírito Santo, a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) destacou-se por meio de uma série de estudos epidemiológicos, análises de bases de dados em saúde e ações de comunicação científica voltadas à sociedade.

Este capítulo está estruturado em três partes complementares. Na primeira, relato a experiência pessoal e institucional no enfrentamento da pandemia, destacando a linha do tempo das decisões críticas. Na segunda, apresentamos uma análise de escopo dos estudos desenvolvidos pelo Laboratório de Epidemiologia da UFES. Por fim, discutimos as contribuições dessas ações para o enfrentamento da pandemia no contexto capixaba.

2. A EXPERIÊNCIA DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA DE COVID-19 NO ESPÍRITO SANTO

À época do início da pandemia, a profa. Ethel, primeira autora deste capítulo, exercia o cargo de vice-reitora da UFES e, como epidemiologista com experiência em doenças infecciosas, acompanhava diariamente a evolução dos dados e evidências sobre a nova doença, liderando a resposta à pandemia na instituição. Desde o início de março de 2020, as discussões sobre as medidas institucionais eram constantes. No dia 15 de março, houve a comunicação ao então secretário estadual de saúde da decisão iminente de suspensão das atividades presenciais na universidade. Apesar de o Estado ainda não ter decretado transmissão comunitária, o argumento era que as restrições orçamentárias inviabilizavam condições básicas de biossegurança, como o fornecimento de álcool em gel e sabão, tornando necessária a medida preventiva.

A decisão da UFES foi anunciada em 16 de março, determinando o fechamento das atividades a partir de 17 de março, coincidindo com o decreto estadual que estabelecia o fechamento das escolas a partir do dia 23. Naquele contexto, foi fundado o Centro Operativo Emergencial (COE-UFES), no dia 13 de março, com o objetivo de coordenar ações institucionais e produzir evidências científicas que subsidiassem a tomada de decisão.

Em articulação com pesquisadores como o Dr. Júlio Croda, então diretor do Departamento de Doenças Transmissíveis do Ministério da Saúde, iniciaram-se as análises de modelagens matemáticas utilizadas pelo governo federal, adaptando-as ao contexto capixaba, com apoio do Prof. Etereldes Gonçalves Jr. e de outros docentes da área de matemática da UFES. Essas iniciativas foram fundamentais para orientar as primeiras estratégias de mitigação da doença.

Simultaneamente, a desinformação e o negacionismo científico começaram a se expandir no cenário nacional. Diante disso, criamos, na UFES, uma página institucional sobre o Coronavírus, voltada à divulgação de informações baseadas em evidências. Coube à profa. Ethel escrever a série "A Epidemiologia no enfrentamento da pandemia de coronavírus", composta por 12 textos que visavam aproximar a sociedade de conceitos epidemiológicos complexos, promovendo a alfabetização científica em saúde (Maciel, 2020).

No dia 23 de março, contudo, o Governo Federal nomeou o segundo colocado da lista tríplice como reitor da UFES, rompendo com a tradição democrática de respeito à escolha da comunidade universitária. Tal intervenção política, observada em outras universidades federais, representou um momento difícil da história institucional, especialmente por ser a profa. Ethel eleita como a primeira mulher para o cargo máximo da UFES (A Gazeta, 2020).

Mesmo diante desse cenário, em 28 de março, houve a participação do Laboratório de Epidemiologia da UFES em uma reunião na Secretaria de Estado da Saúde (SESA), a convite do secretário, para apresentar as análises de modelagem que vínhamos desenvolvendo. A partir desse encontro, fomos convidados a integrar a Sala de Situação de Emergência para o Coronavírus, coordenada pelo Governo do Estado. Desde 30 de março, passamos a realizar análises sistemáticas de dados de casos e óbitos no Espírito Santo, apresentadas semanalmente à equipe de gestão estadual.

Esse contexto representou um marco histórico: pela primeira vez desde a redemocratização, políticas de saúde pública precisaram ser conduzidas de forma autônoma pelos estados, em virtude do negacionismo e da ausência de coordenação federal. O Supremo Tribunal Federal (STF) precisou garantir a competência estadual e municipal para a implementação de medidas sanitárias. O Governo Federal, à época, defendia a chamada "imunidade de rebanho natural", estratégia sem respaldo científico que ignorava as incertezas sobre reinfecção, gravidade e sequelas da doença.

Durante as reuniões da Sala de Situação, as decisões foram amplamente debatidas, sempre com base em evidências científicas. Em abril, a SESA propôs a realização de um inquérito epidemiológico populacional para estimar a prevalência de infecção no estado. Inspirado no estudo conduzido pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel), o Espírito Santo tornou-se o segundo estado brasileiro a realizar tal levantamento. O projeto resultou na criação do Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos (NIEE), integrando a SESA, o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), o Corpo de Bombeiros Militar (CBMES) e o Laboratório de Epidemiologia da UFES. O NIEE passou a subsidiar decisões estratégicas do poder executivo estadual e permanece ativo para estudos epidemiológicos de interesse público (Espírito Santo, 2020).

Com o avanço da pandemia, evidenciou-se a impossibilidade de atingir uma estratégia de "covid zero" sem políticas federais robustas de proteção social e econômica. Diferentemente de países como Alemanha e Canadá, o Brasil não adotou medidas de compensação financeira para trabalhadores e empresas, o que comprometeu a efetividade das ações de isolamento. O Ministério da Educação, por sua vez, mostrou-se omisso na formulação de políticas de retorno seguro às aulas presenciais; tampouco investiu em infraestrutura de ventilação e filtragem de ar, como o uso de filtros HEPA. Esse cenário resultou em desigualdades educacionais e aumento da vulnerabilidade social.

Mesmo com essas limitações, o governo estadual manteve diálogo permanente com o meio científico. As decisões, ainda que difíceis e muitas vezes controversas, foram pautadas pelo respeito à ciência.

Quando houve discussões técnicas sobre medidas de flexibilização — como no contexto da reabertura de shoppings em maio de 2020 —,

defendemos publicamente a adoção de critérios mais cautelosos, reforçando a importância da integração entre políticas sanitárias, educacionais e sociais. Ao longo desse processo, o governo do Espírito Santo manteve o diálogo com a comunidade científica, preservou o acesso dos pesquisadores aos dados e reconheceu a autonomia da ciência (Maciel, 2022).

Além do inquérito populacional, conduzimos estudos no sistema prisional, identificando vulnerabilidades e subsidiando a adoção de protocolos de prevenção. Realizamos também um inquérito sorológico entre populações indígenas, ainda em análise. Esses estudos, financiados pelo governo estadual, reforçaram a importância da ciência como instrumento de gestão pública.

A experiência demonstrou que a ciência não existe para confirmar expectativas, mas para orientar decisões fundamentadas em evidências, especialmente em contextos de incerteza. Em meio ao negacionismo, a ciência reafirmou-se como um farol de racionalidade e ética.

3. PRINCIPAIS PESQUISAS SOBRE COVID-19 NO ESPÍRITO SANTO

Várias pesquisas foram realizadas no mundo, no Brasil e no ES. Neste capítulo, destacaremos as pesquisas que tiveram a participação de integrantes do Laboratório de Epidemiologia da UFES, que foram fundamentais para estabelecer as bases para as ações do governo estadual, com uso de evidências científicas, bem como algumas que integraram estratégias posteriores relativas a grupos prioritários para vacinação, adotadas pelo governo federal e pelos governos estaduais e municipais.

O Quadro 1 resume todas as pesquisas que foram realizadas no período de 2020 a 2023, enquanto houve a permanência do decreto de emergência em saúde pública de importância internacional (WHO, 2020). Ainda que algumas publicações constem no quadro do ano de 2025, a coleta foi realizada nos anos da pandemia e, portanto, entraram nesta revisão.

Das pesquisas realizadas, destacam-se algumas que sedimentaram ações específicas:

3.1 PREVALÊNCIA SOROLÓGICA EM AGLOMERADOS SUBNORMAIS E NÃO SUBNORMAIS

Este estudo populacional, conduzido para estimar a prevalência de infecção por SARS-CoV-2 na Região Metropolitana de Vitória, comparando moradores de aglomerados subnormais (favelas) e não subnormais, foi importante para demonstrar que a transmissão da covid-19 atingia as populações de forma semelhante. As prevalências encontradas foram de 12,05% e 10,23%, respectivamente, sem diferença estatisticamente significativa. Contudo, as desigualdades socioeconômicas potencializam vulnerabilidades à infecção e à adoção de medidas preventivas (Maciel *et al.,* 2021a).

3.2 QUALIDADE DOS DADOS DE VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA: O PAINEL COVID-19 DO ESPÍRITO SANTO

A qualidade do Painel covid-19 do Espírito Santo foi objeto de algumas pesquisas e demonstrou a importância da transparência de dados, que foi um diferencial do ES. Houve destaque especial para os dados de crianças e adolescentes, pois, naquele momento da pandemia, havia pouca informação e, por meio do painel, foi possível identificar lacunas de completude em variáveis essenciais, como evolução clínica e critérios diagnósticos, chamando a atenção para a necessidade de qualificar melhor as informações dessas faixas etárias. O estudo ressalta a importância da integridade dos sistemas de informação para a formulação de políticas públicas baseadas em evidências (Maciel *et al.,* 2021d).

3.3 COVID-19 EM CRIANÇAS, ADOLESCENTES E JOVENS

A análise de mais de 27 mil notificações mostrou diferenças por faixa etária e associação de sintomas, como cefaleia, ao diagnóstico positivo. Apesar da menor letalidade, o estudo reforçou a necessidade de vigilância ativa, testagem e vacinação em populações jovens, em um momento em que pouco se falava sobre essa faixa etária (Maciel *et al.,* 2021b).

3.4 FATORES ASSOCIADOS AO ÓBITO HOSPITALAR POR COVID-19

Estudo epidemiológico investigou determinantes de mortalidade hospitalar, apontando idade avançada, comorbidades e internação em hospitais públicos como fatores de risco significativos. Os achados subsidiaram a definição de estratégias de priorização assistencial e manejo clínico, ao demonstrar que pessoas que chegavam aos serviços públicos, devido a diversas iniquidades em saúde, ao internar, tinham seus quadros agravados por manejo inadequado de doenças de base, como diabetes, hipertensão, obesidade, dentre outras. Apontou, mais uma vez, que, apesar de a transmissão não apresentar diferenças significativas, os desfechos da doença apresentavam diferenças em função de condições prévias de iniquidades (Maciel *et al.,* 2020b).

3.5 INFECÇÃO POR SARS-COV-2 EM PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

O estado do ES foi pioneiro ao introduzir uma variável que considerava se a pessoa tinha ou não alguma deficiência. Os resultados das notificações identificaram maior vulnerabilidade e letalidade entre pessoas com deficiência, ressaltando a urgência de políticas públicas inclusivas durante emergências sanitárias. Esses achados subsidiaram o plano nacional de vacinação contra a covid-19, ao incluir esse grupo como prioritário para a vacinação (Melo *et al.,* 2022; Brasil, 2020).

3.6 INFECÇÃO POR SARS-COV-2 EM PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE

Estudo da transmissão do SARS-CoV-2 no sistema prisional capixaba demonstrou que a circulação do vírus não ocorria apenas entre as pessoas privadas de liberdade, mas também entre profissionais de saúde e agentes penais, reforçando que, em locais com pouca circulação de ar, as pessoas estão conectadas pelas mesmas fontes de transmissão e que, portanto, nenhuma população pode ser negligenciada em relação à prevenção da doença (Silva *et al.,* 2021; Duque *et al.,* 2022).

Quadro 1 – Principais publicações - Produção científica sobre covid-19

Ano	Autor	Título	Tipo de Estudo	
2020	Maciel *et al*	Fatores associados ao óbito hospitalar por covid-19 no Espírito Santo, 2020	Artigo original/ Estudo Transversal	
2020	Maciel *et al*	Tuberculose e coronavírus: o que sabemos?	Artigo de opinião	
2020	Salles *et al*	Vigilância em saúde da covid-19 no Brasil: investigação de contatos pela Atenção Primária à Saúde como estratégia de proteção comunitária	Artigo de opinião	
2021	Martinez *et al*	Comorbidities and the risk of death among individuals infected by covid-19 in Espírito Santo, Brazil	Comunicação curta	
2021	Maciel *et al*	Combate à tuberculose: de 1993 a 2035 durante a era da covid-19	Artigo de opinião	
2021	Maciel *et al*	Covid-19 em crianças, adolescentes e jovens: estudo transversal no Espírito Santo, 2020	Artigo original/ Estudo Transversal	
2021	Silva *et al*	Prevalência de infecção por covid-19 no sistema prisional no Espírito Santo/Brasil: pessoas privadas de liberdade e trabalhadores da justiça	Artigo original/ Estudo Transversal	
2021	Maciel *et al*	Condições de vida, soro prevalência e sintomas de covid-19 em favelas na Região Metropolitana de Vitória (Espírito Santo)	Artigo original/ Estudo Transversal	
2021	Macedo *et al*	Contexto de elaboração do Plano de Imunização contra covid-19 no Brasil	Temas livres	

	Principais Resultados
	A mortalidade hospitalar por covid-19 foi significativamente maior em idosos, em pacientes com maior número de comorbidades e entre usuários de hospitais públicos. A idade e as comorbidades foram os principais fatores associados ao óbito, com o risco aumentando acentuadamente após os 50 anos.
	O texto destaca que a tuberculose pode atuar como importante comorbidade para o agravamento da covid-19, aumentando o risco de pneumonia grave e óbitos. No contexto brasileiro, a elevada incidência de TB, aliada ao subfinanciamento do SUS, tende a dificultar o enfrentamento da pandemia, exigindo medidas específicas de proteção e a continuidade do tratamento.
	O artigo destaca o papel estratégico da Atenção Primária à Saúde na investigação de contatos, contribuindo para a detecção precoce de casos e a interrupção da transmissão da covid-19. Apesar dos avanços, persistem desafios, como subnotificação, limitações operacionais e desigualdades territoriais.
	Comorbidades (diabetes, obesidade e problemas cardíacos, pulmonares e renais) e o baixo nível de escolaridade foram associados a um aumento do risco de fatalidade por covid-19 no Espírito Santo. Pessoas de meia-idade (30-59 anos) com comorbidades devem ser consideradas um grupo vulnerável.
	Devido ao impacto da covid-19 nos serviços de saúde e no financiamento, o Brasil não atingiu as metas de eliminação da tuberculose e precisará de investimento urgente em pesquisa e controle da doença para cumprir as metas de 2030 e 2035.
	O estudo conclui que a elevada proporção de assintomáticos pode favorecer a transmissão da covid-19 no ambiente escolar e desencadear surtos. Destaca-se a necessidade de planejamento do retorno às aulas, vigilância ativa, diagnóstico precoce e educação em saúde para prevenir a disseminação da doença.
	O estudo identificou elevada prevalência de covid-19 no sistema prisional do Espírito Santo, especialmente entre pessoas privadas de liberdade. Os achados evidenciam a vulnerabilidade desse ambiente e a necessidade de ações específicas de vigilância e controle da doença.
	O estudo mostrou prevalência semelhante de infecção por SARS-CoV-2 entre moradores de aglomerados subnormais e não subnormais na Região Metropolitana de Vitória. Entretanto, piores condições socioeconômicas nos aglomerados subnormais podem dificultar o controle e a prevenção da covid-19.
	A elaboração do Plano Nacional de Imunização contra covid-19 no Brasil foi marcada por atrasos, exclusão inicial de grupos prioritários (como a PPL) e pressão judicial e pública de especialistas. O plano final, embora corrigido, permaneceu insuficiente para a imunidade de grupo, demonstrando ineficácia no controle da pandemia.

Ano	Autor	Título	Tipo de Estudo	
2021	Mascarelo *et al*	Hospitalização e morte por covid-19 e sua relação com determinantes sociais da saúde e morbidades no Espírito Santo: um estudo transversal	Artigo original/ Estudo Transversal	
2021	Lopes-Júnior *et al*	School reopening and risks accelerating the covid-19 pandemic: A systematic review and meta-analysis protocol	Revisão sistemática	
2021	Cola *et al*	Cenários de doenças infecciosas em uma visão pós-vacina da covid-19 e futuras pandemias	Carta ao editor	
2022	Melo *et al*	Pessoas com Deficiência e covid-19 no estado do Espírito Santo, Brasil: entre a invisibilidade e a falta de Políticas Públicas	Artigo original/ Estudo Transversal	
2022	Cardoso *et al*	Prevalência e fatores associados à infecção por SARS-CoV-2: estudo de base populacional seriado, no Espírito Santo, de maio a junho/2020	Artigo original/ Estudo Transversal	
2022	Melo *et al*	Pessoas com Deficiência e covid-19 no estado do Espírito Santo, Brasil: entre a invisibilidade e a falta de Políticas Públicas	Artigo original/ Estudo Transversal	
2022	Cardoso *et al*	Prevalência e fatores associados à infecção por SARS-CoV-2: estudo de base populacional seriado, no Espírito Santo, de maio a junho/2020	Artigo original/ Estudo Transversal	
2022	Duque *et al*	Prevalência sorológica de infecção por SARS-CoV-2 entre trabalhadores do sistema prisional do Espírito Santo, 2020	Artigo original/ Estudo Transversal	
2022	Mascarello *et al*	Anos potenciais de vida perdidos devido à covid-19 no estado do Espírito Santo e mortalidade proporcional por idade.	Carta ao editor	
2022	Maciel *et al*	Are we near the end of the pandemic?	Relatório Técnico	

	Principais Resultados
	O estudo identificou maior risco de hospitalização e óbito por covid-19 entre homens, idosos, pessoas de raça/cor preta ou amarela, com baixa escolaridade e multimorbidades. Idade avançada, doença renal e neoplasias destacaram-se como fatores fortemente associados ao óbito.
	O protocolo visa sintetizar as evidências sobre o risco de aceleração da covid-19 com a reabertura das escolas, fornecendo dados robustos para auxiliar tomadores de decisão sobre a segurança do retorno às aulas.
	No Brasil, em um cenário pós-pandêmico, será necessária a formação de um comitê científico, composto por pesquisadores independentes do governo, que possa subsidiar as ações a serem realizadas pelos Serviços de Vigilância Epidemiológica estaduais e municipais.
	O estudo evidenciou maior letalidade por covid-19 entre pessoas com deficiência, em comparação à população sem deficiência, revelando maior vulnerabilidade desse grupo. Os achados apontam desigualdades sociodemográficas e a ausência de políticas públicas específicas, reforçando a invisibilidade dessa população durante a pandemia
	Observou-se crescimento da prevalência de infecção por SARS-CoV-2 no Espírito Santo, na Grande Vitória e no interior do estado. As chances de exames reagentes foram maiores para o sexo feminino e em domicílios com mais de dois moradores.
	O estudo evidenciou maior letalidade por covid-19 entre pessoas com deficiência, em comparação à população sem deficiência, revelando maior vulnerabilidade desse grupo. Os achados apontam desigualdades sociodemográficas e a ausência de políticas públicas específicas, reforçando a invisibilidade dessa população durante a pandemia
	Observou-se crescimento da prevalência de infecção por SARS-CoV-2 no Espírito Santo, na Grande Vitória e no interior do estado. As chances de exames reagentes foram maiores para o sexo feminino e em domicílios com mais de dois moradores.
	Nos 986 trabalhadores do sistema prisional do Espírito Santo pesquisados, a prevalência sorológica de infecção por SARS-CoV-2 foi de 11,9% (IC95% 8,1%; 15,7%) entre profissionais de saúde e de 22,1% (IC95% 18,8%; 25,3%) entre agentes penitenciários.
	O estudo estimou 154.843 anos potenciais de vida perdidos por covid-19 no Espírito Santo, com maior impacto na faixa etária de 60 a 69 anos, apesar da concentração de óbitos em idosos. Os resultados evidenciam perdas sociais e econômicas significativas, reforçando a necessidade de vacinação, proteção social e ações rápidas de controle da pandemia.
	O texto diferencia conceitos epidemiológicos e operacionais e aponta que a covid-19 evoluiu de emergência internacional para pandemia, encontrando-se atualmente em fase de transição. Destaca que a passagem para a endemicidade dependerá da imunidade populacional, da vacinação e do surgimento de novas variantes, mantendo a necessidade de vigilância e de medidas preventivas.

Ano	Autor	Título	Tipo de Estudo	
2022	Siqueira *et al*	Limiar de imunidade de rebanho para SARS-CoV-2 e efetividade da vacinação no Brasil	Carta ao editor	
2022	Maciel *et al*	Tuberculose: uma doença mortal e negligenciada na era da covid-19.	Carta ao editor	
2022	Murari *et al*	"Retrospective Cohort Study of covid-19 in Patients of the Brazilian Public Health System with SARS-CoV-2 Omicron Variant Infection	Artigo original/ Estudo de coorte retrospectivo	
2022	Murari *et al*	Retrospective Cohort Study of covid-19 in Patients of the Brazilian Public Health System with SARS-CoV-2 Omicron Variant Infection	Artigo original/ Estudo de coorte retrospectivo	
2022	Bianchi *et al*	Prevalência de infecção por SARS-CoV-2 e fatores associados em pessoas privadas de liberdade no Espírito Santo, Brasil	Artigo original/ Estudo Transversal	
2023	Jezus *et al*	Prevalência de tuberculose, covid-19, condições crônicas e vulnerabilidades entre migrantes e refugiados: inquérito eletrônico	Artigo original/ Estudo Transversal	
2025	Comerio *et al*	Situação vacinal contra covid-19 e fatores associados aos óbitos pelo agravo, Vitória, 2020-2023: estudo transversal	Artigo original/ Estudo Transversal	
2025	Siqueira *et al*	Análise da completude das fichas de notificação de covid-19 na população indígena no Espírito Santo, 2020	Artigo original/ Estudo Transversal	

	Principais Resultados
	A imunidade inicial contra a covid-19 é alta, mas a falta de dados sobre sua duração em crianças e em casos leves dificulta o cálculo preciso do LIR (Limiar de Imunidade de Rebanho). É essencial instituir a vigilância genômica e estudar a duração da imunidade para planejar campanhas de reforço vacinal.
	O texto destaca que o enfrentamento da covid-19 demonstra que, com vontade política e investimentos, é possível controlar doenças pandêmicas. Defende-se maior financiamento e inovação para o controle da tuberculose, com foco em populações vulneráveis e na redução das desigualdades sociais.
	A variante Ômicron mostrou menor letalidade geral, mas manteve alto risco para idosos e maior impacto em crianças pequenas, especialmente entre 6 meses e 3 anos, grupo ainda não vacinado no Brasil. As evidências reforçam a importância das doses de reforço, sobretudo para idosos, e indicam que a mortalidade hospitalar permaneceu estável em todas as faixas etárias.
	A variante Ômicron mostrou menor letalidade geral, mas manteve alto risco para idosos e maior impacto em crianças pequenas, especialmente entre 6 meses e 3 anos, grupo ainda não vacinado no Brasil. As evidências reforçam a importância das doses de reforço, sobretudo para idosos, e indicam que a mortalidade hospitalar permaneceu estável em todas as faixas etárias.
	A alta prevalência de covid-19 neste estudo (31,64%) sugere forte subnotificação nos dados nacionais, reforçando a precariedade do sistema prisional brasileiro, cujos problemas foram agravados pela pandemia e pela morosidade na vacinação. Gestores e sociedade precisam usar os aprendizados da crise para transformar essa desigualdade social e sanitária.
	A tuberculose, as doenças crônicas e a covid-19 apresentaram maior prevalência em migrantes e refugiados do que na população em geral. Por se tratar de uma população ainda com grande dificuldade de acesso aos serviços de saúde e aos sistemas de proteção social, o estudo subsidiará, com base em evidências, as políticas públicas, o atendimento do enfermeiro e a incorporação de novas rotinas no serviço.
	O estudo indica diferenças nos óbitos por covid-19 entre vacinados e não vacinados, influenciadas por fatores sociodemográficos e comorbidades. Entre os vacinados, os óbitos foram mais frequentes em idosos (≥60 anos), com comorbidades e quadros clínicos graves.
	Os dados apresentaram completude geral excelente, porém quase um quinto das variáveis mostrou registro muito insuficiente. Evidencia-se a necessidade de tornar obrigatórios os campos essenciais, além de capacitação contínua e monitoramento, para qualificar as notificações e apoiar a gestão em saúde.

Fonte: Os autores

4. SÍNTESE DAS CONTRIBUIÇÕES CIENTÍFICAS E DE COMUNICAÇÃO

A produção científica desenvolvida no Espírito Santo durante a pandemia de covid-19 constituiu um esforço sistemático e articulado de geração de evidências voltadas à compreensão da dinâmica epidemiológica da doença e ao suporte qualificado à tomada de decisão em saúde pública. As pesquisas conduzidas pelo Laboratório de Epidemiologia da UFES e por instituições parceiras assumiram papel estratégico na consolidação de respostas baseadas em dados, transparência e compromisso social, abrangendo aspectos como:

- Estimativas de prevalência e desigualdades socioespaciais na disseminação viral;
- Avaliação da qualidade e integridade dos dados de vigilância epidemiológica;
- Identificação de fatores clínicos e institucionais associados à mortalidade hospitalar;
- Caracterização de perfis epidemiológicos em populações específicas, como crianças e pessoas com deficiência.

As pesquisas de prevalência forneceram estimativas da magnitude e da distribuição da covid-19 no território, subsidiando o Estado com informações estratégicas para a tomada de decisão em saúde pública. Ademais, a estratificação dos dados de notificação por faixas etárias e por grupos socialmente vulnerabilizados permitiu evidenciar a heterogeneidade do impacto da pandemia, revelando diferenças importantes nos padrões de exposição, adoecimento e desfechos entre populações específicas. Complementarmente, os estudos de avaliação da qualidade e da completude dos dados de vigilância evidenciaram a necessidade de investimentos contínuos em educação permanente dos profissionais de saúde, visando ao preenchimento adequado e qualificado das informações, condição essencial para o fortalecimento dos sistemas de informação e para o uso efetivo dos dados na formulação de políticas públicas.

Paralelamente, as ações de divulgação científica por meio de diferentes meios de divulgação desempenharam papel essencial na mediação entre ciência e sociedade. Por meio das redes sociais digitais, entrevis-

tas em rádio, participação em programas de televisão e uma coluna semanal no jornal A Gazeta, buscou-se traduzir evidências complexas em linguagem acessível, promovendo letramento científico em saúde e combatendo a desinformação no contexto da pandemia.

A combinação entre produção científica e comunicação pública qualificada fortaleceu o enfrentamento da pandemia no Espírito Santo, demonstrando que a ciência, quando aliada à transparência e ao diálogo, constitui o alicerce das políticas públicas eficazes e socialmente justas.

5. CONCLUSÃO

A experiência do enfrentamento da pandemia de covid-19 no Espírito Santo evidencia o papel estratégico da ciência na gestão de crises sanitárias complexas. A atuação articulada entre universidade, governo estadual e outras instituições públicas permitiu a produção de evidências oportunas, a qualificação do processo decisório e a construção de respostas baseadas em princípios científicos, éticos e democráticos.

Mesmo em um contexto nacional marcado por negacionismo, instabilidade política e fragilidade na coordenação federal, o diálogo permanente entre gestores e pesquisadores possibilitou a implementação de políticas públicas mais transparentes e fundamentadas em dados. Os estudos conduzidos pelo Laboratório de Epidemiologia da UFES e por parceiros não apenas ampliaram o conhecimento sobre a dinâmica da covid-19 no território capixaba, como também contribuíram para reduzir desigualdades, dar visibilidade a populações vulnerabilizadas e fortalecer os sistemas de vigilância em saúde, tendo o financiamento em nível estadual como fundamento principal para a realização dessas pesquisas.

Nesse processo, o governo do Espírito Santo destacou-se pela abertura ao diálogo técnico e pela valorização da transparência, com a disponibilização de dados em tempo oportuno e o apoio à realização de estudos estratégicos, como inquéritos epidemiológicos e investigações em populações específicas. A preservação do acesso dos pesquisadores às bases de informação e o incentivo à produção de evidências favoreceram decisões mais qualificadas e contribuíram para uma resposta institucional consistente, com compromisso democrático e foco no interesse público.

Adicionalmente, a comunicação científica mostrou-se elemento indispensável para aproximar a ciência da sociedade, promovendo compreensão, confiança e engajamento social. A pandemia reafirmou que a ciência não existe para confirmar expectativas ou atender a interesses políticos, mas para orientar decisões responsáveis em cenários de incerteza.

Assim, a experiência capixaba demonstra que políticas públicas eficazes e socialmente justas dependem da integração entre produção científica, transparência institucional e compromisso com o bem comum, lições que permanecem indispensáveis para o enfrentamento de futuras emergências em saúde pública.

REFERÊNCIAS

BIANCHI, Erika do Nascimento *et al*. Prevalência de infecção por SARS-CoV-2 e fatores associados em pessoas privadas de liberdade no Espírito Santo, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, e00094721, 2022. DOI: 10.1590/0102-311X00094721. Disponível em: https://doi.org/10.1590/0102-311X00094721. Acesso em: 16 dez. 2025.

CARDOSO, Odilon Attademo *et al*. Prevalência e fatores associados à infecção por SARS-CoV-2: estudo de base populacional seriado, no Espírito Santo, de maio a junho/2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 31, n. 2, e202200023, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1679-49742022000200023. Acesso em: 15 dez. 2025.

COLA, João Paulo; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Cenários de doenças infecciosas em uma visão pós-vacina da covid-19 e futuras pandemias. **Jornal Brasileiro de Pneumo**logia, Brasília, v. 47, n. 4, e20210080, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.36416/1806-3756/e20210080. Acesso em: 15 dez. 2025.

COMERIO, Tatiane; COLA, João Paulo. Situação vacinal contra covid-19 e fatores associados aos óbitos pelo agravo, Vitória, 2020-2023: estudo transversal. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 34, e20240700, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ress/a/bqVcVkBctWqX8yDSZG8rc8j/. Acesso em: 15 dez. 2025.

DUQUE, Carla de Lima Campos *et al*. Prevalência sorológica de infecção por SARS-CoV-2 entre trabalhadores do sistema prisional do Espírito Santo, 2020. Epidemiologia e Serviços de Saúde, Brasília, v. 31, n. 1, e2022000100008, 2022. Disponível em: https://

doi.org/10.1590/S1679-49742022000100008. Acesso em: 15 dez. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4.679-R, de 27 de maio de 2020. Institui o Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos (NIEE). **Diário Oficial do ES**, Vitória, 27 maio 2020.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Instituto Jones dos Santos Neves. **Núcleo de Informações e Estudos Estratégicos (NIEE)**. Vitória, ES: IJSN, 2020. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/observatorios/niee. Acesso em: 15 dez. 2025.

JEZUS, Sonia Vivian de *et al*. Prevalência de tuberculose, covid-19, condições crônicas e vulnerabilidades entre migrantes e refugiados: inquérito eletrônico. **Revista Latino-Americana de Enfermagem**, São Paulo, v. 31, e3691, 2023. DOI: 10.1590/1518-8345.5928.3691. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1518-8345.5928.3691. Acesso em: 16 dez. 2025.

LOPES-JÚNIOR, Luís Carlos; SIQUEIRA, Priscila Carminati; MACIEL, Ethel Leonor Noia. School reopening and risks accelerating the covid-19 pandemic: a systematic review and meta-analysis protocol. **PLOS ONE**, San Francisco, v. 16, n. 11, e0260189, 17 nov. 2021. DOI: 10.1371/journal.pone.0260189. Disponível em: https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0260189. Acesso em: 16 dez. 2025.

MACEDO, Laylla Ribeiro; STRUCHINER, Claudio Jose; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Contexto de elaboração do Plano de Imunização contra covid-19 no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 7, p. 2859-2862, jul. 2021. DOI: 10.1590/1413-81232021267.04302021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-81232021267.04302021. Acesso em: 16 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor *et al*. Fatores associados ao óbito hospitalar por covid-19 no Espírito Santo, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 4, e2020413, 2020. DOI: 10.1590/S1679-49742020000400022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1679-49742020000400022. Acesso em: 16 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia *et al*. Condições de vida, soro prevalência e sintomas de covid-19 em favelas na Região Metropolitana de Vitória (Espírito Santo). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, [S. l.], 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1980-549720210048. Acesso em: 16 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia *et al*. Covid-19 em aglomerados subnormais e não subnormais na Região Metropolitana de Vitória, Espírito Santo, Brasil: prevalência de infecção por SARS-CoV-2 em estudo de base populacional. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, 2021. DOI: 10.1590/1980-549720210048.

MACIEL, Ethel Leonor Noia *et al*. Covid-19 em crianças no estado do Espírito Santo - Brasil. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Recife, v. 22, n. 2, p. 415-422, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1806-9304202200020012. Acesso em: 15 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia *et al*. Covid-19 em crianças, adolescentes e jovens: estudo transversal no Espírito Santo, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 30, n. 4, e2021000400001, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1679-49742021000400001. Acesso em: 15 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia *et al*. Living conditions, seroprevalence and symptoms of covid-19 in slums in the Metropolitan Region of Vitória (Espírito Santo). **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 24, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1980-549720210048. Acesso em: 15 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia. **A epidemiologia no enfrentamento da pandemia de coronavírus - parte 12**. Coronavírus | UFES, 28 set. 2020. Disponível em: https://coronavirus.ufes.br/conteudo/epidemiologia-no-enfrentamento-da-pandemia-de-coronavirus-parte-12. Acesso em: 15 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia. **Colunas de A Gazeta**. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/colunas/ethel-maciel .

MACIEL, Ethel Leonor Noia. **Mulher na ciência**: lutar e existir em tempos de pandemia. 1. ed. Campos dos Goytacazes, RJ: Encontrografia Editora, 2022. 272 p. ISBN 978-65-88977-89-7. DOI: 10.52695/978-65-88977-89-7. Disponível em: https://encontrografia.com/978-65-88977-89-7/. Acesso em: 15 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia; OLIVEIRA, Wanderson Kleber de; SIQUEIRA, Priscila Carminati; CRODA, Julio. Are we near the end of the pandemic? **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, Rio de Janeiro, v. 55, e0233-2022, 2022. DOI: 10.1590/0037-8682-0233-2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rsbmt/a/jSzDg8rFvFwRjt6HbnTvfjx/?lang=en. Acesso em: 16 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor. Uma mulher na reitoria da UFES: por que não? **A Gazeta**, Vitória, mar. 2020. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/artigos/uma-mulher-na-reitoria-da-ufes-por-que-nao-0320. Acesso em: 15 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor Noia; GOLUB, Jonathan E.; LAPA E SILVA, Jose Roberto; CHAISSON, Richard E. Tuberculose: uma doença mortal e negligenciada na era da covid-19. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, Brasília, v. 48, n. 3, e20220056, 2022. DOI: 10.36416/1806-3756/e20220056. Disponível em: https://www.jbp.org.br/related-article/3628. Acesso em: 16 dez. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; GONÇALVES JR., Etereldes; SIQUEIRA, Priscila Carminati; PRADO, Thiago Nascimento do; ZANDONADE, Eliana. Estudo da qualidade dos dados do Painel covid-19 para crianças, adolescentes e jovens, Espírito Santo - Brasil, 2020. **Escola Anna Nery**, Rio de Janeiro, v. 25, n. esp., e20200509, 2021.

MACIEL, Ethel Leonor; SILVA, Pedro Eduardo Almeida da. Combate à tuberculose: de 1993 a 2035 durante a era da covid-19. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, v. 47, n. 2, e20210033, mar./abr. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.36416/1806-3756/e20210033. Acesso em: 15 dez. 2025.

MARTINEZ, Edson Zangiacomi *et al*. Comorbidities and the risk of death among individuals infected by covid-19 in Espírito Santo, Brazil. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, Rio de Janeiro, v. 54, e0138-2021, 2 jul. 2021. DOI: 10.1590/0037-8682-0138-2021. Disponível em: https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC8253578/. Acesso em: 16 dez. 2025.

MASCARELLO, Keila Cristina *et al*. Anos potenciais de vida perdidos devido à covid-19 no estado do Espírito Santo e mortalidade proporcional por idade. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, São Paulo, v. 48, n. 1, e20210489, 2022. DOI: 10.36416/1806-3756/e20210489. Disponível em: https://www.scielo.br/j/jbpneu/a/C848SSNf7pyjHr4f66WYkPS/?lang=pt. Acesso em: 15 dez. 2025.

MASCARELLO, Keila Cristina *et al*. Hospitalização e morte por covid-19 e sua relação com determinantes sociais da saúde e morbidades no Espírito Santo: um estudo transversal. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 30, n. 3, e2021000400004, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S1679-49742021000300004. Acesso em: 15 dez. 2025.

MELO, Douglas Christian Ferrari de *et al*. Pessoas com Deficiência e covid-19 no estado do Espírito Santo, Brasil: entre a invisibilidade e a falta de Políticas Públicas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 11, p. 4203-4212, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1413-812320222711.08232022. Acesso em: 15 dez. 2025.

MULHER na ciência: lutar e existir em tempos de pandemia. Mulher na ciência: lutar e existir em tempos de pandemia. Campos dos Goytacazes, RJ: Encontrografia Editora, 2022. ISBN 978-65-88977-89-7. Disponível em: https://encontrografia.com/978-65-88977-89-7/. Acesso em: 15 dez. 2025.

MURARI, Thiago B. *et al*. Retrospective Cohort Study of covid-19 in Patients of the Brazilian Public Health System with SARS-CoV-2 Omicron Variant Infection. **Vaccines, Basel**, v. 10, n. 9, p. 1504, 2022. DOI: 10.3390/vaccines10091504. Disponível em: https://doi.org/10.3390/vaccines10091504. Acesso em: 16 dez. 2025.

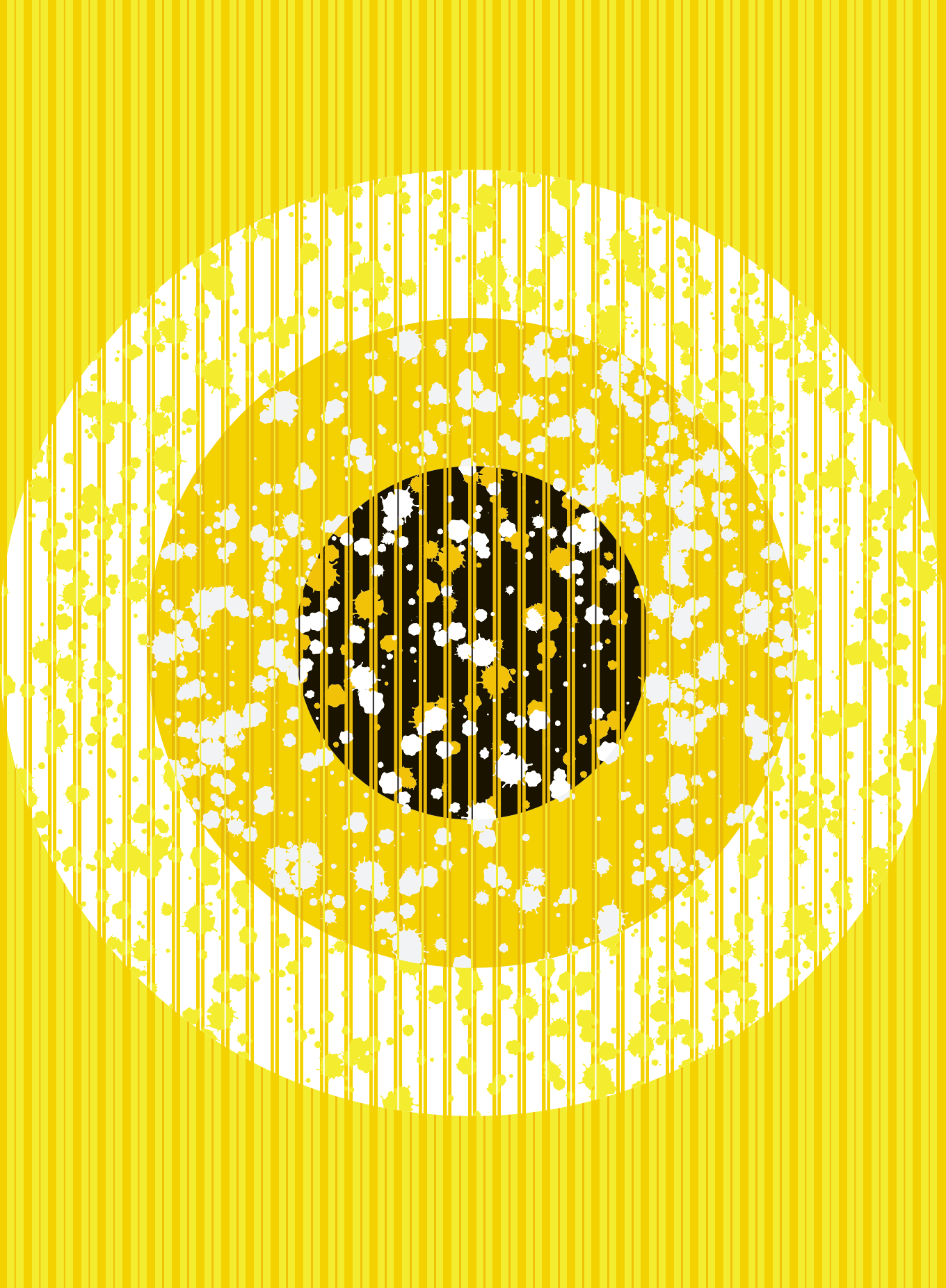
SALES, Carolina Maia Martins; SILVA, Adriana Ilha da; MACIEL, Ethel Leonor Noia. Covid-19 health surveillance in Brazil: investigation of contacts by primary health care as a community protection strategy. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, n. 4, e2020372, 2020. DOI: 10.5123/S1679-49742020000400011.

SILVA, A. I. da *et al*. Prevalência de infecção por covid-19 no sistema prisional no Espírito Santo/Brasil: pessoas privadas de liberdade e trabalhadores da justiça. **Revista Brasileira de Epidemiologia**, v. 24, 2021. DOI: 10.1590/1980-549720210053. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbepid/a/DNhkFmr7SzZvvqTD57kYLqL/. Acesso em: 15 dez. 2025.

SIQUEIRA, Priscila C. *et al*. Limiar de imunidade de rebanho para SARS-CoV-2 e efetividade da vacinação no Brasil. **Jornal Brasileiro de Pneumologia**, Brasília, v. 48, n. 2, e20210401, 2022. Disponível em: https://doi.org/10.36416/1806-3756/e20210401. Acesso em: 15 dez. 2025.

SIQUEIRA, Priscila Carminati *et al*. Análise da completude das fichas de notificação de covid-19 na população indígena no Espírito Santo, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 34, e20240176, 2025. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ress/a/DdSCnrqHLdFsxr5yNT7wrgh/. Acesso em: 15 dez. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). **Statement on the second meeting of the International Health Regulations (2005)**. Emergency Committee regarding the outbreak of novel coronavirus (2019-nCoV). Geneva: WHO, 2020.



Francisco Martínez Berdeal
Luciana Gomes Ferreira de Andrade
Inês Thomé Poldi Taddei
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Na linha de frente da pandemia: a atuação do Ministério Público capixaba na tutela dos direitos fundamentais em contexto de crise externa

Francisco Martínez Berdeal

Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênio 2024-2026. Promotor de Justiça desde 2003. Especialista em Direito Processual Civil pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em Prevenção e Repressão ao Desvio de Recursos Públicos pela Faculdade Estácio de Sá. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). E-mail: fberdeal@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/7643703391902820.

Luciana Gomes Ferreira de Andrade

Subprocuradora-Geral de Justiça Institucional do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênio 2024-2026. Procuradora-Geral de Justiça do MPES, biênios 2020-2024. Promotora de Justiça do MPES desde 2003. Doutora em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e doutoranda em Direitos Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestra em Segurança Pública pela Universidade de Vila Velha (UVV). Especialista em Direito Ambiental Urbanístico pela Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul, com MBA em Gestão Sustentável nas Organizações pela FUCAPE. Graduada em Direito pela Universidade de Taubaté-SP (UNITAU). Associada da Associação Brasileira das Mulheres de Carreira Jurídica, Comissão Espírito Santo (ABMCJ-ES). E-mail: landrade@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/3083407260353749. Orcid: https://orcid.org/0000-0001-8254-5933.

Inês Thomé Poldi Taddei

Secretária-Geral do Gabinete do Procurador-Geral de Justiça, do Ministério Público do Estado do Espírito Santo (MPES), biênios 2020-2024. Promotora de Justiça desde 2000. Mestranda em Políticas Públicas e Desenvolvimento Local na EMESCAM. Especialista em Direito Civil e Processo Civil pela Consultime Instituto de Ensino. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Cachoeiro de Itapemirim (FDCI). E-mail: ipoldi@mpes.mp.br. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/6573630167442905.

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564.

1. INTRODUÇÃO

No final do ano de 2019, o mundo foi impactado com a notícia de um novo vírus que se propagava de forma alarmante. Em 2020, a cepa desse coronavírus chegou ao Brasil e rapidamente se multiplicou pelo território nacional, contaminando a população brasileira, ceifando milhares de vidas e sobrecarregando os sistemas de saúde.

Quanto a esse período, muito é difundido sob a perspectiva dos profissionais de saúde, especialmente médicos e enfermeiros, entretanto, outros profissionais também atuaram de forma intensa e foram pilares fundamentais na gestão e contenção da pandemia mundial do covid-19.

Isso porque, diante desse cenário, governos, instituições e a sociedade adotaram medidas emergenciais para reduzir a transmissão da doença, proteger vidas, em especial a dos mais vulneráveis, mantendo o funcionamento mínimo de serviços essenciais, evidenciando a necessidade de ações coordenadas, fundamentadas em evidências científicas e por meio de monitoramento contínuo.

Esse cenário de emergência sanitária também reposicionou, em nível global, a centralidade da Agenda 2030 das Nações Unidas como marco normativo orientador de políticas públicas direcionadas à proteção da vida, à redução de vulnerabilidades e ao fortalecimento institucional (ONU, 2015). Em especial, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 3 (Saúde e bem-estar), 10 (Redução das desigualdades), 16 (Instituições eficazes) e 17 (Parcerias para o desenvolvimento) passaram a operar como referências transversais para respostas estatais fundadas na promoção da saúde, na equidade, na cooperação interinstitucional e na legitimidade democrática.

Dentro desse contexto, o presente capítulo propõe-se a analisar a atuação do Ministério Público em favor da coletividade, a partir do compartilhamento de ações resolutivas, respostas institucionais concretas e a experiência acumulada pelo órgão durante o cenário de iminente colapso da saúde pública brasileira, cujos efeitos reverberam de forma transversal em todos os segmentos da sociedade.

Como se trata de um estudo de natureza institucional, circunscrito à atuação do Ministério Público capixaba, o território empírico desta pesquisa será o Estado do Espírito Santo e as providências adotadas pela Administração Superior do órgão ministerial estadual, suas unidades administrativas e operacionais de apoio, bem como pelos seus órgãos de execução.

Inicialmente, registra-se que, quando as suspeitas de alta periculosidade sanitária decorrente de um novo coronavírus começaram a ser propaladas na Ásia, ainda no final de 2019, e o primeiro caso de covid, em março de 2020, surgiu no Espírito Santo, a gestão ministerial estava sob o comando do então Procurador-Geral de Justiça (PGJ), Dr. Eder Pontes da Silva. Para assessorá-lo, entre os integrantes de sua equipe, estava na função de Secretária-Geral do Gabinete PGJ, a Promotora de Justiça Luciana Gomes Ferreira de Andrade, quem o sucedeu no cargo de Procuradora-Geral de Justiça, quando assim atuou no período de maio de 2020 a maio de 2024, ou seja, no decorrer do período mais crítico da crise sanitária.

Como apoio na gestão da crise, contava-se com a 3ª Promotora de Justiça Cível de Vitória, em matéria de saúde, Inês Thomé Poldi Taddei, na coordenação da Força-Tarefa para Acompanhamento da Pandemia do Novo Coronavírus e Fiscalização das Ações Empreendidas pelos Órgãos Públicos Estaduais e Municipais Capixabas (FT-COVID-19), instituída pela portaria PGJ/MPES nº 241, de 26 de março de 2020, notadamente, em razão do exercício da função de dirigente do Centro de Apoio Operacional de Implementação das Políticas de Saúde (CAOPS).

Na retaguarda aos trabalhos do Gabinete PGJ e da Força-Tarefa, estava o Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição de Conflitos (NUPA), então sob a coordenação do Promotor de Justiça Francisco Martínez Berdeal, alçado à função de Secretário-Geral do Gabinete PGJ nas gestões 2020/2024, ocasião em que a direção do NUPA foi confiada ao Promotor de Justiça Alexandre de Castro Coura.

É relevante destacar que todos os membros, servidores (efetivos e comissionados), terceirizados, militares, estagiários e demais colaboradores, cerca de 2 mil pessoas, contribuíram significativamente para o sucesso da gestão ministerial durante a crise pandêmica, cabendo uma menção honrosa a todo o esforço, dedicação, trabalho e empenho em prol do bem-estar da população capixaba. Os números que serão apresentados neste capítulo comprovam estatisticamente o grau de comprometimento do Ministério

Público com o Estado do Espírito Santo no enfrentamento da pandemia pelo coronavírus.

2. PANDEMIA PELA COVID-19: PANORAMA E DESAFIOS

A pandemia é a disseminação, sem controle e em escalada vertiginosa, de uma doença infecciosa que acomete vários continentes simultaneamente. No caso da pandemia pelo coronavírus, tratava-se, à época, de um vírus novo, desconhecido, inóspito e que a todo momento alterava sua carga genética, o SARS-CoV-2, "a nova espécie do coronavírus responsável pela doença respiratória denominada covid-19 transformou rapidamente o mundo com sua propagação pandêmica" (Borges; Cervi; Piaia, 2020, p. 141).

As mutações do covid-19 desafiaram cientistas ao redor do mundo e trouxeram dificuldades a todos os países em obter êxito na preservação da vida humana. As notícias, propaladas pela própria Organização Mundial de Saúde (OMS), em 11 de março de 2020, eram alarmantes:

> Segundo o chefe da OMS, nas últimas duas semanas o número de novos casos diários, fora da China, aumentou 13 vezes. E a quantidade de países afetados triplicou. Até esta quarta-feira, existem mais de 118 mil casos e 4.291 mortes. Ghebreyesus contou que 'milhares de pessoas estão lutando pela vida em hospitais' e que 'nos próximos dias e semanas, espera-se que o número de casos, de mortes e de países afetados suba ainda mais.' O diretor-geral disse que a OMS está acompanhando o vírus 24 horas por dia e está 'profundamente preocupada com os níveis alarmantes de contágio e de falta de ação.' Tedros explicou que a palavra pandemia 'não é usada de forma fácil ou sem cuidados.' E que é um termo que 'se for usado erroneamente pode causar medo e desistência de lutar contra o vírus levando a sofrimentos e mortes desnecessárias.' (OMS, 2020).

Por essa razão, em 30 de janeiro de 2020, a OMS declarou que o surto desse novo coronavírus constituía uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional (ESPII) – o mais alto nível de alerta da Organização, conforme previsto no Regulamento Sanitário Internacio-

nal (RSI 2005). E, em 11 de março de 2020, a covid-19 foi caracterizada como uma pandemia, devido à ampla distribuição geográfica da doença no mundo (OMS, 2025), "essa decisão buscava aprimorar a coordenação, a cooperação e a solidariedade global para interromper a propagação do vírus" (OMS, 2025).

A letalidade e a rapidez da propagação do vírus ocasionaram cerca de 695 milhões de casos confirmados e quase 7 milhões de mortes pelo mundo (Maraccini, 2024). No Brasil (2025), foram 716.254 óbitos pelo Coronavírus e no Espírito Santo (2025), 15.257 casos evoluíram para o óbito.

Diante desse cenário, todas as energias institucionais do Ministério Público do Estado do Espírito Santo, tanto no âmbito de suas atividades finalísticas quanto no tocante às ações relacionadas à área meio, foram integralmente direcionadas ao enfrentamento da pandemia de covid-19, com o propósito primordial de preservar vidas, já que representava:

> [...] um dos mais graves problemas sanitários em escala mundial no século XXI. Comparações entre as respostas de diversos países à covid-19 mostram semelhanças e diferenças nas medidas adotadas e nos resultados obtidos. A compreensão sobre os aspectos que influenciaram o maior ou menor sucesso no controle da doença é fundamental para subsidiar os tomadores de decisão e contribuir para o planejamento voltado ao enfrentamento de futuras pandemias (Paim *et al*., 2022).

Nesse sentido, ante aos desafios que se colocavam aos gestores, era preciso afastar a incidência de: *(i)* respostas descoordenadas à emergência; *(ii)* desvalorização da ciência daqueles que negavam o potencial impacto da pandemia; *(iii)* protelação da organização de uma resposta abrangente; e *(iv)* a desconfiança que minava os esforços de contenção da doença (*Independent Panel*, 2021). Tal sensibilidade decorria do agravamento da polarização política brasileira, aumentando a sensação de desconfiança em relação às medidas que precisavam ser tomadas e obedecidas, notadamente pelas incertezas naturais de uma situação absolutamente nova para todos, inclusive do segmento médico.

Por isso, destaca-se que os resultados positivos propalados pelo Estado do Espírito Santo na gestão da pandemia de covid-19 se deram, notadamente, pelo esforço coletivo de encontrar soluções à grave crise, à quali-

dade da gestão governamental empreendida e, em especial, pelos arranjos dialógicos republicanos encetados por todas as instituições públicas e privadas envolvidas, imbuídas em seu dever legal de cuidado às pessoas e, no caso, das instituições governamentais, de proteger e fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS), por se basear no pilar que sustenta princípios de equidade, universalidade e integralidade de saúde para todos, primados fundamentais de direitos humanos e inafastáveis ao controle da crise (Cotrim Jr.; Cabral, 2020). Esses princípios se conectam com o Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 3 da Agenda 2030, ao reafirmar a saúde como direito humano e dever estatal, bem como com o ODS 10, ao evidenciar que a pandemia aprofundou desigualdades estruturais que exigiam respostas públicas orientadas pela justiça social.

3. ENTRE O CAOS E A CIÊNCIA: O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO NA VANGUARDA

A Constituição Federal de 1988 é um divisor de águas para o país, pois está orientada para o alcance do bem-estar social da população, e nesse contexto, a ideia da universalização da saúde, como um direito humano fundamental dos brasileiros, ainda que sofra com o sucateamento de sua estrutura e não atenda, na plenitude, todas as demandas existentes, é um avanço se comparado aos tempos anteriores, quando o acesso não era para todos.

Importante destacar que, as maiores potências do mundo não possuem um sistema único de saúde como o brasileiro, ainda que se tenha alguns similares, mas nenhum com a mesma dimensão, complexidade e capilaridade continental. Diante disso, precisa-se reconhecer, por exemplo, o esforço hercúleo e cotidiano de médicos e enfermeiras ingressando nos rios para tratar e imunizar, por meio das vacinas, ribeirinhos, indígenas e quilombolas, enfrentando, em algumas situações, três ou mais dias de viagem para chegar até essas populações mais afastadas e garantir a capilaridade do SUS.

Se em tempos de normalidade o Brasil já possui desafios gigantescos, como a limitação da estrutura estatal relacionada ao atendimento de saúde e educação da população, durante a pandemia, esses desafios se multiplicaram. Por isso, é preciso reconhecer o trabalho dos profissionais de saúde, os quais, bravamente e em risco à própria vida, abdicaram inclu-

sive do tempo em família, para atender as altíssimas demandas decorrentes da pandemia. Muitos desses profissionais perderam suas vidas na batalha contra a covid-19.

De igual forma, outros profissionais de vários segmentos não puderam deixar de exercer suas atividades, como os da segurança pública, da Justiça e, também, do Ministério Público, assim como de organizações não governamentais e de empresas privadas, essenciais às atividades imprescindíveis, como do transporte coletivo, da indústria e do comércio, em especial dos setores de alimentação, medicação e outros similares.

Nesse sentido, salutar compreender que o Ministério Público, como instituição com a responsabilidade de garantir e defender os interesses sociais das pessoas, foi acionado para dirimir conflitos e recomendar a adoção de medidas em várias searas, especialmente para: *(i)* garantir atendimento de saúde adequado, célere e eficiente para todos os doentes pela covid-19; *(ii)* propiciar a não interrupção das atividades educacionais públicas e privadas; *(iii)* permitir a mobilidade urbana por meio de transporte coletivo salubre e protegido sanitariamente; *(iv)* zelar pelo pleno e ininterrupto funcionamento dos órgãos de segurança pública; (*v*) adotar outras ações de garantia dos direitos humanos fundamentais.

Em meio ao cenário de crise sanitária, com consequências desastrosas em todos os segmentos sociais, especialmente na perda de entes queridos, torna-se essencial reconhecer os frutos positivos que a crise desvelou, assim como identificar as lacunas e os pontos de aprendizagem para eventual crise extrema dessa natureza.

3.1 A ATIVIDADE FINALÍSTICA MINISTERIAL COMO PROPULSORA DA DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DOS CAPIXABAS EM MEIO À CRISE PANDÊMICA

Como primeiro passo, pela Procuradoria-Geral de Justiça do MPES, foi instituído um gabinete para a gestão da crise, o qual estava inserido na Força-Tarefa para Acompanhamento da Pandemia do Novo Coronavírus e Fiscalização das Ações Empreendidas pelos Órgãos Públicos Estaduais e Municipais Capixabas (FT-COVID-19), portaria PGJ/MPES nº 241, de 26 de março de 2020.

Em seguida, como segunda etapa, pelas unidades táticas operacionais do MPES, foi promovido um mapeamento de tudo o que precisava

ser estabelecido para o bem-estar social naquele momento histórico, a fim de propiciar a elaboração de um plano geral de ação. A terceira etapa, por sua vez, foi a divisão de tarefas e responsabilidades como norteador da ação ministerial que deveria seguir uma unidade institucional, com base na autonomia e independência.

Nesse contexto, uma vez que toda atuação, ainda que de maneira individual, reflete e transborda para todo o órgão e a sociedade, a carreira do MPES foi ouvida, por meio de reuniões virtuais ou pesquisas e contatos eletrônicos, pela Administração Superior, a fim de que fossem traçadas normativas para uma atuação resolutiva com base no diálogo entre todos os envolvidos. Como resultado, estava elaborado o Plano Geral de Atuação - Enfrentamento da covid-19 do MPES (MPES, 2020b).

Mantendo uma atitude de diálogo constante com a sociedade, o MPES se envolveu em muitos segmentos, como o da atenção religiosa, mediando dúvidas e inseguranças sobre a abertura de templos durante a crise. Também intensificou sua atuação para que não faltassem insumos e equipamentos de saúde e de EPI nas atividades de saúde e segurança pública, inclusive apoiando iniciativas de produção pelo sistema prisional ou por universidades, com uso de mão de obra de pessoas em situação de restrição da liberdade e alunos e professores, respectivamente.

Portanto, o período de enfrentamento ao vírus do covid-19 foi um momento muito forte para a gestão, demandando muita estratégia para enfrentar a pandemia. Foi necessário promover a adaptação da atividade finalística do promotor natural em tempos de pandemia *versus* o estado de normalidade, para reorganizar os olhares. Explica-se: em tempos de normalidade o *parquet* precisa garantir a vaga na escola para todos, já em tempos de pandemia, o órgão ministerial tinha que garantir a educação em casa.

Diante de situações como essas, o MPES trabalhou na confecção de um Plano Geral de Atuação (MPES, 2020b) voltado para a crise pandêmica, a fim de reestruturar sua estratégia e suas prioridades. Esse plano redundou na necessidade de uma escuta ativa da sociedade, razão pela qual foi instituído o Pacto Social pela Vida, no qual uma grande audiência pública *online* reuniu mais de 3 mil cidadãos capixabas, que se manifestaram simultaneamente, além dos milhares que acessaram o ato por meio de links publicizados pela imprensa local.

Diversas lideranças tiveram voz ativa no decorrer desse processo democrático, incluindo lideranças políticas, como o Governador do Estado,

o Presidente da Assembleia Legislativa, o Presidente do Tribunal de Contas, o Desembargador presidente do Tribunal de Justiça e o Defensor Público-Geral. Líderes de vários setores da sociedade como religiosos, da saúde, do esporte, entre outros, foram representados por uma mãe de santo, além de pastor e padre, médicos, pessoas trans, medalhista olímpico, pessoas com deficiência, representantes de mulheres pretas etc.

Ainda dentro do contexto do Pacto Social pela Vida, o MPES dialogou com todos os prefeitos municipais e presidentes de câmaras de vereadores do Estado do Espírito Santo, notadamente para que houvesse o maior grau de consenso e uniformidade na atuação, com respeito às diretrizes sanitárias estabelecidas pelos órgãos estaduais, os quais possuíam uma visão sistêmica mais apurada da crise, de suas consequências e medidas de solução. Diante disso, a reunião entre prefeitos ocorreu com a crença na cordialidade e no consenso, partindo de um denominador comum que respeitasse as diretrizes técnicas da medicina.

O MPES protagonizou a resolução de conflitos ocasionados pelo não respeito às regras sanitárias e de isolamento social, a fim de coibir os impactos no sistema de saúde (que já sofria com a falta de leitos e equipamentos). O Pacto Social pela Vida foi catalisador para a credibilidade do MP diante da sociedade, pois dialogou com todo mundo (órgãos públicos, carreira, sociedade) e estabeleceu o plano de atuação perfeito.

A experiência do Pacto Social pela Vida expressa, em nível institucional concreto, a incorporação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 3 e 10, ao priorizar a proteção da vida e dos grupos mais vulneráveis, bem como do ODS 17, ao estruturar respostas fundadas em parcerias interinstitucionais, participação social e coordenação federativa.

Nem só de elogios foi feita a experiência do MPES no período pandêmico, segmentos privados, especialmente do comércio, teceram algumas críticas referentes à imposição de isolamento social e o impacto na economia do setor. Com a percepção de que a instituição entende que pode ser criticada como algo próprio do estado democrático de direito, o MPES manteve-se no propósito de fortalecer sua comunicação com a sociedade, a permitir uma maior compreensão de suas ações, as quais devem ser tomadas ainda que contra majoritariamente, em prol das minorias.

A partir de seu sistema próprio de gestão, o e-Gampes, o MPES mantém informações de suas atividades finalísticas registradas, atualizadas, filtradas e passíveis de serem extraídas por meio de painéis BI. Com base

nessa construção tecnológica fortalecida em decorrência da crise pandêmica, foi possível constatar que, em junho de 2021, entre procedimentos judiciais e extrajudiciais, tramitaram no órgão mais de 10 mil autos, os quais geraram cerca de 71 mil movimentos extrajudiciais e 80 mil movimentos no âmbito judicial.

Especificamente em procedimentos extrajudiciais relacionados à covid-19, tramitaram cerca de 3 mil feitos. Foram emitidas 3.780 notificações recomendatórias e mais de 7 mil ofícios expedidos, decorrentes de mais de 800 reuniões. Foram propostas apenas 25 ações civis públicas e 10 ações diretas de inconstitucionalidade, a demonstrar uma pequena carga de judicialização pelo MPES, decorrente do êxito da atuação majoritariamente extrajudicial, por meio de um diálogo constitucional, republicano e coerente com as orientações da ciência.

Esses são números consolidados apenas sobre o primeiro semestre de 2021, a demonstrar que o isolamento social e o fechamento das unidades físicas do MPES não impactaram na estatística e nos resultados finalísticos para a sociedade capixaba. "O MPES não parou de funcionar", replicaram os integrantes da instituição em sua comunicação com a sociedade.

No que tange às ações diretas de inconstitucionalidade, explica-se que um dos focos do MPES foi justamente acompanhar as legislações municipais em tempos de pandemia, com o intuito de manter a simetria e a unidade normativa e orientativa entre Estado e municípios, bem como a sua consonância com as diretrizes dos órgãos de saúde e as deliberações do Supremo Tribunal Federal.

Assim, a atuação do Ministério Público capixaba aproxima-se do conteúdo normativo do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16, ao evidenciar o papel das instituições públicas eficazes, responsáveis e inclusivas na proteção de direitos fundamentais, na mediação de conflitos e na preservação da confiança social em contextos de crise.

3.2 INICIATIVAS ADMINISTRATIVAS PRECURSORAS PROMOVIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO DO MPES

Paralelamente aos contextos mundial e nacional, político e médico, o MPES precisou adotar imediatamente algumas adequações administrativas, tecnológicas e físicas, especialmente quanto ao suporte à área finalística, para

se adaptar às novas rotinas sanitárias impostas em razão da contaminação em elevada e veloz escala pelo coronavírus, sem se descuidar de proteger seus recursos humanos.

A área meio do Ministério Público é responsável pela gestão administrativa do órgão, fornecendo os insumos necessários à atividade finalística ministerial, que vão desde os recursos humanos compreendidos entre um pouco mais de 2000 (dois mil) colaboradores, às 83 (oitenta e três unidades) físicas que guarnecem o órgão em todo o território capixaba, bem como ao aparato logístico de tecnologia, equipamentos, veículos etc.

Sob essa perspectiva, a Administração Superior do Ministério Público, nesse caso, compreendida pela função de Procurador-Geral de Justiça, seus Subprocuradores-Gerais e Secretário-Geral do GAB-PGJ, em conjunto com a Diretoria-Geral do MPES, adotaram várias medidas de urgência para contenção da contaminação do covid-19 no âmbito institucional.

Sabe-se que a imposição do isolamento social pela pandemia, conjugada com perdas materiais e principalmente afetivas, também ocasionou uma grave crise de saúde mental em parte significativa da população. À época, diversos profissionais da saúde mental, de forma colaborativa e utilizando-se dos meios disponíveis, realizaram *lives* e *posts* explicativos nas redes sociais alertando e instruindo a população a lidar com a ansiedade, a depressão, os gatilhos e demais transtornos mentais que acometiam muitas pessoas.

Com base nisso, identificou-se que a gestão superior do Ministério Público do Espírito Santo, estabeleceu como lema, durante esse período, a premissa de que "os seres humanos estão acima de tudo" (MPES, 2020c). No cenário de crise, que afetou sobremaneira a saúde mental, os recursos humanos precisavam ser olhados e cuidados, pois as pessoas são as engrenagens do MPES, e a engrenagem só funciona plenamente na medida em que as pessoas estejam saudáveis, inclusive sob ponto de vista mental e emocional, sustentou a instituição quando implementou o seu Plano de Biossegurança (MPES, 2020b).

Além do olhar de cuidado pelo ser humano, a Administração Superior do MPES optou por se organizar internamente, como aquela máxima que diz: "coloque as máscaras que caem do avião primeiro em você, para depois ajudar os outros". Ou seja, era primordial um olhar imediato para dentro, para após essa organização interna, preservando sua "engre-

nagem", conseguir atender as demandas públicas, da coletividade em geral (MPES, 2020c).

Portanto, primeiramente, o órgão ministerial se adaptou, por meio de normas, manuais e planos logísticos, administrativos e de informática, fazendo esse papel de orientador, formador e catalizador, ao impingir modelo sanitário adequado como exemplo para as demais instituições e a sociedade em geral.

De igual modo, deve ser destacada a adoção de um Plano de Biossegurança, estabelecido por normativa própria, os quais previam o retorno gradual das atividades presenciais, sem se descuidar de maior proteção aos recursos humanos da instituição (MPES, 2020a). A Portaria Conjunta PGJ/CGMP Nº 09, no qual está inserido o Plano de Biossegurança do MPES, estabeleceu medidas de prevenção, controle e mitigação dos riscos de transmissão da covid-19 no ambiente de trabalho, de caráter obrigatório por todos aqueles que acessassem as dependências da instituição (MPES, 2020c). Esse Plano de Biossegurança, especificamente, teve como base a Nota Técnica covid-19 nº 49/2020 da Secretaria Estadual de Saúde (SESA), publicada em 2 de julho deste ano, com as orientações para unidade administrativas que realizam atendimento ao público e manuseio de processos (autos físicos) frente à pandemia do novo coronavírus (MPES, 2020d). Convém destacar que o próprio MPES solicitou à SESA a publicação dessas normativas orientadoras, conforme consta nos registros processuais do órgão.

Uma grande aliada para essas adaptações na gestão ministerial foi a tecnologia, que propiciou a modernização administrativa do órgão em todas as searas, e trouxe resultados como a digitalização integral de processos e procedimentos extrajudiciais, a implementação imediata de aplicativos para reuniões online e a instituição do trabalho remoto, permitindo o órgão não paralisar suas atividades ordinárias, principalmente o atendimento público, mantendo, assim, as portas abertas, ainda que fossem virtualmente. A contínua transformação na gestão ministerial provocou impactos percebidos na atualidade, tornando-se fruto de uma administração pública empenhada em resultados.

Podem ser citados como principais exemplos de evolução tecnológica durante a pandemia: a implementação do sistema e-Gampes[1] e a "digitalização integral do acervo extrajudicial ministerial, atividade essa concluída em fevereiro de 2021, com o esforço de todos os membros e servidores" do MPES (Bussinguer; Andrade, 2024).

Nesse particular, houve considerável investimento institucional para aquisição de licenças de software e otimização de sistemas já existentes, de modo que fossem rapidamente aperfeiçoadas para o novo modelo de trabalho durante a pandemia. A partir dessa perspectiva, o e-Gampes, reforçou características essenciais à promoção de segurança, integridade e transparência da informação, ao permitir o acesso institucional pela população, maior celeridade de tramitação, "incremento de eficiência e a redução de investimentos e de tempo público em atividades manuais que não agregam valor finalístico" (Bussinguer; Andrade, 2024).

Quanto ao sistema e-Gampes, desenvolvido pela Coordenação de Informática (CINF), "o qual, inicialmente, tinha a função de protocolo, registro e tramitação dos procedimentos da instituição, físicos até 2020", diante da "rápida obsolescência e a necessidade constante de aprimoramento das ferramentas de trabalho", é fruto de mais uma versão e, atualmente, trata-se de modelo de solução tecnológica que "contribui para o alcance de direitos fundamentais dos capixabas ao proporcionar agilidade aos integrantes da instituição na execução de suas tarefas finalísticas extrajudiciais". Durante a ocorrência da pandemia, o e-Gampes adquiriu a "forma de processo eletrônico, tornando-se, esse, o próprio procedimental extrajudicial digital, abolindo, com isso, os clássicos cadernos de papel" (Bussinguer; Andrade, 2024).

Além da satisfação da sociedade em ter seus reclamos atendidos de forma mais célere e pública, os integrantes do órgão também demonstraram entusiasmo pela medida:

> O promotor de Justiça Richard Santos de Barros destaca a eficiência promovida pela digitalização do acervo físico. 'O cumprimento dessa etapa significa, para a Instituição um avanço, no sentido de otimizar a dinâmica das atividades desenvolvidas por cada membro no exercício de seu múnus público e, para a sociedade, mais uma conquista, já que, dessa forma, seus anseios serão atendidos de maneira mais célere e econômica', enfatiza. (MPES, 2020e).

Assim, à luz das ações e estratégias analisadas ao longo deste estudo, evidencia-se que o Ministério Público do Estado do Espírito Santo desempenhou durante a pandemia da covid-19 um papel resolutivo e institucionalmente proativo e resiliente, com respostas eficientes e céle-

res orientado não apenas à fiscalização formal da atuação estatal, mas à indução, coordenação e acompanhamento de políticas públicas voltadas à proteção da vida e à mitigação dos efeitos sociais da crise sanitária. A adoção de instrumentos extrajudiciais, o fortalecimento do diálogo interinstitucional e a atuação articulada com os diversos atores do sistema de justiça e da administração pública revelaram uma postura comprometida com a efetividade dos direitos fundamentais, em consonância com o projeto constitucional de 1988.

Em termos de desenvolvimento sustentável, a experiência analisada permite compreender a pandemia como um campo de teste das capacidades institucionais voltadas à proteção da vida, à mitigação de desigualdades e à coordenação de políticas públicas em cenário de alta complexidade. As práticas descritas ao longo do capítulo evidenciam a centralidade de estratégias orientadas à efetivação do direito à saúde (ODS 3) e à atenção a grupos estruturalmente vulnerabilizados (ODS 10), apoiadas por mecanismos de articulação interinstitucional, produção de dados e cooperação em rede (ODS 17) (ONU, 2015).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Ministério Público apostou na esperança da vacina, na inovação da medicina para proteger a saúde pública, especialmente os mais vulneráveis, eis que era o certo a se fazer como promotor dos direitos fundamentais, que atua com responsabilidade e baseado em evidências. O MPES trabalhou com a ciência.

O período pandêmico ajudou a fortalecer a imagem e credibilidade do Ministério Público como um órgão que protege o cidadão, estando sempre atento e presente às necessidades da população e não aos interesses políticos, públicos ou privados.

O MPES se empenhou nas parcerias institucionais com o intuito de estabelecer uma relação de diálogo entre as instituições gestoras da União, dos estados e dos municípios para a construção coletiva de soluções. De igual forma, não se descuidou da atenção perene à coletividade, fazendo uso de todos os instrumentos e mecanismos, inclusive tecnológicos, para se manter próximo da população.

As ações normativas e resolutivas do MPES foram desde a rápida instituição de novos colegiados de discussão e elaboração de estratégias adequadas ao momento da crise até o contato diuturno com a sociedade em geral, mantendo-se como um órgão transparente em relação aos seus posicionamentos e às suas entregas, comprovadas por meio das estatísticas de suas ações extra e judiciais, majoritariamente vitoriosas.

Conforme se verifica nas estatísticas produzidas por ocasião da pandemia, o MPES não diminuiu sua atuação finalística, especialmente a extrajudicial. Inclusive, comparando os dados relativos às notificações e demais orientações expedidas com o número de ações coletivas e por inconstitucionalidade propostas, atesta-se que a solução dos conflitos foi bastante resolutiva, já que um número pequeno de demandas aportou no Poder Judiciário. Até o primeiro semestre de 2021 foram mais de 3.780 notificações recomendatórias e 7.000 ofícios expedidos, frente ao número de 25 ações civis públicas e 10 ações diretas de inconstitucionalidade propostas por todo o MPES.

Desse modo, a experiência do MPES no período pandêmico confirma a hipótese central deste capítulo, no sentido de que a resolutividade institucional se mostrou elemento decisivo para a preservação da estabilidade democrática em sua dimensão substancial.

Ao atuar como agente articulador e mediador de interesses públicos, o órgão ministerial contribuiu para a construção de respostas concretas e tempestivas à crise, reforçando sua legitimidade constitucional e reafirmando sua função estratégica na concretização de políticas públicas e na tutela dos direitos humanos fundamentais, especialmente em contextos de excepcionalidade.

À luz da Agenda 2030, a experiência do Ministério Público do Estado do Espírito Santo durante a pandemia evidencia como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável podem operar não apenas como compromissos internacionais abstratos, mas como critérios concretos de orientação da atuação institucional, desvelando-se elementos estruturantes de uma governança pública voltada à proteção da vida, à legitimidade democrática e à efetividade dos direitos humanos fundamentais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Luciana Ferreira Gomes de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. **O Sistema E-GAMPS do MPES como modelo de implementação de novas tecnologias como garantia à efetividade da atuação ministerial no Brasil**. 2024. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

BORGES, Gustavo Silveira; CERVI, Taciana Damo; PIAIA, Thami Covatti. O informacionalismo como uma ameaça ao direito humano à saúde em tempos de pandemia: as aporias da covid-19 e os desafios da comunicação humana. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 21, n. 1, p. 139-166, 2020. DOI: 10.18759/rdgf.v21i1.1817. Disponível em: https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1817. Acesso em: 7 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/legislacao/constituicao-federal. Acesso em: 14 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Informação e Saúde Digital (SEIDIGI); Departamento de Monitoramento, Avaliação e Disseminação de Informações em Saúde (DEMAS). **Vacinômetro COVID-19.** Plataforma infOMS. [S.l.], s.d. 2025a. Disponível em: https://infoms.saude.gov.br/extensions/A atuação do comitê de crise do MPES foi pautada no entendimento dialógico/SEIDIGI_DEMAS_Vacina_C19.html. Acesso em: 19 jun. 2025.

COTRIM JUNIOR, Dorival Fagundes; CABRAL, Lucas Manoel da Silva. Ações do Governo Federal no combate à coronacrise: limites, insuficiências e escassos acertos. **Physis: Revista de Saúde Coletiva,** Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, 2020. DOI: 10.1590/S0103-73312020300225. Disponível em: https://www.scielo.br/j/physis/a/vyZ8DC7XNy3H499HnLnrjtS/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 16 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO. Superintendência Estadual de Comunicação Social - SECOM. Painel covid-19 - Estado do Espírito Santo [site], c2016. **Plataforma para divulgação de dados sobre a pandemia.** Disponível em: https://coronavirus.es.gov.br/painel-covid-19-es. Acesso em: 16 ago. 2025.

INDEPENDENT PANEL. Independent panel for pandemics preparedness & Response. **Make it the last pandemic**. Disponível em: https://theindependentpanel.org/wp-content/uploads/2021/05/COVID-19-Make-it-the-Last-Pandemic_final.pdf. Acesso em: 16 ago. 2025.

MARACCINI, **Gabriela. 5 anos da covid-19: relembre o histórico desde 1º caso até fim da emergência** [online]. São Paulo: CNN Brasil, 31 dez. 2024. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/saude/5-anos-da-covid-19-relembre-o-historico-desde-1o-caso-ate-fim-da-emergencia/. Acesso em: 24 jun. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **MPES publicará portaria e plano de biossegurança para retorno gradual das atividades presenciais.** 2020a. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2020/07/29/mpes-publicara-portaria-e-plano-de-biosseguranca-para-retorno-gradual-das-atividades-presenciais/. Acesso em: 17 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Plano Geral de Atuação - Enfrentamento da Pandemia de covid-19.** Disponível em: https://mpes.mp.br/wp-content/uploads/2023/10/PGA_Covid-19.pdf. 2020b. Acesso em: 14 dez. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Portaria Conjunta PGJ/CGMP nº 09, de 29 de julho de 2020.**Institui as diretrizes gerais para o retorno gradativo às atividades presenciais e aprova o Plano de Biossegurança do Ministério Público do Estado do Estado do Espírito Santo.2020c. Disponível em: https://mpes.legislacaocompilada.com.br/Arquivo/Documents/legislacao/html_impressao/PORCON092020.htm?identificador=30003A004C00. Acesso em: 17 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **MPES publica portaria e plano de biossegurança para o retorno gradual das atividades presenciais.** 2020d. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2020/07/30/mpes-publica-portaria-e-plano-de-biosseguranca-para-o-retorno-gradual-das-atividades-presenciais/. Acesso em: 17 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Promotoria de Justiça de Itapemirim é 100% digital.** 2020e.Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2020/10/29/promotoria-de-justica-de-itapemirim-e-100-digital/. Acesso em: 17 ago. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **O MPES conta agora com 100% do seu acervo extrajudicial virtual.** 2021. Disponível em: https://mpes.mp.br/noticias/2021/02/03/o-mpes-conta-agora-com-100-do-seu-acervo-extrajudicial--virtual/. Acesso em: 17 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 16:** Paz, justiça e instituições eficazes. Brasília: ONU Brasil, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/16. Acesso em: 26 jan. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo:** a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: https://sdgs.un.org/2030agenda. Acesso em: 26 jan. 2026.

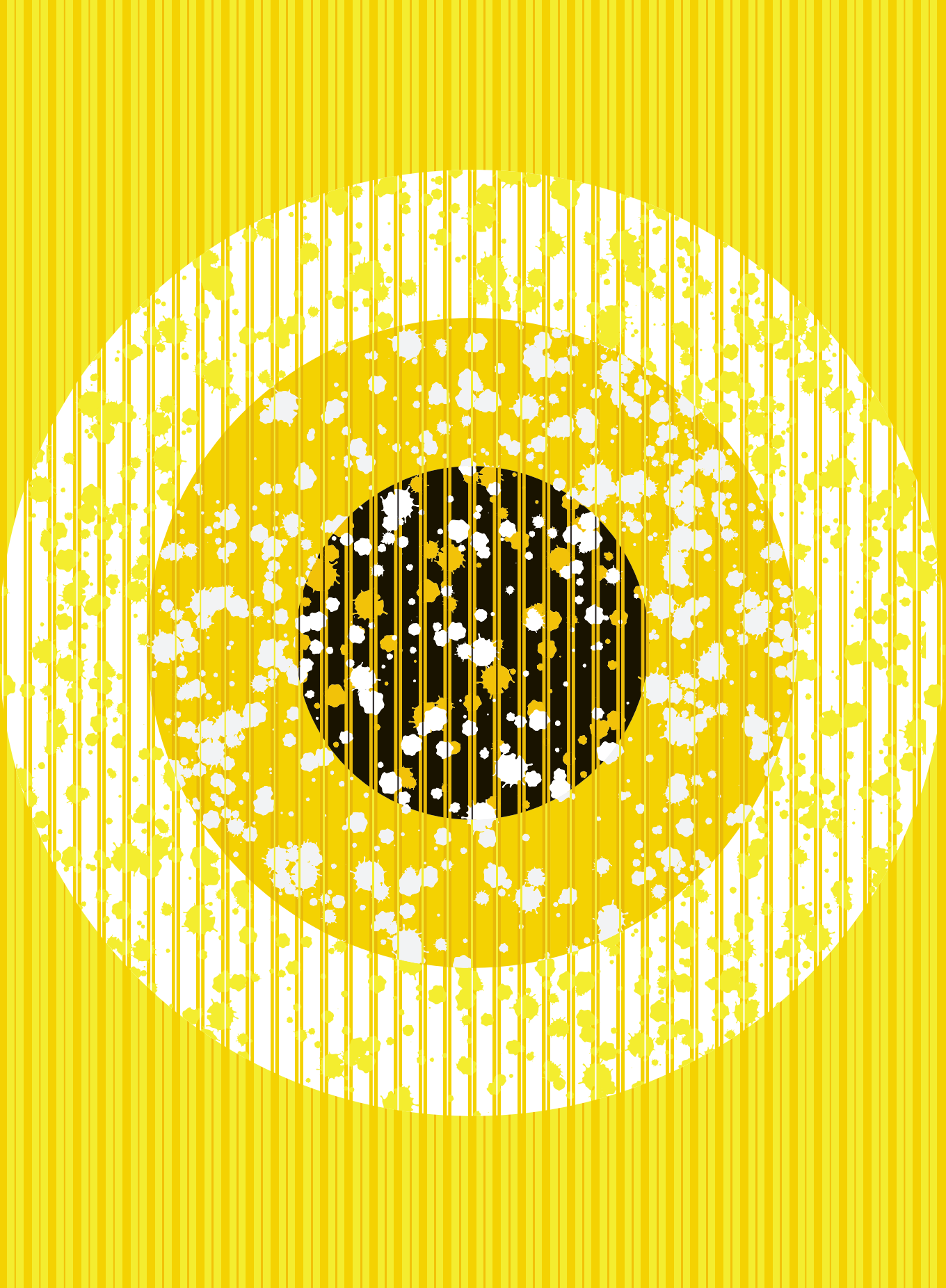
ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Organização Mundial da Saúde declara novo coronavírus uma pandemia. 2020.** Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2020/03/1706881. Acesso em: 17 ago. 2025.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. **Histórico da emergência internacional de covid-19**. 2025. Disponível em: https://www.paho.org/pt/historico-da-emergencia-internacional-covid-19. Acesso em: 17 ago. 2025.

PAIM, Jairnilson Silva; ARANHA, Thais Regis; ROSSI, Catharina; SOARES, Leite Matos; SILVA, Gerluce Alves; VIEIRA-DA-SILVA, Lígia Maria. Pandemia de covid-19 e desigualdades sociais no Brasil: evidências de impacto e vulnerabilidades. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, e00118621, 2022. DOI: 10.1590/0102-311X00118621. Disponível em: https://www.scielosp.org/article/csp/2022.v38n1/e00118621/. Acesso em: 16 ago. 2025.

NOTAS

1 Sistema de Gestão de Autos do MPES - GAMPES.



Rodrigo Chamoun

Quando a crise encontra o controle: O TCE-ES no enfrentamento à covid-19 no Espírito Santo

Rodrigo Chamoun

Administrador, mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) e conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo desde 2012. Presidiu a Corte por dois mandatos consecutivos (2020–2023) e exerceu as funções de ouvidor, vice-presidente e corregedor entre 2016 e 2019. Desde 2024, é diretor da Escola de Contas do TCE-ES. Atua também como diretor de Inovação e Tecnologia da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) para o biênio 2026–2027 e é autor de artigos sobre controle externo. No Poder Legislativo, foi deputado estadual por dois mandatos (2007–2012) na Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, instituição em que exerceu os cargos de vice-presidente (2009–2010) e presidente (2011–2012). No Executivo estadual, foi secretário de Estado de Desenvolvimento, Infraestrutura e Transportes (2006) e secretário de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (2007–2008). Nesse período, presidiu os Conselhos de Administração da Companhia Espírito-Santense de Saneamento (Cesan), da Companhia de Habitação do Espírito Santo (Cohab), da Companhia Estadual de Transportes Coletivos de Passageiros (Ceturb) e do Departamento de Edificações e de Rodovias do Espírito Santo. No âmbito federal, atuou como diretor de Administração e Finanças da Companhia Docas do Espírito Santo (2005–2006). No Executivo municipal, exerceu funções de direção na Companhia de Melhoramentos e Desenvolvimento Urbano de Guarapari (1993–1994), além de ter sido vice-prefeito (2001–2004) e secretário-geral de Governo do município (2001–2002).

1. INTRODUÇÃO

Em março de 2020, o Espírito Santo — assim como toda a comunidade internacional — foi abruptamente lançado ao epicentro de uma crise sanitária sem precedentes. Em questão de semanas, a covid-19 deixou de constituir uma ameaça distante, acompanhada apenas pelos noticiários, para converter-se em risco concreto à vida de milhares de capixabas, à resiliência do sistema de saúde, ao equilíbrio das contas públicas, ao funcionamento da economia e à continuidade de políticas públicas essenciais. Até 2 de janeiro de 2023, registraram-se, no Estado, 14.972 vidas perdidas para a doença, número que ilustra, de forma incontornável, a gravidade do cenário enfrentado (Espírito Santo, 2022).

A pandemia impôs aos gestores públicos, além de decisões céleres, tomadas sob elevado grau de incerteza e intensa pressão social, a necessidade de atuar em um ambiente de polarização política. A necessidade de alocação extraordinária de recursos para a saúde, para a proteção social e para mitigar os impactos econômicos ampliou, inevitavelmente, os riscos não só de equívocos, mas de desperdícios e de desvios. Nesse contexto dramático, as instituições de controle foram convocadas a exercer um papel especialmente sensível: garantir a integridade, a legalidade e a efetividade do gasto público sem comprometer a urgência da ação estatal, em momento no qual qualquer atraso poderia significar perdas irreparáveis.

Entre 2020 e 2022, a União empenhou R$ 666,25 bilhões em despesas voltadas ao enfrentamento da pandemia. No mesmo período, o Espírito Santo recebeu R$ 1,42 bilhão em auxílios financeiros federais, majoritariamente entre 2020 e 2021, não havendo repasses extraordinários, em 2022, especificamente, vinculados à covid-19. A magnitude desses aportes, aliada ao caráter emergencial de sua aplicação, impôs às Cortes de Contas responsabilidade técnica proporcional à gravidade da crise (Brasil, 2023).

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), que eu presidia à época, precisou reposicionar, em prazo reduzido, a forma de cumprir sua missão constitucional. De um lado, era imperativo manter o rigor no exame da aplicação dos recursos públicos, especialmente diante das flexibilizações normativas aprovadas com finalidade emergencial. De outro, tornou-se igualmente necessário intensificar o caráter orientador, cooperativo e tempestivo do controle externo, oferecendo a gestores públicos parâmetros seguros e juridicamente amparados para a tomada de decisões em

cenário excepcional. Essa conciliação — entre firmeza e suporte, entre controle e viabilização — constituiu um dos pilares da atuação institucional.

O objetivo deste capítulo é registrar, sob a ótica do controle externo, a experiência capixaba no enfrentamento da pandemia, com ênfase na atuação do TCE-ES. Busca-se reconstruir o "dia zero" do combate à covid-19 no Espírito Santo, explicitar o papel desempenhado pelo Tribunal na governança da crise, descrever as frentes de atuação estruturadas em 2020 — com realinhamento de prioridades e constituição de forças-tarefa — e situar essa resposta emergencial no contexto mais amplo da transformação digital que levou o TCE-ES de um modelo analógico ao patamar atual de organização pública digital. Pretende-se, ainda, identificar resultados, legados e desafios que se projetem para o futuro do controle externo.

A pandemia não paralisou o TCE-ES; ao contrário, acelerou sua caminhada rumo à alta performance institucional, não só antecipando marcos de inovação, mas também consolidando um modelo de controle externo digital, ágil, orientador e efetivamente voltado a resultados.

Mais do que um relato interno, este capítulo pretende contribuir para a memória institucional do Espírito Santo, oferecendo estudo de caso sobre o papel do controle externo em emergência sanitária e sobre a construção de um verdadeiro "Tribunal de Contas do futuro". Ao mesmo tempo, evidencia que instituições estruturadas sobre bases tecnológicas sólidas, dados confiáveis, planejamento estratégico consistente e com visão contemporânea de controle — sustentadas por equipes motivadas, comprometidas com propósito público e tecnicamente qualificadas — são capazes de agregar valor decisivo às políticas públicas, especialmente quando a sociedade mais depende da atuação do Estado.

2. O "DIA ZERO" DO COMBATE À PANDEMIA NO ESPÍRITO SANTO

No dia 20 de março de 2020, o Espírito Santo cruzou simbolicamente o limiar para um tempo sem precedentes. Naquela data, o governador Renato Casagrande anunciava decisões difíceis, impostas pela maior crise sanitária de nossa geração.

Não havia mapas, não havia roteiros, não havia manual de como enfrentar um desafio dessa magnitude. A pandemia não reconhecia fronteiras, não se curvava a ideologias, não admitia hesitações; impunha-se com brutalidade, exigindo ação imediata, determinação e coragem.

Dias antes desse anúncio, havíamos convocado uma reunião emergencial com os chefes de Poderes e os dirigentes de instituições para avaliar a gravidade da situação. À mesa, estavam o governador Renato Casagrande; o presidente da Assembleia Legislativa, deputado Erick Musso; o presidente do Tribunal de Justiça, desembargador Ronaldo Gonçalves de Sousa; o procurador-geral de Justiça, Eder Pontes da Silva; a promotora de Justiça Luciana Gomes Ferreira de Andrade, então eleita para assumir a chefia do Ministério Público do Estado; o secretário de Estado da Saúde, médico sanitarista Nésio Fernandes; e este que escreve, na condição de presidente do Tribunal de Contas do Estado. Em torno dessas lideranças, já se mobilizavam equipes técnicas qualificadas, chamadas a subsidiar decisões que poderiam definir o curso da crise.

A lembrança mais vívida daquele encontro é o clima de tensão quase palpável: olhares carregados de incerteza, a sensação de que estávamos à beira de uma tempestade invisível, mas cuja força já se fazia sentir. O mundo assistia, quase paralisado, ao colapso de sistemas de saúde em outros países; nos corredores de hospitais estrangeiros, o que se via era desespero e exaustão. No Brasil, a onda ainda se formava no horizonte, mas sabíamos que era apenas questão de tempo até que nos atingisse com intensidade.

Não há gestão pública plenamente preparada para um evento dessa envergadura. Nenhum governante, nenhuma instituição planejam, em detalhes, diante do cenário de cidades paralisadas, de hospitais saturados e de milhares de vidas interrompidas em tão curto espaço de tempo. O medo espalhava-se quase tão rapidamente quanto o próprio vírus. Havia, porém, uma certeza inadiável: não poderíamos hesitar. Cabia às lideranças políticas e institucionais tomar decisões que preservassem vidas, ainda que isso significasse enfrentar resistências, impor sacrifícios e suportar dilemas morais de grande densidade.

O que singularizou aquele momento, no Espírito Santo, foi a postura das lideranças. Apesar das diferenças de trajetória, de visão de mundo e das autonomias constitucionais de cada instituição, formou-se a convicção comum de que o Estado só atravessaria a crise se Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas atuassem com inde-

pendência, mas em harmonia, cada qual preservando suas competências, porém convergindo na defesa da vida e da responsabilidade na aplicação dos recursos públicos.

Naquela reunião, o governador e sua equipe apresentaram um cenário desafiador, amparado em dados de especialistas e de autoridades sanitárias. Ficava claro que medidas dramáticas seriam necessárias: restringir a circulação de pessoas, reorganizar a oferta de serviços públicos, expandir rapidamente a capacidade da rede de saúde e reforçar políticas de proteção social. Ao Tribunal de Contas colocava-se um desafio específico e monumental: como assegurar que as respostas do governo fossem céleres e eficazes, sem renunciar à legalidade, à transparência, à integridade, à eficiência e à responsabilidade fiscal na gestão dos recursos emergenciais?

Foi nesse contexto que o papel do Tribunal de Contas passou a ser refletido. De um lado, pairava o temor de que uma atuação excessivamente formalista pudesse não apenas engessar o gestor, mas retardar providências indispensáveis, especialmente na área de saúde. De outro, era evidente o risco de que a flexibilização generalizada de regras, sem controles proporcionais, abrisse espaço para irresponsabilidade fiscal, para corrupção, para superfaturamentos, além do risco de contratações mal estruturadas e do uso inadequado de recursos em um momento em que cada real se tornava crucial.

Dessa discussão emergiu um compromisso mútuo. O Poder Executivo assumiu a decisão política de pautar sua atuação pela ciência, pela transparência e pela priorização da proteção da vida, mesmo diante de eventuais custos políticos de curto prazo. O Tribunal de Contas, por sua vez, assumiu o compromisso de atuar como parceiro firme e exigente para orientar previamente, monitorar em tempo real, dialogar com os gestores e reduzir incertezas jurídicas, mas também responsabilizar com rigor os casos em que ficassem caracterizados dolo, fraude ou desvio de recursos públicos.

Naquela reunião, enquanto os cenários mais sombrios eram expostos, via-se, nos olhos e na postura de cada chefe de instituição, o esboço do dever que a história nos impunha. Para mim, tornou-se evidente que o TCE-ES deveria ocupar a linha de frente com determinação e coragem para enfrentar três riscos que poderiam comprometer o enfrentamento da crise: a desinformação e a resistência às evidências científicas, o risco de irresponsabilidade fiscal e o risco de corrupção nas contratações emergenciais.

Assim se configurou o que aqui se denomina o "dia zero" do combate à pandemia no Espírito Santo: não apenas uma data no calendário,

mas o momento em que as instituições centrais do Estado reconheceram a gravidade da crise, pactuaram um eixo comum de atuação e fixaram que o enfrentamento se faria sob dois pilares indissociáveis: a defesa da vida e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, preservando-se, na maior medida possível, o funcionamento da economia.

O TCE-ES deixou de ser percebido apenas como órgão que, no futuro, julgaria as contas daquele período e passou a ocupar, desde o início, lugar central na governança da crise, contribuindo para estabelecer parâmetros, reduzir incertezas jurídicas e garantir que a urgência não se convertesse em descontrole.

Em síntese, lideranças maduras, experientes e conscientes de seus papéis constitucionais souberam, naquele "dia zero", combinar independência e cooperação. Essa disposição para atuar de forma coordenada, sem abdicar da autonomia de cada instituição, foi um dos fatores que permitiram ao Espírito Santo responder à pandemia com relativa coesão, evitando tanto a paralisia quanto o descontrole.

A virada histórica daquele momento só foi possível porque, assentadas sobre uma base rara de estabilidade institucional, as principais lideranças do Estado, apoiadas em equipes motivadas, comprometidas com propósito público e tecnicamente qualificadas, souberam construir consensos em torno do essencial: proteger vidas, preservar a economia e agir com responsabilidade diante da maior crise sanitária de nossa geração.

3. O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NA GOVERNANÇA DA CRISE

A Constituição Federal atribui aos Tribunais de Contas a missão de exercer o controle externo da administração pública, zelando tanto pela legalidade quanto pela legitimidade e pela economicidade da gestão dos recursos públicos. Em tempos de normalidade, essa missão se concretiza por meio de auditorias, inspeções, julgamentos de prestações de contas, análises de atos de pessoal e de outros instrumentos próprios da atividade de controle. Em contexto de crise aguda, como a pandemia de covid-19, essas atribuições não apenas se mantêm, como se tornam ainda mais sensíveis e exigem novas formas de atuação, além de novos arranjos institucionais e da mobilização intensiva de equipes técnicas qualificadas.

O TCE-ES precisou, portanto, reinterpretar suas práticas à luz de quatro diretrizes centrais, que orientaram a atuação da instituição durante o período mais crítico da pandemia.

a) Fortalecer o caráter orientador do controle

Em situação de profunda incerteza, os gestores públicos demandavam parâmetros claros sobre como aplicar, de forma juridicamente segura, as novas normas emergenciais, as flexibilizações fiscais e os instrumentos de contratação excepcional. O Tribunal intensificou a emissão de notas técnicas, enunciados, comunicados e respostas a consultas, com linguagem acessível e foco nos problemas concretos enfrentados por Estado e municípios. Reuniões virtuais com prefeitos, secretários e equipes técnicas tornaram-se frequentes, criando um canal de comunicação contínuo entre o órgão de controle e os responsáveis pela execução das políticas públicas.

Esse papel orientador somente foi possível porque, por trás dos pronunciamentos institucionais, atuavam servidores motivados, não apenas comprometidos com o propósito de proteger o interesse público, mas tecnicamente preparados para traduzir o arcabouço jurídico em diretrizes práticas, tempestivas e aplicáveis à realidade dos gestores.

b) Priorizar o monitoramento concomitante e o foco em risco

O controle exercido exclusivamente a posteriori revelou-se insuficiente para o contexto. O TCE-ES passou a acompanhar, de modo concomitante, fluxos de receitas e despesas, contratos emergenciais, alterações orçamentárias e indicadores fiscais. A identificação precoce de sinais de alerta permitiu, em diversas situações, a emissão de recomendações e de determinações antes que problemas se consolidassem, conferindo maior capacidade preventiva à atuação do Tribunal.

Essa mudança de paradigma — do controle predominantemente posterior para o monitoramento orientado a risco — demandou o efetivo engajamento de conselheiros, de procuradores e de equipes altamente qualificadas, aptos a conjugar celeridade com elevada densidade técnica nas decisões realizadas.

c) Promover a cooperação com outras instituições de controle e justiça

A complexidade da crise exigiu atuação integrada. O Tribunal estabeleceu rotinas de troca de informações e de compartilhamento de achados de auditoria com o Ministério Público Estadual, com a Polícia Federal e com outros órgãos congêneres. Em determinadas frentes, especialmente no monitoramento de contratações emergenciais de grande vulto, essa articulação foi decisiva para conferir maior efetividade às ações de controle, evitar sobreposições e potencializar o alcance dos resultados.

Essa cooperação não se limitou às altas cúpulas institucionais. Ela foi operacionalizada, dia a dia, por equipes técnicas motivadas, que compartilhavam diagnósticos, cruzavam bases de dados, alinhavam metodologias de auditoria e construíam, em rede, respostas mais robustas aos riscos identificados, sempre orientadas por um propósito comum de proteção da vida e do erário.

d) Exercer o controle com observância da proporcionalidade e da excepcionalidade do cenário

A complexidade da crise exigiu atuação integrada. O Tribunal estabeleceu rotinas de troca de informações e de compartilhamento de achados de auditoria com o Ministério Público Estadual, com a Polícia Federal e com outros órgãos congêneres. Em determinadas frentes, especialmente no monitoramento de contratações emergenciais de grande vulto, essa articulação foi decisiva para conferir maior efetividade às ações de controle, evitar sobreposições e potencializar o alcance dos resultados.

Essa cooperação não se limitou às altas cúpulas institucionais. Ela foi operacionalizada, dia a dia, por equipes técnicas motivadas, que compartilhavam diagnósticos, cruzavam bases de dados, alinhavam metodologias de auditoria e construíam, em rede, respostas mais robustas aos riscos identificados, sempre orientadas por um propósito comum de proteção da vida e do erário.

4. REALINHAMENTO ESTRATÉGICO E FRENTES DE ATUAÇÃO DO TCE-ES EM 2020

A chegada da covid-19 obrigou o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo a revisitar, em tempo recorde, o seu plano de ação. A crise sanitária não alterou a missão constitucional da Corte, mas impôs uma mudança drástica de foco, de ritmo e de prioridades. O que estava desenhado para um exercício "normal" precisou ser reordenado para sustentar um ciclo de atuação em regime de prontidão, sem que se perdessem de vista os três grandes objetivos estratégicos do TCE-ES: garantir contas públicas equilibradas, contribuir para a efetividade das políticas públicas e preservar ambientes íntegros nos negócios governamentais.

Nesse contexto, o Tribunal passou a operar em torno de um conjunto enxuto de prioridades, capazes de orientar o esforço institucional durante a pandemia. Entre elas destacaram-se: (i) o enfrentamento decidido do estoque processual, com aceleração das instruções e dos julgamentos; (ii) o fortalecimento de uma política ativa de orientação aos gestores públicos, sobretudo diante das inovações legislativas e flexibilizações fiscais; e (iii) a criação de forças-tarefa para o acompanhamento intensivo da gestão fiscal, das contratações emergenciais e das principais políticas públicas sociais afetadas pela crise – em especial imunização, educação e medidas de segurança sanitária.

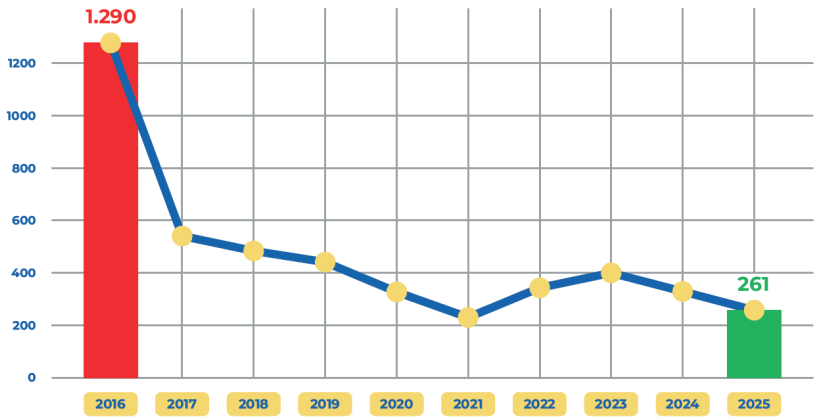
Esse realinhamento não foi apenas formal. Ele estruturou, na prática, sete grandes frentes de atuação que conferiram concretude ao papel do TCE-ES na governança da crise.

4.1 MUTIRÃO PARA DIMINUIÇÃO DO ESTOQUE PROCESSUAL

A primeira decisão estratégica foi atacar diretamente o estoque de processos acumulados. Em um cenário de emergência, permitir que milhares de feitos permanecessem dormitando nas gavetas significaria não somente ampliar a insegurança jurídica, mas comprometer a credibilidade do próprio controle. Além disso, com as restrições de circulação impostas pela pandemia, as equipes de auditoria tiveram sua atuação presencial severamente limitada, o que exigiu uma rápida reorientação do esforço institucional para atividades plenamente executáveis em ambiente digital.

Nesse contexto, o enfrentamento do acervo histórico passou a ser não apenas uma resposta conjuntural, mas uma decisão estratégica de longo alcance: reduzir significativamente o estoque para que, no pós-pandemia, ele deixasse de funcionar como obstáculo estrutural à tempestividade do controle externo. A combinação entre processo eletrônico, teletrabalho em larga escala e gestão por metas permitiu organizar um verdadeiro mutirão institucional. Gabinetes e unidades técnicas passaram a operar com foco explícito na redução do acervo, com definição de prioridades e metas individualizadas; para isso, houve monitoramento sistemático de desempenho. Segundo dados do e-TCEES, no biênio 2020/2021 – justamente os exercícios mais impactados pela pandemia –, o TCE-ES julgou 68,79% mais processos do que no biênio anterior. Em 2016, o trânsito em julgado de um processo levava, em média, 1.290 dias; em 2025, essa marca havia caído para cerca de 260 dias. Mesmo na comparação entre os biênios 2018/2019 e 2020/2021, observa-se uma redução expressiva de 32,91% dos prazos médios, de aproximadamente 787 dias para 592 dias, evidenciando que o aumento da produtividade veio acompanhado de maior tempestividade das decisões.

Gráfico 1 – Evolução do prazo médio de trânsito em julgado no TCE-ES (em dias, 2016-2025)



Fonte: Elaboração própria, com base em dados da Secretaria-Geral das Sessões e do sistema e-TCEES.

Mais do que "zerar filas", o mutirão tinha um sentido simbólico e prático: mostrar à sociedade e aos gestores que o TCE-ES não seria um

gargalo em meio à maior crise sanitária da história recente, mas um ator institucional capaz de responder com celeridade, técnica e responsabilidade.

4.2 POLÍTICA CONCENTRADA DE ORIENTAÇÃO AOS GESTORES PÚBLICOS

A segunda frente priorizada foi a intensificação da política de orientação. Em poucos meses, uma avalanche de normas excepcionais alterou profundamente o regime fiscal, as regras de licitações e dos contratos, os limites de gasto com pessoal e os instrumentos de gestão em saúde, assistência social e educação. Era natural que prefeitos, secretários e equipes técnicas se sentissem inseguros diante de tantas novidades.

O TCE-ES respondeu com uma estratégia de comunicação e capacitação contínua. Notas técnicas, comunicados, respostas a consultas e enunciados de entendimento foram elaborados com linguagem clara, além de focados em problemas concretos, servindo como guias práticos de atuação.

A Escola de Contas Públicas assumiu papel central nesse processo. Em curto espaço de tempo, migrou integralmente sua programação para o ambiente virtual, passou a oferecer webinários temáticos e criou séries especiais — como a dedicada às Teses de Direito Financeiro — que aproximaram gestores públicos, acadêmicos e membros do sistema de controle externo. A adoção da modalidade remota, nos anos de 2020 e 2021, possibilitou a ampliação significativa do alcance das ações de capacitação (106 ações educacionais on-line), com a participação de aproximadamente 20 mil servidores do Espírito Santo e de outros estados, ao mesmo tempo em que reduziu, de forma expressiva, os custos de custeio da política institucional de capacitação.

Essa política de orientação consolidou o Tribunal como parceiro estratégico dos gestores, sem abdicar da independência que caracteriza o controle externo.

4.3 FORÇA-TAREFA 1 – ACOMPANHAMENTO INTENSIVO DA GESTÃO FISCAL

A terceira frente estruturante foi a criação da Força-Tarefa 1, destinada ao acompanhamento intensivo da gestão fiscal do Estado e dos 78 municípios capixabas. A pandemia tensionou receitas, multiplicou gastos emergenciais

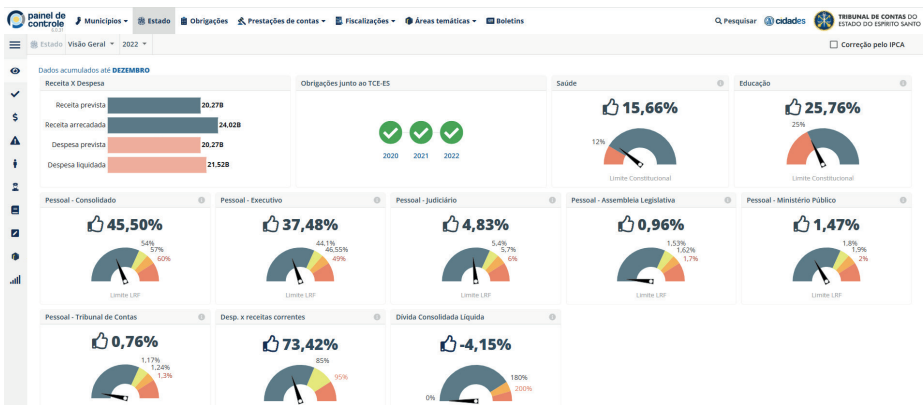
e exigiu medidas de socorro econômico e social. Era inevitável que a situação fiscal se tornasse um dos pontos nevrálgicos da crise.

A força-tarefa organizou um monitoramento permanente de indicadores fiscais, com especial atenção ao cumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, à trajetória da dívida, à execução de despesas em saúde e assistência social e às alterações orçamentárias promovidas em caráter excepcional.

Ferramentas digitais como o Controle Integrado de Dados do Espírito Santo - CidadES e, em seguida, o Painel de Controle foram fundamentais para essa atuação. A partir de bases de dados, alimentadas diretamente pelos jurisdicionados, a equipe técnica pôde acompanhar, em tempo quase real, o comportamento das contas públicas, identificar situações de risco e emitir alertas tempestivos. Mapas interativos mostravam, por exemplo, quais municípios estavam próximos ou acima dos limites de despesa com pessoal, permitindo atuação calibrada do Tribunal.

O resultado foi um controle fiscal mais preventivo e orientador, que contribuiu para preservar o equilíbrio das contas públicas em um dos períodos mais turbulentos da história recente. Em 2022, apenas Pedro Canário (Executivo) ultrapassou os limites de despesas com pessoal da LRF.

Figura 1 – Cumprimento dos principais limites da LRF e CF/88 pelo Estado do Espírito Santo (2022)



Fonte: Painel de Controle do TCE-ES (Espírito Santo, 2022).

4.4 FORÇA-TAREFA 2 – ACOMPANHAMENTO DOS CONTRATOS EMERGENCIAIS

A Força-Tarefa 2 voltou-se para o acompanhamento intensivo das contratações emergenciais realizadas no contexto da pandemia. A combinação de urgência, a pressão política e os grandes volumes de recursos poderia criar um ambiente propício a fraudes. Era imprescindível que o TCE-ES se fizesse presente, de maneira técnica e firme, nessa agenda sensível.

O grupo de trabalho mapeou e analisou as contratações emergenciais, realizadas pelo Estado e pelos municípios, com base em dados encaminhados via sistemas eletrônicos e em informações extraídas de portais de transparência e bancos de dados internos. Em 2020, o volume de recursos fiscalizados nessa frente ultrapassou R$ 200 milhões, somando gastos em aquisições de equipamentos, medicamentos, insumos hospitalares, serviços de engenharia e outras despesas diretamente relacionadas à covid-19.

A atuação da força-tarefa buscou não apenas identificar irregularidades consumadas, mas também detectar padrões de risco: contratações concentradas em poucos fornecedores, preços muito acima de referências de mercado, prorrogações sucessivas sem justificativa técnica. Sempre que necessário, o Tribunal emitiu recomendações, expediu medidas cautelares e articulou-se com o Ministério Público Estadual e com a Polícia Federal para aprofundamento de investigações.

4.5 FORÇA-TAREFA 3 – FISCALIZAÇÃO DO PROCESSO DE IMUNIZAÇÃO DA POPULAÇÃO

A campanha de imunização representava, naquele momento, o principal divisor de águas entre a contenção da pandemia e o prolongamento do sofrimento coletivo. Qualquer falha de logística, de informação ou de decisão significaria não apenas atraso na resposta pública, mas vidas expostas e, em última análise, perda de confiança da sociedade na capacidade do Estado de protegê-la. Por isso, a terceira força-tarefa temática do TCE-ES voltou-se à fiscalização de uma das políticas públicas mais decisivas do período: garantir que as doses disponíveis fossem armazenadas, distribuídas e aplicadas com eficiência, com transparência e com estrita observância dos critérios técnicos e normativos.

Na prática, a atuação do Tribunal revelou riscos concretos à efetividade da campanha. Durante as inspeções técnicas em unidades de armazenamento de imunizantes, foram identificadas estruturas que utilizavam geladeiras domésticas ou equipamentos inadequados para acondicionamento, sem controle apropriado de temperatura e sem sistemas mínimos de contingência. Em um cenário de escassez global de vacinas, esse tipo de falha não representava apenas um problema operacional, mas a possibilidade real de perda de doses essenciais à proteção da população. A equipe técnica avaliou, ainda, a existência e o funcionamento de geradores, a adequação dos equipamentos de refrigeração e a suficiência de protocolos destinados a evitar desperdícios por falhas na conservação.

A partir dessas constatações, o Tribunal atuou de forma orientadora e tempestiva, determinando aos gestores a adoção imediata de providências para a adequação das estruturas de armazenamento. Como resultado direto dessa atuação, os equipamentos inadequados foram substituídos, promovendo a melhoria do parque destinado ao armazenamento de imunizantes no Estado do Espírito Santo, com a consequente redução de riscos e o aumento da segurança operacional da campanha de imunização.

Em etapa posterior, o TCE-ES aprofundou a fiscalização por meio de análise de dados, mergulhando na base estadual de vacinação e examinando mais de 1,6 milhão de registros individuais de doses aplicadas. O cruzamento de informações permitiu identificar situações como aplicação de segunda dose fora do prazo recomendado, pessoas com dose em atraso e registros de vacinação de cidadãos fora dos grupos prioritários declarados. Com base nesses achados, foram expedidas recomendações à Secretaria de Estado da Saúde e às secretarias municipais, além do encaminhamento de informações qualificadas ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, para adoção de medidas nas esferas cível e criminal, quando cabível. A atuação contribuiu para correções rápidas de rumo e para o aprimoramento contínuo da governança da campanha de imunização, reforçando a integridade e a efetividade de uma política pública central para a superação da crise sanitária.

4.6 FORÇA-TAREFA 4 – FISCALIZAÇÃO DO RETORNO DAS AULAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS

A suspensão das aulas presenciais foi uma das medidas mais duras da pandemia, com impactos profundos sobre o aprendizado, sobre a saúde mental

e, principalmente, sobre as desigualdades sociais. Desde 2020, o TCE-ES acompanhava os esforços dos municípios para garantir atividades remotas, tendo identificado, por exemplo, que pouco mais de dois terços dos estudantes da rede pública chegaram a participar das atividades à distância e que uma parcela significativa dos municípios não ofereceu formação adequada aos professores para o ensino remoto.

Com a perspectiva de retorno gradual às aulas presenciais, em 2021, a Força-Tarefa 4 passou a avaliar a preparação das redes públicas para esse novo momento. Foram levantadas informações sobre protocolos sanitários, adequação da infraestrutura física das escolas, disponibilidade de equipamentos de proteção, transporte escolar e estratégias de recomposição de aprendizagem.

O foco da fiscalização não se restringiu a apontar falhas, mas também a identificar boas práticas que pudessem ser replicadas. Ao final, o Tribunal emitiu recomendações estruturantes aos municípios e ao Estado, orientando desde a organização de calendários híbridos até a necessidade de diagnóstico da defasagem educacional e de reforço escolar para os estudantes mais vulneráveis.

4.7 FORÇA-TAREFA 5 – FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO DAS MEDIDAS DE SEGURANÇA SANITÁRIA

Por fim, a Força-Tarefa 5 dedicou-se a fiscalizar o cumprimento das medidas de segurança sanitária previstas nos decretos estaduais e municipais. Em momentos críticos da pandemia, especialmente durante o período de quarentena decretado em 2021, não foram raros os casos de normativos locais que flexibilizavam, de forma indevida, as restrições definidas pelo governo estadual.

O TCE-ES analisou a compatibilidade de atos normativos municipais com a matriz de risco e com as normas estaduais, determinando, em casos específicos, a revogação ou a alteração de decretos que permitiam o funcionamento de atividades econômicas em desacordo com a quarentena.

Além da avaliação normativa, o Tribunal exigiu que os 78 municípios passassem a registrar formalmente as ações de fiscalização realizadas – equipes em campo, autos lavrados, interdições e outras medidas voltadas à redução de aglomerações –, produzindo relatórios periódicos assinados pelas equipes responsáveis.

Essa atuação reforçou a mensagem de que a legalidade das medidas de restrição não é apenas questão de forma, mas componente essencial da proteção à vida e da equidade na aplicação dos sacrifícios impostos à população.

Ao articular mutirão processual, orientação intensiva e forças-tarefa especializadas, o TCE-ES converteu o realinhamento estratégico de 2020 em uma agenda concreta de atuação. A pandemia não paralisou o Tribunal; ao contrário, acelerou sua transformação em uma Corte de Contas digital, orientadora e capaz de responder, com alta performance, aos desafios de uma crise sem precedentes.

5. DO ANALÓGICO AO DIGITAL: A JORNADA DE INOVAÇÃO DO TCE-ES

A forma como o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo respondeu à pandemia não pode ser compreendida sem que se observe a transformação institucional vivida pela Corte ao longo da última década. A crise sanitária encontrou um Tribunal que vinha abandonando o modelo predominantemente analógico, centrado em processos físicos, com foco excessivo na formalidade e com baixa integração tecnológica, para se afirmar como uma organização pública digital, guiada por planejamento estratégico de longo prazo e por uma visão contemporânea de governança e controle externo.

Essa jornada de inovação foi orientada por um marco conceitual bem definido, consubstanciado nos focos, nos princípios e nos ciclos estratégicos do controle externo. Em síntese, buscou-se reposicionar o TCE-ES como guardião da gestão fiscal responsável, da efetividade das políticas públicas e da integridade, além da competitividade do ambiente dos negócios governamentais, dotando-o de capacidade institucional para exercer supervisão qualificada, bem como produzir visão analítica e previsão prospectiva sobre riscos e tendências futuras (Chamoun, 2019).

5.1 UM TRIBUNAL ANALÓGICO EM CRISE (1957–2011)

Por décadas, o TCE-ES funcionou de acordo com um padrão típico do controle externo tradicional: processos físicos volumosos, armários abarrota-

dos, tramitações lentas e fragmentadas, foco predominante na verificação formal da legalidade e pouca articulação com os resultados das políticas públicas. A ausência de metas institucionais claras, de indicadores de desempenho e de uma política de comunicação estruturada dificultava a compreensão, pela sociedade, do papel e do valor público do Tribunal.

Esse ambiente alimentava a intempestividade na instrução e no julgamento das contas, reforçava uma cultura de resistência ao controle contemporâneo e contribuía para uma crise de imagem. O Tribunal existia, mas não projetava plenamente seu potencial como guardião do setor público. Era necessário romper com essa inércia e reorganizar a atuação do controle externo à luz dos desafios do século XXI.

5.2 DOIS CICLOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO (2010-2015 E 2016-2023)

A virada começou com a adoção de ciclos de planejamento estratégico sucessivos, que passaram a orientar decisões, projetos e alocação de recursos. O primeiro ciclo, correspondente aproximadamente ao período 2010-2015, introduziu a lógica do planejamento como prática institucional, com definição de missão, de visão, de objetivos estratégicos e de indicadores. Foi nesse momento que o Tribunal iniciou sua transição do papel exclusivo de órgão de supervisão para o de instituição de aprimoramento da governança pública, capaz de influenciar a qualidade das políticas públicas e a sustentabilidade das finanças estatais.

O segundo ciclo, compreendido entre 2016 e 2023, aprofundou, de forma decisiva, essa transformação ao incorporar, de maneira explícita, a matriz teórica dos três focos estratégicos do controle externo: o controle da gestão fiscal, dos negócios governamentais e do desempenho das políticas públicas. Essa abordagem reposicionou o Tribunal para além da supervisão tradicional do setor público, conferindo-lhe capacidade de produzir visão sistêmica sobre a ação governamental — identificando o que funciona e o que não funciona — e de antecipar tendências e riscos futuros capazes de comprometer a sustentabilidade fiscal, a integridade das contratações e a efetividade das políticas públicas.

Nesse período, consolidou-se um conjunto consistente de capacidades institucionais que reposicionou o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo em patamar superior de maturidade organizacional. A plena

implantação do processo eletrônico, aliada ao ganho expressivo de tempestividade e ao controle sistemático de prazos e metas, não somente fortaleceu a segurança jurídica das decisões, mas também ampliou a previsibilidade da atuação do controle externo. Paralelamente, a capacitação e a orientação elevaram a qualidade das análises e a capacidade de diálogo com os gestores públicos. O uso intensivo da tecnologia da informação, da análise de dados e da inteligência artificial permitiu ao Tribunal avançar para um modelo de atuação mais preventivo e orientado a risco, ampliando o auxílio à gestão pública e a avaliação do desempenho das políticas públicas. Esse conjunto de avanços foi acompanhado pela expansão de ferramentas de transparência e de controle social, além do reconhecimento nacional do TCE-ES como referência em inovação, em governança e em controle externo contemporâneo.

O organograma, aprovado ao final de 2019 (Chamoun, 2021), buscou refletir essa visão institucional: menos compartimentos estanques e mais núcleos temáticos integrados em torno dos grandes focos de atuação do controle externo. Ao alinhar estrutura organizacional, planejamento estratégico e uso intensivo de tecnologia, o Tribunal criou as condições necessárias para atuar de maneira coordenada, especializada e responsiva, modelo que se mostraria decisivo para a elevada capacidade de adaptação e de entrega demonstrada nos anos subsequentes.

5.3 O PLANO ESTRATÉGICO 2024-2037: RUMO AOS 80 ANOS DO TCE-ES

O Plano Estratégico 2024–2037 consolida, em horizonte de longo prazo, as capacidades institucionais que se mostraram decisivas durante a pandemia, organizando a atuação do TCE-ES em torno de um Mapa Estratégico orientado à geração de valor público para a sociedade. Importa registrar que não há contradição entre os marcos: a matriz dos três focos estratégicos — controle da gestão fiscal, dos negócios governamentais e do desempenho das políticas públicas — orientou, em 2019, a reorganização institucional e a aprovação do novo organograma; já o Planejamento Estratégico lançado ao final de 2023, vigente no ciclo 2024–2037, ampliou essa matriz ao explicitar quatro objetivos estratégicos, incorporando, de modo mais nítido, a dimensão da governança como vetor próprio de atuação finalística.

O primeiro deles é garantir a credibilidade das contas públicas e a sustentabilidade fiscal, reafirmando a centralidade da responsabili-

dade fiscal como condição indispensável para a continuidade das políticas públicas e para a preservação da confiança da sociedade nas instituições. O segundo objetivo consiste em fomentar a integridade, a eficiência e a sustentabilidade nos negócios governamentais, com ênfase na prevenção de irregularidades, na qualificação das contratações públicas e na promoção de ambientes éticos e competitivos nas relações entre o Estado e o setor privado.

O terceiro objetivo estratégico é contribuir para a efetividade das políticas públicas, reforçando a compreensão de que o controle externo deve avaliar não apenas a conformidade dos atos administrativos, mas também os resultados concretos entregues à população. O quarto objetivo é induzir a governança, a transparência e a responsabilidade na gestão pública, reconhecendo o papel do Tribunal como agente indutor de boas práticas, de prestação de contas qualificada e de fortalecimento institucional do setor público.

Esses quatro objetivos finalísticos se apoiam, na perspectiva interna, no compromisso de garantir a excelência do sistema de governança do TCE-ES, reconhecendo que a capacidade de gerar valor público depende, em primeiro lugar, de uma organização interna sólida, com processos bem estruturados, de uma liderança estratégica, de uma gestão por resultados, do uso intensivo de tecnologia e de uma cultura institucional orientada à inovação, à aprendizagem contínua e à cooperação.

Ao projetar um horizonte de 14 anos, até o momento em que o Tribunal completará 80 anos de existência, o Plano Estratégico 2024–2037 consolida as transformações iniciadas nos ciclos anteriores e estabelece um compromisso intergeracional com a modernização permanente do controle externo. O Mapa Estratégico funciona, assim, como elo entre passado, presente e futuro, assegurando coerência entre a estrutura organizacional, as prioridades institucionais e a missão de maximizar a geração de valor público para a sociedade capixaba.

5.4 CONSTRUÇÃO DO ECOSSISTEMA DIGITAL: CIDADES, E-TCEES E PAINEL DE CONTROLE

A jornada do analógico ao digital se materializou, sobretudo, na construção de um ecossistema digital integrado. Três pilares se destacam nesse percurso:

- o e-TCEES, que viabilizou o processo eletrônico em todas as fases, do protocolo à apreciação em plenário, eliminando o papel como suporte físico central da atividade de controle;
- o CidadES, plataforma de coleta e integração de dados dos jurisdicionados, que transformou as remessas de informações em insumo para painéis, estudos e alertas automáticos;
- o Painel de Controle, ambiente público de visualização de dados que reúne informações fiscais, orçamentárias e de políticas públicas em áreas como saúde, educação, assistência social, obras, contratações, previdência, entre muitos outros.

A plataforma Controle Informatizado de Dados do Espírito Santo (CidadES) é um sistema eletrônico destinado à remessa, à recepção e ao processamento das prestações de contas e dos demais dados estruturados jurisdicionados.

O sistema CidadES, com seus diversos módulos — Prestação de Contas Mensal, Prestação de Contas Anual, Ato de Pessoal e Admissão, Folha de Pagamento, Contratação, Concessão de Aposentadoria, Reserva e Reforma — possibilitou a constituição do maior e mais confiável banco de dados da administração pública no âmbito do Estado do Espírito Santo.

As informações estruturadas, encaminhadas mensalmente ao Tribunal, alimentam o Painel de Controle, principal ferramenta de fiscalização dos órgãos públicos capixabas. Por meio dessa plataforma, são disponibilizados, de forma acessível e sistematizada, dados relacionados à gestão orçamentária, fiscal, previdenciária, patrimonial, de pessoal e de contratações, bem como informações sobre políticas públicas nas áreas de educação, saúde, assistência social, segurança, saneamento básico, meio ambiente, entre outras.

Figura 2. Painel de Controle



Fonte: Painel de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES)

Nesse contexto, o CidadES e o Painel de Controle viabilizam o alcance de três objetivos estratégicos fundamentais para o setor público e para a sociedade:

- o aperfeiçoamento contínuo da governança pública, ao oferecer aos gestores dados tempestivos, regulares e confiáveis, para a tomada de decisões com base em evidências;
- o fortalecimento do controle social, ao ampliar o acesso do cidadão a informações relevantes sobre a administração do seu município, de forma descomplicada e transparente;
- o aprimoramento do controle externo da administração, ao permitir que as fiscalizações e as auditorias sejam realizadas com celeridade e com precisão, a partir de critérios técnicos como materialidade, risco, relevância, urgência, oportunidade.

Essas ferramentas não foram criadas apenas para "modernizar" procedimentos. Elas viabilizaram, na prática, a atuação em tempo quase real, a ampliação do controle social e a reconfiguração da relação entre Tribunal, jurisdicionados e cidadãos. Servidores e gestores passaram a dispor de instrumentos para monitorar o cumprimento de metas, limites e prazos; a sociedade ganhou acesso facilitado a dados antes dispersos em sistemas técnicos e relatórios especializados.

5.5 FISCALIZAÇÃO DIGITAL EM TEMPO REAL: TECNOLOGIA, DADOS, IA E PESSOAS

O processo de inovação vivenciado pelo TCE-ES abriu caminho para um modelo de fiscalização digital, alinhado à ideia de que o controle externo deve combinar supervisão, visão e previsão – isto é, não apenas examinar o passado, mas compreender o presente e antecipar riscos futuros.

Essa mudança repousa em três vetores:

- Tecnologia da informação e análise de dados: uso intensivo de painéis interativos, cruzamento de bases fiscais, de pessoal e de políticas públicas, algoritmos de detecção de outliers e indicadores sintéticos de risco.
- Inteligência artificial e automação: desenvolvimento de soluções capazes de automatizar tarefas repetitivas – como triagem de processos, leitura de documentos padronizados e identificação preliminar de inconsistências –, liberando tempo das pessoas para atividades de maior complexidade.
- Pessoas e cultura organizacional: investimento contínuo na formação de membros, auditores e servidores, com foco em controle e governança pública, análise de dados, avaliação de políticas públicas e inovação, além da construção de uma cultura interna orientada a resultados e à cooperação com outros órgãos de controle.

Nesse modelo, o Tribunal deixa de ser apenas um revisor tardio de atos administrativos para atuar como supervisor do setor público, produtor de visão sistêmica sobre a atuação governamental e emissor de alertas prospectivos sobre tendências e riscos que podem comprometer a sustentabilidade das contas públicas e a efetividade das políticas.

Figura 3. Modelo do controle externo do futuro: ação rápida, atuação decisiva e resultados relevantes para a sociedade



Fonte: elaboração própria.

A jornada de inovação não se resume a um discurso de modernização. Ela produziu resultados concretos, mensuráveis e perceptíveis para o sistema de controle externo e para a sociedade capixaba.

No âmbito do TCE-ES, a fiscalização digital pode ser entendida como o uso integrado de tecnologias, de dados e de automação para analisar atos, processos e bases de informações dos jurisdicionados, reduzindo a dependência exclusiva de leituras manuais e ampliando a capacidade institucional de enxergar riscos, inconsistências e padrões em tempo real — ou próximo disso. Trata-se de um modelo que combina escala e velocidade (máquina) com discernimento e julgamento (pessoas), deslocando energia humana para aquilo que é complexo, sensível e de maior impacto.

Os benefícios desse modelo, observados na prática, são expressivos. Em primeiro lugar, há um aumento da capacidade fiscalizatória: a cobertura passa a ser contínua e sistemática, com ganho exponencial de escala e maior presença do Tribunal nos entes jurisdicionados, inclusive com detecção de erros e irregularidades que tenderiam a escapar em amostras exclusivamente manuais. Em segundo lugar, fortalece-se a atuação preventiva, com alertas automatizados que permitem correção antes do dano, reduzindo retrabalho e desperdícios. Em terceiro, há economia de tempo e

de esforço, com automação de tarefas repetitivas e redução de autuações desnecessárias, além de diminuir o tempo de tramitação processual.

Há ainda um ganho institucional decisivo: a padronização de critérios. Regras e validações automatizadas reduzem variações interpretativas, aumentam a qualidade e a segurança jurídica das manifestações, ampliam a transparência e a previsibilidade dos entendimentos e permitem a rastreabilidade digital de critérios e jurisprudência. Complementarmente, a fiscalização digital melhora a compreensão do trabalho do Tribunal, por meio de painéis temáticos e métricas acessíveis, que qualificam as análises, favorecem a transparência ativa e estimulam o controle social — sem depender, exclusivamente, do rito formal de notificações.

Do ponto de vista operacional, a fiscalização digital se materializa em um conjunto de funcionalidades estruturantes. Uma delas é a aplicação de validações nas prestações de contas (contábeis, fiscais, de pessoal, contratações etc.), com recepção de dados em formato estruturado, permitindo verificação automática e eventual rejeição quando requisitos não são atendidos, o que eleva a qualidade da base informacional e evita "contaminação" por dados incompletos. Outra frente é a execução de regras de negócio (Pontos de Controle) sobre bancos internos e externos, cujos resultados servem para gerar peças, sinalizar atos para apuração de inconsistências, evidenciar erros formais passíveis de correção prévia e detectar irregularidades relevantes (por exemplo, acumulações ilícitas, teto remuneratório, requisitos admissionais e concessões).

A partir desse ecossistema de dados e de regras, abre-se espaço para um salto qualitativo: a geração de minutas de peças processuais e o apoio inteligente ao controle e à inteligência artificial.

Por fim, há um efeito estruturante — e talvez o mais relevante — desse modelo para o aprimoramento do setor público: a indução de padrões de governança em escala estadual. À medida que o Tribunal desenvolve plataformas e sistemas de controle e de monitoramento, cria-se uma exigência objetiva de que os órgãos e as entidades públicas adequem seus próprios métodos e rotinas administrativas para produzir e para encaminhar informações estruturadas, tempestivas e consistentes. Tais informações abrangem dados de gestão orçamentária e fiscal, previdenciária, patrimonial, de pessoal e de contratações, bem como indicadores de políticas públicas em áreas como educação, saúde, assistência social, segurança, saneamento básico, meio ambiente, entre outras.

Esse movimento, com o propósito de elevar o padrão de governança do Estado, produz um ganho coletivo de grande magnitude: estruturas de diferentes portes passam a organizar rotinas internas, definir responsabilidades, respeitar prazos e qualificar a integridade de seus registros. E fazem isso não apenas para "prestar contas", mas, sobretudo, para governar melhor.

O resultado é uma padronização progressiva — e virtuosa — de processos e práticas de gestão, que eleva a qualidade da administração pública capixaba como um todo e reforça a capacidade do Estado de planejar, de executar e de avaliar políticas com base em dados confiáveis, comparáveis e orientados a resultados. Trata-se de um legado institucional duradouro, capaz de moldar positivamente o desempenho governamental.

6. CONCLUSÃO: CINCO ANOS DEPOIS - O "DIA ZERO" E O TRIBUNAL DE CONTAS DO FUTURO

Seis anos depois daquele março de 2020, quando o Espírito Santo viveu o seu "dia zero" do combate à covid-19, é possível compreender com mais clareza o que estava em jogo para as instituições públicas. A pandemia foi, ao mesmo tempo, uma tragédia humana de proporções inéditas e um teste de estresse para a governança estatal: exigiu respostas imediatas, mobilização de recursos em escala e decisões sob incerteza, com risco real de colapso sanitário, social, fiscal e econômico. Nesse cenário, ao Tribunal de Contas colocava-se um dever inafastável: contribuir para que o Estado agisse com celeridade e eficácia, sem renunciar à legalidade, à transparência, à integridade, à eficiência e à responsabilidade fiscal na gestão de recursos emergenciais.

A experiência capixaba demonstrou que o controle externo pode ser parte da solução quando assume sua função constitucional de forma contemporânea. O que se viu não foi a substituição do controle pela complacência, mas a conjugação de parceria firme e exigente com rigor responsabilizador quando presentes dolo, fraude, erro grosseiro ou desvio de finalidade. A atuação orientadora, o monitoramento concomitante e a cooperação interinstitucional não reduziram o grau de responsabilidade; ao contrário, aumentaram a efetividade do controle ao antecipar riscos, ao corrigir rumos e ao preservar o interesse público em tempo útil — quando a sociedade mais dependia do Estado.

Esse desempenho, porém, não nasceu do improviso. A pandemia funcionou como acelerador de uma transformação já em curso e, ao mesmo tempo, como prova decisiva de sua maturidade. A robustez de suas bases de dados e a existência de painéis e de instrumentos de monitoramento deram suporte a um modelo de fiscalização mais preventivo, orientado a risco, capaz de enxergar rapidamente gargalos, inconsistências e pontos críticos na execução das políticas emergenciais.

O realinhamento estratégico de 2020 e a organização de frentes específicas de atuação traduziram essa prontidão institucional em entrega concreta. Ao colocar equipes em campo — e em dados — para acompanhar gestão fiscal, contratações emergenciais, vacinação e outras políticas sensíveis, o Tribunal cumpriu seu dever de proteger a sociedade em duas dimensões complementares: a proteção da vida, pela qualificação e pela vigilância das respostas públicas, e a proteção do erário, pela prevenção de desperdícios e pelo enfrentamento do oportunismo que crises tendem a atrair. O resultado foi um controle externo mais útil, mais presente e mais tempestivo, com capacidade de orientar o gestor responsável e, simultaneamente, sinalizar e interromper práticas incompatíveis com a integridade pública.

A leitura de longo prazo confirma que esse movimento se harmoniza com a própria noção de "Tribunal de Contas do futuro". Um Tribunal relevante no século XXI não se limita ao papel de supervisor do passado; ele combina supervisão com visão sistêmica de governos e capacidade de antecipação de crises. Ele se estrutura para produzir resultados relevantes para os cidadãos, utilizando tecnologia, dados e inteligência artificial para automatizar o trabalho repetitivo e liberar energia humana para aquilo que exige julgamento, ponderação e responsabilidade. Ele induz governança, fortalece transparência, estimula integridade e preserva sustentabilidade fiscal — porque compreende que políticas públicas efetivas dependem de contas públicas críveis.

Por isso, a principal lição "cinco anos depois" é simples e exigente: crises não suspendem a Constituição; elas a colocam à prova. Foi nessa prova que o TCE-ES encontrou sentido prático para sua jornada do analógico ao digital. A pandemia não paralisou o Tribunal; ao contrário, abreviou seu encontro com a alta performance institucional e evidenciou que planejamento, governança, tecnologia e pessoas qualificadas não são adornos administrativos — são infraestrutura de Estado. Se o "dia zero" exigiu decisão e coragem, o período posterior exige permanência: consoli-

dar a cultura de resultados, aprimorar continuamente a fiscalização digital, fortalecer a governança de dados e manter o controle externo fiel ao seu dever maior — assegurar que, mesmo sob pressão extrema, a ação pública permaneça legítima, íntegra, transparente e efetiva.

REFERÊNCIAS

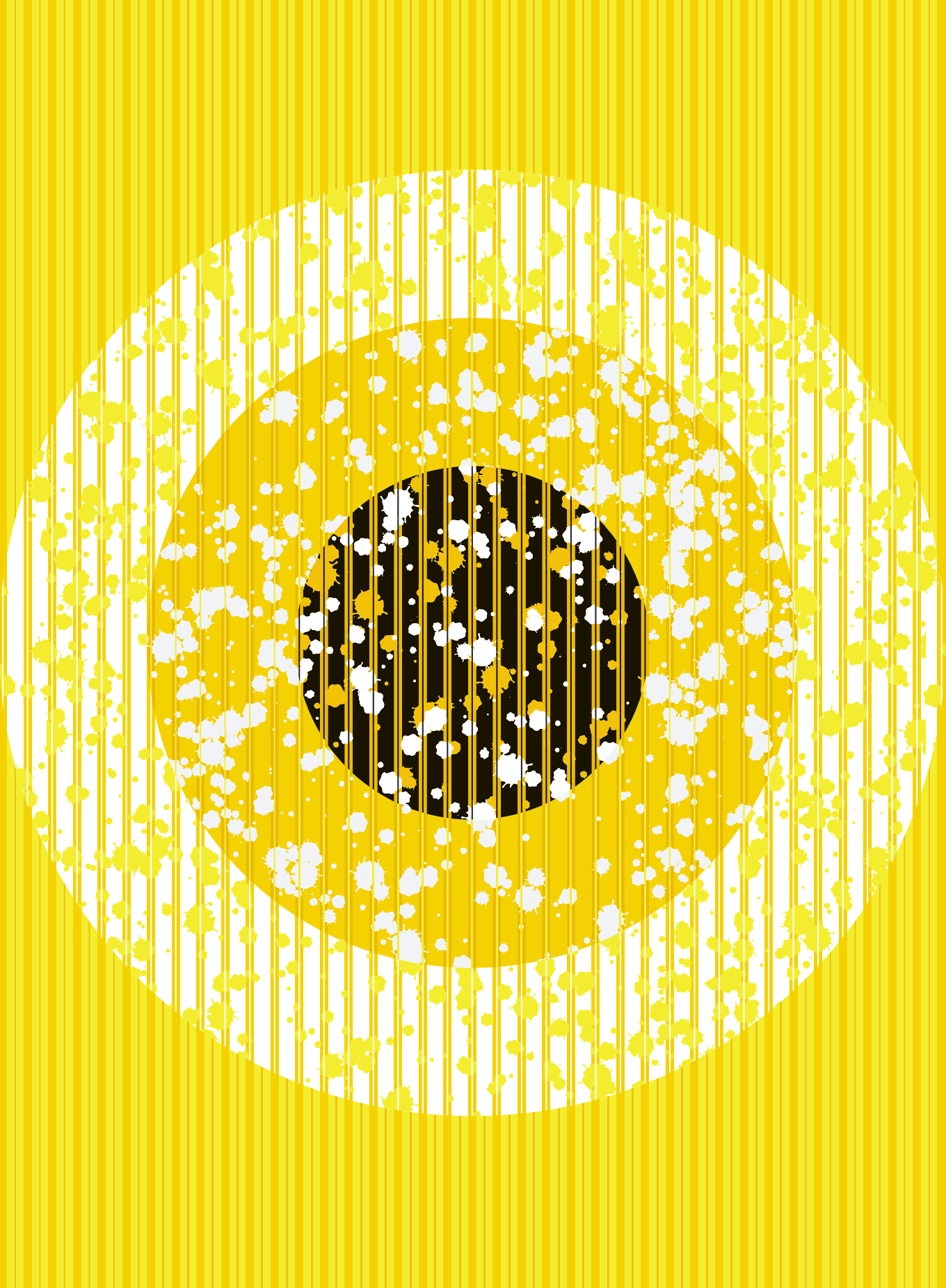
BRASIL. Ministério da Economia. **Relatório de despesas da União com o enfrentamento da covid-19**. Brasília: Tesouro Nacional, 2023. Disponível em: https://www.tesourotransparente.gov.br. Acesso em: 9 jan. 2026.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: LIMA, Ediberto Carlos Pontes (org.). **Tribunal de Contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 326-332.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. TCE-ES: a Corte de Contas que a pandemia não parou. In: LIMA, Ediberto Carlos Pontes (coord.). **Os tribunais de contas, a pandemia e o futuro do controle**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Figura 1 - Organograma do TCE-ES, conforme Emenda Regimental nº 011, de 19 dez. 2019, p. 507.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Saúde. **Boletim Epidemiológico da covid-19**: - Semana Epidemiológica 52/2022. Vitória: SESA, 2022. Disponível em: https://coronavirus.es.gov.br/. Acesso em: 9 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Painel de controle**: visão geral do Estado (2022). Vitória: TCE-ES, 2022. Disponível em: https://paineldecontrole.tcees.tc.br/estado/2022/visaoGeral. Acesso em: 09/01/2026.



Edmar Moreira Camata
Mirian Porto do Sacramento

A transparência dos dados de saúde no combate à corrupção

Edmar Moreira Camata

Secretário de Controle e Transparência no Governo do Estado do Espírito Santo. Mestrando em Políticas Anticorrupção pela Universidad de Salamanca, Espanha. Especialista em Gestão Pública e Gestão Integrada de Segurança Pública.

Mirian Porto do Sacramento

Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória – FDV. Graduada em Direito e Administração. Especialista em Controle e Finanças. Ocupou o cargo de Subsecretária de Transparência do Estado do Espírito Santo.

1. INTRODUÇÃO

Para além de todo e qualquer prenúncio, o mundo, a partir de março de 2020, tornou-se imprevisível e desafiador, tanto para as pessoas como para as empresas e o poder público. No caso dos gestores públicos, além de experienciar a árdua luta diária da sociedade pela vida, tiveram que conviver com outra batalha: a infodemia travada nas redes sociais.

Estudo realizado pelo Avaaz (2020) – uma rede de mobilização social global através da internet – concluiu que as informações falsas, no Brasil, além de se propagarem para muitos destinatários, ainda são levadas a sério por uma parcela maior de pessoas que em outros locais do planeta. Ao menos 94% dos brasileiros viram uma das notícias falsas sobre o coronavírus mostradas na pesquisa e 73% desses acredita que pelo menos um dos referidos conteúdos seja verdadeiro – ou provavelmente verdadeiro – seguido de 65% dos estadunidenses e 59% dos italianos.

Considerando que parte relevante dessas notícias falsas atinge questões centrais na luta contra a pandemia, como a importância da prevenção, a partir de medidas de isolamento, do uso de máscaras e da aplicação de vacina, e do tratamento da covid-19, podemos entender que o papel do poder público durante a pandemia, no Brasil, torna-se ainda mais desafiador. Ainda que consiga ser eficiente no seu papel, o poder público luta contra uma parcela da sociedade convencida de que as saídas para a pandemia são diversas daquelas por ele sugeridas, com base em leituras que chegam – também de forma viral – por meio das redes sociais. É claro que estamos falando de um fenômeno global, mas, infelizmente, por razões diversas (parte delas explicada no estudo citado), esses acontecimentos são mais significativos no Brasil.

Nesse caminho, a tarefa dos gestores responsáveis, em uma pandemia, que seria a de adotar estratégias rápidas contra o vírus SARS-CoV-2, ganhou exigências adicionais: a comunicação com a sociedade, a transparência e a disponibilização imediata de informações oficiais confiáveis – itens que se tornaram imprescindíveis ao dia a dia da luta contra o novo coronavírus.

Enquanto em alguns países (Bastos; Rodrigues; Esteves, 2021, p. 72), como Coreia do Sul, Taiwan e Israel, a tecnologia tem sido usada com frequência e êxito para a análise de risco de contaminação e para o georreferenciamento da população durante a pandemia, no Brasil, embora também

haja emprego – menos intensivo – de tecnologia, há dificuldades para convencer a população sobre o básico: a utilização de máscaras e a necessidade de reduzir a circulação de pessoas como forma de frear o contágio. Claramente se percebe que o comportamento de parcela da sociedade é influenciado por discursos de viés político, e não científico.

Por fim, importante registrar que, para além do investimento em transparência, o controle interno precisou ser reinventado para atuação em pandemia, de forma preditiva, preventiva e concomitante, como se verá adiante.

2. CONTROLE INTERNO, COMPRAS EMERGENCIAIS E PANDEMIA

O controle interno da administração pública, por fatores diversos, figura como investimento acertado para a melhoria do ambiente de contratações públicas, e o reconhecimento de sua importância é ascendente. É um relevante remédio contra a corrupção, e fomenta a transparência. Organizado, pode prevenir desvios e, com o uso da tecnologia, ser preditivo. Seu custo é infinitamente menor que o de grandes operações de repressão ao desvio de recursos públicos e seu potencial na prevenção de irregularidades, quando devidamente estruturado, justifica o investimento.

Desde a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção[1], momento em que, pela primeira vez, se construiu um acordo verdadeiramente global sobre o tema, vinculando os países e tratando a corrupção de forma ampla, sob todas as suas formas, o controle interno vem assumindo protagonismo próprio.

> Artigo 6º: 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção.2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1º do presente artigo a independência necessária, de conformidade

> com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções (UNODC, 2003).

Ordinariamente, o controle interno pode atuar de diversas formas nas contratações públicas, e está estruturado de maneira heterogênea nos três níveis de governo – não seguindo um padrão no Brasil –, sendo as estruturas municipais as que adotam, em regra, modelos menos maduros e, consequentemente, com maior probabilidade de falhas quando se fala na prevenção a irregularidades.

Estruturalmente, para que o leitor possa entender, uma tendência é a utilização, no controle interno, do Modelo de Três Linhas (THE INSTITUTE OF INTERNATIONAL AUDITORS, 2020). Em que pese não ser o objetivo do presente capítulo a análise dos modelos de controle interno – pela limitação do estudo e pela extensão do debate –, é importante apresentar essa tendência, que se inclina a ser utilizada pela gestão pública, por facilitar a melhoria da governança e do gerenciamento de riscos. O modelo das Três Linhas, desenvolvido pelo Instituto Internacional de Auditores2, está em plena implementação no estado do Espírito Santo, com previsão legal (Espírito Santo, 2017):

> Art. 3º, II – Sistema de Controle Interno: conjunto de órgãos, funções e atividades, no âmbito do Poder Executivo, articulado por um órgão central e orientado para o desempenho do controle interno e o cumprimento das finalidades estabelecidas em lei, tendo como referência o modelo de Três Linhas de Defesa; (Lei Complementar nº 856/2017).

Consequência direta desse caminho apoiado no Modelo de Três Linhas é o empoderamento, cada vez maior, de unidades existentes no interior de cada órgão e secretaria, para atuarem, por exemplo, realizando avaliações prévias de instrução processual nas contratações públicas e ações de controle que antes ou eram realizadas pela própria auditoria, ou não estavam sujeitas a controle. Importante esse registro para mostrar que a audito-

ria interna passa a ter, cada vez mais, a relevante função de desenhar todo esse sistema de controle – de forma que gere resultados – e acompanhar sua efetividade, e não mais atuar individualmente em cada um dos processos. É um processo de empoderamento das instâncias de gestão, acompanhado de uma responsabilidade a ser monitorada de perto pela auditoria interna, cuja função de terceira linha passa a ser mais visível, seguindo a efetividade de todo o sistema de controle.

Essa contextualização é importante para que se entenda – o leitor e o cidadão – que, na administração pública, assim como em empresas, o controle interno não tem o objetivo de estar presente em todos os lugares, atuando concomitantemente em todos os processos de compras (o que seria humanamente impossível e institucionalmente equivocado), tampouco teria o controle interno o interesse em substituir o gestor em suas decisões. Nas compras públicas, por exemplo, a atuação do controle se dá por alçadas – em geral – e dependerá do valor da contratação, da relevância e do risco envolvido. Mais à frente explicaremos como parte do êxito obtido pelo Espírito Santo se deveu a uma rápida leitura de que, excepcionalmente durante a pandemia e, portanto, durante as contratações emergenciais dela derivadas, o controle interno deveria atuar diuturnamente em ações de controle, de forma a evitar ao máximo qualquer mácula sobre contratações tão relevantes para o combate à pandemia.

O outro ponto de apoio dessas importantes ações de gestão da pandemia – a transparência – também é foco neste capítulo, com o objetivo de discutir e apresentar o êxito do estado do Espírito Santo quanto ao tema, tendo atingido a primeira colocação nas metodologias aplicadas pela Transparência Internacional – Brasil (2020) e pela Open Knowledge Brasil (2021). Sublinha-se que o Espírito Santo passou a liderar também o Ranking Escala Brasil 360º, da Controladoria Geral da União (2020), a partir de análise baseada no cumprimento das exigências da Lei de Acesso à Informação (Brasil, 2005), sendo o único estado a liderar as três avaliações.

Embora não seja voltado à transparência de dados da pandemia, mas também envolto no contexto do favorecimento ao controle social, o índice de Transformação Digital e Integridade acaba de ser divulgado pela Transparência Internacional Brasil (2021), com foco na avaliação da maturidade das iniciativas digitais implementadas por governos estaduais voltadas à garantia de integridade. O estado do Espírito Santo recebeu a notícia de que é um dos estados que obteve melhores resultados.

Evidenciar como essa priorização da transparência foi importante e gerou resultados, especialmente em termos de controle social e confiança nas instituições, em um momento tão delicado como a pandemia de covid-19, exige entender como é a atuação do controle interno e quais as peculiaridades de sua atuação, no caso do Espírito Santo, a partir de um redesenho feito rapidamente para proteger as compras públicas e facilitar o acompanhamento da sociedade e dos órgãos de controle externo – que contou com o diálogo e a articulação não apenas da área da saúde, mas também da Procuradoria-Geral do Estado, do Tribunal de Contas do Estado, do Ministério Público Estadual e dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Primeiramente, relevante registrar que o Conselho Nacional de Controle Interno (2018), em seu Manual do Controle Interno, destaca a "transparência" como uma das macrofunções do controle interno, especialmente para fomento ao controle social. Sem caráter coercitivo para os entes públicos, contudo, o citado manual visa orientar estados e municípios, especialmente, na estruturação de seus sistemas de controle interno, a partir de uma visão madura e já testada em outros entes.

De toda forma, para além das boas práticas e das referências acadêmicas, a gestão pública é guiada por decisões da alta gestão. Não há dúvidas de que em muitos governos existem servidores repletos de boas ideias e projetos, mas que não se harmonizam ao que fora idealizado por prefeitos e governadores, e vice-versa.

No mundo do controle, e por consequência em suas macrofunções, como a transparência e a integridade, é imprescindível não apenas que a alta gestão engaje os colaboradores a trazerem êxito aos projetos, mas um pouco além disso: sua declaração clara de vontade e, a todo momento, seu exemplo. No mundo corporativo, é o que chamamos de tone at the top – na explicação de Carvalho e Alvim (2020, p. 221), "os níveis hierárquicos mais elevados são diretamente responsáveis por ditar o 'clima ético' de uma organização".

No caso do estado do Espírito Santo, esse compromisso da alta administração (do governador) não nasceu com o início da gestão, mas a antecedeu, sendo "ética e transparência" a primeira diretriz do Programa de Governo do então candidato Renato Casagrande (2018) ao Palácio Anchieta. Com a sua vitória, o compromisso foi institucionalizado por meio do Planejamento Estratégico do Governo do Estado (Governo do Estado do Espírito Santo, 2019), desdobrado em projetos e ações, conforme a Figura 1,

com o objetivo de se atingir e concretizar o valor "transparência". Para além dos destaques já citados durante a pandemia, a retomada do estado à liderança da Escala Brasil Transparente 360º – em que ocupava a oitava posição – demonstra bem o êxito no cumprimento do compromisso assumido em plano de governo.

Figura 1 – Planejamento Estratégico Espírito Santo

SAFIO ESTRATÉGICO:	
duzir o número de homicídios dolosos	
DICADORES ESTRATÉGICOS:	
ca de homicídios dolosos por 100 mil	
ca de feminicídio por 100 mil	
ca de homicídios dolosos de jovens entre 15 e 29 anos por 100 mil	
PROJETO	**ENTREGAS 2019-2022**
formulação do ograma Estado esente	1. Reformulação do Programa Estado Presente
mem que é mem (Estado esente)	1. Realização de 48 reuniões por ano e expansão do projeto para o interior do Estado onde possuem delegacias da mulher
nstrução do ntro Integrado de lícia Técnico-entífica (Estado esente)	1. Construção do Centro Integrado de Polícia Técnico Científica

Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo (2019).

3. TRANSPARÊNCIA E O CONTROLE

A Lei nº 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, foi um marco na regulamentação do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal, representando um importante avanço na consolidação do Estado Democrático de Direito, que se consolida por meio da exigência de que o cidadão tenha à sua disposição ferramentas de acesso à informação, capazes de permitir uma análise imediata, autêntica e eficiente das ações de governo, com o intuito de coibir atos contrários aos princípios basilares da administração pública – legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ao entrar em

vigor, além de ampliar a participação cidadã e o fortalecimento dos instrumentos de controle da gestão pública, tratou de revogar a Lei nº 11.111/2005, que tratava a matéria de forma rasa.

Na sequência, foi necessário um processo de aculturamento dos órgãos e entidades estatais para se adequarem às exigências da lei, que nada mais fez que regulamentar o que já estava assegurado na Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, a transparência pública ganhou mais notoriedade enquanto instrumento essencial no combate à corrupção, tornando-se grande aliada dos órgãos de controle, sejam eles internos ou externos, e do controle social.

3.1 TRANSPARÊNCIA PARA OS ÓRGÃOS DE CONTROLE

A ineficiência da máquina pública obstaculiza a efetivação de direitos sociais, dentre eles o direito à saúde. Nesse contexto, os órgãos de controle desempenham respeitável papel na proteção dos direitos fundamentais do cidadão, pois, no desempenho de suas funções, são responsáveis por fiscalizar o gasto público, aumentando a efetividade das políticas sociais e da prestação dos diversos serviços públicos de competência do Estado.

Em se tratando de controle externo, a transparência também é uma importante ferramenta facilitadora da atuação preventiva desses órgãos em relação a seus jurisdicionados, a fim de impedir que o recurso público seja malogrado. A medida em que os órgãos de controle exercem, por exemplo, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, contar com um governo que se empenha e se mantém pautado na transparência facilita o trabalho. Em consequência disso, o órgão fiscalizado ganha agilidade em sua atuação, além de transparecer a boa-fé do gestor.

Muito embora atos de corrupção sejam frequentemente deflagrados, a percepção é a de que a população tem se envolvido mais no controle da coisa pública, creditando a atuação dos órgãos de controle. Pautando-se no avanço do volume de informações disponível nos portais de transparência, com a expectativa de que possíveis irregularidades na utilização do recurso público sejam objeto de atuação dos órgãos de controle, cobram atuação célere, aumentamos as chances de êxito na recuperação do recurso aplicado de forma fraudulenta. Para essa atuação célere, ter a informação disponível e transparente é fundamental, podendo, inclusive, impedir que o ato ilícito se consolide.

3.2 PAPEL DO CIDADÃO NO COMBATE À CORRUPÇÃO

Com a massificação das ações de transparência entre os entes federados, o cidadão passou a ficar mais próximo e familiarizado com a gestão pública, sendo capaz de acompanhar a aplicação do recurso público pelas vias digitais.

Um caso bastante emblemático diz respeito à divulgação dos salários do funcionalismo público (Brasil, 2011), oportunidade em que diversas categorias alegaram exposição, invocando o direito à intimidade e à vida privada, e que, além disso, tal divulgação poderia colocar em risco a segurança pessoal e patrimonial dos agentes municipais.

Ocorre que, na busca pela garantia da efetivação dos direitos sociais e da fiscalização do gasto público, incluindo remunerações por funções e cargos, há de se compreender que a divulgação constitui ato constitutivo de informação de interesse coletivo ou geral, capaz de identificar possíveis distorções no pagamento de eventuais servidores.

Neste sentido, cabe salientar que o § 1º, art. 8º, da LAI foi salutar ao dispor sobre o mínimo de informação a ser divulgado ativamente nos sítios oficiais dos órgãos, estabelecendo, no inciso III, que devem ser disponibilizados os registros de despesas, categoria em que se enquadra o gasto com o funcionalismo público. Numa breve análise, o princípio da publicidade administrativa (art. 37, caput, da CF/88) significa o dever estatal, eminentemente republicano, de divulgação dos atos públicos, salvo disposições em contrário. Logo, todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, conforme a primeira parte redacional do mesmo art. 5º.

Na outra ponta, temos a regência da primeira parte do inciso XXXIII do art. 5º da Constituição, o qual assegura que a remuneração bruta de cargos e funções é informação de interesse coletivo ou geral, que exige divulgação oficial, sem que a intimidade, vida privada e segurança pessoal se enquadrem nas exceções de que trata a parte final do dispositivo, pois não estão em jogo nem a segurança do Estado nem a segurança do conjunto da sociedade. Assim também assevera o Ministro do STF Cezar Peluso: "Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado (Brasil, 2011)".

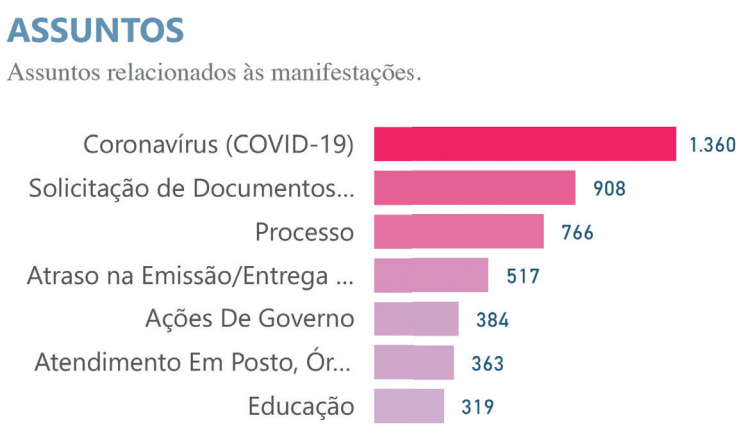
Assim, é por meio da divulgação do gasto público que as diversas formas de controle podem ser exercidas, inclusive o controle social.

3.3 CANAIS DE DENÚNCIA

Os canais de denúncia representam ferramentas de participação e controle social, sendo por meio deles que o cidadão se aproxima da administração pública. No estado do Espírito Santo, a Ouvidoria Geral do Estado é responsável pelo recebimento e gestão de todas as denúncias realizadas pelo cidadão, sejam elas por meio de registro eletrônico no sistema e-Ouv, mantido pelo próprio estado, ou mesmo por ligação telefônica, resguardando a identidade do denunciante.

Conforme é possível verificar na Figura 2, o Painel de Ouvidoria do Governo do Estado do Espírito Santo registrou considerável volume de denúncias relacionadas à pandemia, no período compreendido entre 23/03/2020 e 15/01/2021, figurando como principal indicador da confiança do cidadão na apuração de eventuais irregularidades.

Figura 2 – Card "Denúncia - Assunto" (Painel de Ouvidoria)



Fonte: Governo do Estado do Espírito Santo (2022)

A existência de um painel gerencial público, em BI, sigla de business intelligence, para as demandas de ouvidoria, aprimorou a possibilidade

de controle social e, especialmente durante a pandemia – momento em que foi registrado aumento no volume de solicitações dos cidadãos – permitiu ao estado do Espírito Santo o incremento de sua transparência.

Na Figura 2, é possível notar o volume de denúncias relativas à pandemia na barra "Coronavírus (covid-19)", em comparação a outros assuntos. Muito embora parte significativa delas não tenha acumulado elementos suficientes para tratamento da demanda, uma quantidade razoável permanece em investigação, enquadrando-se, inclusive, na categoria "Disque ES Sem Corrupção".

No "Disque ES Sem Corrupção", a denúncia possui um rito específico que assegura, por meio de uma comissão, que ela não seja sonegada. Nesse enquadramento, a comissão decide qual deverá ser o tratamento dado, que vai de uma mera inspeção até mesmo a aplicação da Lei Anticorrupção Empresarial.

Dito isso, extrai-se que, diante do volume de denúncias recebidas, o cidadão tem confiado nos serviços de ouvidoria para desmantelar possíveis atos de corrupção, o que caracteriza a importância da transparência dos atos públicos para o controle social.

4. A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO SANTO NA GESTÃO DA PANDEMIA

Com a evolução da pandemia causada pelo novo Coronavírus e sua chegada no Brasil, o Ministério da Saúde editou a Portaria nº 188/2020 (Brasil, 2020) declarando Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional. Em consequência disso, os estados passaram a adotar medidas de enfrentamento à pandemia, a partir do estabelecimento de medidas sanitárias e administrativas.

Entre as medidas administrativas, insta salientar que foram excepcionalizadas algumas condições para as contratações públicas constantes na Lei Geral de Licitações (Lei nº 8666/93) e na Lei de Pregão (Lei nº 10.520/02), diante da necessidade de agilizar todo processo de aquisição de material médico e hospitalar, como medicamentos, respiradores, dentre outros inúmeros materiais de consumo e serviços.

Em se tratando especificamente do estado do Espírito Santo, em 27 de março de 2020, foi editada a Lei Complementar nº 946 (Espírito Santo,

2020), dispondo sobretudo quanto aos procedimentos de contratação.

Na ocasião, a principal forma de aquisição de bens e serviços que passou a ser adotada foi a dispensa de licitação, que, muito embora devesse atender algumas condições para sua ocorrência, permitia a contratação de valores vultuosos num momento de pouca oferta e muita demanda, o que poderia majorar consideravelmente o valor de mercado praticado poucos dias antes da declaração de Emergência de Saúde Pública.

Aliado a isso, foram dispensadas também as oitivas prévias da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da Secretaria de Estado de Controle e Transparência (SECONT).

Ciente de que o modelo de contratação emergencial por vezes eleva o risco de irregularidades na gestão, a Secretaria de Controle e Transparência se antecipou e lançou um conjunto de diretrizes3 para compras, contratações emergenciais, revisões de contratos e ações de controle durante a pandemia e, em conjunto com a Procuradoria Geral do Estado, regulamentou de imediato o envio de processos de compra emergencial para ação de controle no formato de inspeção (Espírito Santo, 2020). Com esse ato, somado à disponibilização de auditores para análise rápida das contratações emergenciais, o estado do Espírito Santo incorporou integridade ao modelo de contratação emergencial, que por vezes é mal visto, e assegurou transparência total aos processos emergenciais.

Neste momento, portanto, uma grande aliada dos controles internos e externos, e sobretudo do controle social, foi a exigência de transparência estabelecida no art. 8º da Lei Estadual nº 946/20204, segundo o qual as contratações e aquisições deveriam ser imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores, internet.

Eis que foi exatamente o caminho traçado pelo governo do Espírito Santo. A SECONT tomou a frente desta demanda: reuniu, de forma virtual – como era possível naquele momento –, diversos atores envolvidos no processo de compras, que juntos passaram a divulgar todos os contratos, termos de referência, empresas contratadas e valores das contratações, por exemplo, no hotsite desenvolvido para disponibilizar informações da pandemia (Governo do Estado do Espírito Santo, 2021).

Assim, foi possível franquear, a quem de interesse fosse, todas as informações contratuais, fazendo com que as medidas administrativas pudessem transcorrer em seu fluxo acelerado, mas sem perder de vista o controle do gasto público.

Os canais de ouvidoria foram amplamente divulgados e preparados para receber denúncias diversas, dentre as quais se enquadram aqueles referentes às contratações voltadas à pandemia. Importante salientar que todas as denúncias tinham como porta de entrada a SECONT, responsável por analisar o teor e adotar as providências cabíveis, fossem elas de análise da contratação ou até mesmo de investigação para possível aplicação da Lei Anticorrupção, nos casos de fortes evidências de prática delituosa.

Diante de todos os esforços empenhados para dar transparência aos atos de contratação durante a pandemia, o Espírito Santo se destacou como o único estado a figurar em 1º lugar nas quatro rodadas do Ranking de Transparência no Combate à covid-19, desenvolvido e avaliado pela Transparência Internacional Brasil (2020).

Resultado disso foi um estado eficiente no combate à pandemia, com decisões pautadas em situações evidenciadas a cada semana, de forma assertiva, e que sobretudo não protagonizou escândalos de corrupção, comuns em outras localidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente cabe o registro, por honestidade intelectual, que o momento em que se encerra a presente contribuição acadêmica e profissional não é propriamente um momento para se estabelecerem conclusões. Nesse período, início do ano de 2022 – para melhor situar o leitor – o mundo vive a incidência de novas variantes – em especial a ômicron, e a vacinação infantil é lançada. Não nos livramos ainda, infelizmente, de todas as inverdades e discursos de uso político envolvendo as saídas científicas para esse difícil momento.

De toda forma, com quase dois anos de pandemia, uma grande experiência já pode ser avaliada. Diversos governos ao redor do mundo reinventaram suas gestões, quebraram culturas, adiantaram de forma disruptiva o uso da tecnologia – tudo em prol do combate célere ao novo coronavírus.

Especialmente no governo capixaba, é tempo possível para reconhecer que o uso da tecnologia a favor da transparência, especialmente com painéis de business intelligence, gerou resultados capazes de motivar a revisão dos padrões tecnológicos usados até então. Dentre os quais, a facilidade gerada durante a pandemia para o controle social, com a divulgação ime-

diata de dados das compras emergenciais, contemplando não apenas um resumo contratual e valores, como se faria ordinariamente, mas também filtros, comparativos, possibilidade de download dos dados, dentre inúmeras outras possibilidades, que permitiram até mesmo ao controle externo – Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado – fiscalizar a boa execução dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

AVAAZ. **O Brasil está sofrendo uma infodemia de covid-19**. [S. l.]: AVAAZ, 2020. Disponível em: secure.avaaz.org. Acesso em: 25 dez. 2021.

BASTOS, Elísio Augusto Velloso; RODRIGUES, Cristina Pires Teixeira de Miranda; ESTEVES, Vitória Barros. Compartilhamento de dados pessoais e a pandemia da covid-19: iniciativas do estado brasileiro. In: PAULA, Rodrigo Francisco de (coord.). **A experiência dos Estados no enfrentamento da pandemia da covid-19**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

BRASIL. [Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011]. **Lei de Acesso à Informação**. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 7 jan. 2022.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020**. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV). Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2020. Disponível em: www.in.gov.br. Acesso em: 7 jan. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Suspensão de Segurança n. 3902 SP**. Relator: Min. Cezar Peluso. Brasília, DF, 1 mar. 2011. Diário da Justiça Eletrônico, 10 mar. 2011.

CARVALHO, André Castro; ALVIM, Tiago Cripa. Whistleblowing no ambiente corporativo: standards internacionais para sua aplicação no Brasil. In: PAULA, Marco Aurélio Borges de; CASTRO, Rodrigo Pironti Aguirre de (coord.). **Compliance, gestão de riscos e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

CASAGRANDE, Renato. **Programa de Governo**: é hora de voltar a crescer. [S. l.]: G1, 2018. Disponível em: estaticog1.globo.com. Acesso em: 8 jan. 2022.

CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE INTERNO. **Manual de Controle Interno**. [S. l.]: CONACI, 2018. Disponível em: conaci.org.br. Acesso em: 9 jan. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Escala Brasil Transparente 360º (EBT)**. Brasília, DF: CGU, [2022?]. Disponível em: mbt.cgu.gov.br. Acesso em: 29 nov. 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar n. 856, de 17 de maio de 2017**. Dispõe sobre a reorganização da estrutura organizacional e competências da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT [...]. Vitória: Assembleia Legislativa, 2017. Disponível em: www3.al.es.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar n. 946, de 27 de março de 2020**. Dispõe sobre procedimentos para contratações e outras medidas para enfrentamento da calamidade de saúde pública [...]. Vitória: Assembleia Legislativa, 2020. Disponível em: www3.al.es.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Portaria n. 001-R, de 5 de maio de 2020**. Define procedimento para análise dos processos administrativos de contratações emergenciais [...]. Vitória: SECONT, 2020. Disponível em: secont.es.gov.br. Acesso em: 5 jan. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Contratos e Execução de Despesas - Covid-19**. Vitória: Governo ES, 2021. Disponível em: coronavirus.es.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2022.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Planejamento Estratégico 2019-2022**. Vitória: Governo ES, 2019. Disponível em: planejamento.es.gov.br. Acesso em: 8 jan. 2022.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de Transparência da covid-19 3.0**. [S. l.]: OK, 2021. Disponível em: transparenciacovid19.ok.org.br. Acesso em: 29 nov. 2021.

OUVIDORIA-GERAL DO ESPÍRITO SANTO. **Painel de Ouvidoria**. Vitória: Ouvidoria-Geral do Espírito Santo, 2022. Disponível em: ouvidoria.es.gov.br. Acesso em: 21 dez. 2021.

SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Diretrizes para compras, contratações emergenciais, revisões de contratos e ações de controle durante a pandemia**. Vitória: SECONT, 2020. Disponível em: secont.es.gov.br. Acesso em: 3 jan. 2022.

THE INSTITUTE OF INTERNAL AUDITORS. **Modelo das Três Linhas do IIA 2020**: uma atualização das Três Linhas de Defesa. Flórida: IIA, 2020. Disponível em: iiabrasil.org.br. Acesso em: 7 jan. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Transformação Digital e Integridade**. [S. l.]: TI-Brasil, 2021. Disponível em: transparenciainternacional.org.br. Acesso em: 8 jan. 2022.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Ranking de Transparência no Combate à covid-19**. [S. l.]: TI-Brasil, 2020. Disponível em: transparenciainternacional.org.br. Acesso em: 29 nov. 2021.

UNODC. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. [S. l.]: UNODC, 31 out. 2003. Disponível em: www.unodc.org. Acesso em: 6 dez. 2021.

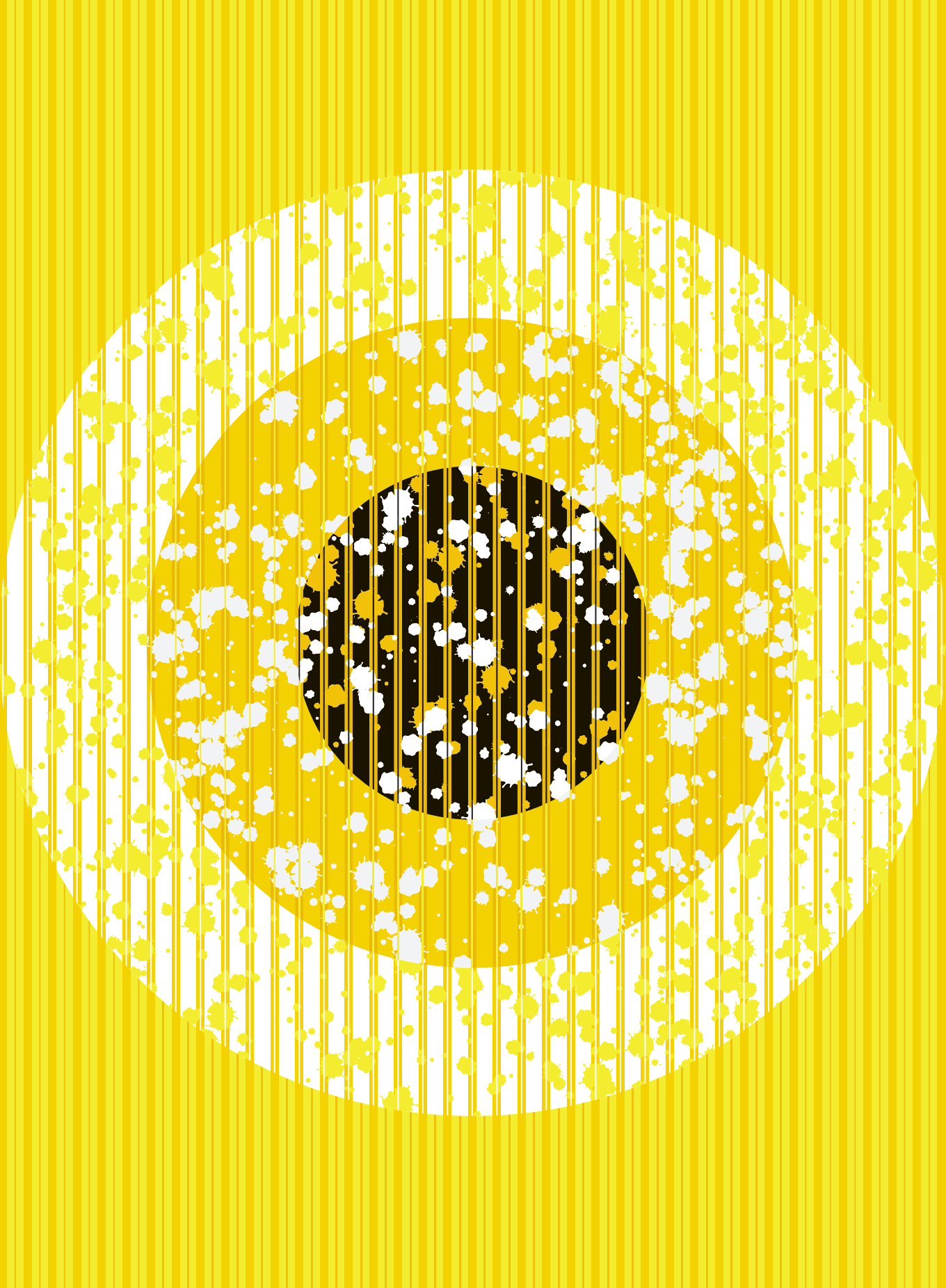
NOTAS

1 Art. 6º. 1. Cada Estado Parte, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, garantirá a existência de um ou mais órgãos, segundo procede, encarregados de prevenir a corrupção com medidas tais como: a) A aplicação das políticas as quais se faz alusão no Artigo 5 da presente Convenção e, quando proceder, a supervisão e coordenação da prática dessas políticas; b) O aumento e a difusão dos conhecimentos em matéria de prevenção da corrupção. 2. Cada Estado Parte outorgará ao órgão ou aos órgãos mencionados no parágrafo 1 do presente Artigo a independência necessária, de conformidade com os princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico, para que possam desempenhar suas funções de maneira eficaz e sem nenhuma influência indevida. Devem proporcionar-lhes os recursos materiais e o pessoal especializado que sejam necessários, assim como a capacitação que tal pessoal possa requerer para o desempenho de suas funções. 3. Cada Estado Parte comunicará ao Secretário Geral das Nações Unidas o nome e a direção da(s) autoridade(s) que possa(m) ajudar a outros Estados Partes a formular e aplicar medidas concretas de prevenção da corrupção (UNODC, 2003).

2 Institute of International Auditors (IIA), instituto criado em 1941 nos Estados Unidos. Promove a capacitação de profissionais na auditoria interna e conta com mais de 185.000 associados em 160 países. O IIA adotou e desenvolveu um importante modelo de organização dos recursos de gerenciamento de riscos e governança dentro de instituições.

3 Para orientar os gestores do Poder Executivo Estadual sobre as melhores práticas neste momento em que é necessária a realização de compras emergenciais devido à epidemia do novo coronavírus (covid-19), a Secretaria de Controle e Transparência (Secont) elaborou o Guia Orientativo, a Matriz de Verificação de Risco, Modelo de Norma de Procedimento e um Check- list, além de sugerir um Fluxograma (SECRETARIA DE CONTROLE E TRANSPARÊNCIA DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, 2020).

4 Art. 8º. Todas as contratações ou aquisições realizadas com fulcro nesta Lei Complementar serão imediatamente disponibilizadas em sítio oficial específico na rede mundial de computadores (internet), no que couber, além das informações previstas no § 3º do art. 8º da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, o nome do contratado, o número de sua inscrição na Receita Federal do Brasil, o prazo contratual, o valor e o respectivo processo de contratação ou aquisição. (ESPÍRITO SANTO, 2020).



Pablo Lira
Pablo Jabor
Katia Cesconeto
Antônio Ricardo Freislebem

Gestão baseada em evidências: o legado capixaba da pandemia e o caminho para enfrentar novas emergências

Pablo Lira

Pós-doutor em Geografia, Diretor-Geral do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) e Professor da Universidade Vila Velha (UVV). http://lattes.cnpq.br/1429716140765041

Pablo Jabor

Doutor em Geografia, Diretor de Estudos e Pesquisas do IJSN e Professor da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP). http://lattes.cnpq.br/1542876666875683

Katia Cesconeto

Mestre em Administração, Diretora de Gestão Administrativa do IJSN e Coordenadora do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SIMAPP). http://lattes.cnpq.br/8701242040123754

Antônio Ricardo Freislebem

Doutor em Economia, Diretor de Integração e Projetos Especiais do IJSN e Professor da Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP). http://lattes.cnpq.br/5259513596650690

1. INTRODUÇÃO

O enfrentamento à pandemia da covid-19 no Espírito Santo constituiu-se em um esforço coordenado e inédito, sustentado por uma sólida base de inovação, ciência, tecnologia e gestão pública orientada por dados. A pandemia, declarada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em março de 2020, configurou-se como um dos mais graves flagelos globais do século XXI, impactando nações em todas as regiões do planeta (WHO, 2020). Milhares de vidas foram perdidas diariamente, sistemas de saúde entraram em colapso e economias sofreram retrações históricas (McKee; Stuckler, 2020).

No Brasil, o impacto foi profundo e desigual entre estados e municípios (Castro *et al*., 2021). O Espírito Santo, embora severamente atingido, destacou-se pela capacidade de resposta rápida, articulada e baseada em evidências, tornando-se exemplo de combate efetivo à crise sanitária.

Desde os primeiros registros de casos, o Governo do Estado, por meio da liderança do governador Renato Casagrande, mobilizou rapidamente suas estruturas técnicas e administrativas, promovendo a integração entre órgãos estratégicos e garantindo a atuação conjunta, em tempo real, com outras entidades capixabas, a saber: Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa, Ministério Público, Tribunal de Contas, federações dos setores produtivos e a sociedade civil.

Sob a coordenação da Secretaria de Estado da Saúde (SESA), do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), da Secretaria de Controle e Transparência (SECONT), do Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação (PRODEST), do Corpo de Bombeiros Militar do Espírito Santo (CBMES), da Defesa Civil Estadual e de outras instituições parceiras, foram concebidas e executadas estratégias pioneiras que colocaram o Espírito Santo em posição de destaque nacional no monitoramento, na avaliação e na resposta à pandemia.

Essa articulação interinstitucional possibilitou a implantação de sistemas avançados de coleta, processamento e análise de dados epidemiológicos e socioeconômicos, transformando informações dispersas em painéis de acompanhamento dinâmicos e acessíveis à população (Figura 1). Ao adotar metodologias inovadoras de georreferenciamento, modelagem matemática e projeção de cenários, o Estado conseguiu não apenas acompanhar a evolução da doença, mas também antecipar tendências, subsidiando a adoção de medidas qualificadas e calibradas de prevenção e controle. Tais medidas incluíram a implementação de um robusto Mapa de Risco por município, a divulgação diária de indicadores de casos, óbitos e taxas de ocupação hospitalar e a publicação de estudos e notas técnicas que serviram de referência para decisões governamentais.

Além do enfoque técnico-científico, a condução das ações foi marcada pela transparência e pela comunicação efetiva com a sociedade. O acesso público a dados confiáveis, atualizados e apresentados de forma clara contribuiu para ampliar a compreensão da população sobre a gravidade da crise e sobre a importância do cumprimento das medidas sanitárias. O resultado desse esforço coletivo foi a construção de um modelo de enfrentamento que combinou ciência, planejamento e governança e que permanece como referência para a gestão de futuras emergências em saúde pública.

2. PRIMEIRAS AÇÕES E ESTRUTURA DE GOVERNANÇA

Ainda nos primeiros meses de 2020, diante da declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS), o Governo do Espírito Santo adotou uma postura proativa e instituiu estruturas de coordenação, como o Centro de Comando e

Controle (CCC) e a Sala de Emergência em Saúde Pública. Essas instâncias reuniram representantes da SESA, IJSN, SECONT, PRODEST, CBMES, Defesa Civil Estadual, Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), Procuradoria-Geral do Estado (PGE), Secretaria de Governo (SEG) e parceiros acadêmicos, como a Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) e a Universidade Vila Velha (UVV).

A atuação integrada dessas instituições possibilitou a implementação de respostas rápidas, fundamentadas em evidências científicas e em orientações técnicas de organismos nacionais e internacionais. As decisões foram embasadas em análises epidemiológicas diárias, modelagens matemáticas de projeção de casos e óbitos, indicadores de ocupação hospitalar, capacidade de testagem e rastreamento de contatos, além de dados socioeconômicos que permitiram avaliar o impacto das medidas na vida da população.

Esse processo de tomada de decisão orientado por evidências permitiu calibrar as ações de forma regionalizada, criando um equilíbrio entre a preservação da saúde pública e a mitigação de impactos econômicos e sociais, caracterizando o Espírito Santo como um dos estados pioneiros no uso intensivo de dados para a gestão da crise.

3. CRIAÇÃO DO NÚCLEO INTERINSTITUCIONAL DE ESTUDOS EPIDEMIOLÓGICOS (NIEE)

Além do Centro Integrado de Comando e Controle (CICC), que teve como finalidade realizar o monitoramento e a avaliação constantes para subsidiar ações do Governo, foi instituído, em 27 de maio de 2020, por meio do Decreto nº 4.679-R, o Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos (NIEE). A criação desse núcleo foi motivada pela necessidade urgente de articular esforços técnicos e científicos para compreender, de forma precisa e contínua, a evolução da pandemia de covid-19 no Espírito Santo. A complexidade da crise sanitária e seu impacto social e econômico demandavam uma instância especializada, capaz de integrar dados epidemiológicos, análises em tempo real e projeções, oferecendo suporte fundamentado para decisões estratégicas.

O NIEE foi composto por especialistas da SESA, do CBMES, do IJSN, da UFES, da UVV e de outras instituições, reunindo competências complementares em saúde pública, epidemiologia, estatística, geoprocessa-

mento e gestão de crises. Sob coordenação do IJSN, o núcleo atuou como referência técnica, produzindo análises qualificadas, notas técnicas e relatórios periódicos com base em modelagens matemáticas, projeções de casos e óbitos, cálculo da taxa de reprodução do vírus e estimativas de casos ativos.

Essa abordagem colaborativa garantiu que as estratégias estaduais de enfrentamento fossem constantemente ajustadas à luz de dados sólidos e atualizados. Entre os resultados, destacam-se publicações científicas que aprofundaram o entendimento sobre a dinâmica da pandemia no estado.

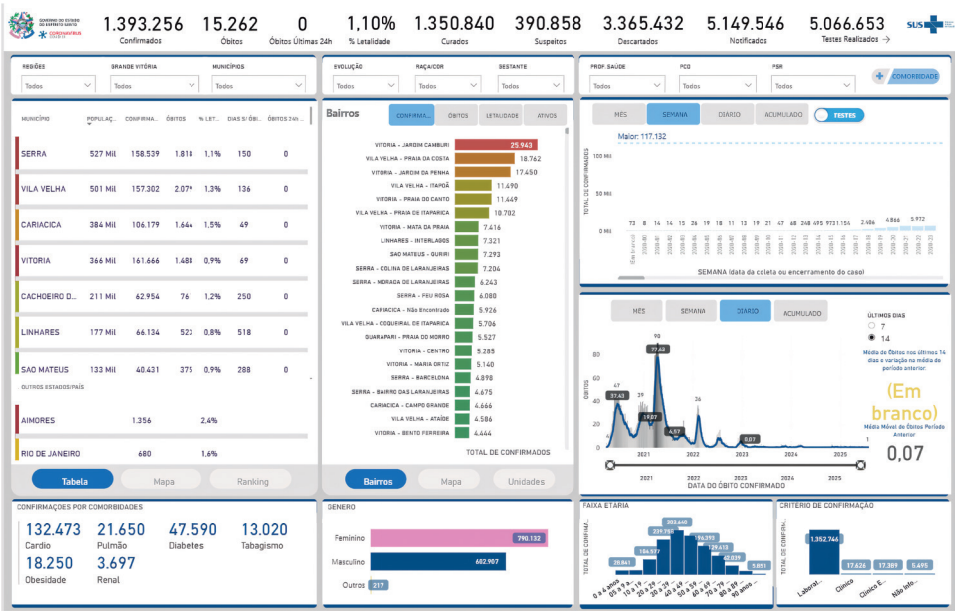
Martinez *et al.* (2021) evidenciaram que comorbidades, como doenças cardiovasculares, diabetes e doenças respiratórias crônicas, estavam fortemente associadas ao aumento do risco de morte por covid-19, subsidiando a definição de grupos prioritários para vacinação e medidas preventivas, além de orientar o acompanhamento de pacientes mais vulneráveis. Já Maciel *et al.* (2020) identificaram que idade avançada, presença de comorbidades e necessidade de suporte ventilatório invasivo eram preditores relevantes de mortalidade, contribuindo para a calibragem do Mapa de Risco e para a alocação estratégica de recursos hospitalares.

Assim, o NIEE consolidou-se como um exemplo bem-sucedido de cooperação técnica interinstitucional, transformando a integração entre ciência, gestão pública e resposta emergencial em resultados concretos para a proteção da população capixaba.

4. MAPEAMENTO EM TEMPO REAL E TRANSPARÊNCIA DE DADOS

A atuação integrada do NIEE esteve diretamente conectada ao avanço das ferramentas de monitoramento e à consolidação da transparência pública durante a pandemia. Um dos desdobramentos desse esforço foi o desenvolvimento e o aprimoramento do Painel covid-19 (Figura 1), que se tornou referência nacional em acesso rápido e qualificado às informações. Essa sinergia entre as análises produzidas pelo NIEE e as soluções tecnológicas do governo permitiu que dados epidemiológicos, projeções e indicadores fossem traduzidos em informações visuais e acessíveis à sociedade, fortalecendo o controle social e a tomada de decisão técnica.

Figura 1 - Captura de tela do Painel covid-19 do ES.



Fonte: Painel covid-19 do Governo do Estado do Espírito Santo / SESA

A pesquisa de Maciel *et al.* (2021) avaliou a qualidade dos dados disponibilizados no Painel covid-19 para crianças, adolescentes e jovens no Espírito Santo, concluindo que as informações apresentavam alto nível de completude e consistência. Essa validação acadêmica reforçou a credibilidade da ferramenta como instrumento de transparência e subsidiou seu uso em estudos epidemiológicos e na formulação de políticas públicas voltadas a públicos específicos, como a população infantojuvenil.

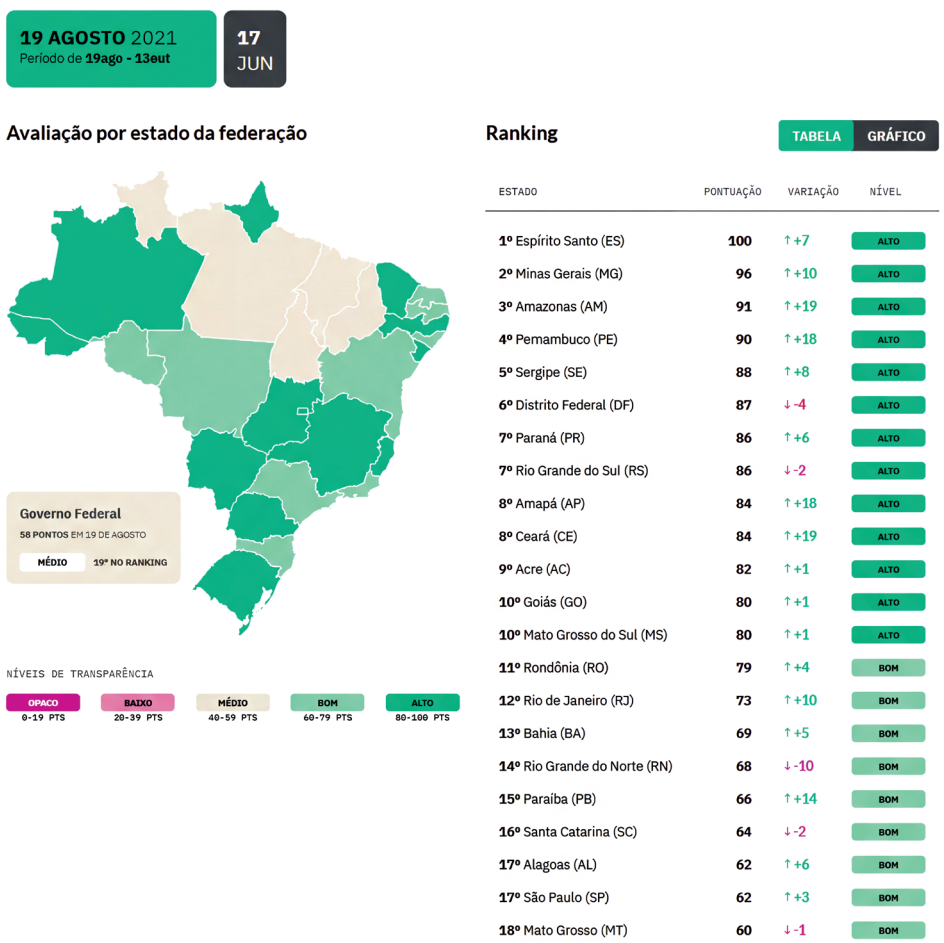
Desde os primeiros dias da crise, a equipe técnica do IJSN trabalhou em regime ininterrupto, em turnos de 24 horas, para mapear, em tempo real, a geolocalização dos casos e desenvolver um protótipo inicial de painel de monitoramento. Com o apoio e a expertise da SESA, da SECONT e do PRODEST, essa ferramenta evoluiu para uma das plataformas em Power BI mais completas do Brasil.

O impacto dessa iniciativa foi amplamente reconhecido: o Espírito Santo recebeu nota máxima na avaliação da Open Knowledge Brasil (OKBR) nos rankings do Índice de Transparência da covid-19, com 100 pontos na versão 2.0, em julho de 2020, e novamente nota máxima na versão 3.0, que incluiu indicadores de vacinação (Figura 2). Assim, consolidou-se

como referência nacional em disponibilização de dados abertos e fidedignos sobre a pandemia, reforçando seu compromisso com a transparência pública (Espírito Santo, 2020; 2021).

Assim, o trabalho do NIEE, aliado ao fortalecimento das ferramentas digitais e à abertura de dados, configurou-se como um dos pilares da resposta capixaba à covid-19, combinando ciência, tecnologia e transparência como elementos centrais de enfrentamento à crise/

Figura 2: Espírito Santo alcança nota máxima no Índice de Transparência da covid-19 3.0 (ITC-19), divulgado pela ONG Open Knowledge Brasil (OKBR).



Fonte: Espírito Santo (2021).

5. ESTRATÉGIA DE MAPEAMENTO DE RISCO E MEDIDAS QUALIFICADAS

O desenvolvimento do Painel covid-19 e a consolidação de um sistema de dados abertos e confiáveis, reconhecido nacionalmente pela nota máxima obtida nos rankings de transparência da OKBR, criaram as bases para uma tomada de decisão mais precisa e territorialmente orientada. A partir dessa infraestrutura de informação e do monitoramento em tempo real, tornou-se viável adotar metodologias mais robustas para a avaliação da situação epidemiológica em cada município capixaba.

Nesse contexto, o CICC, em articulação com a SESA, o IJSN e demais órgãos estratégicos, elaborou a cartilha covid-19: Estratégia de Mapeamento de Risco e Medidas Qualificadas no Espírito Santo (Figura 3), que sistematiza a metodologia de classificação de risco, combinando indicadores de ameaça e vulnerabilidade. O modelo descrito no documento incorporou métricas como a taxa de ocupação de leitos de UTI e o coeficiente de incidência de casos, aplicando uma matriz de risco (Figura 3) para orientar medidas graduais e proporcionais à realidade local (Espírito Santo, 2020).

Figura 3: Cartilha covid-19: Estratégia de Mapeamento de Risco e Medidas Qualificadas no Espírito Santo, com exemplo de Matriz de Risco sugerido pelo Boletim Epidemiológico 11.



AMEAÇA* (Fator extrínseco) Incidência de COVID-19 por 1.000.000	MÍNIMA ATÉ 20%	PEQUENA 20% a 40%	MODERADA 30% a 69%	GRANDE 70% a 94%	ELEVADA 95% ou mais
MUITO ALTA ≥ 80%	Risco baixo (DSS básico)	Risco moderado (DSS intermediário)	Risco alto (DSS avançado)	Risco muito alto (DSA)	Risco muito alto (DSA)
ALTO 60% a 80%	Risco baixo (DSS básico)	Risco moderado (DSS intermediário)	Risco alto (DSS avançado)	Risco muito alto (DSA)	Risco muito alto (DSA)
MÉDIO 40% a 60%	Risco baixo (DSS básico)	Risco moderado (DSS intermediário)	Risco alto (DSS avançado)	Risco alto (DSS avançado)	Risco muito alto (DSA)
BAIXO 20% a 40%	Risco baixo (DSS básico)	Risco baixo (DSS básico)	Risco moderado (DSS intermediário)	Risco alto (DSS avançado)	Risco alto (DSS avançado)
MUITO BAIXA ≤ 20%	Risco baixo (DSS básico)	Risco baixo (DSS básico)	Risco moderado (DSS intermediário)	Risco alto (DSS avançado)	Risco alto (DSS avançado)

VULNERABILIDADE
(Fator intrínseco)
Proporção (%) de leitos de UTI ocupados por casos de SRAG

Fonte: Espírito Santo (2020) (adaptado pelos autores).

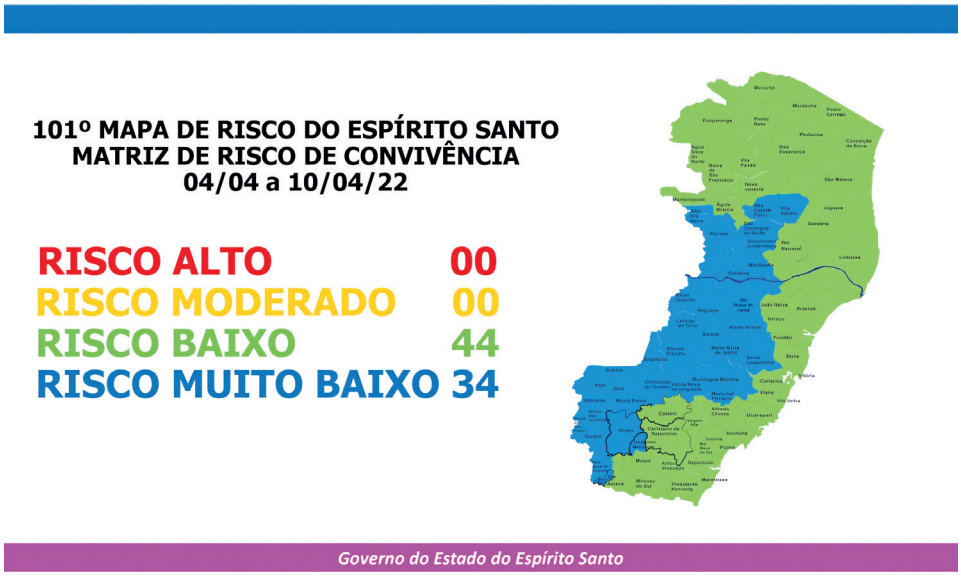
Inicialmente, as Medidas Qualificadas por Risco foram estruturadas em três níveis:

- **Risco Baixo:** manutenção de atividades presenciais, com protocolos de higiene, distanciamento físico e limitação de aglomerações;
- **Risco Moderado:** restrição parcial do funcionamento de setores não essenciais, limitação mais rígida de eventos e intensificação das medidas preventivas;
- **Risco Alto:** suspensão de atividades presenciais não essenciais, fechamento de espaços com potencial de aglomeração e adoção de Operações de Barreiras Sanitárias, que controlavam o fluxo de entrada e saída de pessoas nos municípios, para reduzir a disseminação do vírus.

Além dessas medidas, foram estabelecidas Regras Gerais válidas para todos os municípios, independentemente da classificação, contemplando o uso obrigatório de máscaras, a higienização frequente das mãos, o distanciamento mínimo entre pessoas e o incentivo ao trabalho remoto, sempre que possível.

Essa abordagem possibilitou a implementação de ações calibradas e regionalizadas, equilibrando a proteção da saúde pública com a preservação das atividades econômicas e sociais. O Mapa de Risco passou a ser atualizado periodicamente, fundamentando-se nos dados de alta qualidade validados pelo NIEE e pelo Painel covid-19, consolidando-se como um dos principais instrumentos de gestão durante a pandemia e garantindo agilidade na resposta, coerência nas restrições e assertividade nas flexibilizações. Foram divulgados 101 mapas de risco, de 20/04/2020 até 01/04/2022 (Figura 4).

Figura 4 - 101°Mapa de Risco.



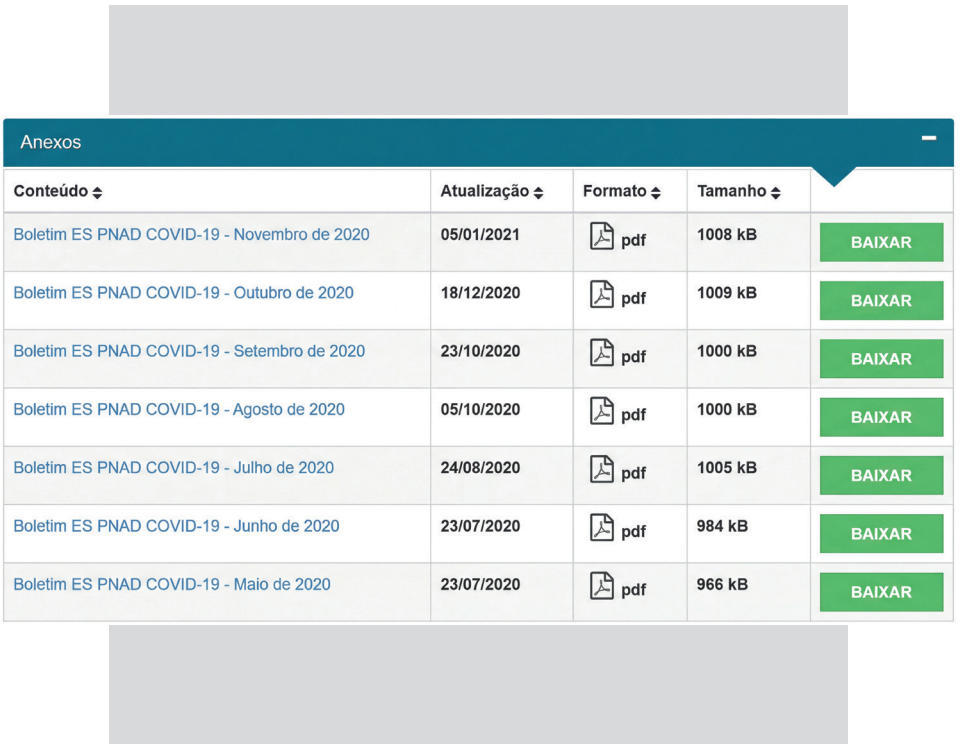
Fonte: Espírito Santo (2022).

6. MONITORAMENTO DOS IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

A implementação do Mapa de Risco e das Medidas Qualificadas, alicerçados em dados epidemiológicos confiáveis e atualizados em tempo real, criou condições para uma gestão espacializada e territorializada da pandemia. Contudo, assim como ocorreu em outros países e estados brasileiros, a crise sanitária também gerou impactos no tecido econômico e social do Espírito Santo. Reconhecendo a necessidade de integrar a dimensão socioeconômica ao processo de tomada de decisão, o IJSN estruturou um eixo de monitoramento específico para acompanhar esses efeitos, de forma a subsidiar políticas públicas mais equilibradas e direcionadas.

Para esse acompanhamento, o IJSN utilizou os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) covid-19, produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que trouxe informações mensais sobre mercado de trabalho, condições de saúde, adesão ao teletrabalho, acesso a serviços e rendimento das famílias (IBGE, 2020a). A partir desses dados, foram elaborados, em 2020, boletins mensais com recortes específicos para o Espírito Santo, permitindo uma leitura detalhada das dinâmicas locais (Figura 5).

Figura 5 - Interface de download dos boletins ES PNAD covid-19, elaborados pelo IJSN.



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (2020).

As análises revelaram, por exemplo, variações significativas na taxa de desocupação, que, no contexto da pandemia, apresentou tendência de elevação, acompanhada de oscilações na informalidade e de mudanças na proporção de domicílios beneficiados pelo Auxílio Emergencial (IBGE, 2020b). Essas informações orientaram a formulação de medidas de mitigação, como programas estaduais de transferência de renda, incentivos a micro e pequenos empreendedores e estratégias de preservação de empregos formais.

Além disso, o cruzamento dos dados da PNAD covid-19 com indicadores setoriais de comércio, serviços, indústria e agropecuária possibilitou identificar regiões e setores mais vulneráveis, permitindo a alocação mais eficiente de recursos públicos (IJSN, 2021). Essa capacidade de análise rápida e integrada foi essencial para que o governo estadual respondesse de forma ágil e proporcional às demandas impostas pela crise.

7. CINCO ANOS DEPOIS: REFLEXÕES E LEGADO NA PERSPECTIVA DE 2025

A experiência acumulada pelo Espírito Santo durante a pandemia de covid-19 demonstra que a combinação de monitoramento em tempo real, transparência de dados e cooperação interinstitucional foi decisiva para reduzir incertezas e orientar respostas eficazes. A trajetória que começou com a implementação do Painel covid-19 e do Mapa de Risco, sustentados por dados abertos e validados pelo Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos (NIEE), evoluiu para um modelo de gestão que integrou a dimensão epidemiológica, econômica e social.

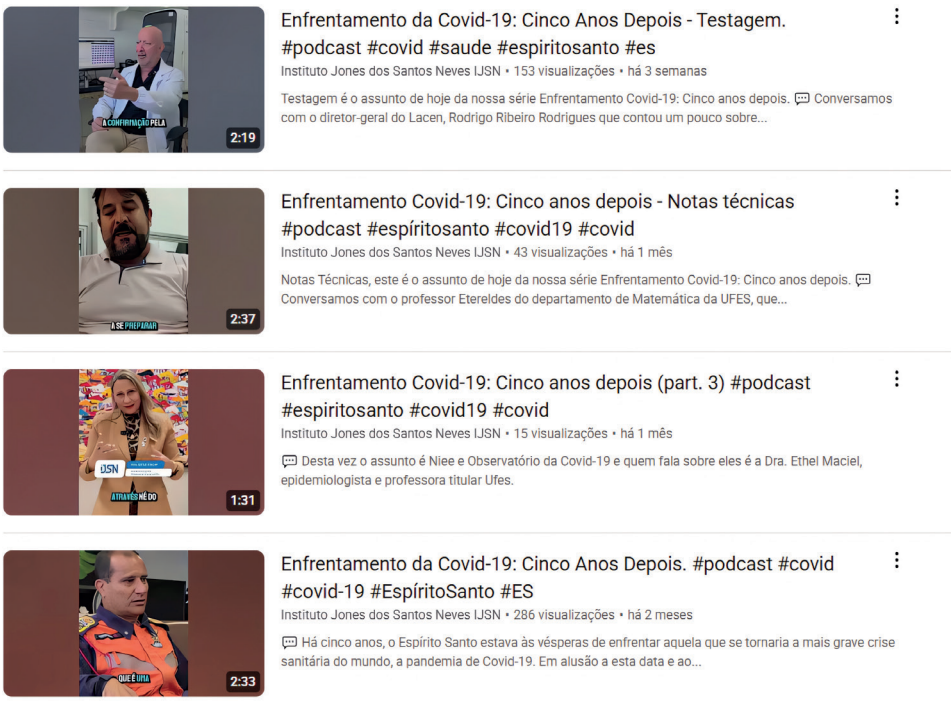
Essa abordagem abrangente, detalhada nos boletins da PNAD covid-19 com recortes estaduais e análises setoriais, permitiu calibrar medidas como as operações de barreiras sanitárias e as Medidas Qualificadas por Risco (riscos Baixo, Moderado e Alto), sempre associadas a regras gerais para preservação da saúde pública. Assim, as ações emergenciais ganharam lastro técnico, previsibilidade e legitimidade social.

Cinco anos após a declaração da covid-19 como Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional, o balanço capixaba revela um ecossistema de gestão de crise construído sobre três pilares:

- Governança baseada em evidências, que articulou governo, academia e sociedade civil;
- Transparência ativa, reforçada pelo reconhecimento nacional da Open Knowledge Brasil e de outras instituições especializadas na avaliação da transparência;
- Inovação institucional, com a criação e o fortalecimento de estruturas permanentes, como o NIEE.

A série de vídeos "Enfrentamento da covid-19: cinco anos depois" (Figura 6), lançada pelo IJSN, em seu canal de vídeos, representa mais que um registro histórico: é um convite à reflexão sobre o papel estratégico da ciência e da tecnologia na administração pública. Ao revisitar marcos como o início da vacinação, a produção de notas técnicas e o mapeamento contínuo dos impactos socioeconômicos, preserva-se não apenas a memória institucional, mas também o compromisso com a melhoria contínua.

Figura 6 - Série de vídeos “Enfrentamento da covid-19: cinco anos depois” lançada pelo IJSN.



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves [2025?]

O legado mais duradouro vai além das ferramentas criadas ou dos dados coletados: trata-se de uma mudança cultural na forma como o Estado lida com crises, valorizando o trabalho em rede, a tomada de decisão orientada por dados e a comunicação transparente com a população.

Tal herança coloca o Espírito Santo em uma posição de maior preparo para enfrentar futuras emergências, transformando um período de enorme adversidade em um marco de evolução institucional e social.

O modelo de gestão de risco do ES, consolidado durante a pandemia, já vem sendo aplicado a novos desafios de saúde pública. Um exemplo é o Painel da Dengue, desenvolvido pelo IJSN, em parceria com a SESA e o PRODEST, que atualiza informações quatro vezes ao dia e disponibiliza dados detalhados por município e bairro. A ferramenta está sendo ampliada para contemplar outras arboviroses, como Zika, Chikungunya e Febre de Oropouche, reforçando o compromisso do Espírito Santo com a vigilância

epidemiológica integrada e a transparência de dados. Assim, o conhecimento acumulado no enfrentamento da covid-19 se transforma em uma plataforma duradoura de inovação e preparo, estendendo-se para além de uma única crise sanitária e fortalecendo a resiliência do sistema de saúde capixaba.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico covid-19 nº 11**. Brasília: MS, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19/boletins-epidemiologicos/boletim-epidemiologico-covid-19-no-11.pdf/view Acesso em: 16 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Boletim Epidemiológico covid-19 nº 11**. Brasília, DF: MS, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19/boletins-epidemiologicos/boletim-epidemiologico-covid-19-no-11.pdf/view. Acesso em: 16 ago. 2025.

CASTRO, Maria Conceição de Albuquerque; MASSUDA, Adriano; ALMEIDA, Gisele; MENEZES-FILHO, Naercio A.; ANDRADE, Maria Verônica; NORONHA, Kenya Valeria M. S.; GIOVANELLA, Ligia; MALIK, Ana Maria; WERNECK, Guilherme L.; FACCHINI, Luiz Augusto; ATUN, Rifat; RASSELLA, Davide. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. **The Lancet**, [S. l.], v. 398, n. 10295, p. 345-356, 2021.

CASTRO, Maria Conceição de Albuquerque; MASSUDA, Adriano; ALMEIDA, Gisele; MENEZES-FILHO, Naercio A.; ANDRADE, Maria Verônica; NORONHA, Kenya Valeria M. S.; GIOVANELLA, Ligia; MALIK, Ana Maria; WERNECK, Guilherme L.; FACCHINI, Luiz Augusto; ATUN, Rifat; RASSELLA, Davide. Brazil's unified health system: the first 30 years and prospects for the future. **The Lancet**, [S. l.], v. 398, n. 10295, p. 345-356, 2021.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Covid-19**: Estratégia de Mapeamento de Risco e Medidas Qualificadas no ES. Vitória: IJSN, 2020. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/covid19-estrategia-de-mapeamento-de-risco-e-medidas-qualificadas-no-espirito-santo Acesso em: 16 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Covid-19*:* **Estratégia de Mapeamento de Risco e Medidas Qualificadas no ES**. Vitória, ES: IJSN, 2020. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/cadernos/covid19-estrategia-de-mapeamento-de-risco-e-medidas-qualificadas-no-espirito-santo. Acesso em: 16 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4.679-R, de 27 de maio de 2020. Institui o Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos (NIEE). **Diário Oficial do ES**, 27 mai. 2020.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4.679-R, de 27 de maio de 2020. Institui o Núcleo Interinstitucional de Estudos Epidemiológicos (NIEE). **Diário Oficial do ES**, Vitória, ES, 27 maio 2020.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Espírito Santo alcança nota máxima em transparência nos dados da vacinação**. Vitória, 12 abr. 2021. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/espirito-santo-alcanca-nota-maxima-em-transparencia-nos-dados-da-vacinacao. Acesso em: 16 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Espírito Santo alcança nota máxima em transparência nos dados da vacinação**. Vitória, ES, 12 abr. 2021. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/espirito-santo-alcanca-nota-maxima-em-transparencia-nos-dados-da-vacinacao. Acesso em: 16 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Espírito Santo é nota 100 nos dois rankings de transparência da covid-19**. Vitória, 24 jul. 2020. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/espirito-santo-e-nota-100-nos-dois-rankings-de-transparencia-da-covid-19. Acesso em: 16 ago. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Espírito Santo é nota 100 nos dois rankings de transparência da covid-19**. Vitória, ES, 24 jul. 2020. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/espirito-santo-e-nota-100-nos-dois-rankings-de-transparencia-da-covid-19. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD covid-19: divulgação semanal**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD covid-19**: divulgação semanal. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1.html. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD covid-19: principais destaques para o Espírito Santo**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **PNAD covid-19***:* principais destaques para o Espírito Santo. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: https://www.ibge.gov.br. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Boletins PNAD covid-19 - Espírito Santo**. Vitória: IJSN, 2021. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Boletins PNAD covid-19** - Espírito Santo**.** Vitória, ES: IJSN, 2021. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br. Acesso em: 16 ago. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; FUNDAÇÃO DE APOIO E EXTENSÃO DO ESTADO DO SERGIPE (FAPESE). **Impactos econômicos da covid-19 sobre a economia do Espírito Santo**. Vitória, ES: IJSN, 2024. 107 p. il., tab. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/impactos-economicos-da-covid-19-sobre-a-economia-do-espirito-santo. Acesso em: 18 jul. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES; FUNDAÇÃO DE APOIO E EXTENSÃO DO ESTADO DO SERGIPE (FAPESE). **Impactos econômicos da covid-19 sobre a economia do Espírito Santo**. Vitória, ES: IJSN, 2024. 107 p. il., tab. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/impactos-economicos-da-covid-19-sobre-a-economia-do-espirito-santo. Acesso em: 18 jul. 2025.

MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; GONÇALVES JÚNIOR, Etereldes; TRISTÃO-SÁ, Ricardo; LIMA, Rita de Cássia Duarte; REIS-SANTOS, Bárbara; LIRA, Pablo; BUSSINGUER, Elda Coelho Azevedo; ZANDONADE, Eliana. Fatores associados ao óbito hospitalar por covid-19 no Espírito Santo, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, p. 1-11, 2020.

MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; GONÇALVES JÚNIOR, Etereldes; SIQUEIRA, Priscila Carminati; PRADO, Thiago Nascimento do; ZANDONADE, Eliana. Estudo da qualidade dos dados do Painel covid-19 para crianças, adolescentes e jovens, Espírito Santo - Brasil, 2020. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, v. 25, e20200443, p. 1-10, 2021.

MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; GONÇALVES JÚNIOR, Etereldes; TRISTÃO-SÁ, Ricardo; LIMA, Rita de Cássia Duarte; REIS-SANTOS, Bárbara; LIRA, Pablo; BUSSINGUER, Elda Coelho Azevedo; ZANDONADE, Eliana. Fatores associados ao óbito hospitalar por covid-19 no Espírito Santo, 2020. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, Brasília, v. 29, p. 1-11, 2020.

MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; GONÇALVES JÚNIOR, Etereldes; SIQUEIRA, Priscila Carminati; PRADO, Thiago Nascimento do; ZANDONADE, Eliana. Estudo da qualidade dos dados do Painel covid-19 para crianças, adolescentes e jovens, Espírito Santo - Brasil, 2020. **Escola Anna Nery Revista de Enfermagem**, v. 25, e20200443, p. 1-10, 2021.

MARTINEZ, Edson Zangiacomi; ARAGON, Daniel; PONTES, Camila Monteiro; NUNES, Alexandre Augusto; MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; ZANDONADE, Eliana. Comorbidities and the risk of death among individuals infected by covid-19 in Espírito Santo, Brazil. **Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical**, Uberaba, v. 54, p. 1-5, 2021.

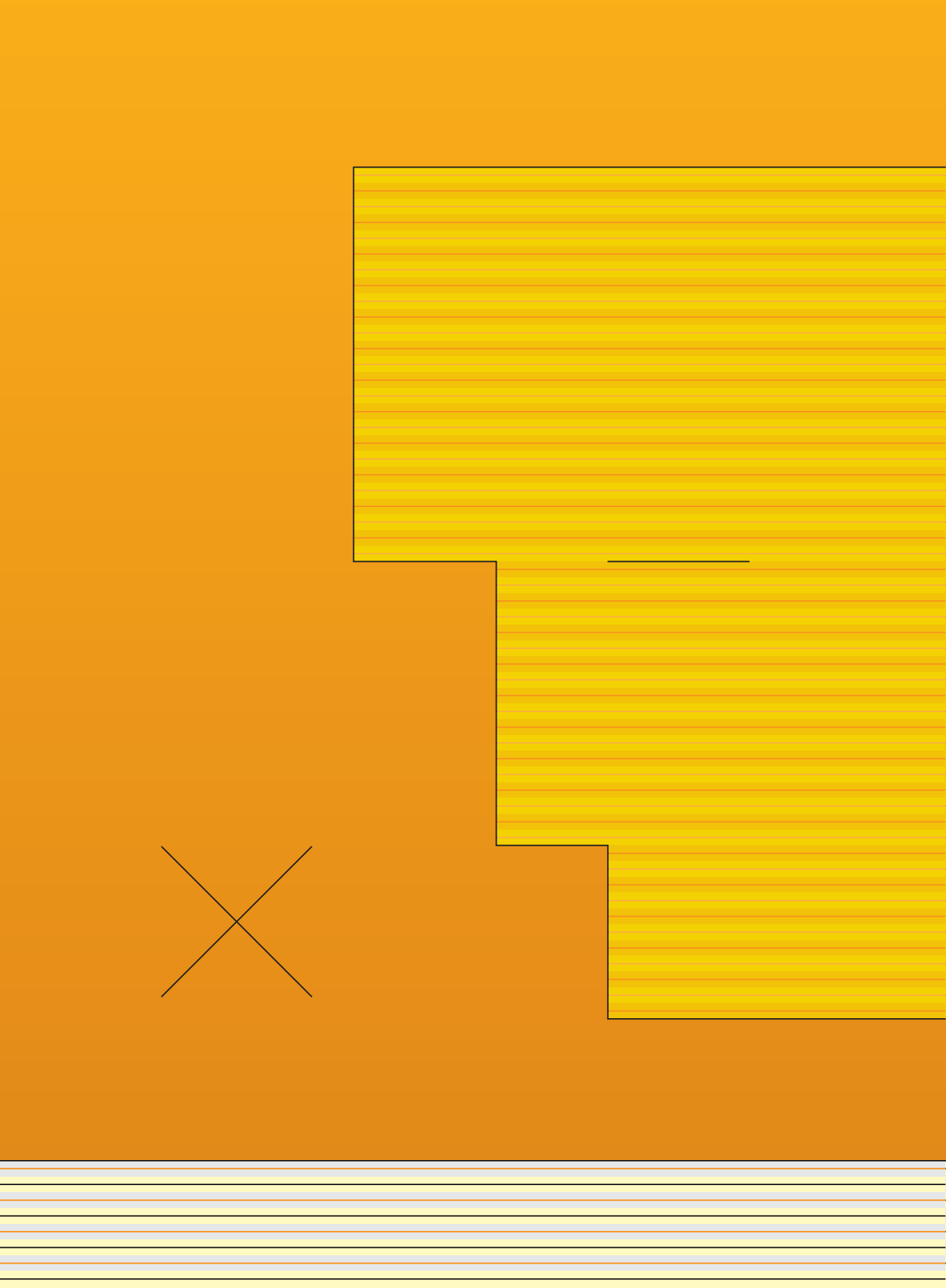
MARTINEZ, Edson Zangiacomi; ARAGON, Daniel; PONTES, Camila Monteiro; NUNES, Alexandre Augusto; MACIEL, Ethel Leonor; JABOR, Pablo Medeiros; ZANDONADE, Eliana. Comorbidities and the risk of death among individuals infected by covid-19 in Espírito Santo, Brazil. Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical, Uberaba, v. 54, p. 1-5, 2021.

MCKEE, Martin; STUCKLER, David. If the world fails to protect the economy, covid-19 will damage health not just now but also in the future. **Nature Medicine**, [S. l.], v. 26, p. 640-642, 2020.

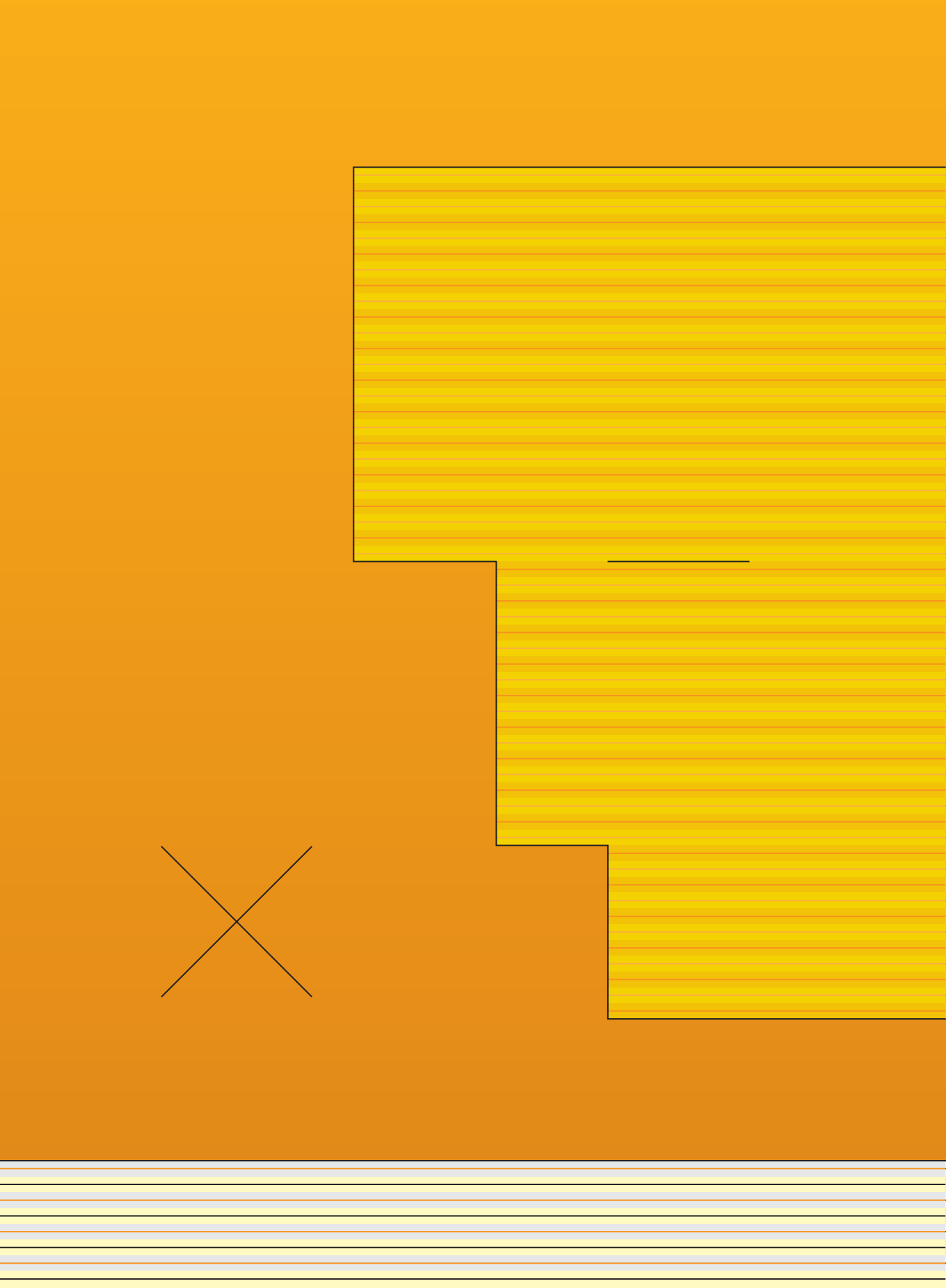
MCKEE, Martin; STUCKLER, David. If the world fails to protect the economy, covid-19 will damage health not just now but also in the future. **Nature Medicine**, [S. l.], v. 26, p. 640-642, 2020.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on covid-19 - 11 March 2020**. Geneva: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s--opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020. Acesso em: 14 ago. 2025.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. **WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on covid-19 - 11 March 2020**. Geneva: WHO, 2020. Disponível em: https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s--opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020. Acesso em: 14 ago. 2025.



Educando para o futuro



Vitor de Angelo
Andréa Guzzo Pereira
Carolinne Quintanilha Ornellas

Educação em tempo integral no Espírito Santo: trajetória, gestão e perspectivas para uma política pública estruturante

Vitor de Angelo

Secretário de Estado da Educação do Espírito Santo. Doutor em Ciências Sociais, com pós-doutorado em Sociologia Política pela Université de Paris X-Nanterre.

Andréa Guzzo Pereira

Subsecretária de Estado da Educação Básica e Profissional do Espírito Santo. Especialista em Ensino Médio Integrado à Educação Profissional Técnica de Nível Médio pelo Instituto Federal do Espírito Santo (IFES).

Carolinne Quintanilha Ornellas

Gerente de Educação em Tempo Integral da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. Mestre em Letras pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

1. INTRODUÇÃO

A educação em tempo integral tem se consolidado como uma das principais estratégias de política pública educacional no Brasil contemporâneo, especialmente diante dos desafios relacionados à permanência escolar, às desigualdades educacionais e à necessidade de formação integral das juventudes. É nesse contexto que se apresenta a proposta de escolas que ofereçam outras vivências, como componentes curriculares diversificados, projetos e espaços de escuta e protagonismo estudantil.

Para Gadotti (2009), a educação integral não se limita ao tempo ampliado na escola, pois envolve uma concepção mais ampla de formação humana, que considera as múltiplas dimensões do sujeito e propõe um currículo voltado à valorização das vivências, da cultura e das relações sociais que atravessam o cotidiano dos estudantes. Nesse sentido, mais do que ampliar a carga horária diária, a proposta de tempo integral exige a reorganização do currículo, das práticas pedagógicas e da gestão escolar, demandando uma mudança cultural em toda a rede de ensino em que é implementada.

Numa perspectiva histórica, a ideia de educação integral no Brasil passou um longo tempo segregada ao ensino privado, não sendo proporcionada como direito social e civil para todos. Segundo Giolo (2012, p. 95), "na história brasileira, as iniciativas de escolarização das massas, com raríssimas exceções, procuraram, conscientemente, conjugar tempo escolar com trabalho produtivo", relegando aos segmentos populares, então, a escola de tempo parcial.

É a partir da redemocratização do país e da promulgação da Constituição Federal de 1988 que o debate sobre a educação integral começa a ganhar força como possibilidade de política pública. Ao reconhecer a educação como um direito de todos e um dever compartilhado entre o Estado, a família e a sociedade, o texto constitucional estabelece que a função do processo educativo é garantir o desenvolvimento integral da pessoa, preparando-a para o exercício da cidadania e para o mundo do trabalho (Brasil, 1988). Essa é uma compreensão que coloca a escola como um espaço em que cada estudante possa ser acolhido em sua singularidade e ter tempo para aprender, crescer e descobrir seus próprios caminhos. Porém, o conceito de educação em tempo integral levou algumas décadas para ser amadurecido e colocado em prática nos sistemas de ensino.

No Espírito Santo, a concepção de educação em tempo integral ganha relevância a partir de 2014, quando a rede estadual inicia a implantação da extensão da carga horária discente. Nos anos seguintes, o estado avança para a construção da política pública e de um processo estruturado de expansão do modelo de educação integral, articulando diretrizes pedagógicas, planejamento estratégico e investimentos institucionais. O movimento capixaba dialoga com o cenário nacional, mas também revela especificidades territoriais e escolhas políticas que contribuíram para a consolidação de uma identidade própria para um modelo pedagógico hoje consolidado em 60% das escolas públicas estaduais.

A política de educação em tempo integral no Espírito Santo tornou-se, ao longo dos últimos anos, um dos mais importantes marcos na história do sistema de ensino público capixaba. Estruturada sobre uma base legal estadual consistente e alinhada às diretrizes nacionais, ao Plano Nacional de Educação (PNE) e às legislações federais vigentes, vem promovendo avanços significativos no acesso, na permanência e na aprendizagem dos estudantes da rede estadual.

Este capítulo propõe uma análise da política de educação em tempo integral no Espírito Santo, buscando compreender como sua trajetória histórica, sua arquitetura de gestão e seus fundamentos pedagógicos contribuíram para a construção de uma política pública educacional com impactos sistêmicos.

O percurso aqui sistematizado tem como objetivo revelar que a educação em tempo integral não se resume a um arranjo institucional ou a um simples prolongamento da jornada, mas configura-se como projeto

político-pedagógico que reconhece o estudante em sua integralidade, articulando dimensões cognitivas, sociais, culturais e socioemocionais e colocando-o no centro do processo educativo. Ao longo do texto, busca-se equilibrar o reconhecimento dos avanços alcançados com reflexões acerca dos desafios que ainda se colocam para a consolidação da formação integral como horizonte ético e político da educação pública capixaba.

2. TRAJETÓRIA HISTÓRICA E CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE TEMPO INTEGRAL NO ESPÍRITO SANTO

A trajetória da educação em tempo integral no Espírito Santo está inserida em um contexto mais amplo de transformações nas políticas educacionais brasileiras. No início da década de 2010, a rede estadual enfrentava desafios significativos relacionados ao abandono escolar e à baixa atratividade do ensino médio. Dados da Secretaria de Estado da Educação (SEDU) e do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apontavam que uma parcela significativa dos estudantes abandonava os estudos antes da conclusão da educação básica, especialmente na 1ª série do ensino médio, além de apresentar baixo rendimento em avaliações externas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica e o Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Espírito Santo, 2015).

Além disso, o índice de distorção idade-série era elevado, o que demonstrava a dificuldade de permanência e progressão dos estudantes (Espírito Santo, 2015). A ausência de políticas voltadas para a formação integral da criança e do jovem, associada à oferta limitada de oportunidades culturais, esportivas e tecnológicas, contribuiu para a construção de uma escola pouco atrativa, desconectada das realidades e dos projetos de vida dos estudantes. Assim, a escola pública aprofundava ainda mais as desigualdades sociais e de aprendizagem na sociedade capixaba. Nesse cenário, a implementação das primeiras escolas em tempo integral surge de maneira articulada ao Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014, como estratégia para reorganizar o cotidiano escolar, ampliar experiências formativas e fortalecer vínculos entre estudantes e escola.

Já em 2014, a rede estadual implementou 17 escolas em tempo integral, distribuídas em diferentes municípios do Espírito Santo. A jornada escolar foi ampliada de 25 para 38 aulas semanais, contemplando estudan-

tes do ensino fundamental e médio. Para além dos componentes da Base Nacional Comum Curricular, os estudantes passaram a ter atividades diversificadas, como empreendedorismo, música, dança e esportes (Globo, 2014). Essa etapa configurou-se como um projeto piloto que precedeu a implementação da política de educação em tempo integral no estado.

O fortalecimento da política ocorreu progressivamente nos anos seguintes, a partir da implantação de escolas de turno único, com 9h30 de permanência dos estudantes. A instituição desse modelo foi acompanhada pela criação de marcos legais estaduais que conferiram estabilidade institucional à oferta. A Lei Complementar nº 928/2019 representa um momento decisivo nesse processo, ao estabelecer diretrizes que ampliam a flexibilidade da oferta e reforçam a centralidade da formação integral como objetivo estratégico da rede.

Entre 2019 e 2022, houve a maior ampliação do modelo de tempo integral, com a criação de mais de 100 escolas em quatro anos, com destaque para 2022, que apresentou uma expansão histórica, com a criação de 40 novas unidades e a oferta de mais de 30 mil vagas em tempo integral.

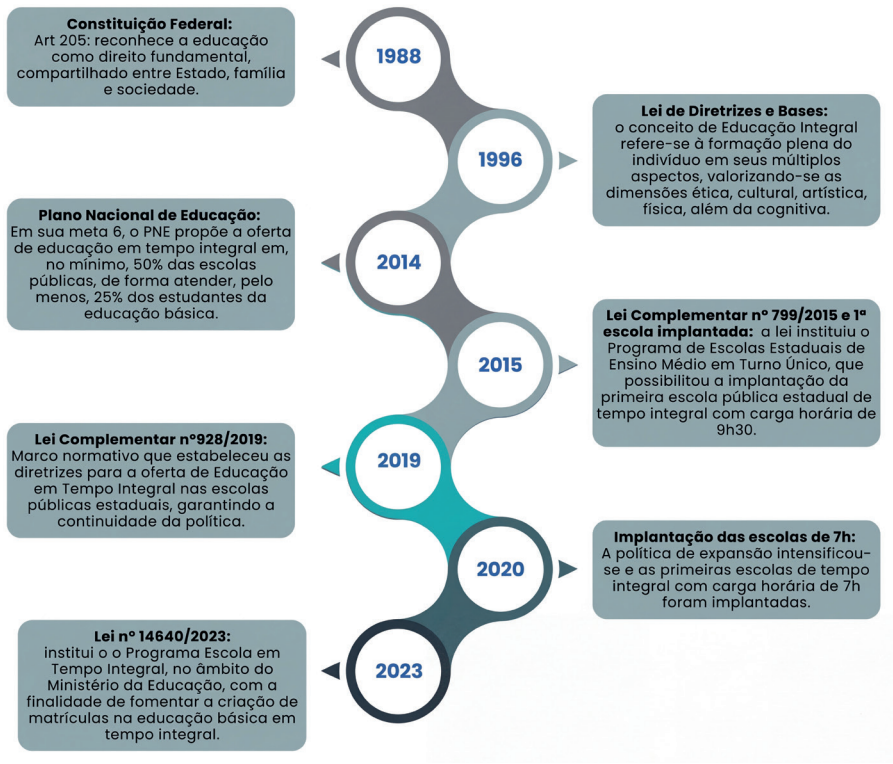
Já o ano de 2020 se destacou pelo início da implantação das escolas de jornada de 7h diárias, um marco importante para a atualização da política, considerando o contexto e as necessidades dos estudantes da rede pública estadual. Nesse contexto, novas escolas passaram a integrar a política, incluindo escolas da modalidade do campo. Em 2021, iniciou-se a oferta do ensino profissional técnico integrado ao Ensino Médio em Tempo Integral, ampliando as possibilidades formativas para os estudantes da rede estadual.

O período compreendido entre 2023 e 2025 conferiu à política de educação em tempo integral capixaba mais maturidade nos processos de implantação e maior capilaridade territorial, alcançando todos os 78 municípios do estado. Em 2024, foi implantada a primeira escola em tempo integral em uma unidade socioeducativa: a EEEFMTI Professora Márcia Souza da Silva, localizada no Centro Socioeducativo de Atendimento ao Adolescente (CSE), no município de Cariacica. A expansão para a socioeducação teve caráter pioneiro no contexto brasileiro e, na sequência, avançou para a implementação de mais uma escola na socioeducação, em 2026, localizada na Unidade de Internação Sul (Unis Sul), em Cachoeiro de Itapemirim.

Na última década, assim como a política se desenvolveu no Espírito Santo, a esfera federal, alicerçada nas metas previstas no PNE, lançou

mão de programas que também tinham como objetivo o fortalecimento da educação em tempo integral em âmbito nacional. Essas medidas forneceram insumos financeiros importantes para apoiar o crescimento da educação integral no Espírito Santo.

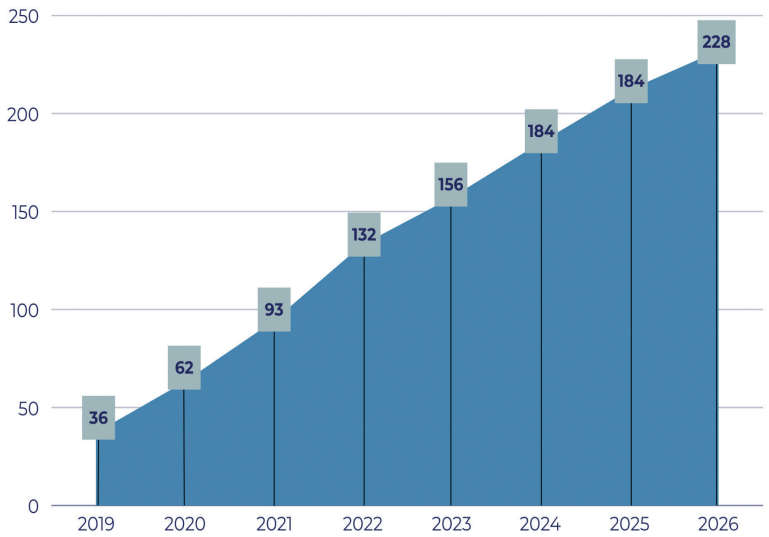
Figura 1 - Linha do tempo da Educação em tempo integral no Espírito Santo



Fonte: Sistematização dos autores

A contínua dedicação à formação integral dos estudantes capixabas, centrada no desenvolvimento de habilidades socioemocionais e na preparação para os desafios contemporâneos, reafirma o compromisso do estado com uma educação pública de qualidade e socialmente referenciada. Atualmente, a rede estadual de ensino conta com 228 escolas de tempo integral, o que representa 60% das unidades escolares e 40% das matrículas. O Espírito Santo se destaca nacionalmente no cumprimento da Meta 6 do Plano Nacional de Educação, consolidando-se como referência nesse compromisso estratégico.

Figura 2 - Gráfico da expansão das escolas de tempo integral entre os anos de 2019 e 2026



Fonte: Sistematização dos autores.

Diante dos avanços alcançados na implementação e dos resultados obtidos em relação à aprendizagem, o Espírito Santo tem se destacado nacionalmente no cumprimento das metas do PNE. Numa perspectiva de regime de colaboração, o governo estadual, a partir da Secretaria de Educação, passou a fomentar, a partir de 2021, escolas e matrículas em tempo integral também nos municípios. A criação do Programa Capixaba de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Fundamental em Tempo Integral (PROETI) tem como objetivo apoiar os municípios técnica e financeiramente. Esse gesto reforça a responsabilidade compartilhada pela educação básica e por todos os estudantes capixabas, fortalecendo a educação em tempo integral em todos os territórios do Espírito Santo, de maneira institucional e estratégica.

A consolidação da política de tempo integral no Espírito Santo resultou na universalização de práticas educativas em toda a rede, como o acolhimento e o conselho de líderes. Essas práticas qualificam as ações pedagógicas da rede, promovendo uma formação integral voltada para o desenvolvimento de competências cognitivas e socioemocionais, além de

apoiar a construção de projetos de vida dos estudantes, conforme orienta a LDB e reforça a Política Nacional de Ensino Médio.

Para além de ótimos indicadores, o Espírito Santo construiu uma Organização Curricular consistente, que prioriza a integralidade do estudante, articulando experiências para além da sala de aula. Essa concepção garante o desenvolvimento das dimensões cognitivas, sociais, culturais e emocionais dos jovens capixabas, reafirmando o papel da escola como espaço de formação integral.

É importante reconhecer que a consolidação de uma política dessa natureza não ocorre de forma linear. Houve ajustes ao longo do percurso, revisões de modelos de jornada e aprimoramentos na gestão pedagógica. Esses movimentos evidenciam a capacidade adaptativa da política capixaba, característica fundamental para a sustentabilidade e a replicabilidade da política.

3. MODELO PEDAGÓGICO E FUNDAMENTOS DA FORMAÇÃO INTEGRAL

Para que as escolas de tempo integral cumpram o objetivo educativo de promover a formação integral dos estudantes, é necessário que tenham como referência um modelo pedagógico alinhado a essa concepção. Nesse sentido, o modelo pedagógico adotado pela rede estadual de educação do Espírito Santo para as escolas de tempo integral está ancorado em quatro princípios educativos interdependentes: os Quatro Pilares da Educação (aprender a ser, aprender a fazer, aprender a conhecer e aprender a conviver), o Protagonismo, a Educação Interdimensional e a Pedagogia da Presença.

Tais princípios se concretizam nas escolas de tempo integral da rede estadual por meio do desenvolvimento de um currículo integrado e de práticas educativas específicas. A introdução de componentes curriculares como Projeto de Vida representa uma mudança significativa na organização do ensino médio, ao reconhecer a importância das trajetórias individuais dos estudantes no processo educativo. Essa abordagem contribui para ampliar o sentido da escola como espaço de construção de identidade e pertencimento.

A consolidação dos quatro princípios educativos requer um engajamento contínuo de toda a equipe escolar, além de formação permanente para os profissionais da educação, de forma a apoiar mudanças nas práticas pedagógicas e superar a fragmentação tradicional do ensino. No

que se refere ao Projeto de Vida, embora seja um dos eixos estruturantes do modelo, é necessário fortalecer sua integração ao cotidiano escolar, garantindo que seja conhecido por toda a equipe e considerado no planejamento das ações ao longo do ano letivo. Também é importante ampliar as oportunidades de protagonismo para todos os estudantes, e não apenas para aqueles que atuam em instâncias representativas.

Nas escolas de tempo integral, o sentimento de pertencimento entre os estudantes é significativamente fortalecido. A permanência estendida na unidade escolar, aliada a práticas pedagógicas que valorizam o diálogo, a escuta ativa e o protagonismo juvenil, favorece a construção de vínculos afetivos e identitários com o espaço educativo. Os jovens passam a enxergar a escola não apenas como um local de aprendizado formal, mas como um território de convivência, acolhimento e construção de sentidos para a vida. Esse pertencimento se traduz em maior engajamento, autoestima elevada e uma relação mais positiva com o processo de aprendizagem, contribuindo diretamente para a permanência e o sucesso escolar.

4. ARQUITETURA DA POLÍTICA PÚBLICA: GESTÃO, EXPANSÃO E GOVERNANÇA DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL

A expansão da educação em tempo integral no Espírito Santo foi marcada por uma estratégia de crescimento gradual, articulada ao planejamento central da Secretaria de Educação e à capacidade operacional das escolas. A decisão de expandir o modelo para diferentes regiões do estado exigiu o desenvolvimento de instrumentos de governança capazes de alinhar metas, monitoramento e formação continuada.

A gestão da política envolveu a criação de mecanismos de acompanhamento pedagógico e administrativo que permitiram à rede manter certa coerência entre concepção e prática. A ampliação das jornadas docentes e a presença mais constante dos profissionais na unidade escolar favoreceram o planejamento coletivo e a construção de uma cultura institucional mais integrada.

Do ponto de vista do processo, a expansão também trouxe desafios relacionados à infraestrutura física das escolas e à necessidade de adaptação das comunidades escolares ao novo modelo. Estratégias de gestão pública foram utilizadas para planejar e executar os processos necessários

para a implantação do tempo integral nas escolas, gerindo riscos e mitigando imprevistos.

Mas, para além dos desafios estruturais, há questões pedagógicas que também dificultam a consolidação da educação em tempo integral. Ampliar a permanência dos estudantes na escola não é suficiente se esse tempo não estiver conectado a uma proposta educativa que valorize suas experiências, promova a integração entre áreas do conhecimento e respeite seus ritmos e interesses.

A qualidade do tempo escolar depende da existência de um projeto pedagógico coerente, que seja construído coletivamente e que tenha intencionalidade formativa. Dourado e Oliveira (2009) destacam que a construção de uma escola de qualidade exige a articulação entre múltiplas dimensões — desde a gestão e a organização do trabalho pedagógico até os fatores socioculturais que atravessam o cotidiano escolar —, o que torna essencial considerar tanto os aspectos internos à escola quanto os desafios externos que impactam diretamente as possibilidades de aprendizagem.

Nesse sentido, a oferta da educação em tempo integral proporcionou uma oportunidade significativa de ampliação da integração entre os profissionais da escola. Um dos aspectos centrais dessa proposta é a adoção de jornadas de trabalho de 35h ou 40h semanais, o que possibilita a presença integral da equipe nas unidades escolares. Essa permanência da equipe contribui diretamente para o planejamento e a execução das ações pedagógicas, favorecendo a continuidade dos projetos e o fortalecimento da cultura institucional, além de favorecer o acompanhamento acadêmico dos estudantes e o estabelecimento de vínculos significativos entre professores e alunos, o que contribui para os processos de aprendizagem.

Além disso, é necessário reconhecer que há desafios para a consolidação de uma educação integral com qualidade que persistem na rede de ensino. Muitos docentes e gestores não tiveram contato com a concepção de educação integral em sua formação inicial e, por isso, encontram dificuldades para articular o tempo ampliado a um currículo coerente com os princípios dessa proposta. A construção de uma escola em tempo integral exige mais do que reorganizar o horário: requer o desenvolvimento de práticas pedagógicas interdisciplinares, dialógicas e sensíveis ao contexto do estado e da região, sempre respeitando as especificidades do território. Como estratégia de superação desse entrave, a formação continuada,

quando realizada de forma coletiva e vinculada ao cotidiano escolar, tem se mostrado fundamental para dar suporte aos educadores nesse processo.

É bastante significativo observar que, quando a escola não dispõe de um projeto formativo consistente, sustentado por diálogo, escuta e participação, o tempo adicional corre o risco de ser preenchido com ações desconectadas da realidade dos estudantes. E é nesse sentido que a implementação da educação em tempo integral na rede pública estadual capixaba é realizada conjuntamente com processos já bastante consolidados de formação de professores e gestores, capazes de subsidiar o planejamento e a prática de cada escola e de cada aula ministrada. Esses processos aprofundam debates e reflexões sobre currículo e desenvolvimento pleno do estudante. A formação continuada dos profissionais da educação emerge como elemento central para a sustentação do modelo pedagógico. A atuação em contextos de tempo integral exige novas competências docentes, incluindo planejamento interdisciplinar, metodologias ativas e capacidade de mediação socioemocional.

A necessidade de preparar os docentes para atuar em um modelo educacional diferenciado exigiu investimentos contínuos em capacitação e desenvolvimento pedagógico. Nesse contexto, a formação continuada configura-se como uma dimensão estruturante da política de educação em tempo integral. Longe de ser uma ação acessória, ela representa um elo fundamental entre os princípios orientadores da política e sua concretização nas práticas escolares, contribuindo de forma significativa para a sustentabilidade e o aprimoramento do modelo.

Desde o início da implantação, a Secretaria de Estado da Educação oferece a Formação Inicial do Modelo Pedagógico da Educação em tempo integral (FIMPETI), como parte de uma estratégia para fortalecer o desenvolvimento dos profissionais que atuam nesse modelo. A formação aborda práticas pedagógicas, gestão escolar e implementação dos componentes integradores.

Entre 2015 e 2019, ela foi ofertada no formato presencial. Em 2020, a formação passou a ser ofertada por meio de um ambiente virtual de aprendizagem, devido ao aumento do número de escolas com a expansão da oferta. Em 2024, foi introduzida a mediação pedagógica, uma inovação importante que garantiu um suporte mais adequado e diversificado aos cursistas, contribuindo significativamente para a qualidade do processo formativo. Em 2025, 926 profissionais concluíram a formação.

A trajetória formativa desenvolvida ao longo da última década, no contexto da política de educação em tempo integral no Espírito Santo, representa mais do que a execução de ações pedagógicas pontuais. Trata-se da consolidação de uma política pública dinâmica, orientada por princípios de equidade, inclusão e participação, capaz de responder às transformações sociais e às especificidades dos territórios escolares. Essa trajetória tem reconhecido, progressivamente, o protagonismo dos diversos sujeitos escolares — professores, gestores, estudantes e comunidades — na construção de práticas educativas integradoras e transformadoras.

Manter o investimento em formação docente, com base em princípios de escuta qualificada, rigor teórico-metodológico e intencionalidade pedagógica, é também sustentar o compromisso com a consolidação de uma proposta educacional que reconhece o tempo integral como projeto de desenvolvimento humano e de justiça social. Trata-se de um compromisso que requer acompanhamento, avaliação e permanente aprimoramento, para a garantia de acesso a uma educação equitativa e de qualidade para todos os estudantes capixabas.

A governança da política capixaba revela um esforço contínuo de equilíbrio entre expansão quantitativa e sustentabilidade pedagógica. Esse aspecto diferencia a experiência do Espírito Santo de outras iniciativas nacionais que priorizaram o crescimento rápido sem o devido acompanhamento formativo.

5. EDUCAÇÃO INTEGRAL COMO ESTRATÉGIA DE ESTADO: IMPACTOS E RESULTADOS

Os impactos da educação em tempo integral no Espírito Santo podem ser observados em múltiplas dimensões, incluindo indicadores de permanência escolar, participação estudantil e fortalecimento do vínculo entre escola e comunidade. A ampliação do tempo de permanência na unidade escolar contribuiu para a criação de ambientes educativos mais acolhedores e para o desenvolvimento de competências socioemocionais.

Do ponto de vista institucional, a política favoreceu a construção de uma identidade pedagógica mais consistente para a rede estadual, estimulando práticas colaborativas entre professores e gestores. A integração

entre planejamento pedagógico e gestão administrativa tornou-se um dos pilares da política.

A Educação em tempo integral no Espírito Santo tem sido acompanhada de avanços significativos na aprendizagem, evidenciados por meio de avaliações externas como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), cuja média de desempenho é utilizada no cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

O estado alcançou destaque nacional no Ideb de 2023, resultado de estratégias que integram o ensino básico, o ensino profissional e a ampliação da jornada escolar. Os dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas sobre o Ideb 2023 apontam que as escolas de tempo integral no Espírito Santo tiveram desempenho superior às escolas de tempo parcial: a média no Ideb foi de 5,0 (contra 4,6 nas parciais). Além disso, as escolas de tempo integral apresentaram taxas de abandono e reprovação de até duas vezes menores.

A experiência do Espírito Santo evidencia que a educação em tempo integral pode ser compreendida como estratégia de Estado, ultrapassando a lógica de programas temporários. A continuidade da política ao longo de diferentes gestões demonstra a construção de um consenso institucional em torno da importância da formação integral.

Ao articular legislação, financiamento e práticas pedagógicas, a política capixaba contribui para reposicionar a escola pública como espaço de desenvolvimento humano integral. Esse movimento dialoga com agendas contemporâneas que defendem a educação como eixo central para a redução das desigualdades sociais.

A educação em tempo integral, ao mesmo tempo em que amplia oportunidades educativas, também exige revisões constantes nas formas de ensinar, aprender e gerir a escola. A trajetória da educação em tempo integral no Espírito Santo demonstra que políticas públicas educacionais estruturantes dependem de continuidade institucional, investimento em formação docente e clareza de propósito pedagógico. A ampliação do tempo escolar, quando associada a um projeto educativo consistente, pode transformar a escola em espaço de desenvolvimento integral e cidadania.

Mais do que um modelo organizacional, a educação integral representa uma mudança de paradigma na compreensão do papel da escola pública. A experiência capixaba indica que a construção de políticas educa-

cionais sustentáveis exige diálogo constante entre gestão, prática pedagógica e demandas sociais contemporâneas.

A consolidação das escolas de tempo integral no Espírito Santo demonstra que, mesmo diante de obstáculos, é possível desenvolver práticas que favoreçam o engajamento dos estudantes, a valorização de suas trajetórias e a construção de uma educação mais coerente com os desafios contemporâneos.

Além de ampliar a carga horária, a educação em tempo integral no Espírito Santo promove experiências formativas significativas, articulando o currículo aos projetos de vida dos estudantes, ao desenvolvimento de competências socioemocionais e à valorização da diversidade e da equidade. Esses elementos reforçam o compromisso estadual com uma educação pública de qualidade, socialmente referenciada e capaz de preparar os jovens para os desafios contemporâneos. O futuro da educação em tempo integral no Espírito Santo está intrinsecamente relacionado ao engajamento coletivo de toda a comunidade escolar, à manutenção de investimentos consistentes e à contínua valorização dos profissionais da educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **[Constituição (1988)]**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/ago. 2009.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado da Educação. **Projeto conceitual**: Programa Escola Viva. Vitória: SEDU, 2015.

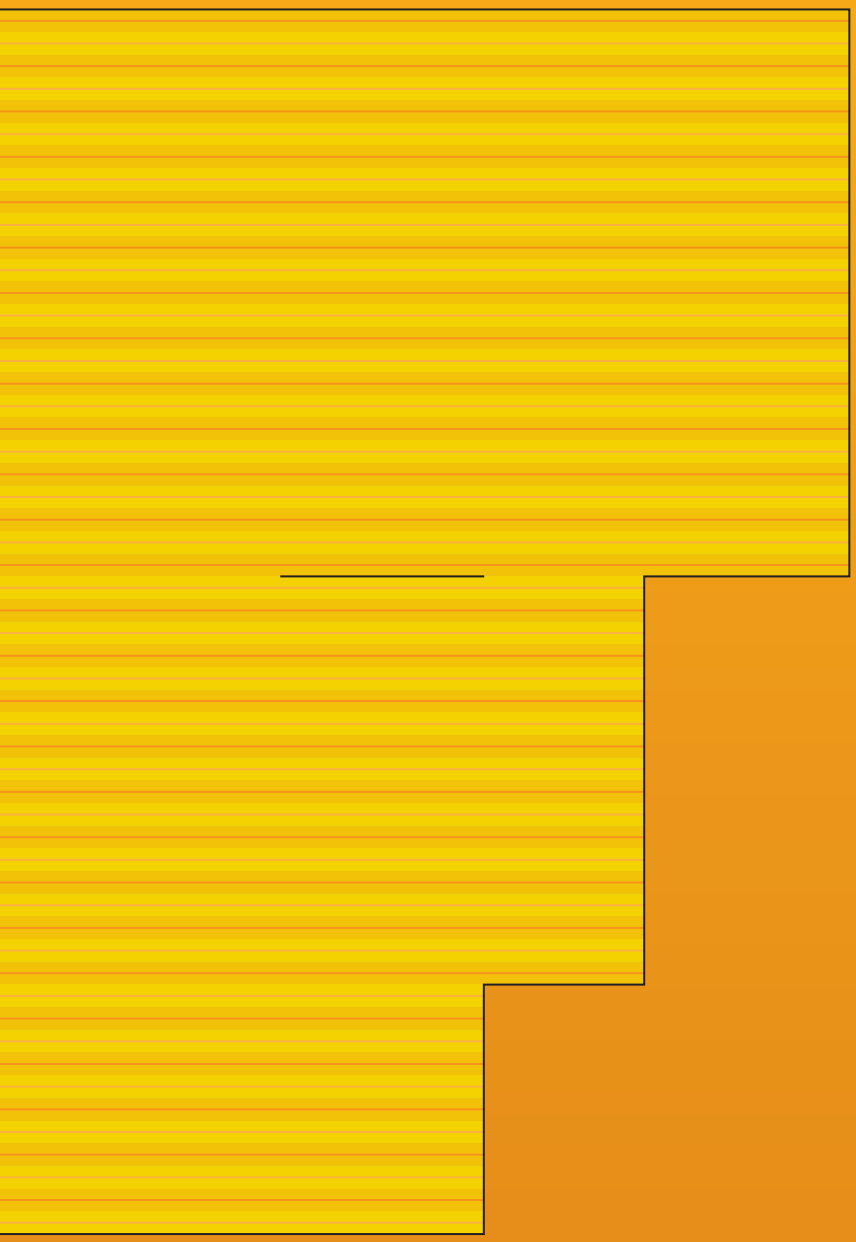
ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei Complementar nº 928, de 25 de novembro de 2019**.

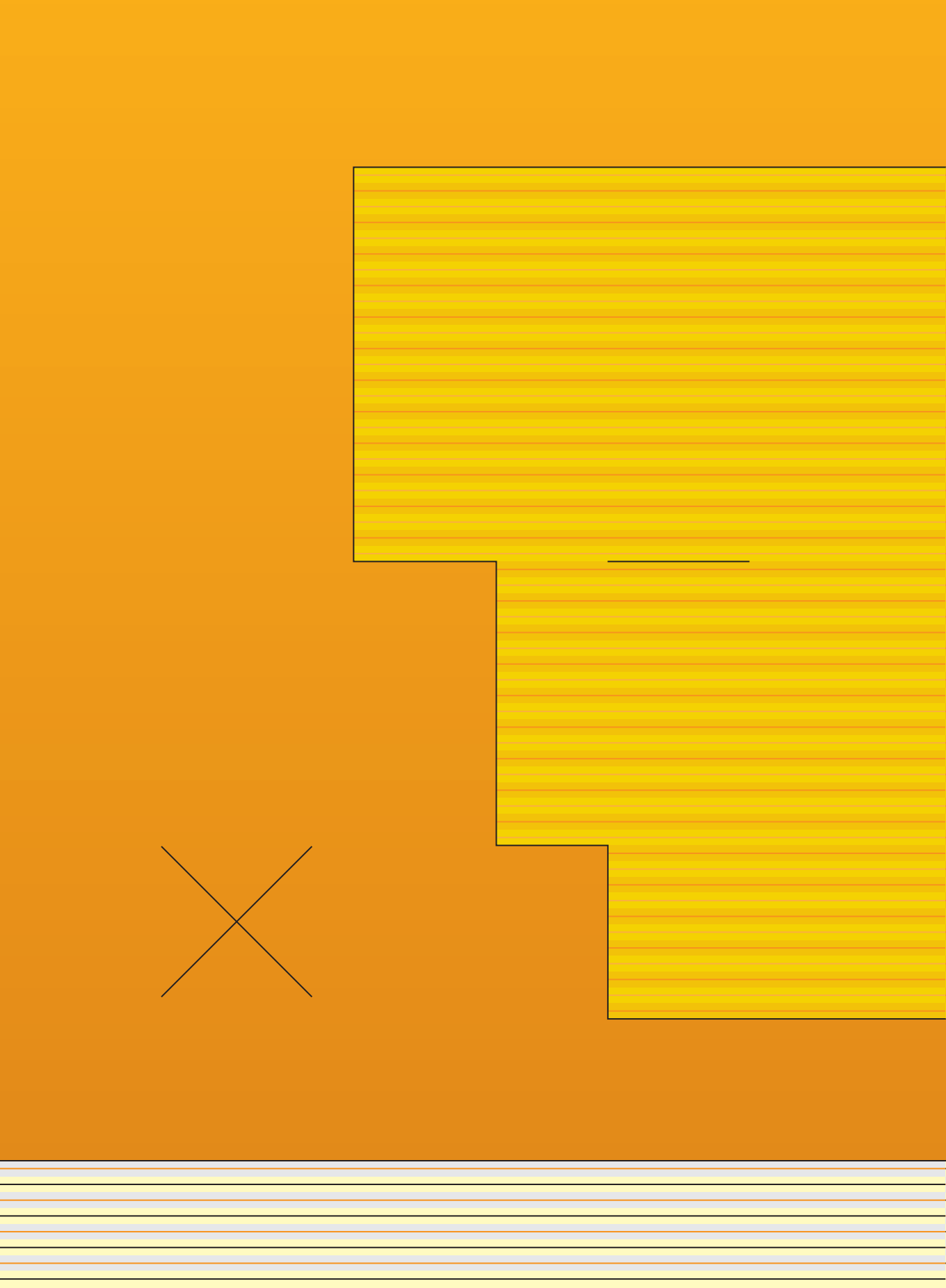
Estabelece diretrizes para a oferta de Educação em Tempo Integral nas escolas públicas estaduais e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado do Espírito Santo, 2019.

GADOTTI, Moacir. **Educação integral no Brasil**: inovações em processo. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

GIOLO, Jaime. Educação de tempo integral: resgatando elementos históricos e conceituais para o debate. In: MOLL, Jaqueline *et al*. **Caminhos da educação integral no Brasil:** direito a outros tempos e espaços. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 95-105.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.





André Melotti Rocha
Carolina Julia Pinto dos Santos
Jocilene Gadioli de Oliveira

Planejamento da rede estadual de ensino e implementação de políticas educacionais no Espírito Santo: Um relato de experiência (2019-2026)

André Melotti Rocha

Graduado em Ciências Contábeis pela Faculdade Castelo Branco (2003) e em Direito pela Universidade Vila Velha (2019). Foi funcionário do Banco do Brasil S/A, no período de 2000 a 2005; após, trabalhou como técnico contábil no Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo - Bandes, entre 2006 e 2008. É funcionário de carreira no cargo de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental desde 2008, vinculado ao Estado do Espírito Santo. Na Secretaria de Estado da Educação, no exercício de funções de gestão, foi Gerente de Planejamento no período de 2018 a 2023 e Subsecretário de Suporte à Educação entre os anos de 2023 a 2025. Atualmente é Subsecretário de Planejamento e Avaliação desta mesma Secretaria.

Carolina Julia Pinto dos Santos

Graduada em História (Licenciada Bacharel) pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduada em História Política pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestra em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha. É doutoranda em História do Programa de Pós-graduação em História das Relações Sociais e Políticas do Centro de Ciências Humanas – UFES. É atual Superintendente de Educação Regional de Cariacica, SEDU-ES. Email: cjpsantos@sedu.es.gov.br.

Jocilene Gadioli de Oliveira

Doutorado Pleno CAPES (PhD) em Educação pela Universidade de Ferrara - IT (2015), reconhecido pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Mestrado em Formação e Educação Profissional pela Universidade de Verona - IT (2009). Graduada em Pedagogia pelo Instituto Educacional do Espírito Santo (2004). Exerce atividades de pesquisa nas áreas de educação de adultos, aprendizagem ao longo da vida, políticas de educação, avaliação, competências, aprendizagem formal, não formal e informal e avaliação das aprendizagens. Trabalhou como Professor Visitante na Universidade de Verona e no Kings College de Londres. Desenvolveu atividades de Orientação Escolar no ensino fundamental e médio em Verona. Realizou atividades de Coordenação Pedagógica na Rede de Ensino Superior Doctum. É Pedagoga do quadro efetivo da SEDU e membro externo do grupo de pesquisa em Gestão, Trabalho e Avaliação Educacional - GETAE (Laboratório de Gestão da Educação Básica do Espírito Santo - Lagebes). Exerceu a função de Subsecretária Pedagógica da Secretaria Municipal de Educação de Vila Velha entre 2021 e 2022. Já atuou como Supervisora Escolar e atualmente, exerce a função de Assessora Pedagógica na SEDU. É Coordenadora de Professores Mediadores do Projeto de Cursos em Rede em parceria com o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) e é membro suplente do Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo (CEE/ES).

1. INTRODUÇÃO

É recorrente no âmbito da Administração Pública a formulação de discursos, iniciativas e políticas governamentais, muitas das quais apresentam elevado potencial para a promoção do bem-estar social. Entretanto, a efetividade dessas ações está diretamente condicionada à existência de uma capacidade técnica consistente e contínua de planejamento, elemento que, no contexto do Estado brasileiro, nem sempre se materializa de forma satisfatória durante os processos de implementação e execução das políticas públicas (OCDE, 2022).

Partindo dessa premissa, a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo tem priorizado, na condução de seus projetos e políticas educacionais, o fortalecimento dos processos de planejamento como eixo estratégico da gestão pública educacional. Tal orientação tem influenciado diretamente a organização da rede estadual de ensino, a definição da oferta de vagas nas unidades escolares e os procedimentos de matrícula, entre outros aspectos estruturantes da gestão educacional (Espírito Santo, 2026).

Este capítulo tem como objetivo analisar o planejamento da rede estadual de ensino do Espírito Santo, com ênfase nos processos relacionados à oferta educacional e ao acesso às escolas públicas estaduais. Busca-se demonstrar a relevância do aprimoramento desses processos para o êxito das políticas e projetos educacionais implementados ao longo dos últimos anos.

O presente estudo caracteriza-se como um relato de experiência, elaborado a partir da vivência institucional no âmbito da Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo, no período de implementação e consolidação de políticas educacionais entre 2019 e 2026, com foco no planejamento da rede e na ampliação da oferta educacional.

Embora existam diversos estudos acadêmicos, reportagens e publicações institucionais que evidenciam os resultados positivos alcançados pelo Estado do Espírito Santo (Espírito Santo, 2023; Espírito Santo, 2024a; Espírito Santo, 2024b; Espírito Santo, 2025a; Espírito Santo, 2025b; Espírito Santo, 2025c; IJSN, 2022; Observatório Findes, 2023; Todos Pela Educação, 2023) na área da educação, este trabalho propõe analisar o planejamento de rede como elemento fundamental para a consolidação dessas políticas.

Paralelo ao dito anteriormente, o Espírito Santo é reconhecido nacionalmente por sua excelência na gestão fiscal. Tanto que recebeu pelo segundo ano consecutivo, em 2025, a Nota A+ na análise promovida pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Espírito Santo, 2025).

Essa classificação foi instituída pela STN em 2024 para distinguir os entes federativos que atingem o mais elevado nível de excelência em gestão fiscal e qualidade do gasto público. O selo atesta o equilíbrio das contas estaduais e a solidez fiscal, conferindo maior credibilidade junto a investidores e ampliando a capacidade de priorizar investimentos que impactem positivamente a sociedade.

Para tanto, será apresentado o panorama da política de planejamento da rede pública estadual de ensino de alguns dos principais resultados obtidos pelos projetos e programas, seguido de uma discussão acerca dos pilares estruturantes atuais do planejamento da rede e do histórico de aprimoramentos implementados ao longo dos últimos sete anos. Isso com a finalidade de demonstrar que é possível executar políticas e satisfazer boa parte do bem-estar geral da população, sendo responsável fiscalmente.

2. CONTEXTO DA POLÍTICA DE PLANEJAMENTO DA REDE

A política pública educacional do Estado do Espírito Santo, estruturada a partir do Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, se orienta pela busca da melhoria contínua da qualidade da educação pública, da equidade no acesso e permanência dos estudantes e da inovação pedagógica, alinhando-se às diretrizes do Plano Nacional de Educação e do Plano Estadual de Educação. Essa política fundamenta-se em instrumentos normativos e estratégicos que definem objetivos, metas e ações voltadas ao fortalecimento da gestão educacional, à qualificação dos processos de ensino e aprendizagem e ao acompanhamento sistemático dos resultados educacionais (Espírito Santo, s.d.).

Nessa seara, a Educação de Jovens e Adultos - EJA constitui eixo fundamental da política, ao garantir o direito à educação básica àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos na idade apropriada, com organização curricular flexível e adequada às especificidades dos sujeitos atendidos. A EJA no Estado do Espírito Santo é assegurada por um sólido arcabouço legal que reafirma o direito à educação ao longo da vida e orienta

a organização dessa modalidade na rede pública estadual. Em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a EJA é destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos na idade própria, cabendo ao poder público garantir sua oferta de forma adequada às especificidades do público atendido (Brasil, 1996).

Esse direito é reforçado pelo Plano Nacional de Educação, que estabelece metas voltadas à elevação da escolaridade da população jovem e adulta, bem como à redução das desigualdades educacionais (BRASIL, 2014). No âmbito estadual, a política de EJA integra o planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Educação, que orienta a ampliação e a reorganização da oferta a partir das demandas territoriais e socioeducacionais, inclusive por meio dos Núcleos Estaduais de Educação de Jovens e Adultos - NEEJAs, configurando-se como instrumento de promoção da equidade e da inclusão educacional no Espírito Santo (Espírito Santo, s.d.).

Da mesma forma, a ampliação da oferta de Educação em Tempo Integral compõe a estratégia estadual de formação integral, ao promover o desenvolvimento acadêmico, social, cultural e emocional dos estudantes por meio de uma jornada ampliada e de práticas pedagógicas diversificadas. A política de Educação em Tempo Integral na rede estadual de ensino do Espírito Santo está fundamentada em um conjunto articulado de marcos legais que orientam sua concepção, expansão e consolidação. Em âmbito nacional, o Plano Nacional de Educação estabelece, por meio da Meta 6, a ampliação progressiva da oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas, vinculando-a à garantia do direito à educação e à melhoria da qualidade do ensino (Brasil, 2014). No contexto estadual, a Lei Complementar nº 928/2019 define diretrizes específicas para a implementação da jornada ampliada nas escolas públicas estaduais, alinhando a política às necessidades territoriais e às estratégias de planejamento de rede (Espírito Santo, 2019).

Esse arcabouço é reforçado pela Lei nº 14.640/2023, que institui o Programa Escola em Tempo Integral, ampliando o suporte normativo e financeiro à política em todo o país (BRASIL, 2023). Mais recentemente, a Resolução nº 8.480/2025 atualizou as diretrizes estaduais para a oferta de educação em tempo integral, reafirmando o compromisso do Espírito Santo com a formação integral dos estudantes e com a consolidação dessa modalidade como política estruturante da rede estadual de ensino (Espírito Santo, 2025).

Paralelamente, o Programa Escola do Futuro consolida a dimensão inovadora da política educacional capixaba ao estruturar-se como uma

estratégia sistêmica de promoção da cultura digital, da inovação pedagógica e do desenvolvimento de competências contemporâneas. Fundamentado na integração entre tecnologia educacional, formação continuada e adequação da infraestrutura escolar, o Programa organiza-se em eixos pedagógico, formativo, digital e de infraestrutura, articulando-se de forma transversal às diferentes etapas e modalidades de ensino da rede estadual. Sua expansão progressiva, planejada e territorialmente distribuída evidencia o alinhamento entre planejamento da oferta, fortalecimento institucional das escolas e melhoria dos processos de ensino e aprendizagem, configurando-se como um componente estruturante de uma política pública educacional integrada, normativamente fundamentada e orientada para resultados (Espírito Santo, s.d.).

Do ponto de vista legal e normativo, o Programa Escola do Futuro está amparado pelo conjunto de diretrizes que orientam a política educacional estadual, em especial o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo - Lei nº 10.382/2015, que estabelece metas relacionadas à melhoria da qualidade da educação, à ampliação do uso pedagógico das tecnologias e ao fortalecimento da formação docente. Articula-se, ainda, ao Planejamento Estratégico da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, que define a inovação educacional e a cultura digital como eixos estruturantes da gestão da rede estadual (Espírito Santo, s.d.). Ademais, o Programa dialoga com as diretrizes nacionais da Base Nacional Comum Curricular – BNCC (Brasil, 2017), especialmente no que se refere ao desenvolvimento de competências gerais, como pensamento crítico, cultura digital e protagonismo estudantil, bem como com normativas internas da SEDU que regulamentam os critérios de adesão, certificação e acompanhamento das unidades escolares participantes.

Esses marcos legais asseguram a institucionalização dos programas, conferem legitimidade às ações implementadas e garantem sua integração ao planejamento sistêmico da rede estadual de ensino.

3. METODOLOGIA – RELATO DE EXPERIÊNCIA

Este capítulo adota como metodologia o relato de experiência, de natureza descritiva e analítica, fundamentado na vivência institucional no processo de implementação, expansão e consolidação de políticas públicas educa-

cionais no âmbito da rede pública estadual de ensino do Espírito Santo, no período compreendido entre 2019 e 2026. A experiência relatada decorre do acompanhamento sistemático das ações estratégicas conduzidas pela Secretaria de Estado da Educação - SEDU, com foco na ampliação do acesso, na diversificação das ofertas educacionais e no fortalecimento da gestão da rede.

O recorte temporal considera o ciclo de planejamento, execução e monitoramento das políticas educacionais estruturantes, especialmente aquelas relacionadas à Educação em Tempo Integral, à Educação de Jovens e Adultos - EJA e ao Programa Escola do Futuro articuladas ao Planejamento Estratégico institucional. A análise contempla dados consolidados entre os anos de 2019 a 2026, e algumas informações já produzidas para 2026, até o presente momento, quando a rede estadual contabilizou 195.628 matrículas distribuídas em 376 escolas, evidenciando a abrangência e a complexidade da política implementada.

Os procedimentos metodológicos basearam-se na análise documental de registros administrativos, relatórios de gestão, dados oficiais de matrícula e expansão da rede, bem como no acompanhamento direto dos processos decisórios, operacionais e pedagógicos envolvidos na implementação das políticas. Complementarmente, foram considerados indicadores educacionais relacionados à ampliação da jornada escolar, à organização da rede e à evolução do atendimento em tempo integral.

A metodologia adotada permitiu compreender o processo de implementação das políticas educacionais como um fenômeno dinâmico, marcado por ajustes contínuos, replanejamento de ações e articulação entre diferentes programas e modalidades de ensino. O relato de experiência possibilita, assim, evidenciar como o planejamento de rede, associado à gestão estratégica e ao uso de dados educacionais, constituiu elemento central para a ampliação da oferta, a reorganização das escolas e a consolidação das políticas públicas educacionais no Estado do Espírito Santo ao longo do período analisado.

4. PLANEJAMENTO DA REDE E SISTEMA DE MATRÍCULA

O processo de planejamento da oferta de vagas na rede pública estadual do Espírito Santo fundamenta-se em critérios objetivos e normativamente esta-

belecidos, que abrangem a definição da quantidade de vagas, turmas, turnos, etapas e modalidades de ensino, bem como a capacidade física das unidades escolares, o número de matrículas efetivadas e os indicadores de fluxo escolar, como aprovação, evasão e abandono. Conforme disposto na Portaria da SEDU nº 239-R/2022, esse planejamento tem como finalidade assegurar o acesso e a permanência dos estudantes, promover a racionalização dos recursos públicos e alinhar a organização da oferta educacional às diretrizes do planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Educação. A adequação das ofertas ocorre de forma dinâmica e contínua, considerando tanto a demanda territorial identificada no Sistema Estadual de Gestão Escolar quanto os ajustes necessários ao longo do ano letivo, especialmente durante o processo de Chamada Pública Escolar (Espírito Santo, 2022).

O uso do sistema informatizado de matrícula, operacionalizado por meio da Chamada Escolar, amplia a transparência dos procedimentos, padroniza os critérios de acesso e assegura maior equidade no atendimento aos estudantes. Além disso, o planejamento antecipado viabiliza o diálogo prévio com a comunidade escolar, reduzindo incertezas e fortalecendo a relação entre famílias, estudantes e a administração pública. Destaca-se, ainda, que a organização sistemática da oferta educacional favorece o planejamento integrado de políticas complementares, como transporte escolar, alimentação, alocação de recursos humanos e infraestrutura, bem como contribui para uma distribuição mais justa das vagas e para o aprimoramento do planejamento orçamentário (Espírito Santo, 2025).

A divulgação pública dos resultados da Chamada Escolar constitui, nesse contexto, estratégia relevante para a melhoria do atendimento à comunidade escolar, ao fortalecer a comunicação institucional e promover maior previsibilidade e confiabilidade no processo de ingresso na rede estadual (Espírito Santo, 2025).

A experiência institucional demonstrou que a implementação simultânea de diferentes ofertas educacionais, quando não orientada por critérios racionais de planejamento, pode gerar inconsistências e ineficiências na organização da rede. Constatou-se que estratégias fragmentadas, baseadas na criação de estruturas exclusivas para cada modalidade, tendem a produzir desequilíbrios logísticos e financeiros. Por outro lado, a concentração indiscriminada de múltiplas ofertas em uma mesma unidade escolar pode comprometer a qualidade do processo de ensino-aprendizagem e a capacidade de atendimento aos diferentes públicos.

Para alcançar essas conclusões, o modelo vigente possibilita uma análise crítica e aprofundada das questões que envolvem o planejamento da rede, conforme se observa no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1- Questões orientadoras para o planejamento integrado da oferta educacional na rede estadual

É viável expandir a oferta de Educação em Tempo Integral em unidades escolares que também projetam a ampliação da Educação de Jovens e Adultos (EJA)?
É adequado certificar uma unidade escolar como Escola do Futuro no mesmo período de implementação da Educação em Tempo Integral?
A certificação de uma unidade como Escola do Futuro é compatível com contextos de infraestrutura física inadequada ou precária?
A implantação de novas ofertas de Educação em Tempo Integral e de Escolas do Futuro deve priorizar territórios onde essas modalidades já estão presentes ou regiões ainda não contempladas?
A expansão da Educação em Tempo Integral deve considerar prioritariamente unidades escolares com altos níveis de proficiência ou aquelas com indicadores de aprendizagem mais baixos?
A oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA) deve ser priorizada em territórios com elevado percentual da população acima de 18 anos que não concluiu a educação básica?
A implantação da EJA na modalidade prisional deve considerar a localização de unidades em territórios caracterizados como polos industriais ou de maior dinamismo econômico?

Fonte: Elaboração própria (2025).

Nesse contexto, evidenciou-se a necessidade de que as políticas educacionais sejam fundamentadas em processos de planejamento integrados e inovadores, capazes de articular infraestrutura física, características territoriais, disponibilidade de profissionais, insumos e adequação curricular. Tal abordagem permite a expansão planejada das ofertas educacionais, com uso racional dos recursos públicos e coerência entre as diferentes ferramentas de gestão. A experiência também revelou a importância da formulação de critérios analíticos para subsidiar a tomada de decisão, considerando a viabilidade territorial, as condições estruturais das unidades escolares, os níveis de proficiência e o perfil da população atendida. Embora esses critérios não esgotem a complexidade do planejamento da rede, constituem refe-

rência essencial para decisões mais consistentes e alinhadas aos objetivos das políticas educacionais.

4.1 SIMPLER (SIMULADOR DE PLANEJAMENTO DE EXPANSÃO DA REDE)

Essa ferramenta, utilizada no processo de planejamento da oferta de vagas da rede pública estadual do Espírito Santo, considera um conjunto de insumos, características e atributos das unidades escolares, com o objetivo de avaliar o potencial de ampliação ou adequação da oferta para a educação em tempo integral no ano subsequente. Os itens analisados recebem pontuação específica, totalizando até 100 pontos. Os critérios adotados para o planejamento integrado da oferta educacional da rede estadual estão apresentados no Quadro 2.

Quadro 2- Critérios de análise para o planejamento integrado da oferta educacional na rede estadual

Compatibilidade entre ofertas educacionais Avaliação da viabilidade de coexistência entre a Educação em Tempo Integral e a Educação de Jovens e Adultos (EJA) na mesma unidade escolar, considerando organização dos turnos, público atendido e impacto no processo pedagógico.
Sincronização entre programas e políticas educacionais Análise da adequação temporal entre a certificação como Escola do Futuro e a implementação de novas ofertas, como a Educação em Tempo Integral, de modo a evitar sobreposição de processos estruturantes.
Condições de infraestrutura física Verificação da adequação da infraestrutura escolar para a implantação de programas inovadores, considerando espaços pedagógicos, acessibilidade, segurança e capacidade instalada.
Prioridade territorial de implantação Definição de critérios para expansão das ofertas educacionais, considerando a distribuição territorial existente e a necessidade de ampliação do acesso em regiões ainda não contempladas.
Indicadores de desempenho educacional Análise dos níveis de proficiência e demais indicadores de aprendizagem das unidades escolares como subsídio à tomada de decisão sobre a implantação ou expansão da Educação em Tempo Integral.

Perfil socioeducacional da população atendida Identificação de territórios com elevado percentual de jovens e adultos que não concluíram a educação básica, como critério para a priorização da oferta da Educação de Jovens e Adultos (EJA).
Contexto socioeconômico específico Consideração das características socioeconômicas e produtivas dos territórios, especialmente no planejamento da EJA na modalidade prisional, visando à adequação da oferta às dinâmicas locais.

Fonte: Elaboração própria (2025).

Com base na pontuação obtida, as escolas da rede que ainda não ofertam educação em tempo integral são classificadas em três categorias: potencial alto, indicadas para expansão imediata no ano subsequente; potencial médio, que demandam análises complementares, articulação interinstitucional ou adequações estruturais; e potencial baixo, caracterizadas por impedimentos técnicos ou estruturais que inviabilizam a implantação no curto prazo. Na sequência, as unidades classificadas com potencial alto passam por uma etapa de validação intersetorial, envolvendo as Subsecretarias da área educacional e as Superintendências Regionais de Educação, com o objetivo de verificar eventuais fatores externos aos critérios do sistema ou inconsistências nas informações coletadas. Ao final desse processo, é definida a lista de escolas submetidas à validação do Secretário de Estado da Educação.

4.2 ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO NO CONTEXTO DA EXPANSÃO PLANEJADA DA REDE

No que se refere às Escolas do Futuro, compreendeu-se que não seria necessária a construção de uma ferramenta específica de priorização, uma vez que a implantação desse modelo está associada, predominantemente, à adequação de espaços pedagógicos e organizacionais, e não, em um primeiro momento, à expansão da rede física. Dessa forma, o planejamento concentra-se na análise da capacidade instalada das unidades escolares, na adequação às diretrizes pedagógicas do programa, na compatibilidade com as demais ofertas educacionais em implementação, no tipo de oferta da escola e nos laboratórios disponíveis.

Além disso, há outros fatores que, apesar de pouco mensuráveis, devem fazer parte da avaliação como: velocidade de conexão de internet da escola, acesso ao wi-fi, quantidade de computadores disponíveis em laboratório, cultura digital da escola, o nível de apropriação pedagógica das tecnologias pelos docentes, o suporte técnico disponível e a capacidade da unidade escolar de integrar recursos digitais às práticas de ensino e aprendizagem.

Do ponto de vista metodológico, a expansão das principais políticas educacionais da rede estadual ocorreu a partir de estratégias distintas, porém articuladas. A expansão da Educação em Tempo Integral foi orientada pelo Sistema Integrado de Monitoramento do Planejamento da Educação em Tempo Integral da Rede - SIMPLER, que subsidia a tomada de decisão com base em dados objetivos e critérios técnicos. A implantação das Escolas do Futuro fundamentou-se na análise da capacidade instalada, da adequação pedagógica e da articulação com as demandas produtivas e formativas dos territórios. Já a expansão da Educação de Jovens e Adultos - EJA considerou, prioritariamente, a demanda identificada nos municípios, a definição de escolas-polo e a ampliação planejada dos Centros Estaduais de Educação de Jovens e Adultos - CEEJAs e dos Núcleos Estaduais de Educação de Jovens e Adultos - NEEJAs, assegurando maior acesso e permanência desse público na rede estadual.

5. EXPANSÃO DO TEMPO INTEGRAL, EJA E ESCOLAS DO FUTURO

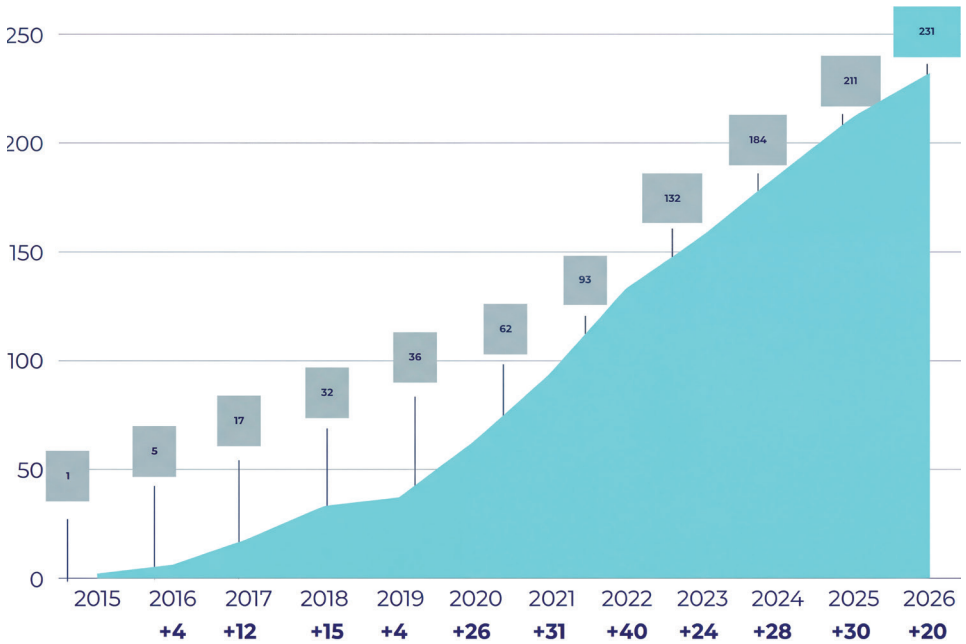
A Educação em Tempo Integral constitui-se como eixo estratégico da política educacional do Estado do Espírito Santo, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que orienta a ampliação progressiva da jornada escolar e a promoção da formação integral dos estudantes (BRASIL, 1996). Essa diretriz é reforçada pelo Plano Nacional de Educação, ao estabelecer metas específicas voltadas à expansão da oferta de tempo integral na educação básica, especialmente em contextos de maior vulnerabilidade social (Brasil, 2014).

No âmbito estadual, a política de tempo integral está alinhada ao Plano Estadual de Educação do Espírito Santo, que prevê a ampliação dessa modalidade como estratégia para a melhoria da qualidade da educação e para a redução das desigualdades educacionais, articulando-a ao pla-

nejamento da rede escolar (Espírito Santo, 2015). A operacionalização dessa política ocorre por meio do planejamento de rede, instrumento que orienta a organização da oferta educacional a partir da análise da demanda, da infraestrutura existente e das prioridades territoriais definidas pela SEDU.

Nesse contexto, para o ano de 2026, o planejamento estratégico da Secretaria de Estado da Educação viabilizou a incorporação de 20 novas escolas estaduais à Educação em Tempo Integral, superando a meta mínima prevista e permitindo que a rede alcance 231 unidades com jornada ampliada, contemplando os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio. Essa expansão evidencia a coerência entre os marcos normativos, o planejamento estratégico e a execução das políticas educacionais, ao ampliar o acesso a oportunidades educacionais mais diversificadas e qualificadas (Espírito Santo, 2025). No quadro a seguir, observa-se o panorama da expansão do Tempo Integral na Rede Estadual de Ensino entre 2015 e 2026, somando-se dez anos de atuação da Política de Tempo Integral no Espírito Santo.

Gráfico 1 – Evolução das matrículas em Educação em Tempo Integral na rede estadual do Espírito Santo (2019-2026)



Fonte: Elaboração própria, com base em Espírito Santo (2025).

A experiência evidencia uma expansão progressiva e contínua, com aumento superior a 124 escolas de tempo integral entre 2019 e 2023, alcançando 184 unidades em 2024. Esse movimento refletiu-se no crescimento do percentual de matrículas em jornada ampliada, que passou de 13% em 2022 para aproximadamente 17,7% em 2024, considerando todas as etapas da educação básica na rede estadual. No Ensino Médio, observou-se crescimento expressivo no número de estudantes atendidos em tempo integral, de 25.943 matrículas em 2023 para 31.859 em 2024, representando um aumento de 22,8%, posicionando o Espírito Santo entre os estados de destaque da Região Sudeste nesse indicador. Assim, a experiência capixaba demonstra que a consolidação da Educação em Tempo Integral resulta da articulação entre normas legais, planejamento de rede e gestão estratégica, configurando-se como política pública estruturante para a melhoria da qualidade educacional e para a efetivação do direito à educação.

No contexto da educação pública estadual do Espírito Santo, a Educação de Jovens e Adultos - EJA e o Programa Escola do Futuro apresentam avanços significativos nos últimos anos. A EJA, modalidade voltada para pessoas que não concluíram a educação básica, tem sido fortalecida pelo desenvolvimento de núcleos e pela implementação de oferta em novas localidades, com a criação de dois novos Núcleos Estaduais de Educação de Jovens e Adultos - NEEJAs em 2024, elevando para 16 o número de unidades na rede estadual e possibilitando a expansão da modalidade para municípios que não contavam com a oferta anteriormente. Esse movimento atende à crescente demanda por educação flexível para jovens e adultos em diferentes territórios do estado, contribuindo para a inclusão educacional (SEDU, 2025).

A Educação de Jovens e Adultos na rede pública estadual do Espírito Santo apresentou avanços significativos no período de 2019 a 2024, resultado de políticas de ampliação da oferta e de ações estruturantes voltadas à garantia do direito à escolarização ao longo da vida. Entre 2019 e 2022, destacam-se iniciativas que superaram as metas inicialmente previstas, alcançando mais de 11 mil vagas ofertadas na EJA regular e profissional, conforme dados institucionais da Secretaria de Estado da Educação (SEDU, 2022). No recorte mais recente, observa-se que, em 2023, a rede estadual registrou 28.221 matrículas na modalidade, evidenciando a consolidação da EJA como política estratégica de inclusão educacional; em 2024, embora tenha ocorrido redução para 24.384 matrículas, os números permanecem

expressivos e refletem processos de reorganização da oferta, alinhados ao planejamento de rede e às demandas territoriais (SEDU, 2024).

Esse movimento está em consonância com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que assegura a EJA como modalidade da educação básica destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos na idade própria (Brasil, 1996), bem como com as diretrizes do Plano Nacional de Educação, que estabelece metas específicas para a elevação da escolaridade da população jovem, adulta e idosa (Brasil, 2014).

No que se refere ao Programa Escola do Futuro, este apresenta uma trajetória consistente de expansão planejada entre os anos de 2023 e 2026. Em seu ano inicial, 2023, o Programa certificou 5 escolas, distribuídas em 4 municípios, alcançando aproximadamente 5.841 estudantes e 296 professores. Em 2024, houve ampliação para mais 10 escolas, em 14 municípios, beneficiando cerca de 7.875 estudantes e 444 professores. Para 2025, incorporou 35 novas unidades escolares, abrangendo 37 municípios, com atendimento estimado a 18.972 estudantes e 1.023 professores. Já em 2026, a expansão final projetada contempla 60 novas escolas certificadas, alcançando os 60 municípios capixabas, com mais de 36.000 estudantes e aproximadamente 2.475 professores envolvidos. Essa evolução quantitativa evidencia o alinhamento entre o planejamento da oferta educacional, a organização territorial da rede e a priorização de políticas voltadas à inovação e à equidade no acesso à educação pública de qualidade no Espírito Santo (Espírito Santo, 2025).

Esses indicadores refletem políticas públicas que, articuladas à gestão estadual da educação, contribuem para diversificar a oferta educacional e promover inclusão, tanto para estudantes adultos quanto para o público escolar tradicional, alinhando a expansão de oportunidades às demandas contemporâneas de formação e aprendizagem.

6. RESULTADOS E APRENDIZADOS

A implementação da política de planejamento da rede estadual de ensino, articulada à modernização do sistema de matrícula e à expansão de ofertas como a Educação em Tempo Integral, a Educação de Jovens e Adultos e o Programa Escola do Futuro, produziu resultados significativos tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Entre os principais avan-

ços observados, destaca-se a ampliação do acesso e a maior adequação da oferta educacional às demandas territoriais, promovendo maior eficiência na alocação de vagas, redução de inconsistências no processo de chamada escolar e fortalecimento da transparência junto à comunidade escolar.

O aprimoramento dos fluxos do sistema de matrícula, com a incorporação de mecanismos como a lista de suplência, a alocação orientada por perfil e a divulgação clara dos critérios de atendimento contribuiu para a racionalização do processo decisório e para o fortalecimento da confiança dos usuários na política pública. Além disso, a integração entre planejamento de rede, dados educacionais e normativas institucionais possibilitou maior previsibilidade na organização da oferta, favorecendo a gestão escolar e a atuação das superintendências regionais.

No âmbito pedagógico, a expansão das Escolas do Futuro e do Ensino em Tempo Integral evidenciou aprendizados relevantes quanto à necessidade de articulação entre inovação, formação continuada de professores e adequação da infraestrutura escolar. Observou-se que a consolidação de políticas inovadoras demanda acompanhamento sistemático, alinhamento intersetorial e fortalecimento da capacidade institucional da rede. Por fim, a experiência reforça a importância do planejamento educacional como instrumento estratégico de equidade, capaz de orientar decisões baseadas em evidências e de promover melhorias sustentáveis nos processos de ensino e aprendizagem.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O relato de experiência apresentado evidencia que o planejamento da rede estadual de ensino do Espírito Santo constituiu-se, no período analisado entre 2019 e 2026, como elemento central para a implementação consistente e sustentável das políticas educacionais. A articulação entre planejamento estratégico, uso sistemático de dados educacionais e aperfeiçoamento contínuo do sistema de matrícula possibilitou a ampliação e a diversificação da oferta educacional de forma territorialmente orientada, racionalizando o uso dos recursos públicos e fortalecendo a equidade no acesso à educação pública estadual.

Os resultados observados na expansão da Educação em Tempo Integral, da Educação de Jovens e Adultos e do Programa Escola do Futuro

demonstram que a consolidação dessas políticas não decorre apenas da existência de marcos legais ou de investimentos financeiros, mas sobretudo, da capacidade institucional de planejar, coordenar e integrar diferentes ofertas em uma mesma rede, respeitando limites estruturais, perfis das escolas e características socioeducacionais dos territórios. Nesse sentido, a experiência capixaba reafirma que decisões desarticuladas ou baseadas em lógicas setoriais isoladas tendem a gerar ineficiências e gargalos logísticos, ao passo que o planejamento integrado permite compatibilizar infraestrutura, recursos humanos, currículo e demandas da população.

O aprimoramento do sistema de matrícula, por meio da Chamada Escolar, revelou-se instrumento estratégico para a materialização desse planejamento, ao ampliar a transparência dos processos, antecipar o diálogo com a comunidade escolar, organizar de forma mais eficiente políticas complementares, como transporte, alimentação e alocação de profissionais e assegurar uma distribuição mais justa das vagas. As inovações implementadas, como a lista de suplência e a alocação orientada por perfil, contribuíram para maior previsibilidade, redução de inconsistências e fortalecimento da confiança da sociedade na política educacional.

Do ponto de vista institucional, a experiência também evidenciou avanços relevantes na cultura de gestão pública educacional, com maior integração entre áreas técnicas, fortalecimento das Superintendências Regionais de Educação e uso mais qualificado de evidências para a tomada de decisão. Persistem, contudo, desafios relacionados à necessidade de contínuo aperfeiçoamento da infraestrutura escolar, à formação de profissionais para atuação em modelos inovadores e à adaptação permanente do planejamento às dinâmicas demográficas e territoriais.

Por fim, o estudo demonstra que é possível conciliar responsabilidade fiscal, reconhecida nacionalmente no caso do estado do Espírito Santo, com a expansão e o fortalecimento de políticas educacionais inclusivas e inovadoras. O planejamento da rede, quando concebido como processo dinâmico, sistêmico e orientado para resultados, afirma-se como instrumento estratégico para a promoção do direito à educação, para a redução das desigualdades e para a melhoria sustentável da qualidade do ensino público. A experiência aqui relatada oferece, assim, subsídios relevantes para o debate nacional sobre gestão educacional e planejamento de políticas públicas em contextos federativos complexos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/. Acesso em: 7 jan. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1º ago. 2023.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei Complementar nº 928, de 23 de setembro de 2019. Estabelece diretrizes para a oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas estaduais do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 24 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Resolução nº 8.480, de 2025. Aprova a atualização das diretrizes para a oferta de educação em tempo integral nas escolas públicas estaduais do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2025.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado. **Divulgação do resultado da Chamada Escolar 2026**. Vitória, 2025a. Disponível em: https://www.es.gov.br/Contents/Item/Display/112782. Acesso em: 7 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Governo do Estado do Espírito Santo. **Rede estadual de ensino terá mais 35 Escolas do Futuro em 2025**. Vitória, 2025b. Disponível em: https://www.es.gov.br/Noticia/rede-estadual-de-ensino-tera-mais-35-escolas-do-futuro-em-2025. Acesso em: 6 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Educação. **Espírito Santo é o estado que mais cresce em relação à meta do Ideb**. Vitória, 2023. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/Not%C3%ADcia/espirito-santo-e-o-estado-que-mais-cresce-em-relacao-a-meta-do-ideb. Acesso em: 7 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Educação. **Metas e resultados da Educação de Jovens e Adultos - EJA (2019-2024)**. Vitória, 2024a. Documento institucional em apresentação eletrônica (PowerPoint).

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Educação. **Planejamento estratégico**. Vitória, [s.d.]. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/planejamento-estrategico. Acesso em: 7 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Educação. **Sedu expande oferta de ensino nos Núcleos Estaduais de Educação de Jovens e Adultos (NEEJAs)**. Vitória, 2025c. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/Not%C3%ADcia/sedu-expande-oferta-de-ensino-nos-neejas-com-dois-novos-nucleos. Acesso em: 6 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Economia e Planejamento. **Espírito Santo manteve liderança nacional entre redes públicas estaduais na média da redação do Enem**. Vitória, 2024b. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Not%C3%ADcia/espirito-santo-manteve-lideranca-nacional-entre-redes-publicas-estaduais-na-media-da-redacao. Acesso em: 7 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **Portaria nº 239-R, de 2022**. Dispõe sobre o planejamento da oferta de vagas na rede pública estadual de ensino do Espírito Santo. Vitória, 2022. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/. Acesso em: 7 jan. 2026.

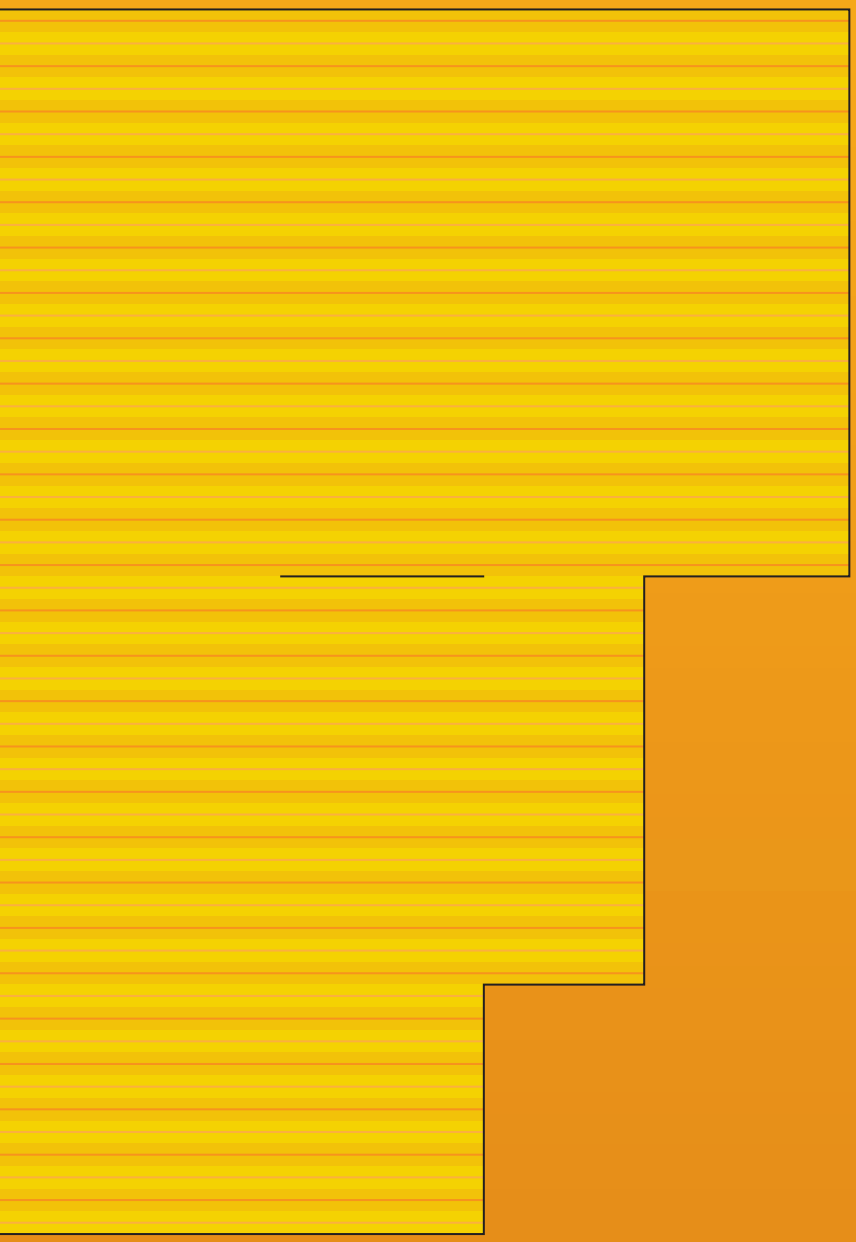
ESPÍRITO SANTO. Secretaria da Fazenda (SEFAZ-ES). **Espírito Santo é reconhecido novamente por Nota A+ do Tesouro Nacional**. Vitória, 2025. Disponível em: https://sefaz.es.gov.br/Not%C3%ADcia/espirito-santo-e-reconhecido-novamente-por-nota-a-do-tesouro-nacional. Acesso em: 7 jan. 2026.

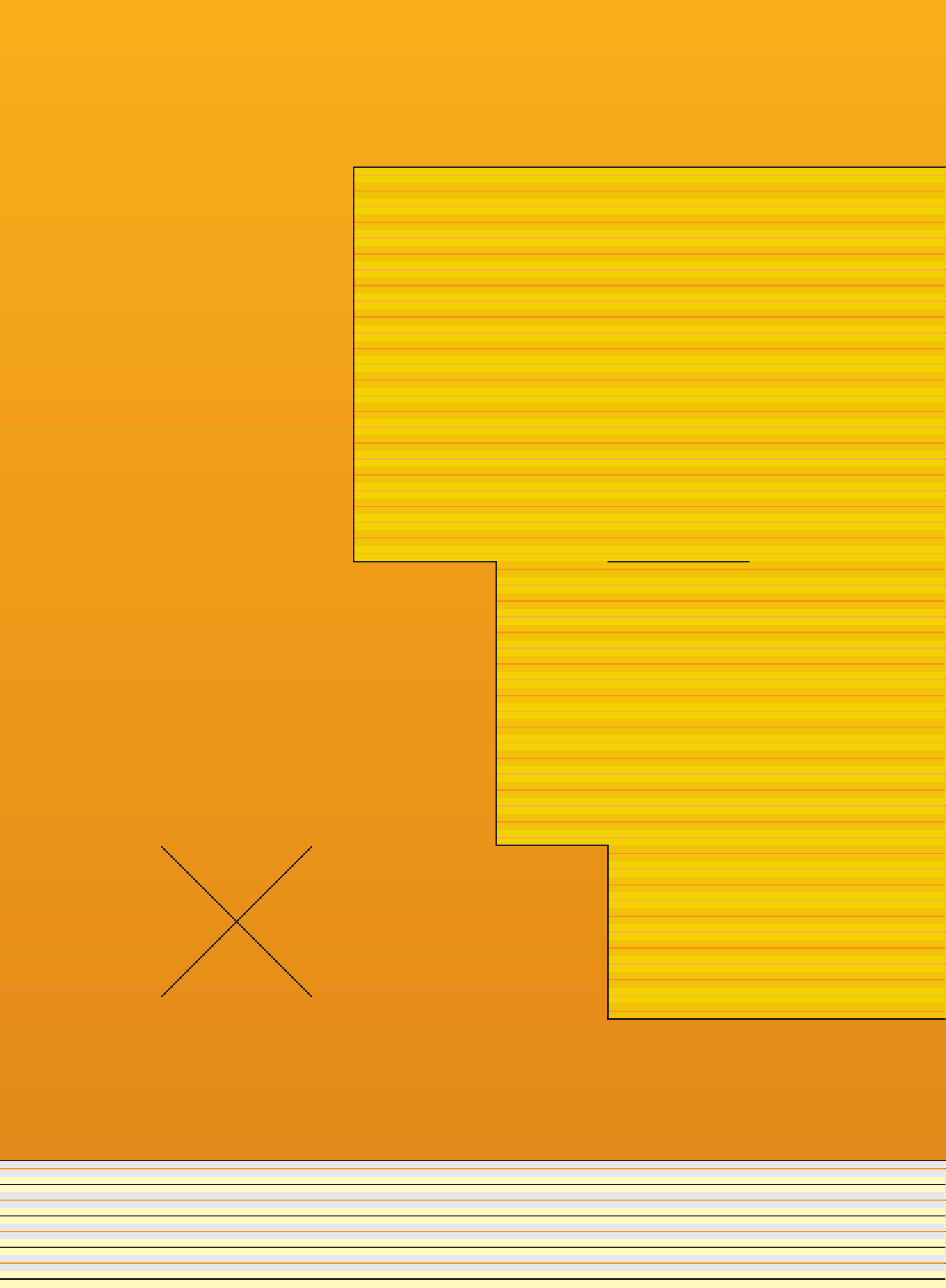
INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Relatório de acompanhamento do Plano Estadual de Educação - Espírito Santo (PEE 2022)**. Vitória, 2022. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/. Acesso em: 7 jan. 2026.

OBSERVATÓRIO FINDES. **Espírito Santo no Ideb 2023**: uma análise da qualidade da educação capixaba. Vitória, 2023. Disponível em: https://observatoriofindes.com.br/espirito-santo-no-ideb-2023-uma-analise-da-qualidade-da-educacao-capixaba/. Acesso em: 7 jan. 2026.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Centre of government review of Brazil**. Paris, 2022. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/centre-of-government-review-of-brazil.htm. Acesso em: 7 jan. 2026.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Panorama da educação básica**: Espírito Santo 2023. São Paulo, 2023. Disponível em: https://todospelaeducacao.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2023/01/panorama-espirito-santo-2023.pdf. Acesso em: 7 jan. 2026.





Andréa Paoliello de Freitas
Carolina Julia Pinto dos Santos

Gestão baseada em evidências e a governança dos resultados educacionais: Estratégias e desafios na Secretaria de Educação do Espírito Santo

Andréa Paoliello de Freitas

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Mestre em Gestão Pública. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES).

Carolina Julia Pinto dos Santos

Graduada em História (Licenciada Bacharel) pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduada em História Política pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestra em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha. É doutoranda em História do Programa de Pós-graduação em História das Relações Sociais e Políticas do Centro de Ciências Humanas – UFES. É atual Superintendente de Educação Regional de Cariacica, SEDU-ES. Email: cjpsantos@sedu.es.gov.br.

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade das políticas públicas educacionais tem ampliado a demanda por modelos de gestão capazes de articular planejamento estratégico, execução coordenada, monitoramento sistemático e uso qualificado de evidências para a tomada de decisão. No contexto das administrações públicas contemporâneas, a gestão orientada a resultados e baseada em evidências emerge como abordagem central para o fortalecimento da capacidade estatal, a melhoria da efetividade das políticas e a geração de valor público, especialmente em setores caracterizados por múltiplos atores, elevada capilaridade e forte interdependência organizacional, como a educação.

No âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, essa agenda ganhou centralidade a partir da consolidação do modelo de gestão por resultados Realiza+, instituído como política de governo, que reposicionou o planejamento, o monitoramento e a avaliação como instrumentos estruturantes da ação governamental. Na Secretaria de Estado da Educação (SEDU), essa diretriz foi incorporada de forma consistente e progressiva, resultando na construção de um arranjo institucional voltado à operacionalização da estratégia educacional e à internalização da lógica da gestão com base em evidências em toda a rede estadual de ensino.

Esse processo esteve diretamente associado à liderança política do Governador Renato Casagrande, que conferiu sustentação institucional à agenda de resultados e evidências no âmbito do Poder Executivo estadual, e à atuação estratégica do Secretário de Estado da Educação, Vitor Amorim de Angelo, cuja gestão foi marcada pela priorização do planejamento estratégico, pela valorização da capacidade técnica interna e pela adoção deliberada de instrumentos de governança orientados à aprendizagem institucional. Sob sua liderança, a SEDU avançou na institucionalização de práticas até então fragmentadas, consolidando um modelo de gestão que articula projetos, processos, inovação, monitoramento e avaliação.

Nesse contexto, destaca-se a criação e consolidação do Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI), concebido como instância estratégica de governança responsável por integrar planejamento, execução e uso de evidências no âmbito da política educacional. Articulado ao Circuito de Gestão Capixaba, o ELPPI assumiu papel central na tradução do planejamento estratégico em ações concretas, monitoradas

e ajustadas continuamente, alcançando não apenas o nível central da Secretaria, mas também as Superintendências Regionais de Educação e as unidades escolares.

O presente capítulo tem como objetivo analisar o processo de consolidação da gestão baseada em evidências na Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo, com foco na atuação do ELPPI e no modelo de governança do Circuito de Gestão Capixaba. Busca-se compreender como esse arranjo institucional foi construído, quais estratégias foram adotadas, quais desafios emergiram ao longo do processo e de que forma as lideranças foram decisivas para sustentar essa transformação organizacional no contexto da política educacional estadual.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 GESTÃO COM BASE EM EVIDÊNCIAS

Evidência, no contexto da gestão pública, pode ser compreendida como o conjunto de informações produzidas e analisadas de forma sistemática, com base em métodos explícitos e critérios de qualidade, que conferem significado, confiabilidade e utilidade aos dados, subsidiando a compreensão de problemas públicos, a tomada de decisão e a avaliação de intervenções governamentais.

A gestão baseada em evidências consiste no uso consciente e criterioso de informações qualificadas para orientar decisões governamentais, reduzindo incertezas, ampliando a transparência e fortalecendo a orientação da ação estatal para resultados e geração de valor público. No setor público, essa abordagem se concretiza por meio do uso sistemático de indicadores, monitoramento e avaliação, que qualificam a gestão, orientam prioridades e promovem aprendizagem institucional (Jannuzzi, 2016; Weiss, 1998; Rousseau, 2006).

Nessa direção, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2018) destaca que a incorporação de evidências ao longo de todas as etapas do ciclo das políticas públicas (figura 1) fortalece a boa governança, amplia a capacidade estatal e sustenta a gestão orientada a resultados, ao alinhar decisões, metas e recursos aos resultados e impactos socialmente relevantes.

Figura 1 – Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: adaptado FGV/Clear (2021)

A gestão baseada em evidências, embora amplie a racionalidade e a qualidade das decisões públicas, não está isenta de riscos associados a vieses e à influência indevida no processo decisório. A seleção, produção e interpretação de evidências podem ser afetadas por interesses específicos, assimetrias de poder, pressões políticas e incentivos organizacionais, comprometendo sua neutralidade e credibilidade.

No setor público, Jannuzzi (2016) ressalta que a produção e o uso de indicadores, avaliações e estudos empíricos devem estar acompanhados de salvaguardas institucionais que assegurem transparência, integridade e rigor metodológico, sob pena de comprometer a credibilidade das decisões e a geração de valor público.

Assim, a efetividade da gestão baseada em evidências depende não apenas da disponibilidade de informação, mas também da capacidade institucional de assegurar seu uso ético, transparente e orientado ao interesse público.

2.2 GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS

A gestão orientada a resultados apresenta uma ampla diversidade de conceitos e tipologias, derivadas de distintas abordagens teóricas e metodológicas. Ainda assim, é possível compreendê-la como um modelo de gestão pública no qual o foco central da ação governamental se desloca dos insumos e procedimentos para a entrega de resultados mensuráveis, alinhados aos objetivos estratégicos do Estado e à efetiva geração de valor público para a sociedade.

Nesse sentido, as decisões, a alocação de recursos, o monitoramento e a avaliação passam a ser norteados por metas, indicadores e evidências, estruturando um processo contínuo de aprendizagem e melhoria da ação governamental. Conforme destaca Moore (1995), a produção de valor público depende do alinhamento entre objetivos estratégicos claros, apoio político e capacidade operacional do Estado, sendo o uso sistemático de evidências um elemento central para orientar decisões, priorizar ações e fortalecer a aprendizagem institucional.

É justamente nessa perspectiva que se insere o Modelo de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo, denominado Realiza+, concebido como um instrumento de governança voltado a ampliar a capacidade estatal de planejar, executar e monitorar programas e projetos, assegurando a entrega de resultados relevantes e com elevado potencial de transformação para a sociedade capixaba.

Essa concepção foi formalizada com a instituição do modelo pelo Decreto nº 4.528-R, de 30 de outubro de 2019, que estabelece como pilares o planejamento estratégico e o gerenciamento intensivo de programas e projetos estruturantes, conduzido de forma central pela Secretaria de Economia e Planejamento e, no âmbito setorial, pelos Escritórios Locais de Projetos.

2.3 GESTÃO DE PROJETOS

A gestão de projetos pode ser compreendida como a aplicação estruturada de conhecimentos, habilidades, métodos e ferramentas para planejar, executar, monitorar, controlar e encerrar iniciativas temporárias, orientadas à entrega de produtos, serviços ou resultados únicos.

De acordo com o *Project Management Institute* (PMI, 2021), essa prática busca equilibrar restrições de escopo, prazo, custo, qualidade e riscos, assegurando o atendimento às expectativas das partes interessadas. Kerzner (2017) amplia essa concepção ao destacar a gestão de projetos como um sistema integrado de gestão organizacional, fortemente vinculado à estratégia institucional e aos mecanismos de governança.

No âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, o Modelo de Gestão para Resultados Realiza+ incorpora a gestão de projetos como instrumento central para a materialização da estratégia governamental. Ao estruturar programas e projetos estratégicos com definição clara de objetivos, metas, responsáveis, prazos e mecanismos de monitoramento, aproxima-se das boas práticas consagradas da gestão de projetos e reforça o planejamento, o acompanhamento sistemático do desempenho e a orientação para resultados.

Nesse sentido, especialmente no contexto da administração pública estadual, a gestão de projetos assume papel estratégico ao conectar o planejamento de longo prazo à execução das iniciativas prioritárias, fortalecendo a capacidade estatal de coordenação, a previsibilidade das entregas e a geração de resultados com impacto para a sociedade capixaba, em consonância com os princípios da gestão por resultados e da governança pública.

2.4 GESTÃO DE PROCESSOS

A gestão de processos é uma abordagem de gestão que organiza o trabalho a partir dos processos, entendidos como sequências de atividades interligadas que transformam insumos em entregas para um usuário final. Seu objetivo é assegurar que essas atividades ocorram de forma padronizada, integrada e eficiente, reduzindo retrabalho, falhas e desperdícios, ao mesmo tempo em que aprimora a qualidade dos produtos e serviços entregues (Hammer, 1990; Davenport, 1993).

No setor público, a gestão de processos configura-se como uma abordagem gerencial voltada à melhoria contínua dos fluxos de trabalho que sustentam a formulação, a execução e a entrega de políticas públicas e serviços à sociedade, contribuindo para maior eficiência administrativa, transparência e previsibilidade das entregas governamentais.

Conforme defendem Hammer (1990) e Davenport (1993), os pro-

cessos constituem o eixo central do desempenho organizacional e devem ser geridos de forma integrada e orientada a resultados, superando uma lógica excessivamente funcional e fragmentada. Essa perspectiva é particularmente relevante na administração pública, caracterizada por múltiplos atores, elevada interdependência entre áreas e complexidade institucional.

Nesse contexto, o *Business Process Management (BPM*) representa a evolução metodológica da gestão de processos, ao integrar princípios, métodos, ferramentas e, frequentemente, soluções tecnológicas voltadas ao mapeamento, à análise, ao redesenho, ao monitoramento e à melhoria contínua dos processos organizacionais.

O *BPM* permite institucionalizar a gestão de processos como prática permanente de governança, alinhando os fluxos de trabalho à estratégia organizacional, ao desempenho institucional e à geração de valor para a sociedade (Harmon, 2019).

No âmbito da administração pública estadual, essa lógica é operacionalizada por meio do Escritório Central de Processos (ECP) da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos, instituído pela Portaria nº 12-R, de 15 de maio de 2019, que atua como unidade técnica responsável por estabelecer metodologias, orientar os órgãos setoriais, promover a padronização e apoiar a melhoria dos processos governamentais, contribuindo para o fortalecimento da governança, da gestão por resultados e da geração de valor público.

Adicionalmente, o Decreto nº 5.898-R, de 6 de dezembro de 2024, instituiu a rede de Escritórios Locais de Processos e Inovação do Poder Executivo Estadual, com o objetivo de coordenar, no âmbito das secretarias, as atividades de *BPM*, inovação na gestão pública e transformação digital, ampliando a capilaridade e a institucionalização da gestão de processos no Governo do Estado do Espírito Santo.

2.5 MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A literatura sobre monitoramento e avaliação (M&A) no setor público compreende esse campo como parte estruturante do ciclo das políticas públicas, articulando planejamento, implementação e tomada de decisão baseada em evidências. De acordo com Jannuzzi (2016), o monitoramento e a avaliação constituem instrumentos analíticos e gerenciais voltados à produção sistemática de informações qualificadas sobre a ação governa-

mental, permitindo maior racionalidade técnica, transparência e aprendizado institucional.

Nessa perspectiva, o M&A não se restringe ao controle burocrático, mas assume papel estratégico ao apoiar gestores públicos na compreensão dos resultados alcançados e na reorientação das políticas, contribuindo para o aprimoramento da efetividade estatal. Autores clássicos da área, como Weiss (1998) e Rossi, Lipsey e Freeman (2004), reforçam essa concepção ao destacar o uso da avaliação como subsídio ao processo decisório e à melhoria das intervenções públicas.

O monitoramento, segundo Jannuzzi (2016), refere-se ao acompanhamento contínuo, sistemático e regular da execução de políticas, programas ou projetos governamentais, com ênfase nos insumos, atividades e produtos gerados. Trata-se de uma função eminentemente gerencial, baseada no uso recorrente de indicadores operacionais e dados administrativos, cujo objetivo central é verificar se a implementação ocorre conforme o planejado, em termos de metas, prazos e recursos. O monitoramento permite identificar desvios, gargalos e riscos ao longo da execução, possibilitando ajustes tempestivos e contribuindo para o aumento da eficiência e da coordenação das ações governamentais (Jannuzzi, 2017).

A avaliação, por sua vez, possui caráter analítico mais aprofundado e é realizada de forma periódica ou pontual, buscando julgar o mérito, o valor ou os efeitos de uma política pública. Conforme Jannuzzi (2016), a avaliação concentra-se na análise dos resultados e impactos das intervenções, examinando critérios como eficácia, eficiência e efetividade. Diferentemente do monitoramento, que responde se as ações estão sendo executadas conforme o previsto, a avaliação procura compreender se a política produziu os efeitos desejados, para quais públicos e sob quais condições. Essa abordagem dialoga com a tradição de Weiss (1998), ao enfatizar a avaliação como instrumento de aprendizado e uso da evidência, e com Rossi, Lipsey e Freeman (2004), ao consolidar métodos sistemáticos para aferição dos efeitos das políticas públicas.

No âmbito do Espírito Santo, a institucionalização do monitoramento governamental ganhou relevância com a implementação do Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SIMAPP), no ano de 2017, por meio da Lei Estadual n° 10.744. O SIMAPP foi concebido com o objetivo de acompanhar de forma sistemática o desempenho de programas e projetos estratégicos, em consonância com o planejamento

governamental. Ao estruturar processos de monitoramento integrados às instâncias centrais de governo, o SIMAPP contribuiu para o fortalecimento da coordenação intersetorial, da cultura de resultados e da capacidade estatal de identificar riscos, corrigir desvios e aprimorar a efetividade das políticas públicas no âmbito estadual.

3. METODOLOGIA

Este capítulo adota uma abordagem qualitativa, de natureza descritivo-analítica, orientada pela análise institucional da gestão com base em evidências e da governança dos resultados educacionais no contexto da Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo. A escolha metodológica fundamenta-se na compreensão de que os fenômenos analisados, quais sejam, gestão com base em evidências, gestão orientada a resultados, gestão de projetos, e monitoramento e avaliação, se expressam por meio de arranjos institucionais, estratégias organizacionais e práticas de gestão, exigindo uma abordagem que privilegie a análise contextual e interpretativa.

A gestão com base em evidências é compreendida, neste capítulo, como um arranjo institucional de governança que articula os princípios da geração de valor público, da gestão orientada a resultados e do uso sistemático de informações e evidências ao longo do ciclo das políticas públicas. Esse arranjo é analisado à luz do referencial teórico apresentado, especialmente das contribuições de Moore (1995), Jannuzzi (2016; 2017) e das diretrizes da OCDE (2018), permitindo estabelecer as categorias analíticas que orientam a análise da experiência da SEDU.

Do ponto de vista empírico, a análise concentra-se na estratégia institucional adotada pela SEDU, tendo como eixo organizador a atuação do Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI). O ELPPI é examinado como unidade responsável por articular, no âmbito da Secretaria, o planejamento estratégico, a estruturação e o acompanhamento de projetos prioritários, a gestão e melhoria de processos, bem como a execução e apoio às práticas de monitoramento e avaliação.

Os procedimentos metodológicos adotados incluem: (i) análise documental de normativos legais e infralegais que estruturam a gestão por resultados e o monitoramento governamental no Estado do Espírito Santo; (ii) análise de documentos institucionais da SEDU relacionados à estratégia

de implementação da gestão baseada em evidências, aos instrumentos de planejamento, aos mecanismos de acompanhamento e às rotinas de governança; e (iii) análise interpretativa da experiência institucional da Secretaria, considerando as estratégias adotadas e os desafios enfrentados, conforme evidenciado nos documentos e práticas analisados.

A análise articula teoria e prática ao confrontar os referenciais conceituais discutidos com a estratégia efetivamente adotada pela SEDU, permitindo compreender como os princípios da gestão orientada a resultados e baseada em evidências são traduzidos em arranjos institucionais concretos, bem como os limites e condicionantes desse processo. Dessa forma, a metodologia estabelece as bases para a seção seguinte, na qual são apresentados e discutidos os principais desafios enfrentados ao longo do processo de consolidação no âmbito da política educacional estadual e a estratégia implementada pela Secretaria.

Por fim, destaca-se que o objetivo metodológico do capítulo não é mensurar impactos educacionais específicos, mas analisar criticamente a estratégia de gestão adotada, seus desafios e seus efeitos organizacionais, contribuindo para o debate sobre fortalecimento da capacidade estatal e aprimoramento da governança pública no setor educacional subnacional.

4. ESTRATÉGIA

A estratégia adotada pela Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo para a implementação da gestão baseada em evidências foi construída de forma gradual, incremental e adaptativa, em resposta aos desafios organizacionais, à complexidade da política educacional e às diretrizes de governança estabelecidas no âmbito do Governo do Estado. Esse processo insere-se no contexto de consolidação do Modelo de Gestão para Resultados Realiza+, instituído como política de Estado, que reposicionou o planejamento, o monitoramento e o uso sistemático de evidências como fundamentos da ação governamental. Mais do que a adoção isolada de instrumentos gerenciais, a estratégia envolveu a constituição e o fortalecimento de arranjos institucionais capazes de articular planejamento, execução, monitoramento e aprendizagem organizacional, assegurando maior coerência entre objetivos estratégicos e práticas de gestão no âmbito da política educacional.

Nesse contexto, a escolha institucional da SEDU consistiu em estruturar unidades especializadas de apoio à gestão, com competências voltadas à organização do trabalho governamental, à padronização de métodos e ao acompanhamento sistemático do desempenho institucional. Essa trajetória foi fortemente impulsionada pelo direcionamento estratégico e pelo patrocínio institucional do Secretário de Estado da Educação, Vitor Amorim de Angelo, cuja atuação foi decisiva para a incorporação dos princípios da gestão baseada em evidências no âmbito da política educacional. Sob sua liderança, consolidou-se a compreensão de que o uso qualificado de dados, indicadores, monitoramento e avaliação deveria orientar tanto as decisões estratégicas quanto a gestão cotidiana da Secretaria.

Ao longo do tempo, esse arranjo organizacional evoluiu a partir da criação de estruturas distintas, passando por processos de integração e racionalização institucional, até a conformação de um modelo mais integrado de governança, orientado ao fortalecimento da coordenação interna e à ampliação da capacidade institucional da Secretaria. A seção que se segue apresenta esse percurso estratégico, descrevendo os principais marcos da criação do Escritório de Processos e do Escritório de Projetos, sua posterior unificação e a incorporação da atuação do Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI) ao modelo de governança do Circuito de Gestão Capixaba. Ao detalhar essa trajetória, busca-se evidenciar como escolhas organizacionais e institucionais foram orientadas pelos princípios da gestão por resultados, do uso de evidências e da geração de valor público no âmbito da política educacional estadual, sustentadas pelo compromisso político e gerencial de suas principais lideranças.

4.1 IMPLANTAÇÃO DO ESCRITÓRIO LOCAL DE PROCESSOS DA SEDU (ELPI)

A implantação do Escritório de Processos na SEDU insere-se em uma dinâmica mais ampla de modernização da gestão pública estadual, marcada pela adoção de práticas orientadas a resultados, à eficiência administrativa e à melhoria contínua dos serviços prestados à sociedade. No Espírito Santo, esse movimento ganhou impulso no início de um novo ciclo de governo do Estado, em 2019, quando se buscou fortalecer instrumentos de governança capazes de ampliar a capacidade estatal de planejamento, coordenação e entrega de resultados.

Essa agenda foi materializada pela criação do Escritório Central de Processos (ECP), por meio da Portaria nº 12-R, de 15 de maio de 2019, e pelo fortalecimento da agenda de inovação pública, consolidada com a instituição do Laboratório de Inovação na Gestão (LAB.ges), em 2017, contexto que criou as bases institucionais para a difusão da gestão por processos e da inovação também no nível setorial.

Na SEDU, a decisão de implantar um Escritório Local de Processos e Inovação (ELPI) respondeu à necessidade de enfrentar desafios recorrentes relacionados à fragmentação dos fluxos de trabalho, à sobreposição de atividades, ao retrabalho administrativo e à baixa padronização dos processos organizacionais. Além disso, reconheceu-se a importância de aproximar a gestão de processos da realidade operacional da Secretaria, atuando de forma local e articulada às áreas finalísticas e administrativas, sem perder alinhamento com as diretrizes centrais do Governo do Estado.

Essa iniciativa foi formalizada com a publicação da Portaria nº 061-R, de 31 de maio de 2019, que instituiu o Escritório Local de Processos e Inovação no âmbito da SEDU. A norma definiu como finalidade central do ELPI facilitar a elaboração, execução e controle dos processos organizacionais, disseminando a cultura de gerenciamento por processos (BPM), bem como fomentar a gestão local da inovação, alinhando práticas inovadoras às necessidades dos cidadãos e da política educacional.

A instituição do ELPI representou, assim, um marco no fortalecimento da gestão por processos na SEDU, ao transformar iniciativas pontuais de mapeamento e melhoria em uma prática estruturada, contínua e alinhada à governança estadual. Mais do que criar uma unidade organizacional, a Secretaria deu início a um processo de mudança cultural, voltado à valorização dos processos como ativos estratégicos, à melhoria da coordenação interna e ao fortalecimento da capacidade institucional para entregar resultados com maior eficiência, qualidade e valor público.

4.2 IMPLANTAÇÃO DO ESCRITÓRIO SETORIAL DE PROJETOS

A institucionalização da gestão de projetos na Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo constituiu um passo complementar e estratégico ao fortalecimento da gestão orientada a resultados no âmbito da política educacional estadual. Ainda no início da gestão, antes mesmo da formaliza-

ção do Escritório Setorial de Projetos, a Secretaria adotou o planejamento estratégico como eixo estruturante da gestão educacional.

Nesse contexto, o Secretário de Estado da Educação, Vitor Amorim de Angelo, incumbiu à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) a elaboração do primeiro Plano Estratégico da SEDU para o período de 2019 a 2022 (figura 2). Essa iniciativa pioneira representou um marco na consolidação de uma visão estratégica institucional, ao organizar prioridades, desafios e objetivos da política educacional estadual de forma sistematizada, ainda em um momento no qual os arranjos formais de governança estratégica encontravam-se em construção. Posteriormente, esse esforço foi aprofundado com a elaboração do Plano Estratégico 2023–2026 (figura 3) reafirmando a institucionalização do planejamento como prática contínua e estruturante da gestão da Secretaria.

Ao articular o planejamento estratégico com mecanismos estruturados de gerenciamento de projetos, o Escritório Setorial de Projetos passou a desempenhar papel estratégico no acompanhamento da carteira de iniciativas prioritárias da SEDU e no apoio à tomada de decisão da alta gestão, a partir do uso sistemático de informações, indicadores e evidências sobre o desempenho das ações. Assim, a institucionalização do Escritório de Projetos não representa um ponto de partida isolado, mas o desdobramento natural de um processo de fortalecimento da capacidade analítica estatal e da gestão com base em evidências, ancorado na liderança política, na valorização do corpo técnico especializado e na adoção de instrumentos modernos de governança pública.

Figura 2 - Mapa Estratégico SEDU 2019 - 2022



Fonte: SEDU (2019)

Figura 3 – Mapa Estratégico SEDU 2023 - 2026



Fonte: SEDU (2023)

4.1 UNIFICAÇÃO DOS ESCRITÓRIOS E IMPLANTAÇÃO DO ELPPI

O processo de amadurecimento da governança orientada a resultados na Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo evidenciou, ao longo do tempo, a crescente interdependência entre as agendas de planejamento estratégico, gestão de projetos, gestão de processos, inovação e monitoramento do desempenho institucional. A coexistência do Escritório Local de Processos e Inovação (ELPI) e do Escritório Setorial de Projetos (ESP), embora fundamental em uma fase inicial de estruturação dessas funções, passou a revelar sobreposições operacionais, demandas por maior integração metodológica e a necessidade de racionalização organizacional.

Nesse contexto, a decisão de unificar essas estruturas representou um movimento estratégico de consolidação institucional, orientado à ampliação da coerência interna da gestão e ao fortalecimento da capacidade analítica e operacional da Secretaria. Tal movimento foi formalizado com a publicação da Portaria nº 120-R, de 24 de maio de 2021, que instituiu o Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI) no âmbito da SEDU, reunindo em uma única unidade as competências anteriormente distribuídas entre o ELPI e o ESP.

A criação do ELPPI representou um marco relevante no modelo de governança da Secretaria, ao reconhecer que a efetividade da gestão baseada em evidências depende da articulação integrada entre planejamento, execução e aprendizagem organizacional, mediada por processos claramente definidos.

Ao unificar projetos, processos e inovação sob uma mesma estrutura, a SEDU buscou reduzir fragmentações, fortalecer a transversalidade das ações e assegurar maior alinhamento entre objetivos estratégicos, rotinas operacionais, fluxos de trabalho e iniciativas prioritárias, criando condições para que dados e evidências orientem decisões, sejam monitorados por indicadores e retroalimentem a melhoria contínua dos resultados.

Do ponto de vista funcional, o ELPPI passou a atuar como instância integradora da gestão estratégica da Secretaria, assumindo responsabilidades relacionadas à coordenação e ao monitoramento da carteira de projetos estratégicos, ao apoio à padronização e melhoria contínua dos processos organizacionais, ao fomento à inovação na gestão pública e ao uso sistemático de informações e indicadores para subsidiar a tomada de decisão. Essa configuração reforçou a lógica da gestão com base em evidên-

cias, ao concentrar em um único arranjo institucional as rotinas analíticas necessárias para transformar dados e informações em insumos estratégicos para a alta gestão.

A unificação dos escritórios também representou um avanço no fortalecimento da governança interna da SEDU, ao clarificar papéis, reduzir redundâncias e ampliar a capacidade de coordenação entre áreas finalísticas e administrativas. Sob essa nova configuração, o ELPPI passou a desempenhar papel central no apoio à liderança da Secretaria, funcionando como elo entre as diretrizes do modelo estadual de gestão por resultados, os instrumentos de planejamento e as práticas cotidianas de gestão.

Assim, a implementação do ELPPI não deve ser compreendida apenas como uma reorganização administrativa, mas como o desdobramento de um processo incremental de construção de capacidade estatal. Ao integrar projetos, processos e inovação em um único arranjo institucional, a SEDU deu um passo adicional na consolidação de um modelo de gestão orientado a resultados, baseado em evidências e voltado à geração de valor público, criando as condições para maior consistência estratégica, aprendizado organizacional e efetividade da política educacional.

4.2 A LIDERANÇA ESTRATÉGICA DO ELPPI NO CIRCUITO DE GESTÃO CAPIXABA

A consolidação do Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI) representou uma alteração relevante na forma como a Secretaria da Educação do Estado do Espírito Santo passou a operacionalizar sua estratégia institucional. Para além da função de apoio técnico, o ELPPI assumiu a liderança estratégica do Circuito de Gestão Capixaba (CdG).

Essa liderança expressou-se, sobretudo, no esforço deliberado de superar a compreensão do planejamento estratégico como um documento restrito à alta gestão, reposicionando-o como um instrumento dinâmico de orientação da ação educacional em toda a rede. Nesse sentido, o ELPPI passou a coordenar, no nível estratégico da SEDU, a tradução dos objetivos estratégicos em metas educacionais pactuadas, agendas de acompanhamento e rotinas sistemáticas de monitoramento, assegurando coerência entre planejamento, execução e avaliação.

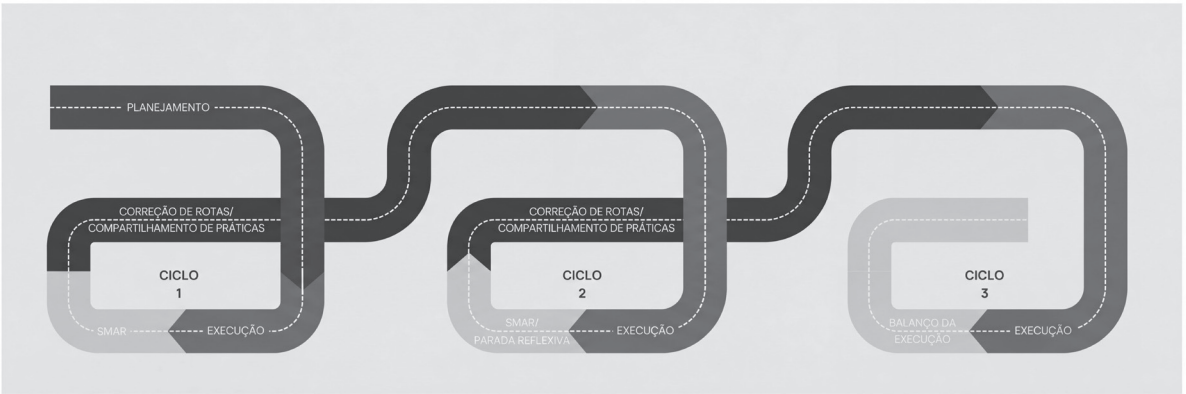
Ao assumir esse papel, o ELPPI fortaleceu a capacidade da Secretaria de transformar diretrizes estratégicas em ação coordenada,

reduzindo assimetrias de informação entre os níveis da organização, promovendo maior clareza de objetivos e reforçando a corresponsabilização pelos resultados educacionais. Ademais, contribuiu para a consolidação de processos de aprendizagem organizacional, ao institucionalizar rotinas de análise, reflexão e ajuste contínuo das estratégias, baseadas em evidências produzidas no cotidiano da política educacional.

O CdG pode ser compreendido como um método estruturado e cíclico de governança educacional, por meio do qual a SEDU organiza, de forma integrada, o planejamento, a pactuação de metas, a execução, o monitoramento, a avaliação de resultados e a correção de rotas em toda a rede estadual de ensino.

O Circuito articula as três instâncias do sistema educacional: unidade central, superintendências regionais de educação e unidades escolares, em ciclos periódicos (figura 4) que combinam definição de objetivos estratégicos, acompanhamento sistemático por indicadores e análise coletiva dos resultados, com foco na melhoria contínua da aprendizagem dos estudantes e na redução das desigualdades educacionais.

Figura 4 – Circuito de Gestão Capixaba



Fonte: SEDU (2024)

Ao operar como um processo dinâmico e iterativo, o Circuito de Gestão transforma o planejamento estratégico em prática cotidiana, assegurando alinhamento, corresponsabilização e uso sistemático de evidências

para orientar decisões e ajustes ao longo da implementação da política educacional.

4.3 O MODELO DE GOVERNANÇA ADOTADO NO ÂMBITO DO CIRCUITO DE GESTÃO CAPIXABA

O modelo de governança adotado no Circuito de Gestão Capixaba (CdG) estrutura-se como um processo contínuo e cíclico de planejamento, execução, monitoramento, avaliação e correção de rotas, orientado à melhoria dos resultados educacionais e à gestão com base em evidências. Nesse arranjo institucional, o Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI) assumiu, em 2024, papel central de liderança estratégica.

Na etapa de planejamento, o ELPPI é responsável pela condução do Planejamento Estratégico da SEDU, elaborado em ciclos plurianuais, bem como pelo Alinhamento Estratégico anual, momento em que objetivos, metas, ações e projetos são revisitados à luz dos resultados e aprendizados do ciclo anterior. Essa etapa inclui, de forma estruturante, a pactuação de metas, na qual o ELPPI atua na elaboração do diagnóstico da rede estadual de educação, integrando dados educacionais, indicadores estruturantes e análises contextuais produzidas pelas diferentes áreas da Secretaria.

Com base nesse diagnóstico, o ELPPI contribui para a definição dos cenários estratégicos (otimista, conservador ou pessimista), para cada etapa de ensino, e que orientam a definição das metas, considerando a trajetória histórica de desempenho da rede, as condições institucionais, os riscos identificados e as prioridades educacionais. Essa atuação qualifica o processo decisório, ao explicitar expectativas de resultado, fortalecendo a transparência e a racionalidade técnica das metas que serão pactuadas nas três instâncias da SEDU.

Na etapa de execução, o ELPPI atua no acompanhamento sistemático dos programas e projetos estratégicos que compõem o portfólio da Secretaria, por meio da coordenação e condução das reuniões mensais do Comitê Estratégico do Circuito de Gestão Capixaba, integrado pela alta gestão da Secretaria e pelos gerentes de iniciativas estruturantes. Esses espaços de governança permitem monitorar o andamento das ações, analisar riscos e gargalos, promover o alinhamento entre áreas técnicas e apoiar a tomada de decisão da alta gestão, assegurando coerência entre planejamento e implementação.

A Sistemática de Monitoramento e Avaliação de Resultados (SMAR) constitui a etapa na qual a SEDU, sob liderança estratégica do ELPPI, realiza uma análise estruturada e coletiva dos resultados alcançados pela rede estadual de educação. Nessa fase, são examinados o comportamento dos indicadores estruturantes da gestão educacional, como desempenho (notas), frequência escolar, aulas dadas e, mais recentemente, o absenteísmo dos profissionais da educação. A SMAR permite uma leitura integrada do desempenho das escolas, das regionais e da Secretaria, transformando dados em evidências que subsidiam a reflexão estratégica e a aprendizagem institucional.

Por fim, a correção de rotas configura-se como etapa fundamental do modelo de governança e é diretamente orientada pelas análises realizadas na SMAR e nos espaços contínuos de monitoramento. Sob coordenação do ELPPI, as evidências produzidas são utilizadas para redefinir prioridades, ajustar estratégias, revisar metas, reorientar programas e projetos. A correção de rotas reforça uma cultura de gestão orientada à melhoria contínua, na qual o monitoramento e a avaliação não se limitam ao controle, mas funcionam como instrumentos de aprendizagem e aprimoramento da política educacional.

Assim, ao assumir protagonismo junto à alta gestão em todas as etapas do Circuito de Gestão Capixaba, ou seja, do planejamento e pactuação de metas à correção de rotas, o ELPPI consolida-se como elemento estruturante da governança dos resultados educacionais da SEDU, fortalecendo a capacidade analítica estatal, promovendo a gestão baseada em evidências e assegurando que o planejamento estratégico se traduza em ações concretas e continuamente ajustadas à realidade da rede estadual de ensino.

5. DESAFIOS NA CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO COM BASE EM EVIDÊNCIAS: A EXPERIÊNCIA DO ELPPI

A consolidação da gestão com base em evidências no âmbito da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo, sob a coordenação do Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI), ocorreu em um contexto marcado por avanços institucionais relevantes, mas também por desafios estruturais, culturais e técnicos. Esses desafios não se restringem à adoção

de instrumentos ou metodologias, mas dizem respeito, sobretudo, à transformação de práticas organizacionais, valores institucionais e capacidades estatais necessárias para o uso consistente e qualificado de evidências no processo decisório.

Um dos principais desafios enfrentados refere-se à dimensão cultural, especialmente em uma rede educacional ampla, heterogênea e composta por múltiplos níveis organizacionais. A incorporação da lógica da gestão por resultados e do uso sistemático de evidências exigiu a superação de percepções historicamente arraigadas que associam o monitoramento e a avaliação a mecanismos de controle punitivo.

Em diversos momentos, os resultados abaixo do esperado foram interpretados como falhas individuais ou institucionais, gerando resistência, defensividade e receio por parte de gestores e equipes. Nesse contexto, o ELPPI precisou atuar continuamente para ressignificar o uso dos dados, enfatizando seu caráter formativo, orientado à aprendizagem institucional e à melhoria contínua, e não à responsabilização sancionatória.

Outro desafio relevante diz respeito à capacidade analítica das informações produzidas pela rede. A ampliação do uso de indicadores, painéis e sistemas de monitoramento aumentou significativamente o volume de dados disponíveis, mas nem sempre foi acompanhada, na mesma proporção, pela capacidade de interpretação, análise e uso estratégico dessas informações.

O desafio não residiu apenas no acesso aos dados, mas na habilidade de transformá-los em evidências acionáveis, capazes de subsidiar decisões pedagógicas e gerenciais. Esse aspecto exigiu do ELPPI um esforço contínuo de capacitação técnica e analítica, tanto de sua equipe quanto das equipes gestoras da Secretaria, voltado ao desenvolvimento de competências para interpretação, uso e comunicação de evidências. Trata-se de um processo ainda em curso, que demanda investimento permanente em formação e aprendizagem organizacional, reconhecendo a necessidade de melhoria contínua para o fortalecimento da gestão.

Associado a esse ponto, destaca-se o desafio relacionado à gestão e à governança de dados. A consolidação da gestão baseada em evidências pressupõe a existência de dados confiáveis, consistentes, tempestivos e integrados, o que implica enfrentar problemas como fragmentação de bases, assimetrias de informação, diferentes padrões de coleta e limitações na interoperabilidade entre sistemas. A ausência de uma governança de dados

plenamente institucionalizada impôs limites à fluidez do monitoramento e à comparabilidade das informações ao longo do tempo, demandando do ELPPI atuação constante junto às áreas técnicas para qualificação dos processos de produção, validação e uso dos dados educacionais.

Adicionalmente, a própria complexidade da política educacional constituiu um desafio à consolidação da gestão com base em evidências. Indicadores como desempenho, frequência, aulas dadas e, mais recentemente, absenteísmo, embora fundamentais, não capturam integralmente a multiplicidade de fatores que influenciam a aprendizagem dos estudantes. Nesse sentido, o ELPPI enfrenta o desafio de evitar leituras simplificadoras e reducionistas dos resultados, promovendo análises contextualizadas que consideram aspectos pedagógicos, sociais e territoriais.

Por fim, destaca-se o desafio de conciliar estabilidade metodológica e adaptabilidade. A institucionalização do Circuito de Gestão Capixaba e da SMAR exigiu a definição de rotinas, ciclos e instrumentos padronizados, ao mesmo tempo em que a dinâmica da política educacional demandou ajustes frequentes, seja em função de mudanças no contexto, seja pela incorporação de novos indicadores e aprendizados. O ELPPI precisou equilibrar essas duas dimensões, assegurando previsibilidade e coerência metodológica, sem comprometer a capacidade de resposta da gestão às evidências produzidas.

Em síntese, os desafios enfrentados pelo ELPPI na consolidação da gestão com base em evidências demonstram que esse processo vai além da implementação de ferramentas e estruturas formais. Trata-se de uma mudança organizacional profunda, que envolve cultura institucional, capacidades analíticas, governança de dados e aprendizagem contínua. A experiência da SEDU indica que a superação desses desafios depende de liderança estratégica, investimento em capacidades técnicas e, sobretudo, da construção de um ambiente institucional no qual o uso de evidências seja compreendido como instrumento de aprimoramento da política educacional e de geração de valor público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo evidencia que a consolidação da gestão orientada a resultados e baseada em

evidências não decorre da adoção isolada de instrumentos gerenciais, mas de um processo incremental de construção de capacidade estatal, sustentado por liderança política, arranjos institucionais adequados e valorização do corpo técnico especializado. Ao longo do período analisado, a SEDU avançou da formulação de um planejamento estratégico inicial para a institucionalização de um modelo de governança integrado, capaz de articular estratégia, execução, monitoramento, avaliação e correção de rotas.

Nesse percurso, o Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI) consolidou-se como elemento estruturante da governança educacional, assumindo liderança estratégica no âmbito do Circuito de Gestão Capixaba. Sua atuação transversal permitiu superar a fragmentação entre planejamento e execução, fortalecer o uso sistemático de evidências e assegurar que o plano estratégico deixasse de ser um documento restrito à alta gestão para orientar efetivamente o cotidiano das regionais e das escolas. Ao coordenar o planejamento estratégico, a pactuação de metas, o acompanhamento de programas e projetos, a SMAR e os processos de correção de rotas, o ELPPI contribuiu para institucionalizar uma lógica de aprendizagem organizacional contínua na política educacional estadual.

Os desafios enfrentados ao longo desse processo, de natureza cultural, analítica e relacionada à governança de dados, evidenciam que a gestão com base em evidências exige mudanças profundas nas formas de pensar, decidir e agir no setor público. A superação da percepção punitiva dos resultados, o fortalecimento da capacidade analítica das equipes e a qualificação dos processos de produção e uso de dados mostraram-se tão relevantes quanto a definição de metas ou a implementação de sistemas de monitoramento.

A análise realizada reforça, ainda, o papel decisivo da liderança política e administrativa na sustentação desse processo. A opção do Governador Renato Casagrande por instituir a gestão por resultados como política de governo criou as condições institucionais para a consolidação do modelo. No âmbito da SEDU, a liderança do Secretário Vitor Amorim de Angelo foi crucial para traduzir essa diretriz em escolhas organizacionais concretas, ao priorizar o planejamento estratégico, valorizar a capacidade técnica interna e conferir legitimidade política ao uso de evidências como base para a tomada de decisão.

Em síntese, a experiência da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo demonstra que a consolidação da gestão orientada a resul-

tados e baseada em evidências é um processo complexo, contínuo e dependente de liderança, governança e aprendizagem institucional. Ao integrar planejamento, execução e avaliação em um ciclo estruturado de gestão, a SEDU avançou no fortalecimento de sua capacidade analítica estatal e na geração de valor público, oferecendo contribuições relevantes para o debate sobre inovação, governança e efetividade das políticas públicas educacionais no contexto subnacional brasileiro.

REFERÊNCIAS

DAVENPORT, Thomas H. **Process innovation**: reengineering work through information technology. Boston: Harvard Business School Press, 1993.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 9.781, de 30 de dezembro de 2011. Institui normas de planejamento e gestão governamental no âmbito do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2011.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 5.898-R, de 6 de dezembro de 2024. Institui a rede de Escritórios Locais de Processos e Inovação do Poder Executivo Estadual. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 6 dez. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4.528-R, de 30 de outubro de 2019. Institui o Programa de Gestão para Resultados do Governo do Estado do Espírito Santo - Realiza+. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2019.

ESPÍRITO SANTO. Portaria nº 12-R, de 15 de maio de 2019. Institui o Escritório Central de Processos (ECP) da Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 15 maio 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Economia e Planejamento. **Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SIMAPP)**: *diretrizes metodológicas*. Vitória: SEP, 2017.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos. Portaria nº 12-R, de 15 de maio de 2019. Institui o Escritório Central de Processos (ECP) do Governo do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. Portaria nº 061-R, de 31 de maio de 2019. Institui o Escritório Local de Processos e Inovação (ELPI) no âmbito da Secretaria de Estado da Educação. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. Portaria nº 135-R, de 02 de dezembro de 2019. Institui o Escritório Setorial de Projetos (ESP) da Secretaria de Estado da Educação. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 2019.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. Portaria nº 120-R, de 24 de maio de 2021. Institui o Escritório Local de Projetos, Processos e Inovação (ELPPI) no âmbito da Secretaria de Estado da Educação. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo,** Vitória, 2021.

HAMMER, Michael. Reengineering work: don't automate, obliterate. **Harvard Business Review**, v. 68, n. 4, p. 104-112, 1990.

HARMON, Paul. **Business process change**: a business process management guide for managers and process professionals. 4. ed. Cambridge: Morgan Kaufmann, 2019.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais**: conceitos e métodos. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. 6. ed. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas: Alínea, 2017.

KERZNER, Harold. **Project management**: a systems approach to planning, scheduling, and controlling**.** 12. ed. Hoboken: John Wiley & Sons, 2017.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Building capacity for evidence-informed policy-making**. Paris: OECD Publishing, 2018.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Managing conflict of interest in the public service**: OECD guidelines. Paris: OECD Publishing, 2003.

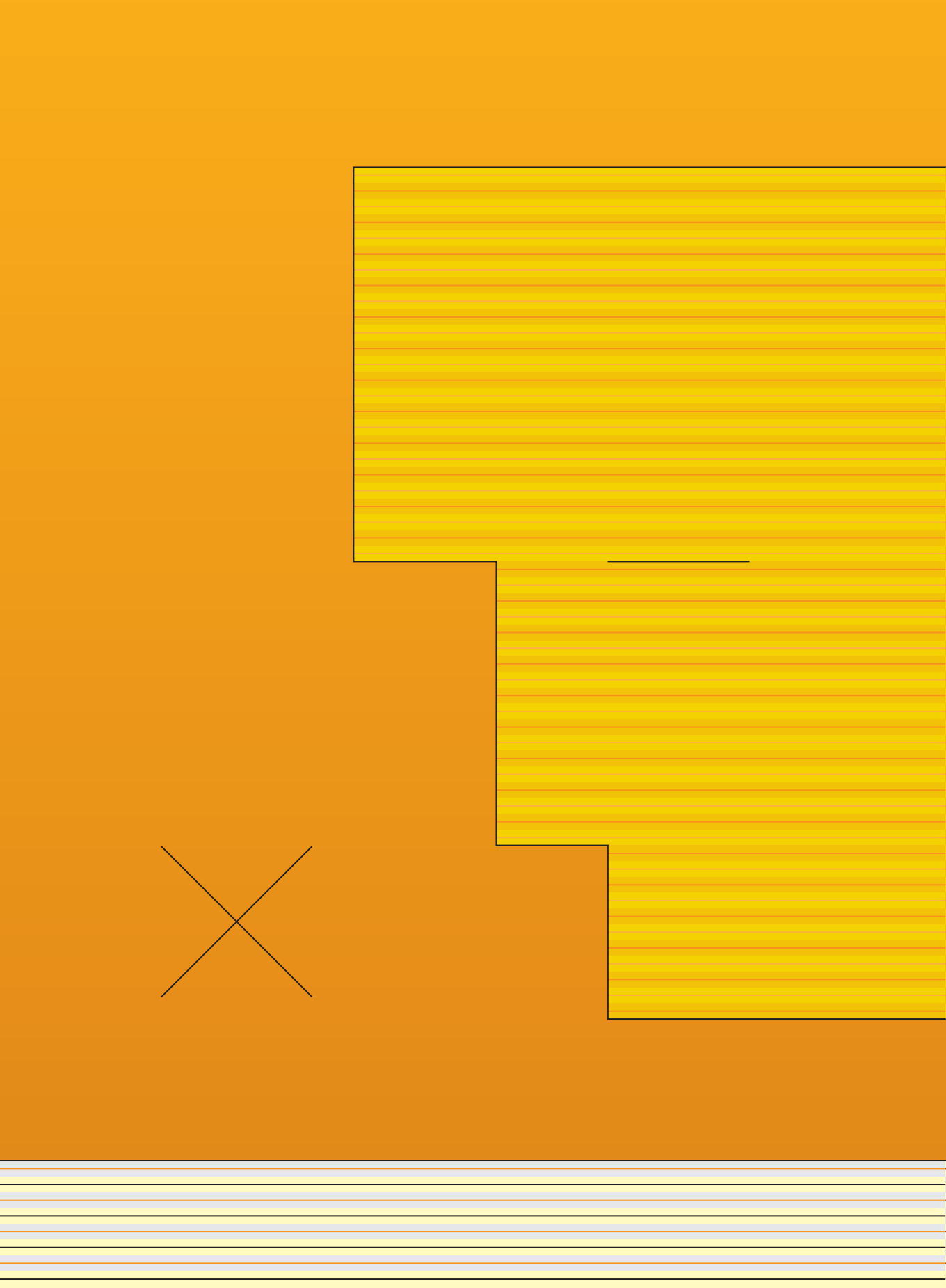
PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. **A guide to the project management body of knowledge (PMBOK® Guide)**. 7. ed. Newtown Square: PMI, 2021.

ROSSI, Peter H.; LIPSEY, Mark W.; FREEMAN, Howard E. **Evaluation**: a systematic approach. 7. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2004.

ROUSSEAU, Denise M. Is there such a thing as "evidence-based management" **Academy of Management Review,** v. 31, n. 2, p. 256-269, 2006.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO ESPÍRITO SANTO - SEDU. **Diretrizes Circuito de Gestão Capixaba**. Versão 1. Vitória, [2024].

WEISS, Carol H. **Evaluation**: methods for studying programs and policies. 2. ed. Upper Saddle River: Prentice Hall, 1998.



Carolina Julia Pinto dos Santos
Darcila Aparecida da Silva

O Comitê de Líderes: democracia participativa como práxis na gestão da SEDU

Carolina Julia Pinto dos Santos

Graduada em História (Licenciada Bacharel) pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduada em História Política pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestra em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha. É doutoranda em História do Programa de Pós-graduação em História das Relações Sociais e Políticas do Centro de Ciências Humanas – UFES. É atual Superintendente de Educação Regional de Cariacica, SEDU-ES. Email: cjpsantos@sedu.es.gov.br.

Darcila Aparecida da Silva

Especialista em Matemática e Ciências Biológicas pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Alegre (FAFIA) e Faculdades Integradas de Jacarepaguá - FIJ, Rio de Janeiro/RJ. Subsecretária de Estado de Articulação Educacional do Estado do Espírito Santo (SEDU/ES). E-mail: dacastro@sedu.es.gov.br

1. INTRODUÇÃO

A ampliação dos espaços de participação na escola pública tem se consolidado como um dos principais desafios das políticas educacionais contemporâneas, especialmente em contextos marcados por modelos gerenciais centralizadores, orientados por lógicas de eficiência e de *accountability*. Nesse cenário, a gestão democrática deixa de ser apenas um princípio normativo para se tornar uma prática social que questiona estruturas verticalizadas e reafirma a escola como espaço de formação política, ética e cidadã.

À luz da teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas e da pedagogia dialógica de Paulo Freire, compreende-se que a democracia não se reduz a procedimentos formais, mas se constrói na experiência cotidiana da deliberação, do diálogo e da corresponsabilidade. Quando a escola incorpora dispositivos institucionais de escuta ativa, abre-se a possibilidade de constituição de miniesferas públicas, nas quais os estudantes passam a atuar como sujeitos políticos, capazes de produzir sentidos, reivindicar direitos e participar da construção das políticas educacionais que os afetam.

É nesse horizonte que se insere a experiência do Comitê Estadual de Líderes de Turma, política pública instituída pela Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU), a partir de 2023, inspirada na experiência da Superintendência Regional de Educação de Cariacica. O Comitê configura-se como um espaço formal de representação estudantil, estruturado em níveis escolar, regional e estadual, cujo objetivo é promover a participação juvenil na gestão educacional, fortalecendo a cultura democrática nas escolas da rede estadual.

Assim, este capítulo tem como objetivo analisar o Comitê Estadual de Líderes de Turma como uma prática de democracia participativa, compreendendo-o como um laboratório empírico de exercício da cidadania plena, no qual se articulam ação comunicativa, consenso progressivo e reconhecimento do consumo simbólico juvenil como forma legítima de produção de sentidos e saberes.

Para tanto, o texto organiza-se em quatro seções. Na primeira, apresenta-se o marco legal que sustenta a política dos Comitês, com base na Constituição Federal de 1988, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, no Estatuto da Juventude e nas portarias da SEDU que regulamentam sua criação e funcionamento.

Na segunda seção, discute-se o referencial teórico, articulando as contribuições de Freire (1996), Habermas (1997) e Oliveira (2006), a fim de compreender a democracia escolar como práxis comunicativa e emancipatória.

A terceira seção analisa a estrutura organizacional e o funcionamento do Comitê Estadual de Líderes, descrevendo os processos de eleição, representação, formação e prestação de contas, bem como suas interfaces com as escolas, as Superintendências Regionais de Educação e a SEDU.

Por fim, a quarta seção apresenta os principais impactos e contribuições do Comitê para a governança da educação capixaba, destacando as demandas juvenis, os processos de escuta institucional e os avanços na construção de uma gestão educacional mais participativa, inclusiva e socialmente referenciada.

2. CONTEXTO HISTÓRICO E BASE LEGAL

O Comitê Estadual de Líderes Estudantis foi criado em 2023 pela Secretaria de Estado da Educação (SEDU), inspirado na experiência da Superintendência Regional de Cariacica, realizada em junho de 2022. Essa iniciativa fundamenta-se na Portaria nº 329, de 30 de dezembro de 2021, que institui "o Conselho de Líderes de Turma como instância de representação estudantil no âmbito das escolas da rede estadual, consolidando-o como espaço de articulação" entre turmas e gestão escolar e como ambiente permanente de escuta ativa e participação (Espírito Santo, 2021).

O Comitê de Líderes alinha-se aos princípios constitucionais da participação democrática, previstos na Constituição Federal de 1988, especialmente no artigo 5º, que assegura a igualdade perante a lei e a participação nos espaços públicos, e no artigo 206, que estabelece, entre outros, os princípios da gestão democrática do ensino público, do pluralismo de ideias e da liberdade de aprender e ensinar. No mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9.394/1996) e o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/2013) reafirmam o direito à participação social e política dos jovens,

reconhecendo-os como sujeitos de direitos e protagonistas dos processos educacionais. Esses dispositivos legais asseguram o exercício da participação democrática como dimensão fundamental da formação cidadã, legitimando a atuação dos estudantes enquanto sujeitos ativos na construção das práticas escolares e das políticas educacionais.

A Superintendência Regional de Cariacica instituiu, a partir da atuação dos líderes de turma, o Comitê Regional de Líderes, inicialmente composto por estudantes do Ensino Médio, com o objetivo de promover a escuta ativa dos representantes estudantis acerca do cotidiano escolar. A iniciativa buscou identificar potencialidades e fragilidades presentes no território educativo, em um contexto ainda fortemente marcado pelos desafios de recomposição das aprendizagens e de superação das múltiplas consequências decorrentes da pandemia da covid-19.

Segundo relato da superintendente regional de Cariacica, a proposta emergiu após visita institucional e reunião com representantes de turmas de uma escola caracterizada por alta complexidade educativa. Na ocasião, os estudantes apontaram a necessidade de serem mais ouvidos em relação às ações e aos projetos desenvolvidos na escola, especialmente no que se refere à mediação de demandas junto à gestão escolar.

Diante dessas reivindicações e da necessidade de organizar de forma mais sistemática e consistente os espaços de escuta, foi concebida a ideia de criação do Comitê Regional de Líderes, inspirada nos Comitês de Salvação Pública, instituídos durante a fase popular da Revolução Francesa. Os Comitês de Salvação Pública atuavam como grupos de alerta e mobilização em defesa dos ideais populares, entre eles a reivindicação pela escola pública como direito das classes subalternas.

A proposta também se fundamenta na concepção freireana de educação como prática dialógica e emancipatória, conforme expressa a afirmação de Paulo Freire de que "Não é no silêncio que os homens se fazem, mas na palavra, no trabalho, na ação-reflexão". Nesse sentido, a ação-reflexão foi estruturada a partir da representação já existente dos líderes de turma, fortalecendo sua atuação como sujeitos políticos no espaço escolar.

Como desdobramento dessa experiência, organizou-se o I Seminário de Liderança Estudantil, com o tema *Lidera, Estuda, Confia e Poca!* O evento reuniu 667 estudantes líderes de turma, que participaram de debates orientados pelo objetivo geral da iniciativa e por aulas-palestras ministradas

pelo professor Pierre Francisco Alves, mestre em Filosofia pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), bem como por relato de experiência da então vice-governadora Jacqueline Moraes. As atividades tiveram como foco a reflexão sobre como liderar e engajar os estudantes na construção de uma escola mais democrática, participativa e plural.

Na sequência, em dinâmica de grupos, os líderes estudantis discutiram temáticas previamente definidas a partir de dados levantados pela Superintendência Regional de Cariacica, relacionados à evasão e ao abandono escolar, à defasagem idade-série, à equidade racial e ao combate ao racismo no ambiente escolar, bem como ao consumo cultural juvenil.

Os participantes também responderam a um instrumento de pesquisa aberta composto por duas questões orientadoras: (a) Na sua opinião, o que é uma aula boa?; (b) Na sua opinião, o que é uma escola boa?

Após os debates em grupos, os estudantes sistematizaram suas reflexões e apresentaram suas propostas e sínteses das discussões. Em cada grupo, foram escolhidos, por votação, dois relatores e expositores responsáveis por socializar os resultados.

Figura 1 - Resultados da questão "O que é uma aula boa?"



Fonte: Arquivo da autora, 2022.

Figura 2: Resultados da questão “O que é escola boa?”



Fonte: Arquivo da autora, 2022.

Em seguida, realizou-se uma plenária geral, na qual os relatórios foram apresentados e debatidos coletivamente. Ao final, 44 estudantes foram eleitos, sendo 22 titulares e 22 suplentes; os membros do Comitê Regional foram eleitos por votação direta, mediante levantamento dos crachás, consolidando um processo participativo e democrático de escolha de representantes. Cada escola passou a contar com um representante no Comitê, o qual estabeleceu uma sistemática de escuta ativa voltada à identificação dos principais desafios e das possibilidades de ação coletiva em favor da melhoria dos indicadores educacionais, do clima escolar e das temáticas mais relevantes para as juventudes.

As sínteses dos debates e as percepções dos estudantes foram sistematizadas e publicizadas, sendo acolhidas com atenção pelos gestores escolares, pela superintendente — idealizadora da iniciativa — e pelas equipes técnicas pedagógicas que acompanham cotidianamente as unidades de ensino. Esse processo fortaleceu o diálogo institucional e ampliou a participação discente na construção de estratégias para a qualificação da educação.

Figura 3 – Apresentação das discussões dos grupos sobre os desafios e expectativas estudantis



Fonte: Arquivo da autora, 2022.

Observou-se, naquele 15 de junho de 2022, com expressiva repercussão, a elevada qualidade das discussões empreendidas pelos estudantes e a manifesta disposição política para participar ativamente dos processos decisórios. Um dos depoimentos que sintetiza esse sentimento foi proferido por um estudante da Escola Nelson Vieira Pimentel, ao afirmar: "Em alguns países, quando a gente reclama da qualidade das aulas, do professor, eles chamam o professor para conversar, ou substituem. Aqui no Brasil, eles, não escutam a gente, ou trocam o aluno de sala, de turno. Hoje, eu estou sendo ouvido e gostando de falar!" (Santos, 2022).

O encontro resultou na definição de um calendário de reuniões presenciais e on-line, bem como no estabelecimento do compromisso institucional de que todas as discussões e proposições de melhoria formuladas pelos estudantes seriam acompanhadas pela gestão da regional. As demandas que extrapolassem a governabilidade da Superintendência seriam encaminhadas ao Secretário de Estado da Educação, Vitor de Angelo. Ficou pactuado, ainda, que, na reunião subsequente, seriam apresentados os dados tabulados da pesquisa, acompanhados de encaminhamentos iniciais já implementados.

Como principal produto educacional do I Seminário de Liderança Estudantil, consolidou-se a criação do Comitê Regional de Estudantes, com o objetivo de promover ações estudantis estruturadas por meio de calendário sistemático de mobilização. Essas ações visam à redução dos índices de reprovação, abandono e evasão escolar, bem como à melhoria das proficiências, considerando as dimensões do consumo simbólico e do protagonismo juvenil como eixos centrais da política.

Diante da divulgação da pesquisa e dos primeiros resultados positivos da mobilização estudantil, a recém-criada Subsecretaria de Articulação Educacional, sob a liderança da ex-superintendente da Regional Guaçuí, Darcila Aparecida da Silva, adotou a experiência da Regional Cariacica e instituiu portaria que regulamentou a criação do Comitê Estadual Estudantil em todas as 11 regionais do estado. A implementação, a formação e demais providências ficaram a cargo da Gerência de Gestão Escolar.

Em 2023, por meio da CI/Sedu/Seae/GGE nº 29, foram instituídos os Comitês Regionais e o Comitê Estadual de Líderes de Turma, ampliando o alcance da participação estudantil para os níveis regional e estadual, com foco na melhoria da aprendizagem e no fortalecimento do desenvolvimento integral dos estudantes (Espírito Santo, 2023). A política dos Comitês foi regulamentada e consolidada em 2024 com a Portaria nº 024/2024, que define a composição dos Comitês Regionais — com dois estudantes por escola, respeitando a paridade de gênero — e do Comitê Estadual, formado por 45 estudantes eleitos proporcionalmente ao número de escolas de cada regional. A Portaria nº 060/2024 assegura critérios eleitorais pautados nos princípios de isonomia, imparcialidade e democracia (Espírito Santo, 2024a; 2024b). Em 2025, as Portarias nº 026/2025 e nº 072/2025 aperfeiçoaram os normativos, fortalecendo a institucionalização e a regularidade das ações (Espírito Santo, 2025a; 2025b).

Cumpre salientar que a participação juvenil constitui elemento fundamental para o exercício pleno da cidadania e encontra respaldo em diversos dispositivos legais que orientam o funcionamento e a organização das escolas. A Constituição Federal, em seus artigos 206 e 208, assim como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), especialmente em seu artigo 206, asseguram a gestão democrática do ensino público, garantindo a participação dos diferentes segmentos da comunidade escolar nas decisões e no acompanhamento do cotidiano escolar, como exercício de cidadania ativa.

Após a apresentação do histórico de surgimento do Comitê Estadual de Líderes, passa-se à discussão, à luz de referenciais teóricos, que sustentam a práxis educativa desse instrumento de alargamento da democracia participativa nas unidades escolares, nas Superintendências Regionais e na Secretaria de Estado da Educação.

3. A LIDERANÇA ESTUDANTIL COMO PRÁTICA DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA

Diante da necessidade de organizar estratégias de escuta ativa dos estudantes capixabas, buscou-se inspiração em referenciais capazes de conferir sustentação didático-pedagógica e legal à ação política de escuta. Nesse sentido, estabelece-se um diálogo com Freire (1996), na perspectiva da pedagogia da autonomia, ao reconhecer que os sujeitos históricos são capazes de questionar e problematizar a própria realidade, elaborando propostas que fazem sentido nos espaços de convivência coletiva e plural.

No exercício da liderança estudantil, os estudantes passam a questionar as práticas do cotidiano escolar, transformando-se de receptores passivos em agentes críticos de sua própria aprendizagem. Esse processo favorece o desenvolvimento da autonomia e a vivência do que Freire (1996) denomina consenso progressivo, compreendido como um processo dialógico de tomada de decisões, caracterizado pela capacidade gestora de aproximar divergências sem recorrer a imposições autoritárias, ampliando o exercício cotidiano da gestão participativa da educação.

Nessa perspectiva, o Comitê insere-se na concepção freireana ao promover, de forma contínua, a autonomia e o diálogo como princípios estruturantes da ação educativa, orientando a construção coletiva de sentidos acerca do que se entende por uma escola e uma aula de qualidade.

Freire (1996) descreve essa metodologia de alargamento da democracia na gestão escolar como um instrumento formativo, sustentado pelo diálogo persistente, capaz de lapidar opiniões divergentes em sínteses transformadoras. Para o autor, o consenso progressivo configura-se como um processo de mediação entre diferentes pontos de vista, no qual a diversidade não é anulada, mas articulada em torno de objetivos comuns. No contexto desta pesquisa, esse objetivo coletivo se expressa na busca pela

melhoria dos indicadores de ensino e aprendizagem, a partir da escuta dos estudantes, reconhecendo seus consumos simbólicos e seus atravessamentos pedagógicos.

Nesse sentido, o líder estudantil dialoga com seus pares acerca da qualidade das aulas, da organização interna da escola, da qualidade da alimentação escolar, bem como do uso dos espaços coletivos e dos tempos pedagógicos. Todas essas questões são levadas à gestão escolar e discutidas de forma colaborativa, visando à melhoria do serviço educacional prestado pela escola, a partir da valorização do consumo simbólico e da pluralidade de ideias juvenis.

Sobre a necessidade de fazer a escola atuar a partir dos referenciais simbólicos dos estudantes, Oliveira (2006) defende a necessidade de deslocar o foco das indagações dirigidas aos estudantes, substituindo perguntas centradas na ausência de práticas escolares tradicionais por questionamentos voltados à compreensão de seus modos de ler, consumir, expressar-se e produzir sentidos. Para a autora, a incorporação das culturas juvenis, de suas linguagens e de seus consumos simbólicos ao cotidiano escolar é condição fundamental para o restabelecimento das trocas pedagógicas — de afeto, de ideias e de significados — que sustentam o processo educativo. Somente a partir desse movimento, a escola pode recuperar sua relevância no cotidiano dos jovens, promovendo a crítica e a autoconsciência.

À luz dessas assertivas, compreende-se que a SEDU reconheceu a importância de reorientar os rumos das perguntas dirigidas aos estudantes, valendo-se da democracia representativa e do diálogo contínuo, estabelecido de forma quinzenal com gestores escolares e, mensalmente, com as Superintendências e com a própria SEDU. A compreensão das dinâmicas juvenis e de seus anseios favorece o exercício permanente da prestação de contas por parte de todos os setores da comunidade escolar, valorizando as contribuições dos estudantes para a construção de melhores condições de aprendizagem.

Essa prática de escuta e deliberação encontra respaldo na teoria da ação comunicativa de Habermas (1997), para quem a esfera pública se constitui como uma rede de comunicação na qual os cidadãos — inclusive os estudantes — deliberam de modo pragmático, moral e ético, produzindo uma opinião pública legítima, capaz de qualificar práticas de *accountability* e de reforçar a garantia de direitos fundamentais. Assim, nas unidades de ensino, espaços de participação instituídos no âmbito das políticas educacionais, como os Conselhos de Classe e os Comitês de Liderança, podem

ser compreendidos como miniesferas públicas, nas quais se concretiza a autonomia comunicativa por meio de processos argumentativos orientados por uma práxis educativa de caráter dialógico e recíproco.

Nesse sentido, a concepção de democracia em Habermas (1997) dinamiza o processo deliberativo ao transformar a escola em um espaço privilegiado de exercício da soberania popular, em contraste com modelos gerenciais centralizadores. Essa dinâmica confere ao aluno-cidadão o estatuto de sujeito político, politizando a educação e fortalecendo a cidadania plena, em consonância com os princípios da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e da Base Nacional Comum Curricular.

Seguindo a trilha deixada pelos referenciais que defendem o alargamento da democracia por meio de práticas dialógicas, compreende-se que a democracia escolar, materializada no Comitê de Líderes, concretiza os princípios da autonomia juvenil, operacionaliza o consenso progressivo proposto por Freire (1996) e viabiliza os pressupostos deliberativos de Habermas (1997). Ao considerar o consumo simbólico juvenil, conforme defendido por Oliveira (2006), essa experiência promove uma comunicação autêntica entre estudantes, gestão e comunidade escolar, transformando a escola em uma verdadeira arena dialógica de exercício cotidiano da cidadania plena, conforme preconizam a Constituição Federal (Brasil, 1988), a LDB (Brasil, 1996) e o Estatuto da Juventude (Brasil, 2013).

Na seção seguinte, analisa-se a estrutura de funcionamento orgânico do Comitê Estadual de Líderes Estudantis, bem como suas principais atribuições em interface com as escolas, as Superintendências Regionais de Educação e a Secretaria de Estado da Educação, destacando-se suas contribuições para o fortalecimento da governança da educação capixaba.

4 ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO COMITÊ ESTADUAL DE LÍDERES ESTUDANTIS

Após a institucionalização do Comitê de Líderes, em 2023, pela SEDU, e com base na portaria já existente que regulamentava a eleição dos líderes de turmas como estratégia para ampliar o comprometimento e a comunicação dos estudantes com a gestão escolar, a Gerência de Apoio Escolar orientou os procedimentos por meio da CI/SEDU/SEAE/GGE nº 29. De acordo com esse normativo, após a eleição dos líderes de turma,

esses estudantes, com o apoio da gestão escolar, realizariam a eleição dos representantes de cada unidade de ensino para compor o Comitê Regional. O regramento considerou as nuances sociais e a pluralidade dos sujeitos envolvidos, assegurando paridade de gênero (Espírito Santo, 2025) e representatividade étnico-racial, de modo que a diversidade social das escolas fosse contemplada. Tais procedimentos também foram observados na escolha dos representantes regionais que passam a compor a instância estadual (Espírito Santo, 2025, art. 11).

De modo semelhante à experiência já consolidada em Cariacica desde 2022, depois de empossados, os líderes estudantis eleitos apresentam propostas de melhorias para o ano letivo e discutem soluções coletivas à luz dos desafios ainda não superados. Dessa rodada de diálogos e sínteses decorre a eleição dos representantes estaduais, que passam a dialogar com os representantes das secretarias sobre demandas de toda a rede. A partir dessas escutas, são elaborados relatórios mensais, encaminhados às subsecretarias responsáveis, possibilitando acompanhamento sistemático e processos contínuos de prestação de contas.

Todo o material oriundo dessas escutas foi sistematizado em um e-book, considerado um guia para a revisão das melhorias propostas pelos estudantes. Entre as demandas mais recorrentes, destacam-se a qualificação do processo de ensino-aprendizagem, por meio de aulas mais dinâmicas, com uso de experimentos e laboratórios, bem como a ampliação de espaços de convivência coletiva e a adequação da acessibilidade em escolas antigas.

Para subsidiar o pleno exercício da liderança, a SEDU instituiu um ciclo formativo em parceria com o Centro de Formações dos Profissionais da Educação do Espírito Santo (CEFOPE), com encontros voltados à ampliação da compreensão dos eleitos acerca do papel da liderança estudantil. Um dos momentos mais significativos dessa formação é a viagem à capital federal, Brasília, na qual os estudantes vivenciam o funcionamento do sistema federativo e dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, compreendendo o papel fiscalizador da cidadania e da liderança estudantil.

A experiência na capital possui forte valor simbólico, pois amplia o repertório formativo dos participantes e aprofunda a compreensão sobre o funcionamento das instituições democráticas. Ao final do processo, os estudantes elaboraram um portfólio formativo, compartilhado com os líderes regionais e representantes de turma, promovendo um ciclo virtuoso de formação, acompanhamento e prestação de contas das ações.

Entre 2024 e 2025, o ciclo de eleições e representações foi reiterado, fortalecendo progressivamente as contribuições juvenis e retroalimentando as gestões escolares, regionais e a própria SEDU. Nesse período, avançou-se também na criação de outro comitê importante: os comitês antirracistas, que vêm ganhando força, voz e protagonismo entre estudantes negros, contribuindo para a construção de uma escola mais democrática, plural e comprometida com as diversidades.

A efetividade desse processo é evidenciada nos relatos dos próprios estudantes, como no depoimento de um líder regional sobre os seus direitos à acessibilidade:

> Antes do Comitê, eu só conseguia usar parte da escola, mas eu tinha o direito de usar tudo, conhecer os outros espaços. E a escola entendeu, a partir de nossas reivindicações, e a solução para a minha acessibilidade foi finalmente garantida (depoimento líder regional).

Nesse contexto de crescente acúmulo de experiências e ações de aprimoramento de toda a rede educacional, a partir do consumo simbólico dos estudantes líderes, a última posse estadual do Comitê de Líderes ocorreu no Palácio Anchieta, com a presença do governador Renato Casagrande, do vice-governador Ricardo Ferraço e do secretário de Estado da Educação, Vitor de Angelo. Na ocasião, o governador ressaltou a importância das ações e projetos da educação e compartilhou com os estudantes parte de sua longa experiência de líder, iniciada na Universidade Federal de Viçosa. Ao reforçar "o papel transformador da liderança estudantil no fortalecimento da democracia e da participação juvenil", Casagrande ressaltou que quem "lidera com boa-fé e vontade faz essa mudança em suas vidas e nas vidas das pessoas" (Espírito Santo, 2025c).

O secretário Vitor de Angelo destacou que "os estudantes assumem a responsabilidade de levar à gestão pública as demandas e sugestões da comunidade estudantil, contribuindo para a construção de uma educação mais participativa e alinhada às reais necessidades da escola" (Espírito Santo, 2025c). Tais assertivas evidenciam que a experiência do Comitê fortalece a corresponsabilização, a escuta e o compromisso com a transformação da escola pública.

Assim, os investimentos e a organização dos Comitês, sob coordenação da Subsecretaria de Articulação Educacional, projetam a ampliação do horizonte de expectativa dos estudantes, que passam a atuar como protagonistas críticos, ao problematizar ações que não lhes fazem sentido, considerando o direito de aprender. O alargamento permanente dos espaços de discussão e formação consolida-se, portanto, como caminho para o fortalecimento de uma gestão democrática escolar, sem retrocessos.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Conselhos e Comitês de Líderes de Turma foram instituídos a partir da experiência exitosa da Superintendência Regional de Cariacica, sendo posteriormente expandidos para as demais dez regionais do estado, em 2023. Desde então, os comitês vêm sendo constituídos e fortalecidos sob uma perspectiva freireana de educação libertadora e de promoção da autonomia, deslocando os saberes dos estudantes para o centro do debate e dos processos decisórios, desde o âmbito escolar até a Secretaria de Estado da Educação (SEDU).

Essa centralidade da escuta estudantil, ancorada no reconhecimento do lócus de atuação e do consumo juvenil, encontra sólido respaldo jurídico na Constituição Federal (arts. 205 a 208), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (art. 206, VI) e no Estatuto da Juventude. A democracia escolar materializa-se, assim, por meio da prática do Comitê Estadual de Liderança, que emerge como um laboratório empírico da gestão participativa, no qual a ação política e comunicativa habermasiana e o consenso progressivo freireano convergem para a emancipação juvenil, em diálogo com o pressuposto de Oliveira (2006), que reconhece a percepção juvenil como saber legítimo e autoridade constituída no processo decisório escolar.

Desse modo, conclui-se que o Comitê operacionaliza mecanismos de accountability entre a escola, as Superintendências Regionais de Educação e a SEDU, estruturando um conjunto de políticas que têm no direito do estudante a centralidade da ação a ser desenvolvida, monitorada e acompanhada diariamente por todos os gestores envolvidos, com vistas à garantia da qualidade do serviço educacional. Nesse círculo virtuoso de ação-reflexão, consolida-se o exercício contínuo da democracia plena, tanto no espaço escolar quanto na sociedade.

Os Comitês configuram-se, portanto, como uma política pública estruturante para a formação de lideranças juvenis no Espírito Santo, contribuindo para o desenvolvimento de estudantes mais participativos, críticos, conscientes de seus direitos e corresponsáveis pela construção das políticas educacionais.

Como perspectiva, vislumbra-se o fortalecimento contínuo dessas instâncias, ampliando sua capacidade de formar lideranças estudantis aptas a dialogar com os gestores públicos, articular demandas, propor soluções e contribuir ativamente para a melhoria da educação capixaba. Ao reconhecer o estudante como sujeito político e social, a rede estadual avança na consolidação de uma educação democrática, inclusiva e socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013**.** Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas públicas de juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 ago. 2013.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Portaria SEDU nº 329-R, de 30 de dezembro de 2021. Atualiza as diretrizes para a organização do Conselho de Líderes de Turma das escolas de Ensino Fundamental – anos finais e Ensino Médio da Rede Pública Estadual de Ensino do Espírito Santo e revoga a Portaria nº 097-R/2017. **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 3 jan. 2022. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/portarias-sedu. Acesso em: 10 set. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Portaria SEDU nº 024-R, de 26 de janeiro de 2024a. Atualiza as diretrizes para a organização do Conselho de Líderes de Turma das escolas da rede pública estadual do Espírito Santo e implementa os Comitês de Líderes de Turma em níveis regional e estadual. **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**,

Vitória, 26 jan. 2024. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/portarias-sedu. Acesso em: 10 set. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Portaria SEDU nº 060-R, de 21 de fevereiro de 2024b. Regulamenta procedimentos eleitorais para líderes e vice-líderes de turma na rede pública estadual. **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 21 fev. 2024. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/portarias-sedu. Acesso em: 10 set. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Portaria SEDU nº 026-R, de 24 de janeiro de 2025a. Define critérios de composição e funcionamento dos Comitês Regionais e procedimentos para eleição de representantes ao Comitê Estadual de Líderes de Turma. **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 24 jan. 2025. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/portarias-sedu. Acesso em: 10 set. 2025.

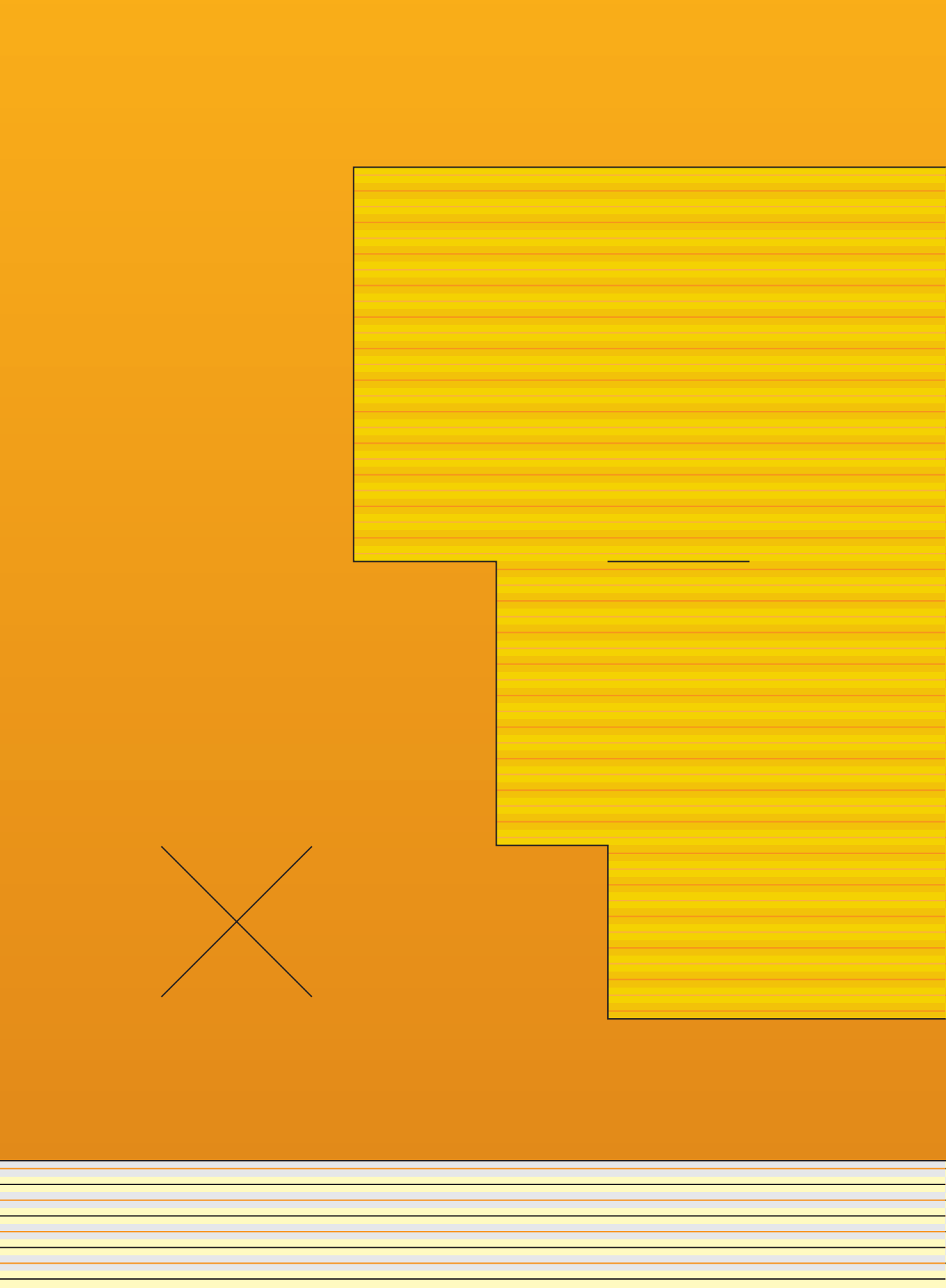
ESPÍRITO SANTO (Estado). Portaria SEDU nº 072-R, de 17 de fevereiro de 2025b. Regulamenta a eleição dos líderes e vice-líderes de turma e revoga a Portaria nº 060-R/2024. **Diário Oficial dos Poderes do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 17 fev. 2025. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/portarias-sedu. Acesso em: 10 set. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia:** saberes necessários à prática educativa. 22. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. **Governador recebe Comitê Estadual de Líderes de Turma 2025.** Vitória: Secretaria da Educação (SEDU), 17 abr. 2025c. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/Not%C3%ADcia/governador-recebe-comite-estadual-de-lideres-de-turma-2025. Acesso em: 15 out. 2025.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Tradução de Karla Maria Schuch. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

OLIVEIRA, Rita de Cássia Alves. Culturas juvenis na metrópole: cultura audiovisual, formas de expressão e consumo simbólico. In: FREITAS, Marlon Cezar (org.). **Culturas juvenis e educação**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 244-258.



Darcila Aparecida da Silva
Isabelle Steffânia Carvalho de Campos Bueno
Carolina Julia Pinto dos Santos

Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional e a consolidação do regime de colaboração no Espírito Santo

Darcila Aparecida da Silva

Especialista em Matemática e Ciências Biológicas pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Alegre (FAFIA) e Faculdades Integradas de Jacarepaguá - FIJ, Rio de Janeiro – RJ. Subsecretária de Estado de Articulação Educacional (SEAE), da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU/ES). E-mail: dacastro@sedu.es.gov.br

Isabelle Steffânia Carvalho de Campos Bueno

Doutoranda em Educação Matemática e Ciências pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Espírito Santo (Educimat/IFES-Vitória). Técnica Pedagógica da Subgerência de Fortalecimento da Aprendizagem (SUFAP), vinculada à Gerência do Regime de Colaboração (GERCO), da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU/ES). E-mail: isccbueno@sedu.es.gov.br

Carolina Julia Pinto dos Santos

Graduada em História (Licenciada Bacharel) pela Universidade Federal do Espírito Santo. Pós-graduada em História Política pela Universidade Federal do Espírito Santo. Mestra em Sociologia Política pela Universidade Vila Velha. É doutoranda em História do Programa de Pós-graduação em História das Relações Sociais e Políticas do Centro de Ciências Humanas – UFES. É atual Superintendente de Educação Regional de Cariacica, SEDU-ES. Email: cjpsantos@sedu.es.gov.br.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 redefiniu o pacto federativo brasileiro ao instituir a educação como um direito social e uma responsabilidade compartilhada entre União, estados e municípios, estabelecendo o regime de colaboração como princípio estruturante da organização dos sistemas de ensino. Apesar desse marco normativo, a efetivação da cooperação federativa no campo educacional tem se mostrado um desafio persistente, marcado por assimetrias institucionais, desigualdades territoriais e fragilidades nos mecanismos de coordenação e articulação entre os entes federados. Esses desafios incidem diretamente sobre a garantia do direito à educação, especialmente no que se refere à equidade, à qualidade da aprendizagem e à capacidade dos sistemas educacionais de responder às demandas sociais.

No âmbito da educação básica, a fragilidade das relações intergovernamentais tende a produzir políticas fragmentadas, cujos impactos se mostram mais acentuados nas etapas iniciais da escolarização, nas quais a atuação dos municípios é predominante. Nesse contexto, a alfabetização assume caráter estratégico, uma vez que a ausência de articulação entre os entes federados pode aprofundar desigualdades educacionais e comprometer as trajetórias escolares futuras dos estudantes. Assim, o regime de colaboração deixa de ser apenas uma diretriz legal e passa a configurar-se como condição necessária para a formulação e implementação de políticas educacionais consistentes, integradas e sustentáveis.

No Espírito Santo, a partir da década de 2010, a intensificação do debate público sobre os resultados educacionais associada à identificação de disparidades entre as redes de ensino impulsionou a construção de arranjos institucionais voltados ao fortalecimento da cooperação entre o estado e os municípios. A compreensão de que o desempenho educacional em âmbito estadual está intrinsecamente relacionado às trajetórias formativas dos estudantes nas redes municipais conferiu centralidade às políticas de articulação educacional, especialmente no campo da alfabetização e da gestão dos sistemas de ensino.

Nesse cenário, o regime de colaboração passa a assumir papel estratégico na organização, coordenação e indução das políticas educacionais no estado, articulando dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras. A criação de estruturas institucionais específicas para essa

finalidade sinaliza um movimento de fortalecimento da governança educacional, orientado por planejamento, monitoramento de resultados e corresponsabilização entre os entes federados.

Diante desse contexto, este capítulo tem como objetivo analisar a trajetória de consolidação do regime de colaboração no Espírito Santo a partir da atuação da Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional, tomando o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo como um de seus projetos estruturantes. Destaca-se, de forma especial, a implementação do ICMS Educação como um marco decisivo — uma inflexão relevante na relação entre Estado e municípios — ao alinhar incentivos fiscais a objetivos educacionais e fortalecer a corresponsabilidade federativa na garantia do direito à aprendizagem.

2. REFERENCIAL TEÓRICO: REGIME DE COLABORAÇÃO, GOVERNANÇA E FEDERALISMO

O federalismo constitui-se como um modelo de organização do Estado fundamentado na descentralização do poder político e administrativo, estruturando-se a partir de um pacto entre unidades territoriais que compartilham a soberania. A própria origem etimológica do termo *federação* remete à ideia de pacto, no qual os entes federados participam de forma autônoma e interdependente (Abrucio *et al.*, 2015). Nesse arranjo, busca-se compatibilizar dois princípios centrais: a autonomia dos entes subnacionais e a necessidade de coordenação para a consecução de objetivos comuns.

Uma característica recorrente das federações é a presença de profundas diversidades entre seus territórios. Diferenças de natureza étnica, religiosa, linguística, cultural, demográfica, geográfica, socioeconômica e institucional conformam realidades heterogêneas entre regiões, estados e governos locais, produzindo assimetrias significativas nas capacidades administrativas, financeiras e políticas dos entes federados (Abrucio, 2002; Abrucio *et al.,* 2007, 2015; Araújo, 2010; Franzese, 2010). Tais desigualdades repercutem diretamente nas dinâmicas intergovernamentais e na implementação das políticas públicas, condicionando tanto os processos decisórios quanto os resultados alcançados.

No caso brasileiro, o desenho federativo foi substancialmente redefinido pela Constituição Federal de 1988, que instituiu uma forte dire-

triz de descentralização, especialmente em favor dos municípios. Ao mesmo tempo, o novo arranjo constitucional consolidou um modelo caracterizado pela sobreposição de competências e pela atribuição de responsabilidades comuns entre a União, os estados e os municípios, o que tornou indispensável a coordenação entre os diferentes níveis de governo para o alcance de objetivos compartilhados.

A complexidade territorial do Brasil, associada às profundas desigualdades regionais, à transferência de responsabilidades para municípios muitas vezes fragilizados do ponto de vista financeiro e gerencial, à ausência de um Sistema Nacional de Educação plenamente instituído e à coexistência de competências constitucionais comuns, reforça a necessidade de um regime de colaboração efetivo entre estados e municípios, sobretudo no âmbito das políticas educacionais (Franzese, 2010; Araújo, 2010; Abrucio *et al.*, 2015; Abrucio, 2017).

Nesse contexto, o regime de colaboração tem adquirido centralidade na agenda educacional brasileira. Diversos estados passaram a formular e implementar iniciativas voltadas ao fortalecimento da cooperação intergovernamental em seus territórios, conferindo maior visibilidade e relevância a esse arranjo nos últimos anos (Hoogerbrugge, 2018). Entretanto, a ausência de uma definição clara e consensual acerca das formas de organização da cooperação intergovernamental na educação tem resultado em uma ampla diversidade de modelos de colaboração entre estados e municípios no país.

Estudos empíricos têm demonstrado que regimes de colaboração mais estruturados e institucionalizados estão associados a ganhos significativos de aprendizagem e à redução das desigualdades educacionais em determinados contextos subnacionais brasileiros (Abrucio *et al.*, 2015; Hoogerbrugge, 2018). Tais evidências reforçam a compreensão de que a cooperação federativa, quando adequadamente desenhada e sustentada por arranjos institucionais consistentes, pode atuar como mecanismo indutor de equidade e melhoria da qualidade educacional.

A divisão político-territorial do poder constitui um dos pilares da democracia moderna, na medida em que os processos decisórios e a participação social se organizam a partir dos territórios políticos nos quais se materializam. A forma de Estado adotada e os arranjos intergovernamentais estabelecidos exercem influência direta sobre a distribuição de poder e sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas.

No Estado Federal, diferentemente do Estado Unitário ou das Confederações, a soberania é compartilhada entre o governo central e os governos subnacionais, o que torna indispensável a existência de mecanismos permanentes de negociação, coordenação e controle recíproco entre os entes federados (Abrucio, 2002).

Com o crescimento das demandas sociais e da provisão de serviços públicos no Brasil, as relações intergovernamentais tornaram-se progressivamente mais complexas. Embora a coordenação entre os níveis de governo seja condição fundamental para a efetividade das políticas públicas, nem sempre as ações governamentais se articulam de forma convergente. Essa fragmentação pode resultar em sobreposição de iniciativas políticas, uso ineficiente de recursos e baixa efetividade das ações estatais. Ademais, a autonomia federativa, quando associada à responsabilização difusa, pode ainda favorecer omissões governamentais e dificultar a transparência e o controle social.

Nesse sentido, a coordenação federativa assume papel estratégico ao possibilitar a articulação e a potencialização de recursos financeiros, administrativos e políticos, além de favorecer a atuação integrada do Estado com a sociedade. Conforme argumentam Abrucio e Franzese (2007), o federalismo deve funcionar como alavanca para o fortalecimento da governança pública e para a obtenção de melhores resultados das políticas públicas, e não como um obstáculo à modernização do Estado.

Segundo Abrucio (2017), as relações intergovernamentais podem assumir diferentes formatos, envolvendo interações verticais e horizontais: entre a União e os demais entes federados; entre estados e municípios; entre governos estaduais; e entre municípios, podendo estas últimas contar com apoio da União ou dos estados. No campo educacional, essas interações tornaram-se ainda mais relevantes após o processo de municipalização do ensino, intensificado com a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, posteriormente, com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que ampliou significativamente a responsabilidade dos municípios sobre o Ensino Fundamental.

À luz desse referencial teórico, o caso do Espírito Santo pode ser entendido como uma resposta institucional aos desafios estruturais do federalismo educacional brasileiro. A consolidação do regime de colabo-

ração no estado, materializada na criação da Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional, expressa um esforço deliberado para superação de práticas fragmentadas de gestão educacional. Esse movimento aposta na institucionalização de mecanismos permanentes de coordenação, governança e apoio técnico aos municípios, fazendo com que o regime de colaboração ultrapasse o caráter meramente normativo e se constitua como um arranjo institucional consistente, orientado à redução das desigualdades educacionais e ao fortalecimento da equidade e da efetividade das políticas no campo educacional.

Assim, a seção seguinte dedica-se a analisar a trajetória de constituição dessa Subsecretaria, suas atribuições e seus principais instrumentos de atuação, buscando compreender de que modo sua institucionalização contribuiu para a consolidação do regime de colaboração com os municípios capixabas.

3. A SUBSECRETARIA DE ESTADO DE ARTICULAÇÃO EDUCACIONAL E A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO REGIME DE COLABORAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS

A criação da Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional (SEAE) representa um marco relevante na política educacional capixaba ao conferir institucionalidade, continuidade e centralidade ao regime de colaboração entre o estado e os municípios. Diferentemente de iniciativas anteriores, frequentemente estruturadas sob a forma de programas ou pactos específicos, a SEAE inaugura uma estrutura administrativa permanente, voltada exclusivamente à coordenação das relações intergovernamentais no campo educacional, sinalizando um avanço no desenho da governança educacional estadual.

Instituída pelo Decreto Estadual nº 5.332/2023 (Espírito Santo, 2023), a SEAE é criada juntamente com a Gerência do Regime de Colaboração com os Municípios (Gerco), em um contexto de amadurecimento das políticas colaborativas no Espírito Santo, no qual a cooperação entre os entes federados passa a ser assumida como eixo estruturante da organização e da condução das políticas educacionais. A finalidade central da subsecretaria consiste em fortalecer a articulação entre os diferentes níveis e instâncias do sistema educacional capixaba, promovendo maior alinha-

mento entre os processos de planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas educacionais.

Anteriormente à criação da SEAE, o compromisso do estado com a cooperação federativa no campo educacional já vinha se consolidando com a instituição do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo (Paes), por meio da Lei Estadual nº 10.631/2017 (Espírito Santo, 2017). O Paes configurou-se como uma política pública voltada ao fortalecimento da aprendizagem na Educação Infantil e no Ensino Fundamental, fundamentada no trabalho articulado entre as redes estadual e municipais de ensino. Sua implementação foi acompanhada pela criação de instâncias específicas de coordenação territorial, como os Núcleos Regionais do Pacto pela Aprendizagem (Nupaes), formalizados pela Portaria nº 121-R/2022 (Espírito Santo, 2022), responsáveis por operacionalizar, nos territórios, as ações do programa em articulação com os municípios.

A institucionalização do regime de colaboração por meio da SEAE responde a desafios historicamente presentes no federalismo educacional brasileiro, tais como a fragmentação das ações governamentais, a sobreposição de responsabilidades e as assimetrias nas capacidades técnicas e administrativas entre os municípios. Ao concentrar em uma instância específica a função de articulação educacional, o Estado do Espírito Santo avança no sentido de reduzir a dispersão institucional e de qualificar os mecanismos de coordenação federativa, sem suprimir a autonomia dos entes municipais.

No âmbito de sua estrutura organizacional, a SEAE opera em estreita articulação com as Superintendências Regionais de Educação (SREs), que desempenham papel fundamental na mediação territorial das políticas educacionais. Essa configuração possibilita que a atuação da subsecretaria se materialize de forma capilarizada, respeitando as especificidades regionais e fortalecendo o diálogo direto com as redes municipais de ensino. Dessa forma, o regime de colaboração deixa de se restringir ao plano central da Secretaria de Estado da Educação e passa a se efetivar no cotidiano das relações entre estado e municípios.

Destaca-se, nesse arranjo institucional, a atuação da Gerco, vinculada à SEAE, responsável pelo planejamento, acompanhamento e fortalecimento das estratégias colaborativas desenvolvidas no território capixaba. A Gerco desempenha função estratégica ao organizar as ações do regime de colaboração em eixos estruturantes, promovendo a integração entre o

apoio técnico, pedagógico, administrativo e financeiro às redes municipais de ensino. Tal atuação contribui para conferir maior coerência às iniciativas em curso, reduzindo a fragmentação das políticas públicas e ampliando sua efetividade no enfrentamento das desigualdades educacionais.

Outro aspecto relevante da institucionalização promovida pela SEAE refere-se à ampliação de sua capacidade de articulação com organizações parceiras da sociedade civil, fundações e instituições de apoio técnico. Essa articulação evidencia o caráter multidimensional das políticas educacionais capixabas, ao organizar as ações em eixos estratégicos e promover a integração com parceiros, como a Associação Bem Comum, contribuindo de forma significativa para o fortalecimento da governança educacional no estado. Ao incorporar esses atores de forma coordenada, a subsecretaria reforça uma concepção de governança colaborativa que extrapola os limites estritos do aparato estatal, sem que o Estado abdique de seu papel indutor, regulador e coordenador das políticas públicas.

A existência de uma estrutura administrativa permanente dedicada ao regime de colaboração também favorece a sustentabilidade das políticas educacionais ao longo do tempo, ao reduzir sua dependência de ciclos políticos ou de vontades individuais. Nesse sentido, a atuação da SEAE contribui para a consolidação de uma agenda educacional de longo prazo, orientada pela continuidade das ações, pela estabilidade institucional e pela previsibilidade dos processos de coordenação intergovernamental.

A construção de uma política estruturada de colaboração intergovernamental no Espírito Santo intensificou-se a partir da constatação de que as desigualdades nos resultados educacionais entre as diferentes etapas da educação básica demandavam respostas sistêmicas, integradas e coordenadas. Diante desse diagnóstico, o regime de colaboração passou a ocupar posição central na formulação e na execução das políticas educacionais estaduais, com especial ênfase no campo da alfabetização, reconhecida como etapa estratégica para a garantia das trajetórias escolares futuras.

No âmbito operacional, as ações da Gerco organizam-se em três eixos estruturantes: Fortalecimento da Aprendizagem; Apoio à Gestão Municipal; e Planejamento, Subvenção e Suporte aos Municípios. O eixo de Fortalecimento da Aprendizagem, operacionalizado pela Subgerência de Fortalecimento da Aprendizagem (Sufap), concentra-se nas ações de natureza pedagógica, como a formação continuada de professores e pedagogos, o acompanhamento de práticas exitosas, o uso de materiais didáticos

complementares e a execução de iniciativas como o Prêmio "Escola que Colabora". O eixo de Apoio à Gestão Municipal, conduzido pela Subgerência de Apoio à Gestão Municipal (Suagem), volta-se ao fortalecimento da gestão dos sistemas e das escolas, por meio da formação de equipes técnicas, da definição de indicadores de desempenho, do apoio à gestão escolar e da implementação do Ciclo de Gestão do Paes. Já o eixo de Planejamento, Subvenção e Suporte aos Municípios, sob responsabilidade da Subgerência de mesmo nome (Suplass), atua no acompanhamento da demanda escolar, no reordenamento das redes, na municipalização, na operacionalização do FUNPAES e no assessoramento aos municípios quanto à redistribuição de recursos, com destaque para a política do ICMS Educação.

Em consonância com as diretrizes nacionais, o Espírito Santo também se alinha ao Compromisso Nacional Criança Alfabetizada (CNCA), instituído pelo Decreto nº 11.556/2023 (Brasil, 2023), cujo foco central é a alfabetização das crianças até o final do 2º ano do Ensino Fundamental, bem como a recomposição das aprendizagens do 3º ao 5º ano. Organizado em cinco dimensões — governança, formação e práticas pedagógicas, insumos, avaliação e difusão de boas práticas — o CNCA reforça a centralidade do regime de colaboração e da existência de mecanismos institucionais de coordenação e monitoramento das políticas educacionais.

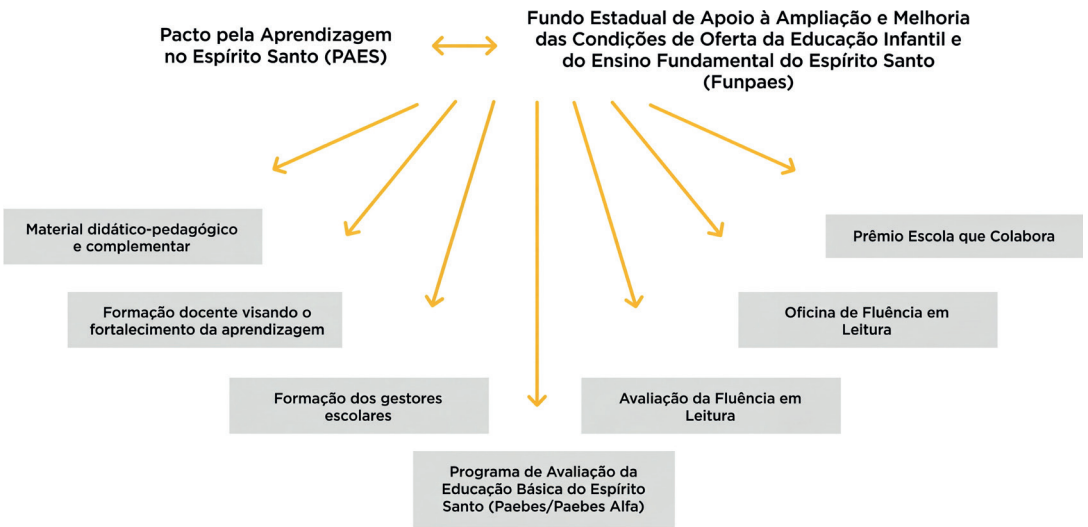
O Paes organiza suas ações a partir da concepção de um único estudante da rede capixaba, reforçando a corresponsabilidade entre o estado e os municípios pelos resultados de aprendizagem. Para tanto, integra ações de formação continuada, materiais didáticos estruturados, assessoramento pedagógico e suporte à gestão, alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC), ao currículo estadual e aos direitos de aprendizagem do ciclo de alfabetização, orientando de maneira articulada as práticas pedagógicas nas turmas de alfabetização.

O reconhecimento e a difusão de experiências exitosas constituem dimensão central dessa política, materializada na implementação do Prêmio "Escola que Colabora", fundamentado nos resultados do Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes Alfa). A iniciativa promove parcerias técnico-pedagógicas entre escolas com diferentes desempenhos, promovendo a circulação de boas práticas e contribuindo para os avanços observados nos indicadores de alfabetização na idade certa. Nesse contexto, o uso qualificado dos dados provenientes das avaliações externas consolida-se como elemento estratégico para

subsidiar a tomada de decisões pedagógicas e fortalecer os processos de ensino e aprendizagem.

Esse conjunto de iniciativas insere-se em um arranjo mais amplo e integrado de políticas educacionais, cuja lógica de articulação entre instrumentos pedagógicos, formativos, avaliativos e de indução pode ser visualizada na Figura 1.

Figura 1 – Paes: Fluxo de Estruturas das Ações



Fonte: Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do ES, 2025.

Conforme evidenciado na Figura 1, o Paes estrutura um conjunto articulado de ações, instrumentos e mecanismos de apoio que demandam coordenação sistêmica e integração entre os diferentes níveis de gestão educacional, reforçando a centralidade da atuação estadual na indução e sustentação das políticas educacionais. Dessa forma, a Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional configura-se como um dispositivo institucional central para a consolidação do regime de colaboração no Espírito Santo. Ao articular planejamento, coordenação e apoio às redes municipais, a SEAE fortalece a governança educacional, cria condições para maior equidade territorial e estabelece bases mais sólidas para a implementação de políticas educacionais integradas, alinhadas às demandas do sistema educacional capixaba.

4. O PAES COMO POLÍTICA ESTRUTURANTE E O ICMS EDUCAÇÃO

O Paes consolidou-se como uma política estruturante do regime de colaboração no Espírito Santo ao organizar um conjunto articulado de ações voltadas à melhoria da aprendizagem na Educação Infantil e nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Instituído pela Lei Estadual nº 10.631/2017 (Espírito Santo, 2017), articula dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras em eixos estratégicos, fortalecendo a corresponsabilidade entre estado e municípios e garantindo maior coerência, continuidade e institucionalidade à política educacional.

No eixo do fortalecimento da aprendizagem, o Paes concentrou esforços na alfabetização e na consolidação das aprendizagens em Língua Portuguesa e Matemática, por meio da oferta de formações continuadas, da disponibilização de materiais pedagógicos estruturados, do monitoramento sistemático dos resultados e da disseminação de práticas exitosas. Paralelamente, o eixo de apoio à gestão municipal buscou fortalecer a capacidade institucional dos sistemas municipais de ensino, promovendo uma cultura de gestão orientada por resultados, com foco na aprendizagem dos estudantes, no aprimoramento da gestão escolar e na qualificação das equipes técnicas. Já o eixo de planejamento, subvenção e suporte aos municípios viabilizou condições materiais e financeiras para a implementação das políticas educacionais, abrangendo ações como o reordenamento da rede, a municipalização do ensino, o apoio à infraestrutura escolar e a operacionalização de mecanismos de transferência de recursos.

Esse arranjo foi fortalecido com a criação da Gerco, que passou a coordenar de forma sistemática as ações do Paes, conferindo maior estabilidade, capacidade técnica e coerência à governança do regime de colaboração, além de alinhar estado, regiões e municípios em torno de objetivos educacionais comuns.

É nesse contexto de amadurecimento institucional do Paes que se insere a implementação do ICMS Educação, que representa uma inflexão relevante na relação entre o estado e os municípios. Regulamentado no Espírito Santo pela Lei nº 11.694/2022 (Espírito Santo, 2022), o ICMS Educação redefiniu os critérios de distribuição da cota-parte municipal do imposto ao incorporar indicadores educacionais e de equidade ao cálculo dos repasses. Do total arrecadado pelo ICMS, 25% pertencem aos muni-

cípios e, desse percentual, uma parcela crescente passou a ser distribuída com base no Índice de Qualidade da Educação (IQE), em articulação com outros indicadores, como saúde, participação na comercialização de produtos agropecuários e critérios tradicionais, a exemplo do Valor Adicionado Fiscal (VAF).

O IQE, em particular, introduz um mecanismo de indução diretamente associado aos resultados educacionais, ao considerar o desempenho dos estudantes, a taxa de aprovação e os avanços em termos de equidade, levando em conta o nível socioeconômico dos municípios. No Espírito Santo, esse índice incorpora os resultados de aprendizagem aferidos pelas avaliações externas, com destaque para a alfabetização e para o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, além de indicadores de fluxo escolar. A adoção de um período de transição, com aumento gradual do peso do IQE até sua plena vigência, reforçou o caráter estruturante da medida e permitiu aos municípios adequar suas políticas e práticas de gestão educacional.

A introdução do ICMS Educação pode ser compreendida como uma verdadeira "virada de chave" no regime de colaboração capixaba, ao alinhar incentivos financeiros aos objetivos pedagógicos do Paes. Ao vincular parte significativa dos recursos à melhoria da aprendizagem e à redução das desigualdades, o estado fortaleceu a lógica de corresponsabilidade federativa, deslocando a cooperação entre os entes federados de uma lógica predominantemente normativa para uma cooperação orientada por resultados e por compromissos compartilhados. Nesse sentido, o ICMS Educação não substitui o Paes, mas o potencializa, ao conferir maior efetividade aos seus eixos estruturantes.

Assim, o Paes e o ICMS Educação configuram-se elementos complementares de uma mesma estratégia de governança educacional. Enquanto o Paes organiza as ações e sustenta as dimensões pedagógicas, formativas e de gestão, o ICMS Educação atua como instrumento de indução e coordenação federativa, reforçando a centralidade da aprendizagem e da equidade na política educacional capixaba. A articulação entre esses dois mecanismos evidencia a consolidação de um modelo de regime de colaboração mais institucionalizado, sustentável e orientado por resultados, em consonância com os referenciais teóricos do federalismo cooperativo e da governança intergovernamental.

5. ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise dos resultados educacionais do Espírito Santo evidencia avanços consistentes na aprendizagem dos estudantes e no fortalecimento da equidade educacional, com destaque para os anos iniciais do Ensino Fundamental. Esses avanços não podem ser compreendidos como eventos pontuais ou isolados, mas como expressão de um processo contínuo de consolidação do regime de colaboração, conduzido e articulado pela Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional (SEAE). Ao estruturar e coordenar políticas educacionais de forma integrada, a subsecretaria contribuiu para a organização do sistema, o fortalecimento da governança intergovernamental e a melhoria sustentada dos indicadores de aprendizagem.

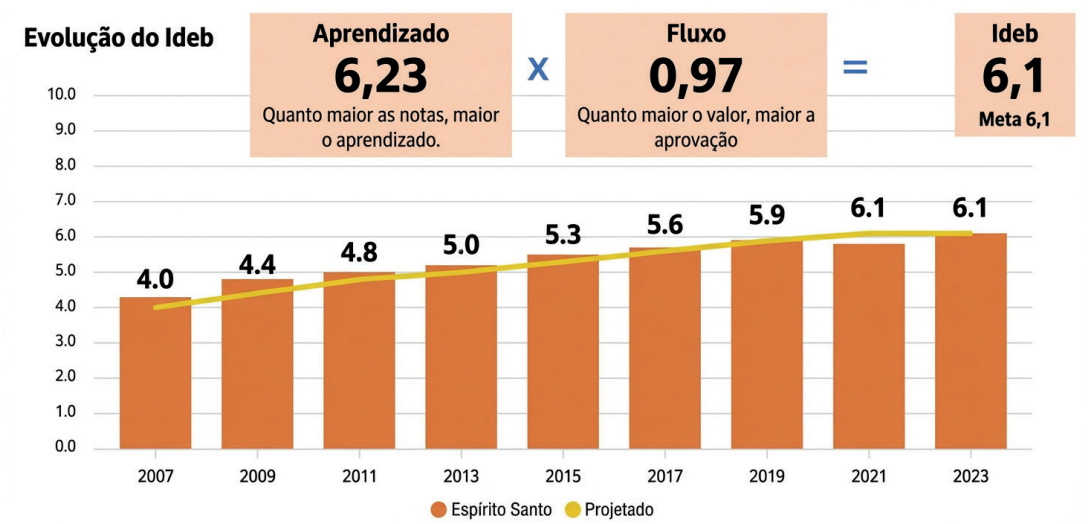
No campo da alfabetização, os dados revelam uma trajetória clara de recuperação após os impactos provocados pela pandemia da covid-19. O IDEBES-Alfa, referente ao 2º ano do Ensino Fundamental, que registrava o índice de 3,5 em 2017, apresentou queda para 2,6 em 2021 e alcançou 3,46 em 2024. Essa evolução evidencia a capacidade de resposta do sistema educacional capixaba diante das perdas educacionais, indicando que as políticas implementadas no período pós-pandêmico foram capazes de recompor aprendizagens essenciais, especialmente no processo de alfabetização (Espírito Santo, 2017; 2021; 2024).

Esse movimento de recuperação é reforçado pelos resultados do Indicador Criança Alfabetizada (ICA), que atingiu 71,69% em 2024, superando a meta projetada e posicionando o Espírito Santo entre os quatro melhores desempenhos do país. Esse resultado sinaliza não apenas a retomada dos níveis de aprendizagem, mas também o fortalecimento de políticas voltadas à alfabetização na idade certa, apoiadas por ações coordenadas entre estado e municípios.

A evolução positiva também se expressa no Ideb dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, que alcançou a meta de 6,1 (Brasil, 2023). Esse resultado decorre da combinação entre um indicador de aprendizado de 6,23 e um fluxo escolar de 0,97, revelando avanços simultâneos no desempenho acadêmico e na permanência e progressão dos estudantes ao longo da escolarização. Esses dados reforçam a relevância de políticas que integrem ações pedagógicas e de gestão, articulando ensino, avaliação e acompanhamento sistemático das aprendizagens.

Essa trajetória de crescimento e consolidação dos resultados pode ser visualizada na Figura 2, que apresenta a evolução do Ideb ao longo do período analisado, evidenciando a convergência entre melhoria do aprendizado, fortalecimento do fluxo escolar e alcance das metas educacionais estabelecidas.

Figura 2 – Ideb: Ensino Fundamental Anos Finais



Fonte: Ideb/ Inep, 2023

Em consonância com esses resultados, a Figura 2 evidencia a progressiva melhoria dos indicadores de alfabetização no território capixaba, ao revelar a redução das desigualdades entre os municípios e a ampliação do percentual de crianças leitoras ao longo do período analisado. Esses avanços ajudam a explicar o desempenho alcançado no Ideb dos Anos Iniciais e indicam que a consolidação das aprendizagens nessa etapa está associada a um conjunto mais amplo de políticas educacionais integradas. Nesse sentido, destaca-se a ampliação do acesso à Educação Infantil, etapa fundamental para a construção das bases da aprendizagem futura.

Esse movimento de melhoria nos indicadores de alfabetização encontra respaldo na ampliação do acesso à Educação Infantil, etapa estra-

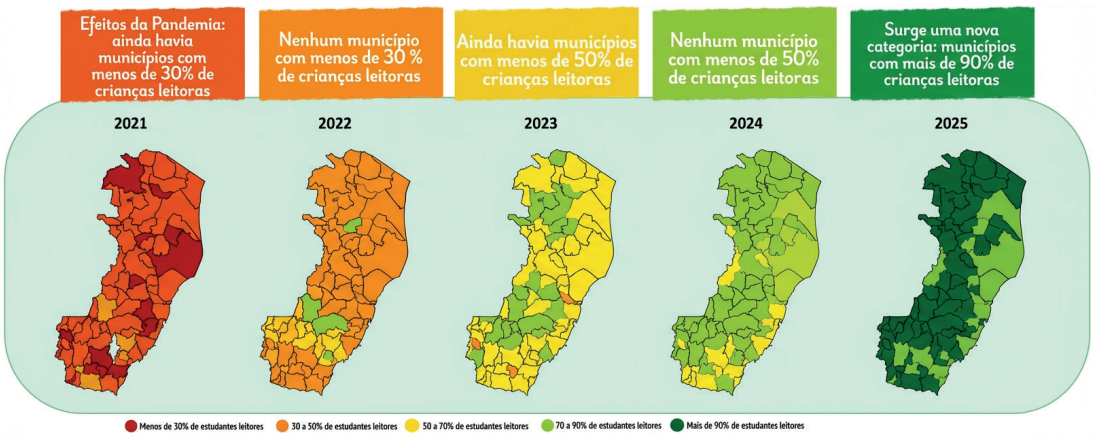
tégica para a consolidação das aprendizagens futuras. O atendimento nessa etapa passou de 37% em 2017 para 42% nos anos mais recentes, resultado associado à expansão dos investimentos em infraestrutura e ao fortalecimento da cooperação federativa entre estado e municípios. Esse avanço contribui para a redução de desigualdades educacionais desde a primeira infância e dialoga diretamente com os resultados observados nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Conforme dados do BI interno da Subgerência do Fortalecimento das Aprendizagens (Espírito Santo, 2025), no que se refere especificamente à alfabetização, os dados de fluência leitora evidenciam avanços expressivos ao longo da série histórica. Em 2021, havia municípios com menos de 30% de crianças leitoras; em 2022, esse patamar foi superado; em 2023, ainda persistiam localidades com menos de 50% de crianças leitoras, cenário que foi completamente eliminado em 2024. Em 2025, observa-se a emergência de uma nova categoria, com municípios apresentando mais de 90% de crianças leitoras. De forma agregada, o percentual de estudantes classificados como "fluente" ou "iniciante" passou de 33% em 2021 para 69% em 2025, indicando avanço consistente na apropriação da leitura.

A dinâmica territorial desses avanços pode ser visualizada na Figura 3, que apresenta a evolução da fluência leitora nos municípios capixabas, evidenciando a redução progressiva das desigualdades regionais e a ampliação dos níveis mais elevados de desempenho ao longo do período analisado.

A Figura 3 ilustra, em escala territorial, os efeitos cumulativos dessas intervenções pedagógicas, evidenciando a progressiva ampliação do percentual de crianças leitoras nos municípios capixabas ao longo do período analisado, em consonância com os avanços observados nas avaliações diagnósticas e formativas das Atividades de Fortalecimento da Aprendizagem (AFAs). Em 2025, as avaliações diagnósticas indicavam que apenas 20% dos estudantes apresentavam desempenho adequado para o 2º ano do Ensino Fundamental, enquanto 30% não eram leitores. Ao longo das avaliações formativas subsequentes, observa-se progressão contínua: na terceira aplicação, 30% dos estudantes já se encontravam no nível adequado, e a proporção de não leitores foi reduzida para 7%. Esses resultados evidenciam a efetividade das intervenções pedagógicas orientadas pelo uso sistemático de dados.

Figura 3 – Avaliação da Fluência em Leitura (rede municipal)

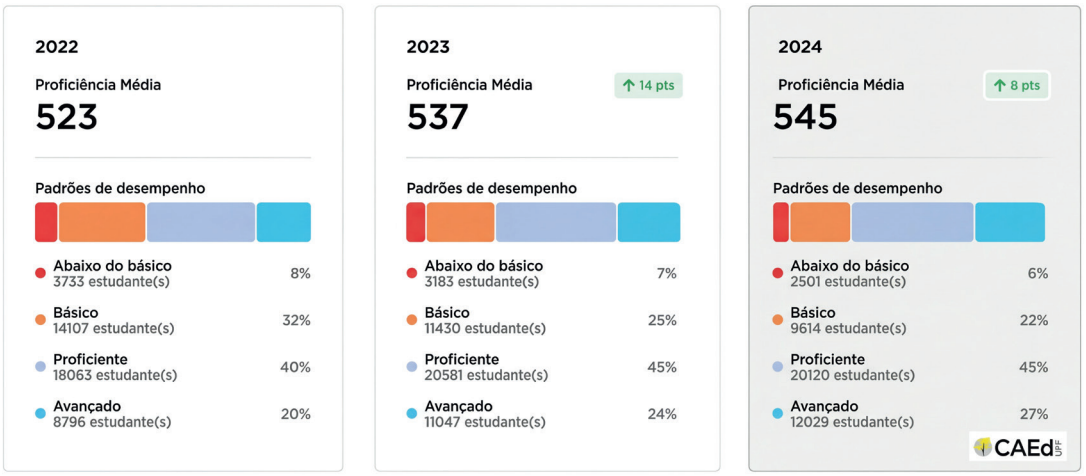


Fonte: BI interno da Subgerência do Fortalecimento das Aprendizagens – Sufap (2025).

Os dados do Paebes Alfa reforçam essa tendência de melhoria. Em Língua Portuguesa, no 2º ano do Ensino Fundamental, a proficiência média evoluiu de 622 pontos em 2022 para 660 em 2023, com leve retração para 653 em 2024, mantendo, contudo, a redução do percentual de estudantes classificados como "abaixo do básico", que caiu de 14% para 10%, e a ampliação dos níveis "proficiente" e "avançado", que alcançaram 70% em 2024. Em Matemática, a trajetória é de crescimento contínuo, com a proficiência média passando de 523 pontos em 2022 para 545 pontos em 2024, acompanhada do aumento da proporção de estudantes nos níveis mais elevados, de 60% para 64% (Espírito Santo, 2022, 2023, 2024).

A Figura 4 sintetiza graficamente esse desempenho em Matemática no 2º ano do Ensino Fundamental, permitindo visualizar a consolidação das aprendizagens iniciais e a redução das disparidades de proficiência entre os estudantes, em consonância com os resultados apresentados.

Figura 4 – Paebes Alfa: Painel Matemática do 2º ano



Fonte: Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do ES (2025).

Além disso, no 5º ano, em Língua Portuguesa, a proficiência média evoluiu de 206 pontos em 2022 para 225 em 2024. Em Matemática, o crescimento foi de 217 para 232 pontos no mesmo período, acompanhado da redução do percentual de estudantes "abaixo do básico" e da ampliação dos níveis de desempenho mais elevados, indicando melhoria progressiva das aprendizagens ao longo da trajetória escolar (Espírito Santo, 2022, 2024).

Esses resultados estão diretamente relacionados à integração de políticas estruturantes no âmbito do Paes. Entre 2023 e 2025, foram distribuídos 674.229 *kits* de material didático complementar em todo o estado, com investimento superior a R$10,6 milhões. Essa ação, associada à formação continuada de professores e ao uso qualificado de dados educacionais, contribuiu para orientar a prática pedagógica e fortalecer o trabalho docente. Destaca-se, ainda, que o material didático complementar incorpora elementos culturais e territoriais do Espírito Santo, favorecendo uma aprendizagem mais contextualizada e significativa para os estudantes.

A lógica de governança implementada pela SEAE, ao articular estado e municípios, ampliou a escala e a capilaridade das ações educacionais, fortalecendo a corresponsabilidade federativa. Nesse contexto, o ICMS Educação introduziu mecanismos de indução que alinham incentivos financeiros a resultados educacionais, reforçando o compromisso dos

municípios com a melhoria da aprendizagem e a promoção da equidade educacional.

Ao estruturar mecanismos permanentes de articulação, planejamento e suporte técnico, a SEAE, por meio das ações coordenadas pela Gerco, consolidou o regime de colaboração como eixo estratégico da política educacional capixaba, assegurando avanços consistentes na aprendizagem, na equidade e na corresponsabilidade entre estado e municípios.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência do Espírito Santo demonstra que a efetivação do regime de colaboração no campo educacional exige a implementação de ações pontuais ou programas setoriais. Trata-se de um processo que demanda institucionalidade sólida, capacidade de coordenação política e existência de mecanismos capazes de alinhar interesses, responsabilidades e prioridades entre os entes federados. Nesse contexto, a criação da SEAE representa um marco relevante ao conferir permanência, organicidade e centralidade à articulação interfederativa no âmbito da política educacional estadual.

O Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo, enquanto política estruturante, desempenhou papel importante na consolidação de uma lógica colaborativa entre estado e municípios, ao articular apoio técnico, pedagógico, administrativo e financeiro voltado à melhoria da aprendizagem. Ao promover ações integradas de formação, acompanhamento e uso sistemático de dados educacionais, o Paes, sob a coordenação da Gerco, contribuiu para o fortalecimento das capacidades institucionais locais e para a redução de assimetrias entre as redes de ensino. Ainda assim, o avanço qualitativo mais expressivo na relação federativa ocorre com a implementação do ICMS Educação, ao incorporar mecanismos de indução capazes de vincular incentivos financeiros a objetivos educacionais compartilhados, reforçando a lógica da corresponsabilização pelos resultados de aprendizagem.

Os resultados analisados ao longo deste capítulo indicam que a combinação entre governança institucional, indução federativa e políticas orientadas por evidências produziu efeitos consistentes sobre a aprendizagem e a equidade educacional no estado. Ao alinhar planejamento, execução e monitoramento, o modelo capixaba fortaleceu a cooperação intergovernamental e ampliou a capacidade do sistema educacional de responder

a contextos adversos, como o período pós-pandêmico, sem comprometer o foco na alfabetização, na permanência escolar e na redução das desigualdades educacionais.

Dessa forma, o caso do Espírito Santo dialoga diretamente com as contribuições teóricas de Abrucio (2017) sobre federalismo, coordenação e cooperação intergovernamental, ao evidenciar que políticas educacionais mais eficazes emergem quando há convergência entre institucionalidade, mecanismos de indução e compromisso compartilhado com o direito à aprendizagem. A experiência capixaba oferece, assim, importantes subsídios para o debate nacional sobre a construção de arranjos federativos mais cooperativos, sustentáveis e orientados por resultados no campo da educação básica.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Cooperação intermunicipal**: experiências de arranjos de desenvolvimento da Educação no Brasil. Curitiba: Positivo, 2017.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. *In*: ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita Garcia (org.). **O Estado numa era de reformas**: os anos FHC - parte 2. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Secretaria de Gestão (SEGES), 2002. p. 143-246.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: ABRUCIO, Fernando Luiz *et al*. **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEREIRA, Maria Cecília Gomes; SEGGATTO, Catarina Ianni. **Regime de colaboração no Ceará**: funcionamento, causas do sucesso e alternativas de disseminação do modelo. São Paulo: Instituto Natura, 2015.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Constituição, federação e propostas para o novo Plano Nacional de Educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, set. 2010. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0101-73302010000300006. Acesso em: 12 jan. 2026.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e políticas públicas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2006. Disponível em: repositorio.enap.gov.br. Acesso em: 12 jan. 2026.

BRASIL. [Decreto nº 11.556, de 12 de junho de 2023]. Institui o Compromisso Nacional Criança Alfabetizada. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 13 jun. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: ensino fundamental - anos finais. Brasília: Inep, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados. Acesso em: 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. **Avaliação e Monitoramento Espírito Santo**. Vitória, [202-]. Disponível em: avaliacaoemonitoramentoespiritosanto.caeddigital.net. Acesso em: 13 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Decreto n. 5.332-R, de 14 de março de 2023. Cria e inclui na estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, em nível de gerência, a Subsecretaria de Estado de Articulação Educacional - SEAE. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 14 mar. 2023. Disponível em: paes.sedu.es.gov.br. Acesso em: 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. [Decreto nº 5.332, de 21 de dezembro de 2023]. Regulamenta o ICMS Educação no âmbito do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Lei n. 10.631, de 28 de março de 2017. Institui o Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 29 mar. 2017. Disponível em: dio.es.gov.br. Acesso em: 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **IDEBES-Alfa**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo - Alfabetização. Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do Espírito Santo. Vitória: SEDU, 2017. Disponível em: avaliacaoemonitoramentoespiritosanto.caeddigital.net. Acesso em: 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **IDEBES-Alfa**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo - Alfabetização. Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do Espírito Santo. Vitória: SEDU, 2021. Disponível em: avaliacaoemonitoramentoespiritosanto.caeddigital.net. Acesso em: 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **IDEBES-Alfa**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo - Alfabetização. Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do Espírito Santo. Vitória: SEDU, 2023. Disponível em: avaliacaoemonitoramentoespiritosanto.caeddigital.net. Acesso em: 12 jan. 2026.

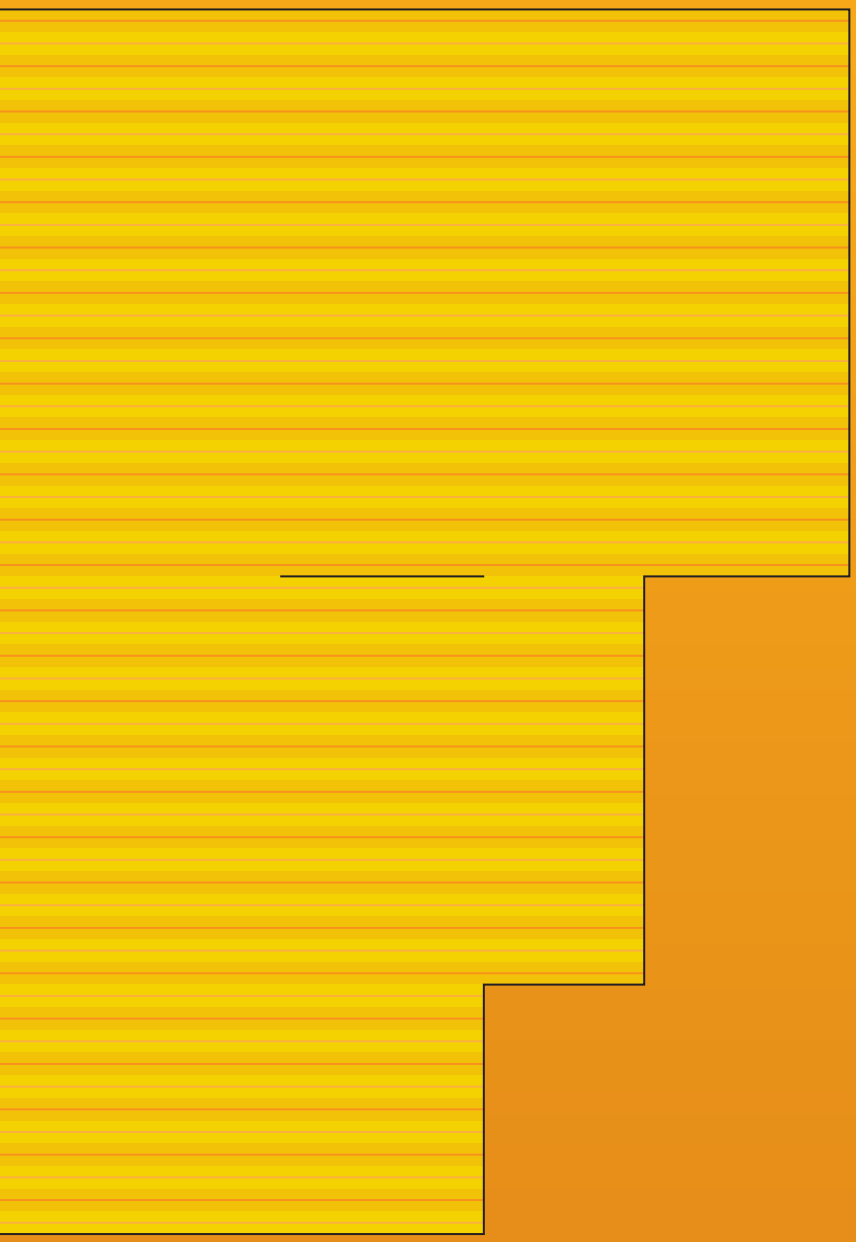
ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **IDEBES-Alfa**: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica do Espírito Santo - Alfabetização. Plataforma de Avaliação e Monitoramento da Educação do Espírito Santo. Vitória: SEDU, 2025. Disponível em: avaliacaoemonitoramentoespiritosanto.caeddigital.net. Acesso em: 12 jan. 2026.

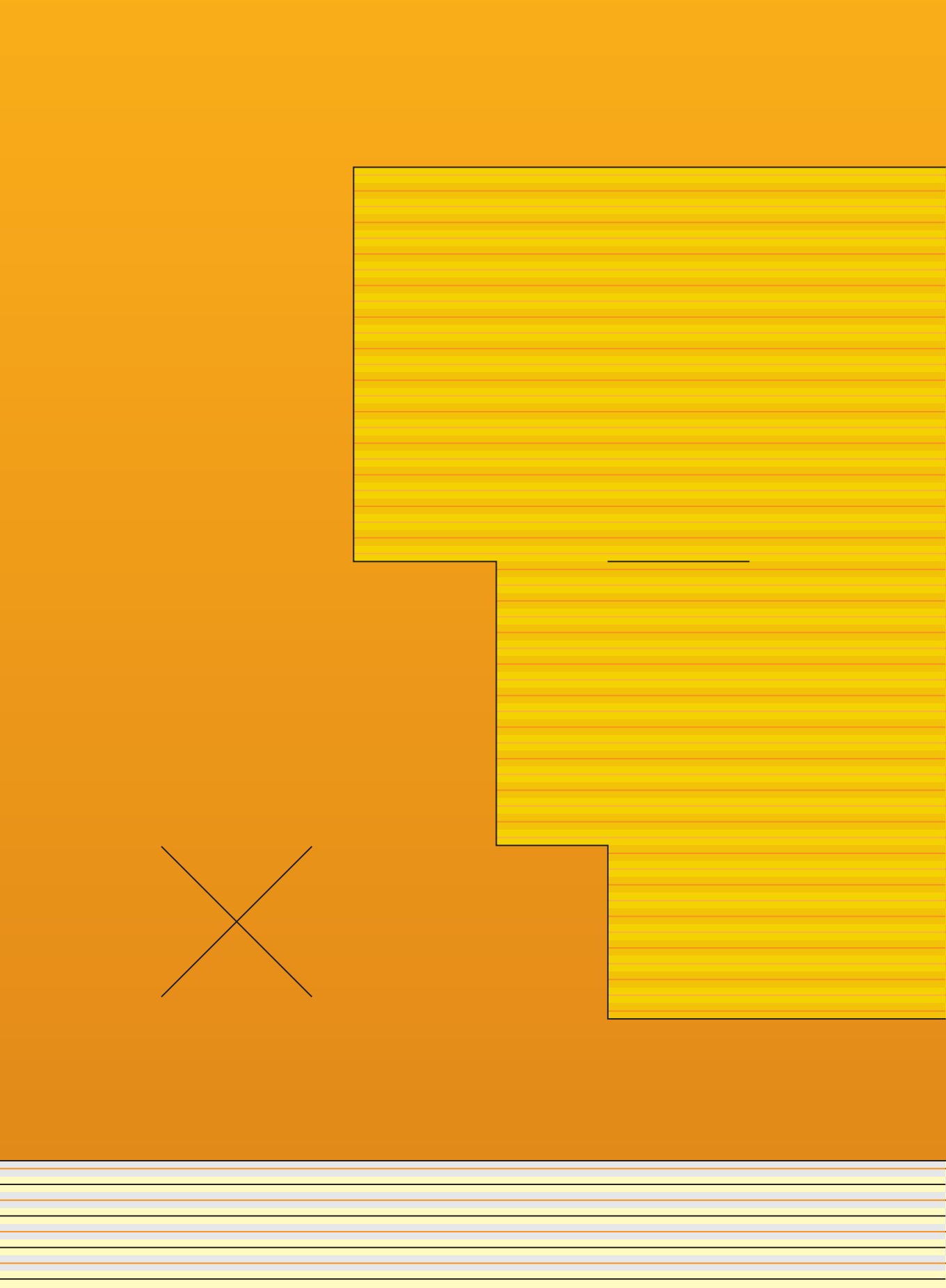
ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **Plataforma de avaliação e monitoramento da educação do Espírito Santo**. Vitória: SEDU, 2023. Disponível em: avaliacaoemonitoramentoespiritosanto.caeddigital.net. Acesso em: 12 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência do Fortalecimento das Aprendizagens. **Business Intelligence (BI) interno de monitoramento da fluência leitora**. Vitória: SEDU, 2025. Documento interno.

FRANZESE, Cibele. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. 2010. 294 f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) — Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

HOOGERBRUGGE, Lucas Fernandes. **Relatório final de sistematização do Pacto pela Aprendizagem no Espírito Santo - PAES**. São Paulo: Movimento Colabora, 31 jul. 2018.





Endy de Albuquerque Silva
Jacqueline Medeiros Caminoti
Natália de Oliveira Vieira Paresqui
Matheus Corassa da Silva

Ensino Médio Capixaba

Endy de Albuquerque Silva

Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública, pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), Especialista em Estatísticas e Avaliação Educacional pelo Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação /UFJF, Pós-graduada em Pedagogia nas Organizações e Graduada em Pedagogia, pelo Centro Universitário FAESA/ES. Servidora pública efetiva desde 2011 e, atualmente, atua como Gerente de Ensino Médio da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU-ES), onde coordena políticas e ações pedagógicas voltadas para o Ensino Médio na rede pública estadual do Espírito Santo, contribuindo para processos de implementação do Novo Ensino Médio, formação de estudantes e assessoramento técnico-pedagógico de equipes escolares e regionais. É responsável por articulações institucionais e pela utilização de dados educacionais para orientações estratégicas da gestão escolar.

Jacqueline Medeiros Caminoti

Jacqueline Medeiros Caminoti é mestre em História Social e Licenciada em História pela Universidade Federal do Espírito Santo. Possui pós-graduação em Gestão do Currículo e Ação Avaliativa pela Universidade Federal de Juiz de Fora-UFJF e em Gestão de Políticas Públicas e Qualidade Social do Ensino Médio pela Fundação Joaquim Nabuco. Professora efetiva da rede estadual de educação do Espírito Santo desde 2010. Atualmente exerce o cargo de Subgerente de Desenvolvimento Curricular do Ensino Médio da Sedu-ES, contribui para a formulação, revisão e implementação de materiais pedagógicos e estratégias de apoio ao ensino, com foco na melhoria das práticas educativas e no fortalecimento das aprendizagens no Ensino Médio. É mobilizadora da Rede de Apoio à Implementação da Política Nacional de Ensino Médio nos Territórios (REM), atuando na implementação do Ensino Médio no Espírito Santo.

Natália de Oliveira Vieira Paresqui

Mestre em Sociologia Política pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu da Pontifícia Universidade Católica de SP em parceria com a Universidade Vila Velha, com pesquisa na área da perspectiva educacional para os estudantes em situação de privação de liberdade. Licenciada em Geografia pela Universidade Federal do Espírito Santo, é professora efetiva da rede estadual desde 2013, tem atuação destacada na área de gestão educacional no contexto do sistema estadual de ensino do Espírito Santo (Brasil). Atualmente exerce o cargo de Subgerente de Programas e Projetos da Gerência de Ensino Médio (SUPPEM) da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU), função em que coordena iniciativas estratégicas voltadas à organização, implementação e monitoramento de programas educacionais voltados ao segmento de ensino médio, com foco na promoção da equidade e na ampliação da oferta de oportunidades extra curriculares para os estudantes do Ensino médio da rede estadual capixaba.

Matheus Corassa da Silva

Doutorando em História da Arte pela Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), mestre em Artes, com ênfase em Teoria e História da Arte, e licenciado em História pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Também é especialista em Gestão de Políticas Públicas e Qualidade Social do Ensino Médio pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Professor efetivo da rede pública estadual desde 2018, ocupa atualmente a função de Subgerente de Educação Profissional da Secretaria de Estado da Educação (SEDU). É responsável, em articulação com a Gerência de Ensino Médio, por coordenar e monitorar a oferta de cursos técnicos nas escolas da rede e em instituições parceiras. Também atua na implementação do Novo Ensino Médio, especificamente no que se refere ao Itinerário de Formação Técnica e Profissional.

1. INTRODUÇÃO

O Ensino Médio ocupa um lugar estratégico na educação pública brasileira, tanto do ponto de vista da formação humana quanto do desenvolvimento social e econômico do país. Sua importância e sua obrigatoriedade fazem com que essa etapa seja reconhecida como um direito fundamental de todos os jovens.

O fortalecimento dessa etapa da educação básica contribui diretamente para ampliar as oportunidades dos estudantes, reduzir a evasão escolar e melhorar seu desempenho. Assim, prepara-os para a continuidade dos estudos, para o mundo do trabalho e para o exercício da cidadania, consolidando o compromisso do Espírito Santo com uma educação pública mais equitativa, inclusiva e orientada para o futuro.

Nesse sentido, a Gerência de Ensino Médio (GEM), no Estado do Espírito Santo, desempenha papel fundamental nesse processo. A GEM é uma unidade administrativa da Secretaria de Estado da Educação (SEDU) responsável por planejar, implementar e acompanhar a execução de diretrizes curriculares e políticas voltadas ao Ensino Médio. Entre suas atribuições, incluem-se a ampliação do acesso, a orientação e o acompanhamento das escolas, a implementação de ações para a melhoria da qualidade do ensino e a articulação com outras áreas educacionais.

Essas competências estão previstas na Lei Complementar nº 390, de 2007, do Espírito Santo, que organiza a estrutura da SEDU e define as atribuições das gerências, inclusive da Gerência de Ensino Médio.

Cabe ressaltar que a Gerência de Ensino Médio é composta por três Subgerências, a saber: Subgerência de Desenvolvimento Curricular do Ensino Médio, Subgerência de Programas e Projetos do Ensino Médio e Subgerência de Educação Profissional.

De acordo com o art. 30 da Lei Complementar nº 390, de 2007, a Subgerência de Desenvolvimento Curricular do Ensino Médio (SUDEM) é responsável por:

> [...] planejar, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar ações referentes às diretrizes curriculares, incluindo a avaliação da aprendizagem no ensino médio; acompanhar as escolas na formulação e implementação de sua proposta pedagógica; assessorar as escolas na formulação e implementação de suas metas

> de melhoria da qualidade das aprendizagens; outras atividades correlatas.

Dessa forma, compete à SUDEM atuar como eixo central na orientação pedagógica relativa ao currículo e às práticas educacionais dessa etapa, promovendo não apenas a definição de parâmetros curriculares, mas também seu acompanhamento e sua avaliação no cotidiano escolar.

Em 2019, o Decreto nº 4502-R, de 19 de setembro, instituiu a Subgerência de Educação Profissional (SUEP) na estrutura da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (SEDU), a qual, dentre outras atribuições, é responsável por coordenar, articular e supervisionar as políticas, ações e programas relativos à Educação Profissional Técnica de Nível Médio, bem como à articulação desta com o Ensino Médio e outras etapas da educação básica na rede estadual.

Segundo o referido Decreto, compete à Subgerência de Educação Profissional:

> I - planejar, coordenar, implementar e acompanhar as ações de educação profissional na rede pública; estadual;
> II - promover a ampliação do acesso aos cursos de educação profissional;
> III - realizar a articulação com empresas, instituições e sistemas que atuam na educação profissional.

Já a Subgerência de Programas e Projetos do Ensino Médio (SUPPEM) foi criada em 29 de dezembro de 2023, por meio do Decreto nº 5.588-R, e é responsável por elaborar referenciais e diretrizes, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar programas e projetos do Ensino Médio, estabelecer parâmetros para o acompanhamento das ações nas escolas estaduais e realizar reuniões formativas e de monitoramento nas Superintendências Regionais de Educação (SREs).

Conforme o art. 8º do referido Decreto, compete à SUPPEM, dentre outras atividades correlatas e complementares à sua área de atuação:

> I - elaborar e disponibilizar referenciais teóricos, diretrizes e atos administrativos pertinentes ao seu escopo de atuação;
> II - planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as

ações relacionadas aos programas e projetos sob governabilidade da Gerência de Ensino Médio;
III - estabelecer parâmetros apropriados para verificar o desenvolvimento das ações dos programas nas unidades escolares públicas estaduais;
IV - realizar reuniões formativas e de monitoramento dos programas e projetos nas SREs.

Portanto, a Gerência de Ensino Médio, por meio das subgerências citadas acima, desempenha papel estratégico na organização, no planejamento e na execução das políticas educacionais voltadas a essa etapa da educação básica. A seguir, serão descritas algumas ações e projetos desenvolvidos nos últimos anos, que apresentaram avanços significativos para a educação do nosso estado.

O tópico 2 abordará avanços na qualidade da educação do ES, destacando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e algumas ações desenvolvidas por meio da Subgerência de Desenvolvimento Curricular do Ensino Médio, que contribuíram de forma significativa para os avanços apresentados.

Já no tópico 3, será apresentada a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) do Ensino Médio, sua expansão, inovação, reestruturação, parcerias e oportunidades, destacando, portanto, o trabalho que a Subgerência de Educação Profissional tem desempenhado na formação integral de jovens capixabas.

O tópico 4 evidenciará dois programas desenvolvidos pela Sedu, por meio da Subgerência de Programas e Projetos do Ensino Médio — o Centro Estadual de Idiomas (CEI) e o Intercâmbio Estudantil Sedu —, que desempenham papel fundamental na ampliação das oportunidades educacionais e na formação integral dos estudantes da rede pública estadual do Espírito Santo.

2. EVOLUÇÃO DOS INDICADORES EDUCACIONAIS DO ENSINO MÉDIO NO ESPÍRITO SANTO

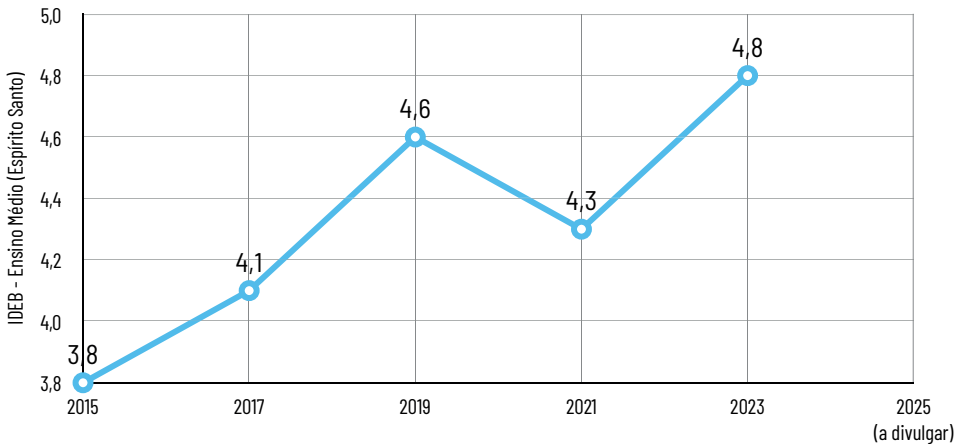
Nos últimos anos, a rede pública estadual do Espírito Santo tem apresentado avanços consistentes no Ensino Médio. A melhoria da qualidade da educação é evidenciada de forma contínua também por indicadores e avaliações educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Esse desenvolvimento é resultado de políticas educacionais focadas na melhoria da aprendizagem, na gestão escolar e no fortalecimento da formação de professores. Esses progressos refletem o compromisso da rede pública estadual com a qualidade do ensino, a redução das desigualdades educacionais e o aumento do desempenho dos estudantes, especialmente no Ensino Médio.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) é um indicador criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) com o objetivo de medir a qualidade da educação básica no Brasil. O índice combina dois fatores fundamentais: o desempenho dos estudantes em avaliações externas em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e o fluxo escolar, representado pelas taxas de aprovação. Dessa forma, o Ideb permite acompanhar a evolução da aprendizagem e da eficiência do sistema educacional ao longo do tempo.

No Estado do Espírito Santo, o Ideb tem sido um importante instrumento de monitoramento e orientação das políticas públicas educacionais, especialmente no Ensino Médio. Como apresentado no gráfico a seguir, no período de 2015 a 2025, observa-se uma trajetória de avanços significativos nos resultados do estado, com crescimento consistente até 2019, resiliência durante o período da pandemia e retomada do desempenho em 2023, superando os índices anteriores.

Gráfico 1 – Evolução do Ideb do Espírito Santo (2015-2025)



Fonte: Inep (2025).

Entre 2015 e 2023, o Estado do Espírito Santo apresentou avanços significativos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do Ensino Médio, conforme dados oficiais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O índice evoluiu de 3,8, em 2015, para 4,1, em 2017, demonstrando crescimento contínuo, e alcançou 4,6, em 2019, posicionando o estado entre os melhores resultados do país nessa etapa de ensino.

Em 2021, observa-se uma redução para 4,3, reflexo direto dos impactos da pandemia de covid-19 sobre o processo de ensino e aprendizagem em todo o país. Ainda assim, de acordo com a divulgação do Inep, o Espírito Santo manteve desempenho superior à média nacional, evidenciando a resiliência da rede pública estadual frente ao cenário adverso.

O Ideb 2023, divulgado pelo Inep em 2024, marca um novo avanço, com o índice atingindo 4,8, superando os resultados do período pré-pandemia e reafirmando o protagonismo do Espírito Santo no cenário educacional brasileiro. Esse crescimento evidencia a efetividade das políticas educacionais implementadas, com destaque para o fortalecimento da gestão escolar, o acompanhamento pedagógico sistemático e a ampliação de programas e projetos voltados ao Ensino Médio. Com esse valor, o estado chegou ao 1º lugar nacional entre as redes estaduais no Ensino Médio, empa-

tado com outros estados em 4,8 pontos, e ficou entre os melhores colocados no país.

O resultado do Ideb 2025, ainda a ser divulgado pelo Inep, representa a continuidade do monitoramento da qualidade da educação básica e a expectativa de consolidação dos avanços alcançados, reforçando o compromisso do Estado do Espírito Santo com a melhoria contínua da educação pública.

O avanço do Espírito Santo no Ideb é resultado de uma política educacional consistente e contínua, baseada no uso de dados, no fortalecimento da gestão escolar, na qualificação do trabalho pedagógico e na valorização da aprendizagem dos estudantes. As ações desenvolvidas pela SEDU/ES demonstram que a melhoria da qualidade da educação pública está diretamente associada à articulação entre avaliação, formação, acompanhamento pedagógico e gestão eficiente.

Estratégias como o fortalecimento da gestão educacional, o monitoramento sistemático de indicadores educacionais, o uso de dados para subsidiar a tomada de decisões, a formação continuada de professores e gestores, o acompanhamento pedagógico e a recomposição das aprendizagens contribuíram para subsidiar o planejamento e orientar as intervenções pedagógicas na execução de ações voltadas à aprendizagem.

Foram implementadas ações específicas de acompanhamento pedagógico, com foco na recomposição das aprendizagens, especialmente após o período da pandemia. Essas ações priorizaram habilidades essenciais, a redução das defasagens e o apoio às escolas com maiores desafios educacionais, impactando positivamente o fluxo escolar e o desempenho dos estudantes.

No Ensino Médio, a SEDU/ES implementou políticas voltadas à melhoria da permanência, do desempenho e da conclusão dos estudantes, com destaque para a reorganização curricular, a ampliação da educação em tempo integral, o fortalecimento do protagonismo juvenil e ações de preparação para o Enem.

No que se refere aos dados do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Estado do Espírito Santo tem se destacado de forma consistente, especialmente em redação, quando comparado às demais redes públicas estaduais do país.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Espírito Santo

vem ocupando posições de liderança nacional na média de redação entre os estados.

No Enem 2023, a rede pública estadual do Espírito Santo apresentou média superior a 600 pontos, acima da média nacional das redes estaduais, evidenciando melhor domínio das competências avaliadas na produção textual, como argumentação, coesão, coerência e proposta de intervenção. Esse desempenho posicionou o estado entre os melhores do país e como destaque na região Sudeste.

No Enem 2024, o Espírito Santo manteve a liderança nacional entre as redes públicas estaduais, alcançando média aproximada de 636 pontos na redação, superando estados tradicionalmente bem avaliados, como São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Além da média elevada, observou-se crescimento no número de estudantes com notas acima de 900 pontos, indicador relevante de excelência educacional.

Comparativamente, enquanto muitos estados ainda apresentam médias concentradas entre 560 e 590 pontos, o Espírito Santo consolida-se em um patamar superior, refletindo a efetividade das políticas educacionais voltadas ao fortalecimento da leitura, da escrita e da preparação específica para a redação do Enem.

Esses resultados reforçam o protagonismo do Espírito Santo no cenário educacional brasileiro e demonstram a consistência das ações pedagógicas desenvolvidas na rede estadual, com impacto direto no desempenho dos estudantes e na equidade educacional.

A tabela a seguir representa a evolução da média da redação do Enem.

Tabela 1 – Média da Redação do Enem - Rede Estadual do Espírito Santo (2019-2025):

Ano	**Média da Redação**
2019	~570
2021	~589
2023	~603
2024	~636
2025	*Dado a divulgar*

Fonte: Tabela elaborada pelos autores.

Entre 2019 e 2024, o Espírito Santo apresentou evolução consistente na média da redação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), conforme dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

Mesmo diante dos impactos da pandemia no ciclo avaliativo de 2021, o estado manteve trajetória ascendente, alcançando médias superiores a 600 pontos em 2023 e consolidando-se, em 2024, como líder nacional entre as redes públicas estaduais na redação do Enem. O resultado de 2025, ainda a ser divulgado, representa a continuidade do acompanhamento e a expectativa de consolidação dos avanços já alcançados.

O crescimento observado ao longo da série histórica demonstra o fortalecimento das políticas educacionais voltadas ao desenvolvimento da escrita, da argumentação e da competência linguística dos estudantes da rede pública estadual.

Dessa forma, a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu), em seu compromisso com a promoção da equidade e da excelência no âmbito educacional, vem adotando estratégias voltadas para a educação integral dos estudantes em sua rede. Essas ações são uma resposta direta às transformações no panorama educacional do Brasil, impulsionadas pela promulgação da Lei Federal nº 13.415/17 e pela Resolução CEE/ES nº 5.666.

Nesse cenário, destaca-se a adoção, pela Sedu, em 2020, de um programa especializado em interpretação, produção e correção de textos por inteligência artificial (IA). Essa ferramenta, voltada ao aperfeiçoamento das habilidades de escrita dos estudantes do ensino médio, representa um marco importante na interseção entre tecnologia e educação, no uso de um programa de letramento que combina IA e pedagogia.

Os benefícios trazidos pelo uso do programa de correção de textos vão além do desenvolvimento de competências escritas. Ele oferece material de repertório atual, de interesse dos estudantes e dos professores, além de promover a autoconfiança, ao oferecer feedbacks personalizados aos estudantes. Essa funcionalidade auxilia os estudantes a identificar e a corrigir lacunas nos textos, além de incentivá-los a praticar a reescrita. A possibilidade de receber correções instantâneas e adaptadas às necessidades específicas potencializa o processo de aprendizagem, tornando-o mais dinâmico, interativo e eficaz.

A eficácia desse programa favoreceu sua expansão para todas as escolas, séries e turmas do ensino médio, assegurando o potencial para

ampliar significativamente os resultados positivos, com a finalidade de preparação para os desafios acadêmicos e profissionais futuros. Aos professores, o programa proporciona maior liberdade para trabalhar a estrutura e os temas, pois o tempo de correção é destinado a orientar os estudantes em relação aos feedbacks da plataforma.

Cabe destacar que o Espírito Santo vem conquistando excelentes resultados na prova de redação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), figurando em 1.º lugar entre as redes públicas por três anos consecutivos. Na última edição do exame, a rede estadual alcançou 636 pontos na média de redação, 16 a mais que no ano anterior.

3. EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO ENSINO MÉDIO

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) tem desempenhado um papel estratégico na formação de jovens capixabas, articulando saberes escolares com as exigências do mundo do trabalho e os desafios do desenvolvimento regional. Para os profissionais da rede estadual, compreender a trajetória da EPT no Espírito Santo é essencial não apenas para situar sua prática pedagógica, mas também para reconhecer os avanços, os desafios e os princípios que orientam essa modalidade de ensino.

Conforme estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a educação profissional deve integrar-se ao ensino regular, promovendo o desenvolvimento de competências para a vida cidadã e para o exercício profissional. No Espírito Santo, esse princípio foi reafirmado pelo Plano Estadual de Educação 2015-2025 (PEE–ES), instituído pela Lei nº 10.382/2015, que, em sua Meta 11, propõe ampliar as matrículas da educação profissional, garantindo que pelo menos 50% da expansão ocorra na rede pública.

3.1. INÍCIO DA EXPANSÃO E INOVAÇÃO DA EPT (2019-2022)

A partir de 2019, a Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Espírito Santo entrou em uma nova fase, marcada pela reestruturação institucional, pela expansão planejada da oferta e pela integração curricular ao ensino médio. A criação da Subgerência de Educação Profissional (SUEP), vincu-

lada à Gerência de Ensino Médio (GEM), representou um marco na organização da política educacional capixaba, conferindo maior coerência entre a formação geral e a formação técnica, além de fortalecer o planejamento territorial e pedagógico da modalidade.

Entre 2019 e 2022, o Estado triplicou a oferta de vagas, saltando de aproximadamente 9 mil para mais de 27 mil, o que corresponde a um crescimento superior a 160%. Esse avanço foi viabilizado por investimentos diretos do governo estadual e por parcerias estratégicas com instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) e a Fundação Telefônica Vivo (FTV). Essas cooperações contribuíram para diversificar os eixos tecnológicos, fortalecer a infraestrutura das escolas e suprir a carência de docentes especializados, promovendo a ampliação da rede de forma qualificada e sustentável.

O Itinerário de Formação Técnica e Profissional (IFTP), instituído pela Lei nº 13.415/2017, que reformulou o ensino médio brasileiro, foi incorporado ao currículo capixaba como parte do processo de adequação ao Novo Ensino Médio. Essa legislação ampliou a carga horária mínima e introduziu a possibilidade de os estudantes escolherem percursos formativos diversificados, entre eles o técnico e profissional. No Espírito Santo, a implementação do IFTP buscou articular a formação geral básica com o desenvolvimento de competências específicas, aproximando a escola das realidades do trabalho, da cidadania e da inovação tecnológica.

Para garantir a efetividade dessa integração, a SEDU promoveu formação continuada para professores e gestores e publicou o Edital nº 37/2021, que regulamentou a seleção de docentes por área de conhecimento, assegurando coerência pedagógica e qualidade na oferta dos cursos técnicos. Essas ações configuram não apenas expansão, mas também inovação curricular e organizacional, consolidando uma cultura de planejamento e avaliação contínua da EPT.

Em 2022, o Espírito Santo figurava entre os quatro estados brasileiros com maior proporção de estudantes matriculados em cursos técnicos, representando 23,3% do total de matrículas do ensino médio. Esse resultado reflete o protagonismo da rede estadual na consolidação de uma educação técnica pública, de qualidade e socialmente referenciada, associada à inclusão produtiva, à redução da evasão escolar e à promoção da equidade regional.

Essa etapa de expansão e inovação entre 2019 e 2022 consolidou as bases para um novo ciclo de fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica no Espírito Santo, iniciado a partir de 2023, marcado por maior capilaridade territorial, aprimoramento curricular e consolidação da política como eixo estruturante da educação capixaba.

3.2. REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DA EPT (2019-2025)

3.2.1. Diversificação e expansão das formas de oferta

Até 2018, a rede estadual ofertava cursos técnicos nas formas integrada, concomitante e subsequente. A partir de 2022, a política foi reorganizada, concentrando-se nas modalidades integrada e concomitante, enquanto a oferta subsequente passou à responsabilidade da Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional (SECTI), que também incorporou os CEETs. Essa reestruturação buscou otimizar a gestão da EPT e fortalecer o papel da SEDU na coordenação pedagógica e na expansão do Ensino Médio Integrado (EMI).

A forma integrada consolidou-se como eixo central da política estadual de EPT, desenvolvida, em larga medida, em escolas de tempo integral e articulada aos Itinerários de Formação Técnica e Profissional (IFTP). Essa modalidade tem permitido a integração entre a formação geral e a técnica, possibilitando que os estudantes concluam o ensino médio com habilitação profissional e trajetórias formativas mais significativas.

Em 2023, a rede estadual ofertou 35 cursos técnicos, distribuídos em 10 eixos tecnológicos, presentes em 135 escolas, o que representa 46% das unidades com ensino médio. Em 2024, houve ampliação para 36 cursos integrados, distribuídos em 148 escolas de 68 municípios, alcançando 50% das escolas com ensino médio e 70% das escolas de tempo integral. Essa expansão reflete a estratégia de diversificação e interiorização da oferta, assegurando que diferentes regiões do Estado contem com cursos alinhados às demandas locais de desenvolvimento econômico e social.

Todo o processo de expansão esteve alinhado às diretrizes do Planejamento Estratégico do Governo do ES 2023-2026, que define como prioridade a melhoria da qualidade da educação, a ampliação do acesso e o fortalecimento da gestão escolar, em consonância com o Plano Estadual de Educação (PEE-ES – Lei nº 10.382/2015).

Com base nesse alinhamento entre o planejamento estratégico e o atingimento dos indicadores educacionais do Estado, a meta de oferta de 35 mil vagas em cursos técnicos, prevista inicialmente para 2026, foi alcançada antecipadamente, em 2025. Esse resultado expressa uma gestão articulada, o fortalecimento das Superintendências Regionais de Educação (SRE) e a consolidação de parcerias institucionais voltadas à interiorização da oferta, à equidade territorial e à sustentabilidade da expansão da EPT.

A consolidação desses resultados foi acompanhada por um conjunto de ações estratégicas voltadas à ampliação da rede de cooperação interinstitucional e à interiorização da oferta, o que reforçou a capilaridade e a sustentabilidade da política de EPT no estado.

3.2.2 Parcerias e capilarização da oferta

As parcerias interinstitucionais assumem papel central na consolidação da Educação Profissional e Técnica (EPT) capixaba, permitindo ampliar o acesso e diversificar e interiorizar a oferta de cursos. A partir de 2022, a Secretaria da Educação (SEDU) intensificou a articulação com diferentes instituições executoras, tanto públicas quanto do Sistema S (SENAI, SENAC e SEST/SENAT), além do Instituto Federal do Espírito Santo (IFES), da Fundação Telefônica Vivo (FTV), responsável pela oferta do curso técnico em Ciência de Dados, e do PRONATEC. Essas parcerias têm como objetivo garantir formações alinhadas às demandas regionais e aos arranjos produtivos locais.

A diversificação das parcerias pode ser observada na evolução das vagas ofertadas entre 2022 e 2025, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 2 – Vagas ofertadas em parceria com instituições de Educação Profissional e Técnica – Espírito Santo (2022-2025)

INSTITUIÇÃO	2022	2023	2024	2025
SENAC	0	0	1404	730
SEST/SENAT	0	0	160	120

Tabela 2 – Vagas ofertadas em parceria com instituições de
Educação Profissional e Técnica – Espírito Santo (2022-2025) (continuação)

INSTITUIÇÃO	2022	2023	2024	2025
FTV	0	160	160	120
PRONATEC	0	380	400	1080
IFES	40	40	598	574
SENAI	400	0	1367	1460

Fonte: SEDU/GEM/SUEP (2025).

A análise dos dados demonstra o crescimento expressivo e diversificado das parcerias institucionais, revelando uma transição importante no modelo de colaboração entre a Secretaria da Educação (SEDU) e as instituições executoras da EPT. A oferta de cursos técnicos na forma concomitante, entre 2022 e 2025, evidencia um movimento contínuo e acelerado de expansão.

Em 2022, apenas o SENAI aparece como ofertante, com cerca de 400 vagas. No ano seguinte, em 2023, ocorre a entrada do IFES, com aproximadamente 200 vagas, representando um avanço na diversidade da oferta. O salto mais expressivo ocorre em 2024, quando todas as instituições ampliam significativamente suas vagas.

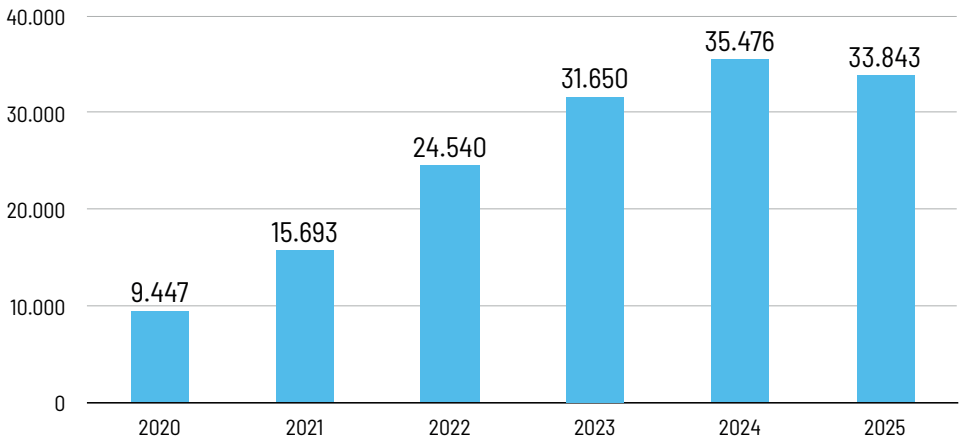
O SENAI cresce de 400 para mais de 1.000 vagas, um aumento superior a 150%. O SENAC surge pela primeira vez com uma oferta robusta, também ultrapassando 1.000 vagas, enquanto o IFES mais que dobra sua participação, passando de 200 para cerca de 600 vagas. O PRONATEC também apresenta crescimento relevante, alcançando cerca de 400 vagas nesse ano, e instituições como a FTV e o SEST/SENAT passam a integrar o cenário de forma mais consistente.

Em 2025, a tendência de crescimento se consolida. O SENAI atinge seu maior patamar, com aproximadamente 1.400 vagas, o que representa um aumento de 250% em relação a 2022-2023. O SENAC mantém uma oferta elevada, o IFES se estabiliza em pouco menos de 600 vagas, e o PRONATEC apresenta um aumento da oferta da ordem de 270%.

As instituições SEST/SENAT e FTV também permanecem ativas, contribuindo para a diversificação das áreas atendidas. Esse cenário evidencia uma política sistemática de ampliação da educação profissional, com destaque para o crescimento acelerado a partir de 2024.

Paralelamente à ampliação promovida pelas parcerias externas, a rede estadual também avançou de forma expressiva na oferta do Ensino Médio Integrado (EMI).

Gráfico 2 – Evolução da oferta do Ensino Médio Integrado (EMI) – Espírito Santo (2020-2025)



Fonte: SEDU/GEM/SUEP (2025).

Os dados demonstram uma trajetória contínua de expansão da oferta do Ensino Médio Integrado (EMI) no Espírito Santo, ao longo do período de 2020 a 2025, evidenciando o fortalecimento das políticas estaduais voltadas à EPT.

Entre 2020 e 2024, o número de vagas ofertadas praticamente quadruplicou, passando de 9.447 para 35.476 — um crescimento superior a 270%. Esse avanço reflete o esforço da Secretaria da Educação (SEDU) na ampliação das oportunidades formativas, no investimento em infraestrutura e na interiorização da oferta, em consonância com o Planejamento Estratégico da SEDU 2023-2026 e com o Plano Estadual de Educação (PEE-ES).

O pico registrado em 2024 marca o ponto mais alto da expansão, coincidindo com a consolidação das parcerias interinstitucionais e o fortalecimento das ações de integração curricular e formação docente. Em 2025, observa-se uma leve redução, para 33.843 vagas, fenômeno diretamente relacionado às mudanças estruturais trazidas pela reforma do ensino médio. Enquanto, no ensino médio regular, a transição foi iniciada com o incremento da carga horária da Formação Geral Básica (FGB), no Itinerário de Formação Técnica e Profissional (IFTP) essa ampliação não foi possível, devido à necessidade de reformulação completa das Organizações Curriculares Técnicas (OCT) e à garantia de terminalidade das versões atualmente vigentes.

Diante desse cenário, a SEDU priorizou a adequação curricular e a qualidade da oferta existente, concentrando esforços na revisão das OCT e dos ementários, de modo a assegurar que a nova estrutura atenda plenamente às exigências legais e pedagógicas da reforma.

De modo geral, o período analisado evidencia a maturação da política de EPT na rede estadual, que combinou expansão quantitativa com qualificação da oferta. A consolidação do EMI como principal forma de articulação entre ensino médio e formação técnica reafirma o compromisso do Espírito Santo com uma educação pública integrada, equitativa e socialmente referenciada, capaz de responder às demandas formativas da juventude e às dinâmicas do desenvolvimento regional.

O avanço da EPT também se reflete no cumprimento da Meta 11 do Plano Estadual de Educação (PEE-ES), que estabelece a ampliação das matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio, garantindo que pelo menos 50% da expansão ocorra na rede pública. De acordo com o Relatório de Acompanhamento do PEE (IJSN, 2024), o Espírito Santo registrou, em 2023, 57.607 matrículas na EPT de nível médio, sendo 66,65% na rede pública. Esse resultado confirma a consolidação da política de integração entre o ensino médio e a formação técnica, reafirmando o compromisso do Estado com uma oferta pública, inclusiva e de qualidade.

Além das parcerias voltadas à ampliação da oferta de vagas, a Secretaria da Educação do Espírito Santo (SEDU) tem firmado colaborações estratégicas com instituições que fortalecem a EPT em outros eixos estruturantes. Destacam-se, nesse contexto, as parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE/ES) e com a Fundação Itaú para Educação e Cultura, por meio do pilar Itaú Educação e Trabalho (IET).

A parceria com o SEBRAE/ES tem como foco principal a disseminação da cultura empreendedora nas escolas da rede estadual que ofertam EPT. Por meio do programa Jornada Empreendedora, são ofertadas trilhas de aprendizagem voltadas a estudantes, educadores e gestores, com o objetivo de desenvolver competências empreendedoras alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). A iniciativa promove formações híbridas, consultorias especializadas, visitas técnicas e eventos, como feiras escolares e um encontro estadual de educação empreendedora. Essa atuação fomenta o protagonismo juvenil, a construção de projetos de vida e a qualificação para o mundo do trabalho, contribuindo para a formação integral dos estudantes e para a inovação pedagógica nas escolas.

O Itaú Educação e Trabalho (IET), por sua vez, atua no apoio à formulação e implementação da Política Estadual de Educação Profissional e Tecnológica (PEEPT), com ações voltadas ao planejamento estratégico da expansão, ao monitoramento e à avaliação da qualidade da oferta. Essa parceria prevê a produção de relatórios de mapeamento, o acompanhamento da implementação da política e o uso de ferramentas de gestão e análise de evidências, que contribuem para o aperfeiçoamento da gestão pedagógica e para a qualificação da oferta educacional.

A consolidação dessas parcerias reflete o amadurecimento da governança da EPT capixaba. Ao articular a expansão quantitativa com a capilarização territorial da oferta e a qualificação das experiências formativas, o Espírito Santo reafirma a EPT como política pública estruturante, voltada à inclusão produtiva e ao desenvolvimento regional sustentável.

Paralelamente ao fortalecimento das parcerias e à expansão territorial da EPT, a rede estadual também vem avançando em processos de inovação pedagógica e atualização curricular, acompanhando as transformações nas políticas nacionais de ensino médio e de educação profissional.

3.2.3 Novas diretrizes curriculares e inovação pedagógica

As mudanças legislativas nacionais impactaram diretamente a EPT capixaba. A Lei nº 14.945/2024, que institui a Política Nacional de Ensino Médio, alterou a LDB e estabeleceu novos parâmetros curriculares para o ensino médio e, por consequência, para os cursos técnicos integrados.

A partir de 2026, os cursos técnicos integrados ao ensino médio adotarão novos itinerários formativos, com planos de curso e matrizes cur-

riculares reestruturados de forma colaborativa, envolvendo docentes das áreas técnicas e da formação geral básica. O objetivo é garantir a coerência entre teoria e prática, superar a fragmentação entre a formação geral e a técnica e fortalecer a integração curricular, princípio que orienta as políticas nacional e capixaba de EPT e reafirma o compromisso da rede estadual com uma formação integral, que mobiliza não apenas o desenvolvimento cognitivo e acadêmico, mas também as dimensões social, cultural e cidadã da vida dos estudantes.

Pela primeira vez, em 2024, a SEDU realizou a aquisição de livros didáticos para os cursos técnicos do EMI, abrangendo todos os estudantes dessa modalidade. O processo foi construído de forma participativa, com a realização de mais de 60 escutas com coordenadores dos cursos técnicos das escolas estaduais, representando todas as regionais de ensino. Essa metodologia assegurou pluralidade de vozes e adequação dos títulos às especificidades dos eixos tecnológicos e às realidades locais das escolas.

Em 2025, diante das alterações legislativas decorrentes da reforma do ensino médio, a SEDU promoveu escutas ativas com mais de 360 profissionais da EPT, envolvendo gestores, professores e técnicos pedagógicos, com o objetivo de analisar e validar as novas organizações curriculares e o ementário de todos os cursos do Ensino Médio Integrado. Essa ação consolidou um processo de planejamento participativo e colaborativo, fortalecendo a integração entre áreas e promovendo uma inovação pedagógica baseada em diálogo, corresponsabilidade e melhoria contínua.

Essas iniciativas demonstram o empenho da rede estadual em alinhar-se às novas diretrizes curriculares nacionais e, ao mesmo tempo, valorizar o protagonismo docente e a autoria pedagógica das escolas, fundamentos essenciais para a construção de uma EPT contemporânea, integrada e comprometida com a qualidade social da educação. Os avanços pedagógicos e curriculares alcançados consolidam um ambiente propício ao fortalecimento das políticas de permanência e à institucionalização da EPT como política pública estruturante no Espírito Santo.

3.3 POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA E INSTITUCIONALIZAÇÃO DA EPT

As políticas de permanência estudantil e de institucionalização da EPT têm se consolidado como pilares centrais da política educacional

capixaba nos últimos anos, demonstrando o compromisso do Estado com o acesso, a equidade e a sustentabilidade da oferta pública.

Em 2023, o Governo do Estado instituiu o Projeto Estadual de Inovação da Educação Profissional e Técnica de Nível Médio – iNovaTEC, por meio da Lei nº 12.007/2023 (Espírito Santo, 2023). O programa foi criado com o propósito de ampliar o acesso à formação técnica, estimular a permanência escolar e fortalecer a integração entre educação, inovação e desenvolvimento econômico regional.

O iNovaTEC representa um marco nas políticas de permanência e apoio ao estudante da rede estadual, ao prever a concessão de bolsas de auxílio estudantil para alunos matriculados em cursos na forma concomitante, ofertados em parceria com instituições privadas (como o Sistema S e a FTV) e públicas (como o IFES). As bolsas, destinadas prioritariamente ao custeio de alimentação e de transporte, contribuem para reduzir a evasão escolar e garantir melhores condições de aprendizagem, especialmente para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Em 2025, a política foi aprimorada pela Lei nº 12.488/2025, que ampliou o alcance do programa para 5.000 bolsas anuais, consolidando o iNovaTEC como um instrumento efetivo de inclusão e permanência.

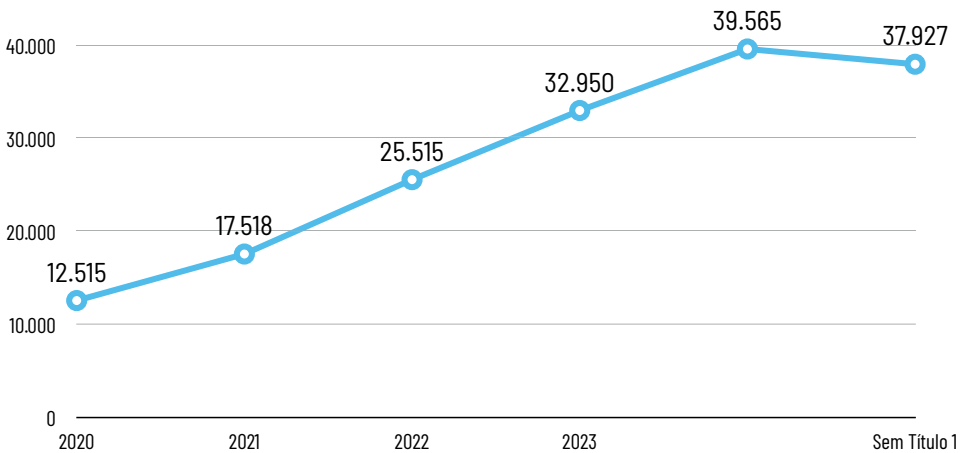
Paralelamente, o Estado vem avançando na construção da Política Estadual de Educação Profissional e Tecnológica (PEEPT), que busca institucionalizar a EPT como política de Estado, com diretrizes permanentes de financiamento, gestão e avaliação, além de mecanismos de integração entre educação, trabalho, ciência e tecnologia. A PEEPT deverá consolidar os avanços alcançados nos últimos anos, assegurando a continuidade das ações de investimento em infraestrutura, equipamentos e formação docente, bem como o fortalecimento das parcerias com o setor produtivo e a promoção da equidade territorial.

Essas iniciativas expressam o amadurecimento da governança educacional capixaba e o compromisso da atual gestão com a sustentabilidade das políticas públicas de EPT. Como destaca o Relatório de Acompanhamento do Plano Estadual de Educação (IJSN, 2024), "o Espírito Santo se diferencia por associar expansão quantitativa à qualificação pedagógica e à inovação curricular, garantindo regularidade e equilíbrio na política de EPT" (IJSN, 2024, p. 52).

3.4. SÍNTESE DOS AVANÇOS NA EPT

Ante o exposto, entende-se que a EPT no Espírito Santo consolidou-se como uma política pública estruturante, resultado de um processo contínuo de amadurecimento institucional, planejamento estratégico e inovação pedagógica. A trajetória capixaba evidencia uma transição consistente: de uma oferta fragmentada e dependente de programas externos para uma rede integrada, equitativa e de caráter sistêmico, sustentada por bases legais, pedagógicas e de gestão próprias. O gráfico abaixo sintetiza a robustez do processo de expansão da EPT capixaba, apresentando os dados acumulados da oferta do EMI e dos cursos concomitantes nos últimos anos.

Gráfico 3 – Evolução da oferta da EPT (EMI e concomitante) – Espírito Santo (2020–2025)



Fonte: SEDU/GEM/SUEP, 2025.

A criação da Subgerência de Educação Profissional (SUEP), a ampliação planejada das formas de oferta, a incorporação dos Itinerários de Formação Técnica e Profissional (IFTP), a antecipação de metas de expansão e o fortalecimento de programas de permanência estudantil, como o iNovaTEC, representam marcos de uma política educacional orientada pela qualidade social e pela equidade territorial.

A trajetória recente revela, ainda, uma clara mudança de paradigma: a EPT deixou de ser tratada como complemento ao ensino médio para afirmar-se como um eixo estratégico do desenvolvimento humano e regional, vinculado à inovação, à sustentabilidade e à empregabilidade dos jovens capixabas. O processo de construção da futura Política Estadual de Educação Profissional e Técnica (PEEPT) traduz esse amadurecimento, ao propor a institucionalização definitiva da modalidade como política de Estado, com diretrizes permanentes de financiamento, gestão e avaliação.

Além disso, a consolidação dessas ações reafirma a função formativa e emancipadora da EPT, que vai muito além da preparação para o mercado de trabalho. A política capixaba reafirma o trabalho como princípio educativo e a formação humana integral como horizonte, permitindo que o estudante compreenda o mundo produtivo de forma crítica, reconhecendo-se como sujeito capaz de transformar sua realidade e contribuir para o desenvolvimento de seu território.

Nesse contexto, o período analisado demonstra que a consolidação da EPT no Espírito Santo é fruto de gestão articulada, planejamento de longo prazo e compromisso coletivo. Os dados educacionais testemunham a consistência dessa trajetória: de acordo com o Censo Escolar 2024, o Espírito Santo é o terceiro estado do Brasil com maior proporção de matrículas de educação profissional em relação ao ensino médio (33,7%), resultado alcançado, em grande medida, pela expansão da oferta promovida pela SEDU. Além disso, a nota do Ideb 2023 do estado, conforme dados do Inep, para "EM tradicional e integrado à educação profissional" foi de 4,8. O valor foi levemente superior ao apresentado quando é feita a avaliação apenas do EM tradicional, de 4,7, o que evidencia o impacto da EPT nos resultados de aprendizagem dos estudantes capixabas.

O desafio que se impõe para os próximos anos é manter a coerência e a continuidade das políticas, assegurando que a expansão quantitativa continue acompanhada de qualificação pedagógica, inovação curricular e justiça social, pilares de uma educação pública que forma para o trabalho, para a vida e para a cidadania.

4. PROGRAMAS E PROJETOS DO ENSINO MÉDIO

A Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu/ES) desenvolve programas e projetos educacionais voltados à garantia do direito à

educação de qualidade, à equidade e ao desenvolvimento integral dos estudantes da rede pública estadual.

Essas iniciativas abrangem diferentes áreas, como a melhoria da aprendizagem, a valorização da diversidade, o fortalecimento da educação profissional e tecnológica, a ampliação do acesso a línguas estrangeiras, a inovação pedagógica e a formação continuada de profissionais da educação. Por meio desses programas e projetos, a Sedu/ES busca responder às demandas da sociedade contemporânea, promover oportunidades educacionais mais justas e contribuir para a formação de cidadãos críticos, preparados para a vida em sociedade, o mundo do trabalho e a continuidade dos estudos.

Neste tópico serão abordados dois programas estratégicos desenvolvidos por meio da Subgerência de Programas e Projetos do Ensino Médio (SUPPEM) que têm avançado muito ao longo dos últimos anos: o Centro Estadual de Idiomas (CEI) e o Intercâmbio Estudantil, iniciativas que têm promovido o acesso ao ensino de línguas estrangeiras e a experiências formativas internacionais, fortalecendo a educação integral, a equidade e a formação cidadã.

O Programa Centro Estadual de Idiomas (CEI) é uma iniciativa da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu), criada com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino de línguas estrangeiras para estudantes da rede pública estadual. Instituído pelo Decreto nº 2.247-R/2009, o programa fundamenta-se na abordagem comunicativa, que prioriza o uso da língua em situações reais de comunicação, valorizando a interação, a oralidade, a escuta, a leitura e a escrita, de forma integrada.

O CEI oferece cursos gratuitos, principalmente de Inglês e Espanhol, organizados em níveis progressivos, permitindo que os estudantes desenvolvam competências linguísticas de maneira contínua e significativa. As aulas são ministradas por professores qualificados, em unidades próprias ou polos vinculados à Sedu, com materiais didáticos alinhados às diretrizes curriculares e às demandas contemporâneas de formação.

Além do aprendizado linguístico, o programa promove o desenvolvimento cultural, a autonomia e a ampliação do repertório sociocultural dos estudantes, contribuindo para sua formação integral. Dessa forma, mais do que o domínio gramatical, os cursos do CEI promovem o desenvolvimento de competências culturais, sociolinguísticas, discursivas e estratégicas. O professor atua como mediador da aprendizagem, estimulando a

participação ativa dos estudantes em situações de interação oral e escrita, individuais ou em grupo, valorizando os contextos socioculturais de uso da língua (Richards, 2006).

O principal objetivo dos CEIs é proporcionar aos estudantes a oportunidade de alcançar proficiência na língua estrangeira, favorecendo a comunicação fluente em diferentes situações do cotidiano e ampliando suas possibilidades de inserção social, cultural e profissional.

Atualmente, os CEIs contam com unidades escolares distribuídas em todas as Superintendências Regionais de Educação, garantindo o acesso ao programa em diversas localidades do Espírito Santo.

As aulas oferecidas pelo CEI têm caráter de curso de idiomas e complementam a formação regular dos estudantes, reconhecendo a linguagem como expressão de identidade, cultura e modos de vida, considerando os contextos híbridos e plurilíngues em que os idiomas se manifestam.

Essas aulas são realizadas no contraturno escolar, uma a duas vezes por semana, têm duração de dois anos e seguem os princípios da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), promovendo o desenvolvimento de competências comunicativas e interculturais, uma educação crítica e intercultural e a ampliação do repertório comunicativo dos estudantes nos âmbitos local, regional e global.

Em 2019, a Sedu possuía apenas seis unidades do CEI em oito municípios do estado. Atualmente, os CEIs estão presentes em todas as Superintendências Regionais de Educação, em 28 municípios, contemplando 36 unidades do CEI.

A abordagem pedagógica do programa valoriza práticas sociais da linguagem, ambientes educativos significativos e o protagonismo estudantil. O percurso formativo tem duração de dois anos, com foco na progressão das competências comunicativas e no uso da língua como instrumento de mediação, promovendo autonomia, reflexão e convivência.

Com a promulgação da Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024, que reestrutura o Ensino Médio brasileiro, foram estabelecidas novas diretrizes curriculares que ampliam a carga horária da Formação Geral Básica. Essa formação inclui, obrigatoriamente, o ensino da língua inglesa, enquanto o espanhol é ofertado preferencialmente, conforme a demanda e a disponibilidade local.

A nova legislação também reforça o conceito de educação integral, promovendo aprendizagens conectadas às necessidades dos estudan-

tes e à construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva. Os itinerários formativos, agora mais bem definidos, permitem o aprofundamento em áreas específicas do conhecimento, como Linguagens e suas Tecnologias, favorecendo a personalização da trajetória escolar.

Nesse cenário, o aprendizado de línguas estrangeiras torna-se um componente essencial da formação humana integral, ampliando a capacidade discursiva e reflexiva dos estudantes, incentivando a cooperação, o compartilhamento de saberes e o desenvolvimento da autonomia.

Outro destaque do CEI é sua articulação com o Programa de Intercâmbio Estudantil da Sedu, possibilitando que os estudantes que participam do CEI tenham a oportunidade de vivenciar experiências educacionais no exterior, consolidando-se como uma política pública estratégica, que amplia oportunidades, reduz desigualdades educacionais e prepara os jovens capixabas para os desafios acadêmicos, profissionais e sociais de um mundo cada vez mais globalizado.

O Programa de Intercâmbio Estudantil da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu) é uma política pública voltada à ampliação das oportunidades formativas, culturais e acadêmicas dos estudantes da rede pública estadual e tem como principal objetivo proporcionar experiências educacionais internacionais, permitindo que os jovens vivenciem outras culturas, aprimorem o domínio de línguas estrangeiras e desenvolvam competências pessoais, sociais e acadêmicas fundamentais para o século XXI.

O intercâmbio foi implementado no contexto das ações educacionais da Sedu a partir de 2009; no entanto, nos últimos anos, o número de estudantes participantes e os países de destino ampliaram-se significativamente. Em 2023, foram ofertadas 150 vagas de intercâmbio para três países de destino (Canadá, Chile e Estados Unidos). Em 2024, o programa contemplou 350 estudantes para cinco países (Argentina, Canadá, Estados Unidos, Inglaterra e Irlanda). A previsão é que, em 2026, 500 estudantes sejam contemplados.

Os estudantes realizam o intercâmbio para o exterior durante 3 meses, e todas as despesas são integralmente custeadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo, como: o curso intensivo de língua estrangeira (inglês ou espanhol), seguro saúde internacional, acomodação em casa de família, emissão de passaporte, visto e taxas consulares, vale-transporte para o curso, atendimento psicológico e ajuda de custo mensal no valor de 400 dólares, para cada estudante.

Inicialmente, o programa contemplou estudantes com bom desempenho acadêmico e proficiência em línguas estrangeiras, oferecendo a oportunidade de estudar em instituições no exterior, com acompanhamento pedagógico e suporte institucional.

Ao longo dos anos, o Programa de Intercâmbio Estudantil foi se consolidando, e seu processo seletivo foi sendo alterado. Em 2025, por exemplo, o processo seletivo — Edital nº 29/2025 —, além de analisar o rendimento acadêmico e a frequência escolar, realizar uma avaliação oral da proficiência no idioma (entrevista ou prova oral) e contar com uma banca de heteroidentificação, ampliou os critérios de equidade e inclusão social, como pessoas com deficiência, pretos, pardos, indígenas e quilombolas, e estudantes beneficiários de Programas Sociais, objetivando, portanto, ampliar o acesso e reduzir desigualdades no acesso às oportunidades de intercâmbio.

Realizar um intercâmbio no exterior representa uma oportunidade transformadora para o estudante da rede pública estadual, especialmente por ampliar horizontes que, muitas vezes, não estariam acessíveis sem políticas públicas específicas. Essa experiência possibilita o aperfeiçoamento do aprendizado de línguas estrangeiras em contexto real, favorecendo o desenvolvimento da fluência, da escuta e da comunicação, competências cada vez mais exigidas no mundo acadêmico e profissional.

Além do aspecto linguístico, o intercâmbio promove um intenso crescimento pessoal e social. Ao vivenciar outra cultura, o estudante desenvolve autonomia, responsabilidade, maturidade emocional e capacidade de adaptação, aprendendo a lidar com diferenças culturais, sociais e comportamentais. Essas vivências fortalecem valores como respeito, empatia e cidadania global, contribuindo para a formação integral do jovem.

Do ponto de vista educacional e social, o intercâmbio também tem forte impacto na redução das desigualdades, ao garantir que estudantes da rede pública tenham acesso a experiências internacionais antes restritas a poucos.

A experiência no exterior eleva a autoestima, amplia perspectivas de futuro e estimula a continuidade dos estudos, o ingresso no ensino superior e melhores oportunidades no mundo do trabalho. Dessa forma, programas de intercâmbio educacional reafirmam o papel da escola pública como instrumento de transformação social, promovendo equidade, inclusão e protagonismo juvenil.

REFERÊNCIAS

BARBOSA JÚNIOR, Antônio Carlos. **Reforma do ensino médio e os novos (velhos) caminhos para a educação profissional e técnica de nível médio**: contradições e desafios na expansão de cursos técnicos integrados na rede pública estadual do Espírito Santo. 2022. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica) - Instituto Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Exame Nacional do Ensino Médio - Enem**: resultados da redação. Brasília, DF: Inep, 2023-2024.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)**: resultados e indicadores da educação básica. Brasília, DF: Inep, 2015-2023. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/ideb. Acesso em: 16 dez. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera a Lei nº 9.394/1996, estabelece novas diretrizes para o ensino médio e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 2017.

BRASIL. Lei nº 14.945, de 31 de julho de 2024. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a fim de definir diretrizes para o ensino médio, e as Leis nºs 14.818, de 16 de janeiro de 2024, 12.711, de 29 de agosto de 2012, 11.096, de 13 de janeiro de 2005, e 14.640, de 31 de julho de 2023. **Diário Oficial da União,** Brasília, DF, 16 ago. 2024.

ESPÍRITO SANTO. Decreto nº 4502-R, de 19 de setembro de 2019. Altera a estrutura organizacional e transforma cargos de provimento em comissão e funções gratificadas na Secretaria de Estado da Educação - SEDU, sem elevação da despesa fixada. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**: Vitória, 20 set. 2019.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 12.007, de 21 de dezembro de 2023. Cria o Projeto Estadual

de Inovação da Educação Profissional e Técnica de Nível Médio – iNovaTEC e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 22 dez. 2023.

ESPÍRITO SANTO. Lei nº 12.488, de 18 de julho de 2025. Altera os arts. 4º e 6º da Lei nº 12.007/2023, ampliando o limite de bolsas e o alcance do Programa iNovaTEC. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 21 jul. 2025.

ESPÍRITO SANTO. **Plano de Educação Profissional 2012-2015**. Vitória: SEDU, 2012.

ESPÍRITO SANTO. Lei Complementar nº 390, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a organização e o estatuto dos servidores públicos civis do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Espírito Santo**, Vitória, 28 dez. 2007. Art. 30.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. **Edital nº 29/2025**: processo seletivo para o Programa de Intercâmbio Estudantil da Sedu. Vitória: Sedu, 2025.

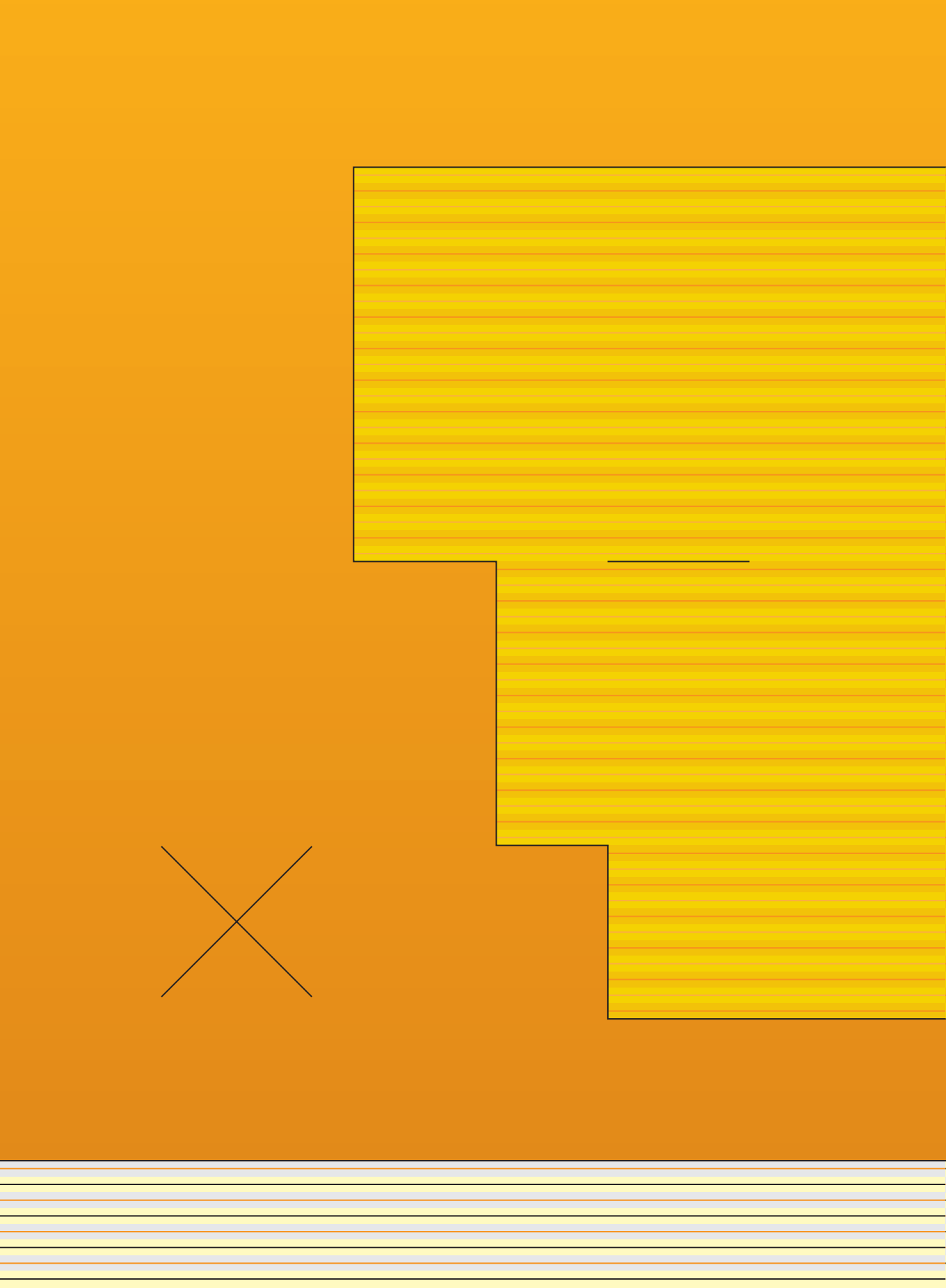
ESPÍRITO SANTO. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO. **Relatório da Educação Profissional e Técnica - PEE/2018**. Vitória: SEDU, 2018.

ESPÍRITO SANTO. Secretaria de Estado da Educação. Subgerência de Educação Profissional. **Relatório interno de matrículas da educação profissional e técnica de nível Médio - 2023**. Vitória: SEDU/ES, 2023. (Documento interno, acesso restrito).

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Relatório de acompanhamento do plano estadual de educação - Espírito Santo 2024**. Vitória: IJSN, 2024. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/paineis-interativos/plano-estadual-de-educacao. Acesso em: 28 out. 2025.

PAZOLINI, Michele; LIMA, Marcelo. Programa Brasil Profissionalizado no Espírito Santo: cenário do legado para a educação profissional estadual. **Humanidades & Inovação**, Palmas, v. 8, n. 53, p. 308-322, 2021. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/5939. Acesso em: 28 out. 2025.

TARTAGLIA, Leonara Margotto. **A política do ensino médio integrado no Espírito Santo e a experiência de sua implantação na Escola Estadual de Ensino Médio Arnulpho Mattos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.



Giovanne Silva Berger Tonoli
Andréa Guzzo Pereira

Política de educação especial na perspectiva da educação inclusiva do ES: Desafios e possibilidades

Giovanne Silva Berger Tonoli

Formada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Carangola – MG, com pós-graduação (lato sensu) em Psicopedagogia Clínico Institucional (Ferlagos), Administração Escolar (UNIGRANRIO), Políticas Públicas – área de Concentração Educação Especial (UFMS), Coordenação Pedagógica (UFES). Mestrado e Doutorado em Ciências da Educação (Revalidado pela UFAL). Ingressou no estado como servidora efetiva em 2006, como pedagoga da Escola Estadual de Ensino Maria de Abreu Alvim, com remoção para a EEEFM Afonso Cláudio no mesmo ano. Em fevereiro de 2012 foi localizada na Superintendência Regional de Educação de Afonso Cláudio como Técnica Referência de Educação Especial, em 2017 com reorganização da SRE, foi localizada na função de Supervisora Escolar e no ano de 2020 assumiu a Gerência de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva na SEDU, até a atualidade.

Andréa Guzzo Pereira

Licenciada em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Colatina; Especialização em Ensino Médio Integrado à Educação Profissional Técnica de Nível Médio pelo Instituto Federal do Espírito Santo; Pedagoga da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo; Subsecretária de Estado da Educação Básica e Profissional na Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo. Capacitismo (em inglês: ableism) é a discriminação e o preconceito social contra pessoas com alguma deficiência. O conceito foi introduzido no Brasil em 2016 pela antropóloga Anahi Guedes de Mello para se referir à discriminação por motivo de deficiência (Mello, 2019). Até então, a discriminação contra esse público sequer tinha nome.

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, com a intensificação dos movimentos constituídos por pessoas com deficiência e pela sociedade civil organizada, que exigiam a implementação de políticas públicas para essa população diante de um cenário de invisibilidade (gerada pelo preconceito, negação dos direitos humanos e segregação) e influenciados por estudos sobre a diversidade e por documentos internacionais em favor da inclusão, esses movimentos sociais impulsionaram avanços nos marcos legais e educacionais brasileiros, garantindo transformações sociais significativas e ampliando a participação das pessoas com deficiência em igualdade de oportunidades com as demais.

Especificamente em relação ao ensino do público-alvo da Educação Especial, observa-se uma trajetória atravessada tanto pelas lutas pelo direito a uma educação equitativa e de qualidade para todos quanto pelo peso de uma sociedade capacitista[1], marcada pela segregação e por estigmas que envolvem pessoas com deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA) e altas habilidades/superdotação.

Nesse sentido, no Brasil, o direito à educação é garantido pela Constituição Federal (Brasil, 1988), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente — Lei nº 8.069 (Brasil, 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — Lei nº 9.394 (Brasil, 1996) e pelo Plano Nacional de Educação — Lei nº 10.172 (Brasil, 2001), no contexto dos marcos legais. É importante ainda mencionar que há um princípio que fundamenta a educação inclusiva, o da "[...] garantia do direito dos alunos com necessidades educacionais especiais de acesso e permanência, com qualidade, nas escolas da rede regular de ensino" (Brasil, 2006, p. 1).

A Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva, de 2008, foi um importante marco regulatório para a garantia da matrícula das pessoas com deficiência na escola comum.

Na perspectiva da inclusão e em consonância com os documentos que regulamentam a Educação Especial no Brasil, a Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo (Sedu) atua na promoção do acesso e da permanência dos estudantes com deficiência, TEA e altas habilidades/superdotação matriculados nas escolas estaduais, garantindo-lhes matrícula nas classes comuns e oferta de AEE, no sentido de assegurar-lhes igualdade de oportunidades, acesso e permanência no processo de escolarização.

No cenário inclusivo do estado do Espírito Santo, é importante destacar as Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica e Profissional para a Rede Estadual de Ensino, publicadas no ano de 2010, e, mais recentemente, as Diretrizes Operacionais da Educação Especial, documento que norteia e orienta a implementação de uma política organizacional e de reconhecimento das diferenças nas salas de aula, que, para além da garantia de acesso e permanência, promova melhorias no processo educativo de todos os alunos, com igualdade de oportunidades, já que é notório que a escola do século XXI vem sendo constantemente desafiada a promover uma educação de qualidade e em consonância com o contexto sócio-histórico, político e cultural em que está inserida.

A concepção sobre deficiência deixa de ser vista como uma questão individual, e a exclusão passa a ser entendida como o produto da equação entre o sujeito e o meio ambiente. Assim, o Estado e a sociedade tornam-se responsáveis pela promoção da acessibilidade, da arquitetura às tecnologias, para eliminar as barreiras que impedem a participação das pessoas com deficiência em igualdade de condições com as demais, garantindo-lhes a liberdade e a igualdade de direitos.

Reconhecendo tal contexto, torna-se imprescindível superar a dicotomia entre teoria e prática, mediante o desenvolvimento de estudos e pesquisas fundamentados em evidências que possibilitem a ressignificação das questões relacionadas à práxis da inclusão escolar. Paralelamente, impõe-se a necessidade de uma implementação política voltada à Educação Especial sob a perspectiva da educação inclusiva, abrangendo os processos de gestão e de docência. Dessa forma, as ações escolares não devem restringir-se ao acesso e à permanência dos estudantes, mas devem promover, de maneira efetiva, a equidade e a inclusão.

2. OS DESAFIOS DO ESPÍRITO SANTO PARA IMPLANTAÇÃO DE UMA POLÍTICA A PARTIR DA POLÍTICA NACIONAL

A análise do percurso histórico e da legislação referente à Educação Especial no Estado do Espírito Santo evidencia que tal processo não se constituiu de forma imediata ou acabada, mas resultou de uma construção gradual, permeada por movimentos sociais, transformações políticas e mudanças na forma como o Estado passou a reconhecer a pessoa com deficiência como sujeito de direitos. O que atualmente se configura como política pública emergiu das lutas de profissionais que, mesmo na ausência de normativas consolidadas, abriram caminhos e estabeleceram práticas precursoras.

Assim, ao revisitarmos esse itinerário, busca-se compreender não apenas marcos legais e documentos orientadores, mas também os contextos que lhes deram origem, as práticas que se fortaleceram e se consolidaram ao longo do tempo e os desafios que ainda persistem. Nesse cenário, o Espírito Santo delineia sua trajetória na Educação Especial, deslocando-se de um modelo de caráter assistencialista para uma perspectiva inclusiva, fundamentada nos princípios dos direitos humanos, no acesso ao currículo e na participação plena na vida escolar.

Nesse sentido, podemos confirmar o aumento das matrículas de estudantes da Educação Especial nas classes comuns do ensino público regular, conforme informações do Censo Escolar da Educação Básica,

> Os resultados do Censo Escolar da Educação Básica de 2008 apontavam um crescimento significativo nas matrículas da educação especial nas classes comuns do ensino regular. O índice de estudantes matriculados passava de 46,8% do total de estudantes com deficiência, no ano de 2007, para 54% no ano de 2008 (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2008).

O Governo do Estado do Espírito Santo, em consonância com as demandas da sociedade capixaba, sempre se preocupou com a educação inclusiva e, ao longo dos anos, vem promovendo discussões e elaborando dispositivos legais, com o intuito de combater todas as formas de discriminação contra pessoas com deficiência, promover acessibilidade e romper barreiras. Esse tem sido um princípio orientador da educação contemporâ-

nea: a inclusão social. E é nesse caminho que se torna possível promover a escolarização com qualidade social para todos.

Com base nos dados do Censo Escolar de 2008, foram adotados como referência os registros da Secretaria de Estado da Educação, os quais indicam que, em 2007, ocorreu a reestruturação da Sedu, com o objetivo de consolidar e fortalecer a política de educação inclusiva na Rede Estadual de Ensino. Nesse processo, foi instituída, no âmbito da Gerência de Educação, Juventude e Diversidade, a Subgerência de Educação Especial, composta por técnicos e representantes das distintas áreas da Educação Especial (deficiência visual, deficiência intelectual, deficiência auditiva, altas habilidades/superdotação e deficiência física). A criação desse espaço institucional conferiu maior visibilidade à Educação Especial e possibilitou sua atuação direta junto à rede de ensino, por meio de ações vinculadas ao projeto estruturante "Revitalização da Educação Especial". Entre tais ações, destacou-se a implementação das Salas de Recursos, concebidas para assegurar a inclusão escolar de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades/superdotação na rede regular de ensino, reafirmando o duplo direito: acesso à escolarização e ao atendimento educacional especializado.

O processo de elaboração das Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica e Profissional para a Rede Estadual de Ensino desenvolveu-se entre maio de 2008 e maio de 2010, por meio de ações de estudo, análise e proposição conduzidas pelo grupo de trabalho instituído pela Portaria nº 974-S, publicada no Diário Oficial em 2 de julho de 2008. Esse grupo contou com a participação da equipe de Educação Especial da Unidade Central, das Superintendências Regionais de Educação, da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), do Conselho Estadual de Educação, de instituições comunitárias confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e das comunidades escolares. O objetivo central consistiu na organização de escolas que reconhecessem e valorizassem as diferenças como elementos de enriquecimento do processo educacional, favorecendo a superação de barreiras à aprendizagem e assegurando a participação de todos os estudantes capixabas em condições de igualdade de oportunidades.

A elaboração do documento fundamentou-se na necessidade de implementação de uma política educacional específica para a modalidade, com o propósito de assegurar a inclusão escolar de estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdo-

tação. Para tanto, adotou-se uma metodologia estruturada em etapas. Na primeira etapa, constituiu-se um grupo de trabalho responsável pela elaboração do documento preliminar. Na segunda etapa, promoveu-se um seminário centralizado destinado ao estudo e à análise desse documento, com vistas à organização de seminários descentralizados nas Superintendências Regionais de Educação. Esse seminário contou com a participação de profissionais do magistério da rede pública estadual, da Sedu Central, das Superintendências Regionais de Educação, de centros de apoio e de escolas. Na terceira etapa, realizaram-se seminários descentralizados/regionais voltados à discussão, análise e proposição de contribuições para o documento de diretrizes. Nesses encontros, estiveram presentes professores do ensino comum e da Educação Especial, pedagogos, diretores escolares, representantes de famílias, instituições especializadas, estudantes, centros acadêmicos e demais convidados. A quarta etapa consistiu na revisão e consolidação do documento de diretrizes da Educação Especial na Educação Básica e Profissional, conduzida pelo grupo de trabalho.

A Sedu, em articulação com diversas instituições públicas, apresentou o documento de diretrizes estaduais da Educação Especial na Educação Básica e Profissional, com o propósito de fomentar a construção de políticas públicas capazes de efetivar e promover uma educação de qualidade social. Tal concepção de qualidade implica assegurar, de forma simultânea, a oportunidade de acesso e a garantia da excelência do ensino a todos os estudantes:

> O Espírito Santo está entre os estados precursores das ações estabelecidas na Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva-MEC/SEESP/2008 que ressalta, com a atualização dos conceitos e terminologias, a necessidade de efetivas mudanças no campo conceitual e na prática educacional, possibilitando, a partir dessas mudanças, criar novos indicadores acerca da qualidade da educação para todos (Espírito Santo, 2010).

Por meio do Decreto nº 4.502-R, de 19 de setembro de 2019, instituiu-se a Assessoria de Educação Especial (ASEE), com a finalidade de oferecer respostas efetivas às demandas de inclusão escolar na rede estadual de ensino. Essa estrutura, anteriormente vinculada à Gerência de Juven-

tude e Diversidade (Gejud) — atualmente extinta —, passou a configurar-se como instância específica voltada ao fortalecimento das políticas de educação inclusiva.

A Educação Especial é uma modalidade transversal, integrada a todas as etapas e modalidades do ensino regular. A inclusão escolar representa um desafio para o aprimoramento da qualidade da educação básica, na medida em que busca assegurar que estudantes, com ou sem deficiência, possam exercer plenamente o direito à educação. Nesse sentido, torna-se imprescindível que a escola aperfeiçoe suas práticas pedagógicas, de modo a atender às diferenças e valorizar a diversidade presente tanto na sociedade quanto no ambiente escolar.

No Espírito Santo, observa-se um movimento em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, do qual a Sedu participa ativamente. No contexto de debates e proposições voltados às políticas públicas, foi publicado o Decreto nº 5.588, de 2023, que instituiu a Gerência de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Geepei), promovendo alterações na estrutura organizacional da Sedu. O referido decreto estabelece a subordinação da Geepei à Subsecretaria de Educação Básica e Profissional (Seeb), conferindo-lhe a condição de órgão integrante da Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

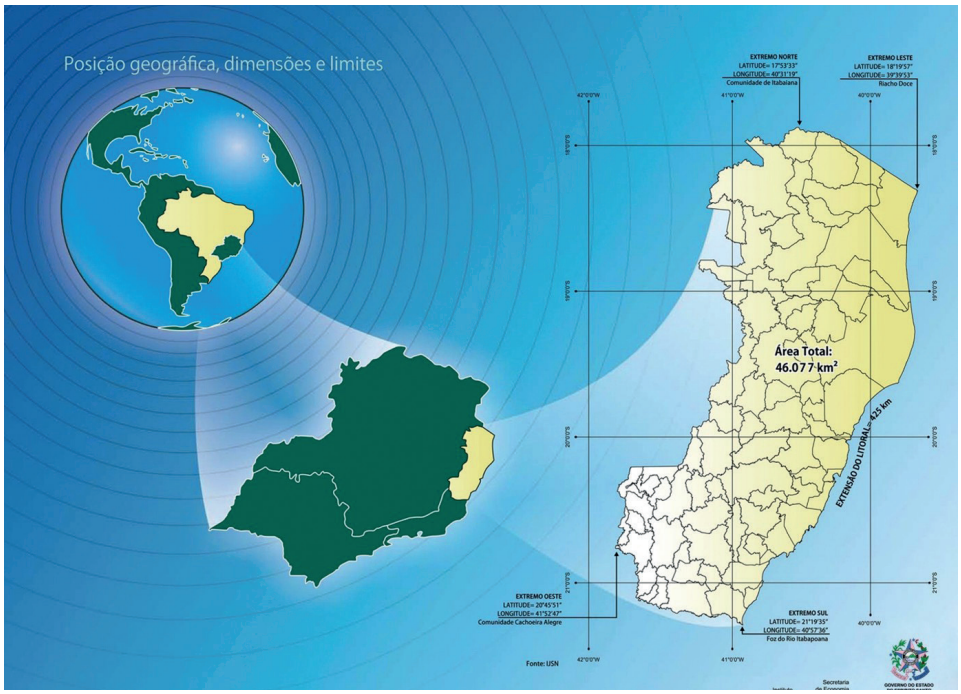
3. PANORAMA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO ESPÍRITO SANTO: ONDE ESTAMOS (2010-2025)?

Ao longo dos anos, para o atendimento aos estudantes público-alvo da Educação Especial, a Sedu tem pautado sua atuação nos dispositivos legais que orientam a educação inclusiva no Brasil, a saber: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei Federal nº 9.394/1996, com redação dada pela Lei nº 12.796/2013; a Resolução CNE/CEB nº 4/2009; o Decreto Federal nº 7.611/2011; a Resolução CEE/ES nº 5.077/2018; e a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (LBI), Lei Federal nº 13.146/2015.

Com o objetivo de apresentar a Educação Especial na rede estadual de ensino do Espírito Santo e de evidenciar os avanços na educação inclusiva no estado, foram adotados como referência os fundamentos legais e as políticas públicas de inclusão estabelecidas pela Sedu.

A figura 1, a seguir, mostra a localização geográfica do estado do Espírito Santo, suas dimensões e seus limites.

Figura 1 – Posição geográfica, dimensões e limites do Estado do Espírito Santo



Fonte: Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), s.d.

3.1 ESTUDANTES ELEGÍVEIS AOS SERVIÇOS DA EDUCAÇÃO ESPECIAL

Em consonância com o artigo 2º da Lei Brasileira de Inclusão (Lei nº 13.146/2015) e com a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (ratificada no Brasil na forma de Emenda Constitucional, por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008 e do Decreto nº 6.949/2009),

> Art. 2º Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (Brasil, 2015).

Nesses termos, os estudantes com deficiência, conforme definidos pela Lei nº 13.146/2015, juntamente com aqueles com transtorno do espectro autista (TEA) e com altas habilidades/superdotação, compõem o grupo elegível ao atendimento ofertado na modalidade da Educação Especial, conforme apresentado na figura 2.

Figura 2 – Público-alvo da Educação Especial

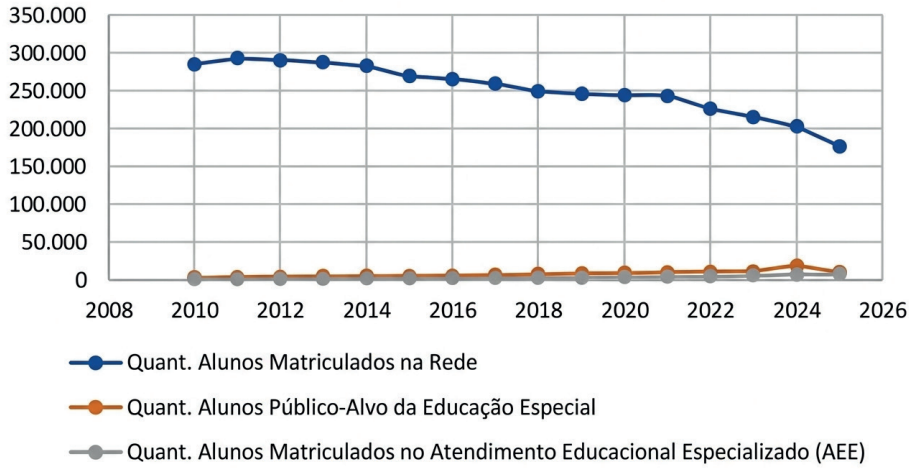


Fonte: Elaborada pela Equipe de Comunicação da Sedu (2025).

Os dados referentes às matrículas de estudantes público-alvo da Educação Especial, conforme registrados pelo Censo Escolar no período de 2010 a 2025, evidenciam as ações direcionadas à modalidade e ressaltam a necessidade de avançar no processo de inclusão de estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdotação em classes comuns do ensino regular.

Tais matrículas, demonstradas nas figuras a seguir — um gráfico com o número de estudantes público-alvo da Educação Especial matriculados na rede estadual de ensino do Espírito Santo entre os anos de 2010 e 2025 e uma tabela com a série histórica de alunos público-alvo da Educação Especial do Estado do Espírito Santo (2010-2025) —, constituem indicadores fundamentais para a avaliação do progresso e dos desafios relacionados à promoção de uma educação inclusiva e socialmente referenciada, que assegure qualidade e equidade a todos os estudantes.

Figura 3 - Número de estudantes público da Educação Especial matriculados na rede estadual de ensino do Espírito Santo entre os anos de 2010 e 2025



Fonte: Autoria própria a partir dos dados do Censo Escolar e Sistema de Gestão Escolar (Seges), 2025.

Figura 4 - Série histórica de alunos público-alvo da Educação Especial do Estado do Espírito Santo/2010-2025

ANO DO CENSO	Quant. Alunos Matriculados na Rede	Quant. Alunos Público-Alvo da Educação Especial	Quant. Alunos Matriculados no Atendimento Educacional Especializado (AEE)
2010	285.926	2.515	827
2011	293.582	3.404	1.562
2012	290.970	3.708	1.952
2013	288.194	4.104	2.212
2014	283.800	4.663	2.737
2015	270.421	5.168	3.020
2016	266.261	4.935	2.772
2017	259.670	6.344	2.913
2018	249.820	7.717	3.169
2019	246.330	8.487	3.479
2020	245.096	9.608	4.093
2021	243.870	9.939	4.477
2022	226.180	10.396	4.672
2023	215.886	10.982	5.822
2024	203.175	18.990	6.586
2025	177.378	10.584	7.542

Fonte: Censo Escolar (2025).

A análise do gráfico (Figura 3) e da tabela (Figura 4) evidencia a série histórica iniciada em 2010, quando foi registrado um total de 2.515 estudantes público-alvo da Educação Especial no ensino regular. Em 2025, esse número alcançou 10.584 estudantes, representando um crescimento de 421%. Ressalta-se que, a partir de 2019, houve atualização na terminologia e nos conceitos utilizados para a identificação dos estudantes: o Censo Escolar deixou de coletar a categoria "Transtornos Globais do Desenvolvimento" e passou a adotar a categoria "Transtorno do Espectro Autista (TEA)". Considerando os dados de matrículas desse público, registrados pelo Censo Escolar das escolas de educação básica do Espírito Santo, elaborou-se o gráfico (Figura 2), que apresenta a distribuição das matrículas por tipologia de deficiência nas escolas estaduais do Espírito Santo no ano de 2025.

O fortalecimento das políticas públicas direcionadas à Educação Especial na perspectiva da educação inclusiva constitui elemento fundamental para a proposição de mudanças nas instituições escolares, de modo a aprimorar o desenvolvimento e o atendimento destinados a esse público. Além disso, tais políticas são essenciais para assegurar o acesso e a permanência dos estudantes, contribuindo para a redução da evasão escolar e para a efetivação de uma educação equitativa e de qualidade.

No contexto contemporâneo, observa-se a consolidação de um movimento mundial em defesa da educação inclusiva, fundamentado no direito de todos os estudantes conviverem, aprenderem e participarem conjuntamente, sem qualquer forma de discriminação. Tal movimento tem se configurado como um desafio permanente para a rede estadual de ensino do Espírito Santo. A superação desse desafio requer a implementação de estratégias educacionais orientadas pela concepção dos direitos humanos, nas quais igualdade e diferença são concebidas como valores indissociáveis. O objetivo consiste em avançar na efetivação da equidade e da inclusão, eliminando práticas excludentes tanto no espaço escolar quanto em seu entorno social.

Os Planos Nacional e Estadual de Educação estabeleceram na META 4:

> **META 4**: Universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento, transtornos do espectro autista e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento

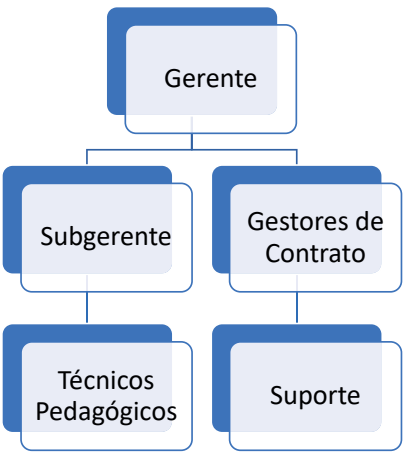
> educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com total garantia de atendimento aos serviços especializados e também qualificação dos professores para o atendimento destas crianças.

No âmbito da Política de Educação Especial do Estado do Espírito Santo, os dados do Censo Escolar evidenciam que 100% das matrículas de estudantes público-alvo da Educação Especial concentram-se na rede pública de ensino. Esse indicador revela a centralidade da escola pública na garantia do direito à educação inclusiva, reafirmando seu papel como espaço privilegiado para a efetivação das políticas educacionais voltadas à equidade e à valorização da diversidade.

4. ESTRUTURA DA EDUCAÇÃO ESPECIAL NA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: O QUE TEMOS?

Atualmente, a Educação Especial conta com uma estrutura organizacional própria, integrante da Subsecretaria de Estado da Educação Básica e Profissional – a Gerência de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Geepei), que responde diretamente pela política de Educação Especial.

Figura 5 – Organização da Gerência de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Geepei)



Fonte: Elaboração própria (2025).

4.1 A GERÊNCIA DE EDUCAÇÃO ESPECIAL NA PERSPECTIVA DA EDUCAÇÃO INCLUSIVA – GEEPEI

Constitui órgão administrativo responsável pela garantia do direito à educação de estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdotação. Sua atribuição central consiste na implementação do Atendimento Educacional Especializado (AEE), destinado a complementar ou suplementar a escolarização regular, por meio da eliminação de barreiras e da promoção da inclusão e da participação plena dos estudantes, asseguradas mediante recursos e serviços pedagógicos específicos.

4.1.1 Das competências da Geepei

Fazem parte das competências da Geepei:

- planejar, coordenar, implementar, assessorar, monitorar e avaliar a ampliação do acesso, da permanência e da apropriação do conhecimento, com qualidade, dos estudantes público-alvo da Educação Especial nas unidades escolares da rede pública estadual;
- garantir as condições de acessibilidade ao conhecimento em ambiente educativo para estudantes com deficiência, Transtorno do Espectro Autista (TEA) e altas habilidades/superdotação;
- promover e aprimorar a Política de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva da rede escolar pública estadual do Espírito Santo;
- estabelecer articulação com os setores da Secretaria de Estado da Educação e com órgãos externos, visando a atividades conjuntas no que se refere à formação, ao assessoramento e às ações de aprimoramento da Política de Educação Especial;
- promover a articulação com instituições educativas e assistenciais, visando à otimização de recursos disponíveis para o atendimento educacional especializado.

4.2 NÚCLEO ESTADUAL DE APOIO PEDAGÓGICO À INCLUSÃO ESCOLAR – NEAPIE

O Núcleo foi instituído por meio de instrumento legal, fundamentado na legislação vigente e respaldado pelas Portarias nº 148-R, de 17 de junho de 2021 – que regulamenta a criação e o funcionamento dos Neapie de Carapina, Cachoeiro de Itapemirim e Vila Velha –, e nº 132-R, de 13 de junho de 2022 – que dispõe sobre a ampliação dos Neapie para todas as Superintendências Regionais de Educação. O Neapie configura-se como espaço destinado à pesquisa, à orientação e à produção de materiais, com a finalidade de agregar conhecimentos provenientes de diferentes segmentos da sociedade, voltados às especificidades da Educação Especial.

4.2.1 Missão do Núcleo

Promover e divulgar as políticas públicas de Educação Especial, visando ao desenvolvimento de conhecimentos e práticas pedagógicas nas áreas de deficiência visual, auditiva e intelectual, transtorno do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdotação. Além disso, busca oferecer suporte e acompanhamento aos profissionais da educação regular nas ações voltadas aos estudantes público-alvo da Educação Especial. Tais iniciativas contribuem para a redução das desigualdades e para o fortalecimento da inclusão, envolvendo não apenas os estudantes, mas também suas famílias e a comunidade escolar.

4.3.2 Competência do Núcleo

Fazem parte das competências do Núcleo:

- orientar professores do ensino regular que atuam com estudantes com deficiência auditiva, deficiência visual, deficiência intelectual, TEA e altas habilidades/superdotação;
- fortalecer o trabalho colaborativo, visando à interação entre professores regentes das áreas de conhecimento e professores especializados;
- produzir material pedagógico adequado aos objetos de conhecimento, para complementação e enriquecimento curricular;

- realizar reuniões de orientação pedagógica para professores especializados nas diferentes áreas da Educação Especial;
- assessorar e monitorar a implementação das Diretrizes Operacionais da Educação Especial e do Guia de Orientação Técnica da Educação Especial para Gestores e Supervisão Escolar nas escolas jurisdicionadas às Superintendências Regionais de Educação.

4.2.3 Composição da Equipe:

Pedagogo;

- professor especializado na área de deficiência visual;
- professor especializado na área de altas habilidades/superdotação;
- professor especializado na área de deficiência intelectual e/ou transtorno do espectro autista (TEA);
- professor especializado na área de deficiência auditiva;
- professor especializado, com atuação na Educação Especial em Libras (surdo-instrutor de Libras) - candidato surdo, conforme artigo 7º do Decreto nº 5.626/2005, e/ou ouvinte;
- intérprete tradutor de Libras.

4.3 PROFESSOR ESPECIALIZADO

Os professores especializados, com formação específica para atuar no Atendimento Educacional Especializado (AEE), desempenham funções voltadas à identificação de necessidades, adaptação de materiais, desenvolvimento de estratégias pedagógicas e colaboração com docentes da educação regular e com as famílias, assegurando a inclusão e o desenvolvimento dos estudantes. Nesse sentido, a Secretaria de Estado da Educação (Sedu) pode disponibilizar profissionais especializados nas seguintes áreas:

- professor de deficiência intelectual/TEA;
- professor de deficiência visual;
- professor de surdocegueira;
- professor de deficiência auditiva;
- professor de altas habilidades/superdotação;

- intérprete e tradutor de Libras;
- instrutor de Libras.

4.4 ATENDIMENTO EDUCACIONAL ESPECIALIZADO - AEE

No estado do Espírito Santo, o Atendimento Educacional Especializado (AEE) é disponibilizado nas seguintes formas:

- salas de recursos;
- atendimento em regime domiciliar;
- atendimento educacional em regime de classe hospitalar;
- profissional de apoio escolar (cuidador)

5. A EDUCAÇÃO ESPECIAL NA SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO: O QUE FAZEMOS?

A Secretaria de Estado da Educação (Sedu) exerce papel central na garantia do direito à educação inclusiva, sendo responsável por formular, implementar e acompanhar, por meio da Gerência de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva (Geepei), políticas públicas voltadas à Educação Especial. Sua atuação envolve a promoção de práticas pedagógicas que assegurem o acesso, a permanência e o desenvolvimento dos estudantes com deficiência, transtorno do espectro autista (TEA) e altas habilidades/superdotação, fortalecendo a equidade e a valorização da diversidade no âmbito da rede pública de ensino.

Dentre as ações desenvolvidas pela Sedu-ES/Geepei, destacamos:

- **A) Os repasses financeiros para a revitalização e manutenção das salas de recursos, classes hospitalares e dos Neapie**;

- **B) As formações**:
  a) Seminário de formação de gestores do Programa BPC na Escola/2013;
  b) curso de formação para os professores da rede estadual na área da deficiência visual;

c) curso de formação para os professores da rede estadual em altas habilidades/superdotação;
d) imersão dos Neapie;
e) I e II Seminários Estaduais da Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva;
f) I Seminário Estadual do BPC na Escola;
g) I Seminário Estadual da Classe Hospitalar;
h) II Formação Intersetorial dos Grupos Gestores Técnicos do Programa BPC na Escola – FIPBPC;
i) cursos de formação do Profissional de Apoio Escolar – Cuidador;
j) curso de formação dos professores que atuam com estudantes com TDAH;
k) curso de formação em AEE;
l) curso de formação para professores da classe hospitalar;
m) Seminários Regionais de Educação Especial;
n) formação nas diversas modalidades, com temáticas específicas, para os profissionais da Educação Básica do estado e dos municípios;
o) reuniões de assessoramento e monitoramento às escolas e aos Neapie; e
p) reuniões formativas nas secretarias municipais de educação.

— **C) As publicações**:
a) Diretrizes Operacionais da Educação Especial;
b) Diretrizes Operacionais para Salas de Recursos;
c) Guia de Letramento Inclusivo;
d) Guia do Neapie;
e) Guia de Orientação Técnica para Gestores e Supervisores Escolares;
f) Guia para Gestores de Contrato;
g) Orientação sobre atendimento terapêutico a estudante da Educação Especial;
h) e-book;
i) Calendário anual de Educação Especial;
j) Portaria do Profissional de Apoio Escolar;
k) Portaria do Atendimento Educacional em Regime de Classe

Hospitalar e Domiciliar;
l) Edital de Contratação de Profissionais Especializados; e
m) normativas diversas.

— **D) O acesso ao currículo por meio de**:
a) produção de materiais pedagógicos que garantam o acesso ao currículo aos estudantes público-alvo da Educação Especial;
b) adaptações e flexibilizações curriculares que possibilitam aos estudantes desenvolver as atividades pedagógicas nas salas de aula e nas salas de recursos;
c) participação, de forma efetiva, dos estudantes nas avaliações externas: Avaliação de Monitoramento da Aprendizagem (AMA), Programa de Avaliação da Educação Básica do Espírito Santo (Paebes) e Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb);
d) evidências de aprendizagens dos estudantes, disponibilizadas no *Business Intelligence* (BI) do Sistema Estadual de Gestão Escolar (Seges).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para onde vamos, "não existe imparcialidade; todos são orientados por uma base ideológica. A questão é: sua base ideológica é inclusiva ou excludente?" (Freire, 1987).

Nesse horizonte, observa-se que o propósito da Política de Educação Especial do Estado do Espírito Santo consiste em organizar, aprimorar e efetivar as ações da Secretaria de Estado da Educação (Sedu), voltadas à promoção da inclusão de todos os estudantes. O foco recai sobre o processo pedagógico de ensino e aprendizagem, apoiado por docentes e profissionais qualificados, fortalecendo o acesso, a permanência e a participação dos discentes no ambiente escolar e assegurando a educação ao longo da vida, mediante articulação com diferentes áreas, como saúde, assistência social, cultura, comunidade escolar e sociedade.

Reconhece-se que nem todas as instituições escolares estão plenamente preparadas para receber e oferecer o atendimento educacional necessário a todos os estudantes, independentemente de suas características, seja pela ausência de acessibilidade, seja pela carência de profissionais

especializados. Ainda que existam desafios a serem superados, a presença de marcos legais e de uma política consolidada e eficaz favorece a reivindicação e a efetivação desses avanços.

Pensar a educação sob a perspectiva inclusiva implica a elaboração de estratégias que assegurem à escola a condição de espaço de todos, garantindo a aprendizagem como direito fundamental. Nesse sentido, práticas discriminatórias que promovem segregação ou exclusão de indivíduos, bem como a propagação de preconceitos, tornam-se incompatíveis com o espaço escolar, sendo substituídas pela promoção da equidade.

A educação inclusiva configura-se como um dos caminhos para a redução das desigualdades sociais, ao contemplar as diferenças e alcançar todas as pessoas, com ou sem deficiência, promovendo, assim, uma sociedade mais democrática e justa.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 5/10/1988, Página 1, Brasília, 1988. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1988/constituicao-1988-5-outubro-1988-322142-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 16/7/1990, Página 13563, Brasília, 1990. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 23/12/1996, Página 27833, Brasília, 1996. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 10/1/2001, Página 1, Bra-

sília, 2001. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2001/lei-10172-9-janeiro-2001-359024-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002. Dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 25/4/2002, Página 23, Brasília, 2002. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2002/lei-10436-24-abril-2002-405330-publicacaooriginal-1-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.626, de 22 de dezembro de 2005. Regulamenta a Lei nº 10.436, de 24 de abril de 2002, que dispõe sobre a Língua Brasileira de Sinais - Libras, e o art. 18 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 23/12/2005, Página 28, Brasília, 2005. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2005/decreto-5626-22-dezembro-2005-539842-publicacaooriginal-39399-pe.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 5.904. de 21 de setembro de 2006. Regulamenta a Lei nº 11.126, de 27 de junho de 2005, que dispõe sobre o direito da pessoa com deficiência visual de ingressa e permanecer em ambientes de uso coletivo acompanhada de cão-guia e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 22/9/2006, Página 1, Brasília, 2006. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2006/decreto-5904-21-setembro-2006-545552-publicacaooriginal-58687-pe.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 - Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (2007); Lei do Fundeb (2007). Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n° 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n°s 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 21/6/2007, Página 7, Brasília, 2007. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11494-20-junho-2007-555612-publicacaooriginal-74923-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da educação. Secretaria da Educação Especial. **Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva da Educação Inclusiva**. Documento elaborado pelo Grupo de Trabalho nomeado pela Portaria Ministerial nº 555, de 5 de junho de 2007,

prorrogada pela Portaria nº 948, de 9 de outubro de 20. Disponível em: https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/bitstream/192/9891/1/Portaria%20Ministerial%20nº%20555.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.571, de 17 de setembro de 2008. Dispõe sobre o atendimento educacional especializado, regulamenta o parágrafo único do art. 60 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e acrescenta dispositivo ao Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 18/9/2008, Página 26, Brasília, 2008. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6571-17-setembro-2008-580775-publicacaooriginal-103645-pe.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União**, Vitória, Seção 1 - 10/7/2008, Página 1, Brasília, 2008. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2008/decretolegislativo-186-9-julho-2008-577811-publicacaooriginal-100742-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 26/8/2009, Página 3, Brasília, 2009. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2009/decreto-6949-25-agosto-2009-590871-publicacaooriginal-115983-pe.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Resolução nº 4, de 2 de outubro de 2009. Institui Diretrizes Operacionais para o Atendimento Educacional Especializado na Educação Básica, modalidade Educação Especial. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 de outubro de 2009, Seção 1, p. 17. Disponível em: https://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_09.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 7.611, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a educação especial, o atendimento educacional especializado e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, - Seção 1 - 18/11/2011, Página 12, Brasília, 2011. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2011/decreto-7611-17-novembro-2011-611788-publicacaooriginal-134270-pe.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista; e altera o § 3o do art. 98 da Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - 28/12/2012, Página 2, Brasília, 2012. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2012/lei-12764-27-dezembro-2012-774838-publicacaooriginal-138466-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - Edição Extra - 26/6/2014, Página 1, Brasília, 2014. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - 7/7/2015, Página 2, Brasília, 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2015/lei-13146-6-julho-2015-781174-publicacaooriginal-147468-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, Seção 1 - 9/3/2016, Página 1, 2015. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2016/lei-13257-8-marco-2016-782483-publicacaooriginal-149635-pl.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Educação. **Ofício Nº 1379/2024/DPDI/SEB/SEB-M**. Orientações sobre o Atendimento Educacional Especializado (AEE) no âmbito do Programa Escola em Tempo Integral (ETI). Brasília, 25 de novembro de 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/institucionais/oficio-aee-na-eti.pdf. Acesso em: 20 nov. 2025.

CAPELLINI, Vera Lúcia Messias Fialho. **Avaliação das possibilidades do ensino colaborativo no processo de inclusão escolar do estudante com deficiência mental.** 2004. 300 f. Tese (Doutorado em Ciências humanas) - Universidade Federal de São Carlos. São

Carlos, 2004. Disponível em: https://repositorio.ufscar.br/handle/20.500.14289/2921. Acesso em: 20 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Lei Complementar nº 390, de 10 de maio de 2007. Reorganiza a estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado da Educação - SEDU e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Vitória, 11 maio 2007. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC3902007.html. Acesso em: 20 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Portaria nº. 974-S, de 02 de julho de 2008. Constitui o Grupo de Trabalho envolvendo representantes da SEDU/Central, Superintendências Regionais de Educação, Conselho Estadual de Educação e Universidade Federal do Espírito Santo, para proceder a elaboração de documento de diretrizes da educação especial na educação básica e profissional para as escolas públicas da rede estadual de ensino, como forma de garantir a efetivação da política pública e o direito à educação das pessoas que apresentam Necessidades Educacionais Especiais, na perspectiva da educação inclusiva. **Diário Oficial dos Poderes do Estado.** Vitória, 3 jul. 2008. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/visualizacoes/diario_oficial. Acesso em: 20 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Conselho Estadual de Educação. Resolução CEE/ES nº 2152/2010. Dispõe sobre a Educação Especial no Sistema Estadual de Ensino do Estado do Espírito Santo. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Vitória, 26 fev. 2010. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1PIgJKESVMsVR39W-1Z_7nbOfhcXBTJQL/view. Acesso em: 20 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes da Educação Especial na Educação Básica e Profissional para a Rede Estadual de Ensino**. Educação Especial: inclusão e respeito à diferença. Vitória, 2011. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Av3Pt4WfjHowJDlEPqO38u5coYqt0nwj/view. Acesso em: 20 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei nº 9.620, de 11 de janeiro de 2011. Altera a redação da Lei nº 8.958, de 18.7.2008. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 13 jan. 2011. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LO9620.html. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Conselho Estadual de Educação. Resolução CEE/ES nº 3.777/2014. Fixa normas para a Educação no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo, e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 13 maio 2014. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/15URnivs1N5TaB9d-2Drb-5SHeKw2J__CL/view. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Conselho Estadual de Educação. Resolução CEE/ES nº 5.077/2018. Revoga os artigos de nº 290 a 296 da Resolução CEE-ES nº 3.777/2014, no que dispõem sobre a organização da oferta da Educação Especial no Sistema de Ensino do Estado do Espírito Santo e dá outras providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 04 dez. 2014. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1Xm5TLu-8QNTNIejvtpeDwiOs1SN34JriA/view. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Lei 10.382, de 24 de junho de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação do Espírito Santo - PEE/ES, período 2015/2025. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 25 jun. 2015. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/arquivo/documents/legislacao/html/10.382.htm. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 4502-R, de 19 de setembro de 2019. Altera a estrutura organizacional e transforma cargos de provimento em comissão e funções gratificadas na Secretaria de Estado da Educação - SEDU, sem a elevação da despesa fixada. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 20 set. 2019. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/4502-2019.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Portaria nº 148-R, de 17 de junho de 2021. Normatiza a criação e o funcionamento dos Núcleos Estaduais de Apoio Pedagógico à Inclusão Escolar - NEAPIEs, e demais providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**. Vitória, 18 jun. 2021. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/12mCpBSPdhkugow6-i_4gDYHLfmFLwRhg/view. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Portaria nº 132-R, de 13 de junho de 2022. Cria Núcleos Estaduais de Apoio à Inclusão escolar - NEAPIEs nas Superintendências Regionais de Educação do estado do Espírito Santo listadas no Anexo Único desta Portaria. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 14 jun. 2022. Disponível em: https://sedu.es.gov.br/Media/sedu/pdf%20e%20Arquivos/132-R--Cria%20Núcleos%20Estaduais%20de%20Apoio%20à%20Inclusão%20Escolar%20-%20NAPIEs%20-%202021-GV7CVP.pdf. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Termo de Cooperação Técnica nº 073/2022.** Realização de parceria criada entre a Secretaria de Estado da Educação e a Secretaria de Estado de Saúde, visando a oferta de atendimento educacional em regime hospitalar e ambulatorial aos estudantes matriculados na educação básica em tratamento hospitalar por tempo prolongado. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 24 ago. 2022. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/7352. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Portaria nº 001-R, de 03 de janeiro de 2023. Estabelece normas para a contratação e a atuação de profissional de apoio escolar (cuidador) para estudantes com deficiência e/ ou Transtorno do Espectro Autista, matriculados nas escolas da rede pública estadual do Espírito Santo, em caso de comprovada necessidade. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 04 jan. 2023. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/7713. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Decreto nº 5588-R, de 29 de dezembro de 2023. Altera a estrutura organizacional básica e transforma cargos de provimento em comissão no âmbito da Secretaria de Estado da Educação - SEDU, sem elevação da despesa fixada. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 02 jan. 2024. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/8706. Acesso em: 28 nov. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. Portaria nº 107-R, de 25 de abril de 2024. Institui o novo Sistema Estadual de Gestão Escolar - SEGES e define regras e procedimentos para o uso do Diário de Classe Digital, no âmbito das unidades escolares da rede pública estadual de ensino do Espírito Santo e demais providências. **Diário Oficial dos Poderes do Estado**, Vitória, 26 abr. 2024. Disponível em: https://ioes.dio.es.gov.br/portal/edicoes/download/9043. Acesso em: 28 nov. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17 ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.

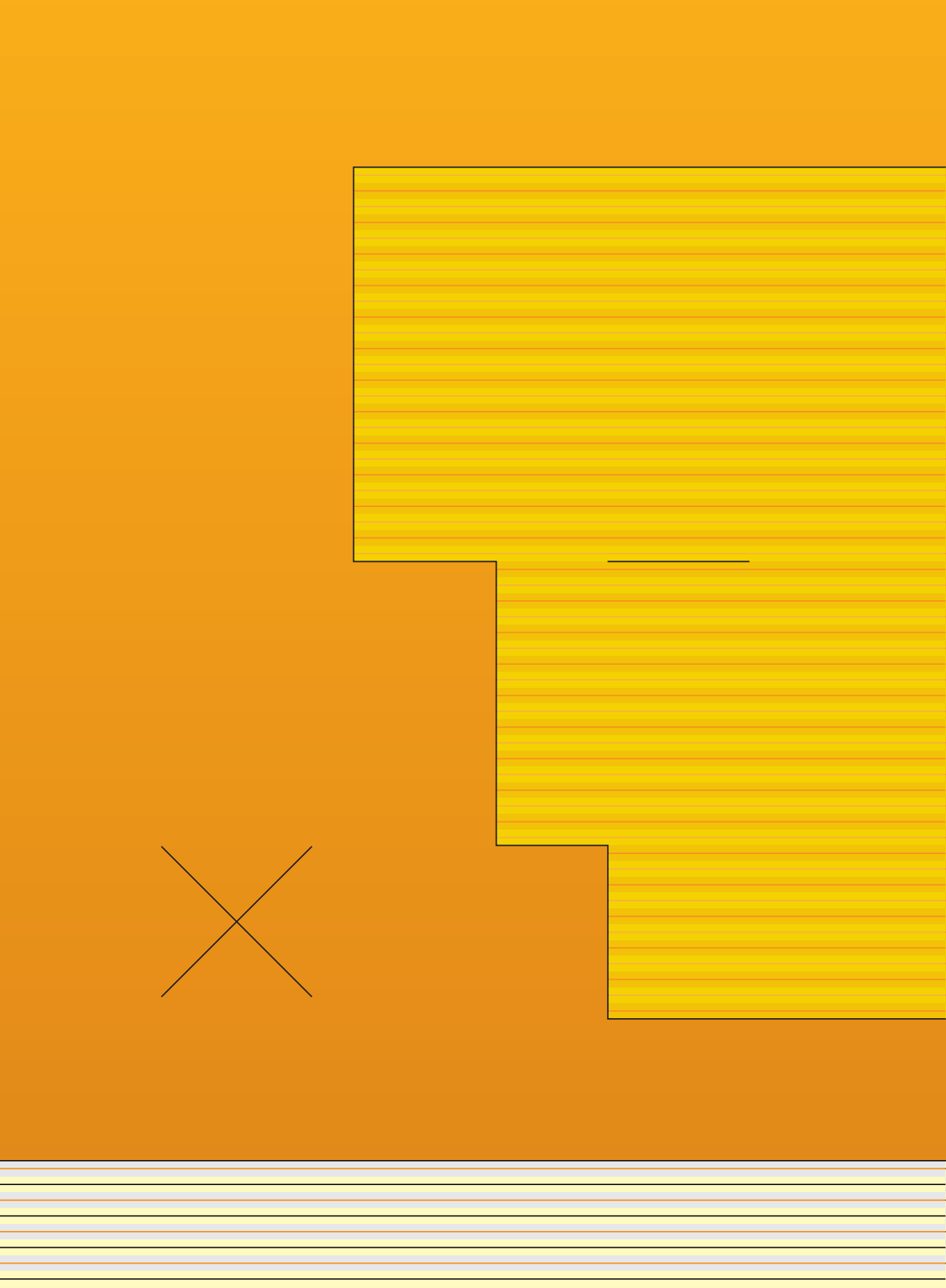
INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo escolar da educação básica 2008**: sinopse estatística da educação básica 2008. Brasília, DF: Inep 2008.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Resumo técnico do Estado do Espírito Santo**: censo escolar da educação básica 2021. Brasília, DF: Inep, 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Glossário da educação especial**: censo escolar 2024. Brasília, DF: Inep, 2024.

NOTAS

1 Capacitismo (em inglês: ableism) é a discriminação e o preconceito social contra pessoas com alguma deficiência. O conceito foi introduzido no Brasil em 2016 pela antropóloga Anahi Guedes de Mello para se referir à discriminação por motivo de deficiência (Mello, 2019). Até então, a discriminação contra esse público sequer tinha nome.



Luzia Folador Dominicini Berger
Alessandra Ribeiro Alves
Andréa Guzzo Pereira

Tessituras com a educação de jovens e adultos da rede estadual do Espírito Santo: Da garantia do direito a vidas transformadas

Luzia Folador Dominicini Berger

Licenciada em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Colatina. Mestra em Ensino de Humanidades pelo Instituto Federal do Espírito Santo; Professora e Pedagoga da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo. Gerente de Educação de Jovens e Adultos na Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

Alessandra Ribeiro Alves

Licenciada em Língua Portuguesa e Literatura de Língua Portuguesa pela Universidade Federal do Espírito Santo. Especialista em Relações Étnico-raciais Afro-brasileira pela Universidade Federal do Espírito Santo. Professora de Língua Portuguesa da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo. Subgerente de Educação de Jovens e Adultos na Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

Andréa Guzzo Pereira

Licenciada em Pedagogia pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Colatina; Especialista em Ensino Médio Integrado à Educação Profissional Técnica de Nível Médio pelo Instituto Federal do Espírito Santo. Pedagoga da Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo. Subsecretária de Estado da Educação Básica e Profissional na Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo.

"A teoria sem a prática vira verbalismo, assim como a prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade". (Freire, 1989, p. 67)

1. BREVE INTRODUÇÃO

A Gerência de Educação de Jovens e Adultos, no âmbito da Rede Estadual do Espírito Santo, foi instituída em 20 de setembro de 2019, por meio do Decreto nº 4.502-R, com o objetivo central de planejar, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar a ampliação do acesso e das condições de permanência de jovens e adultos na escola.

Esse marco na história da Educação de Jovens e Adultos (EJA) capixaba reafirma o compromisso com a efetivação de políticas públicas voltadas a jovens, adultos e idosos, assegurando o direito constitucional à educação e promovendo a inclusão social.

O trabalho desenvolvido pela Gerência de Educação de Jovens e Adultos tem sido orientado pela perspectiva freiriana de educação, pautada no respeito e na valorização dos estudantes, de suas experiências, saberes, fazeres, sentires e quereres. Consideram-se, ainda, suas necessidades relacionadas ao trabalho e às responsabilidades familiares, frequentemente marcadas por rotinas que restringem as possibilidades de tempo livre e, em muitos casos, dificultam o acesso e a permanência na escola.

O tempo, na EJA, constitui uma categoria fundamental a ser considerada no planejamento e na organização da oferta. Para os sujeitos da EJA, o tempo é escasso diante das múltiplas responsabilidades assumidas por trabalhadores e trabalhadoras. O "raiar do dia" para jovens, adultos e idosos inicia-se muito cedo, antes mesmo do nascer do sol, e se encerra após uma intensa jornada laboral, que se desdobra entre o trabalho na rua e os afazeres domésticos.

Esse tempo, poetizado por Mário Quintana, transforma-se na vida cotidiana como "[...] dever que nós trouxemos para fazer em casa" (Quintana, 2015, p. 79). E esse tempo, mesmo nos limitando, inspirou-nos a transformar a "[...] teoria em ação criadora e transformadora" (Freire, 1989).

O presente texto tem como objetivo principal relatar as ações desenvolvidas no âmbito da Gerência de Educação de Jovens e Adultos,

bem como apresentar seus resultados, avanços e desafios ao longo dos últimos oito anos.

2. AS DIFERENTES FORMAS DE OFERTA: OS SUJEITOS DA EJA COMO PONTO DE PARTIDA

Como já afirmado, os sujeitos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) possuem singularidades que precisam ser respeitadas na organização da oferta, de modo que suas necessidades sejam efetivamente atendidas. Na Rede Estadual de Ensino do Espírito Santo, a população jovem, adulta e idosa é composta por diferentes perfis, conforme apresentado na imagem a seguir (Figura 1).

Figura 1 - Sujeitos da EJA Capixaba



Fonte: Diretrizes Curriculares da EJA (2024).

Para atender a essa diversidade, a oferta da modalid)ade EJA está organizada da seguinte forma:

— **EJA Noturna**: principal oferta da Rede Estadual, hoje presente em 164 escolas (Seges, 2025-2). Funciona presencialmente, de segunda a sexta-feira, com três aulas diárias, além do Projeto

Integrador de Pesquisa e Articulação com o Território (Pipat). Atende sobretudo trabalhadores e trabalhadoras que conciliam longas jornadas laborais com os estudos, constituindo-se como uma política estratégica para garantir o direito à educação a jovens, adultos e idosos que não puderam concluir a escolarização na idade regular. A organização curricular busca articular os conhecimentos escolares às experiências de vida, ao território e às práticas socioculturais dos estudantes, fortalecendo a aprendizagem significativa e a permanência na escola.

- **EJA Diurna Seja+**: implantada em 2021, apresenta organização curricular diferenciada para atender ao público mais jovem. Ocorre presencialmente, de segunda a sexta-feira, com cinco aulas diárias, além dos componentes integradores Práticas e Vivências Integradoras I (Linguagens e Ciências Humanas) e Práticas e Vivências Integradoras II (Ciências da Natureza e Matemática), ofertados na modalidade a distância. Atualmente, está presente em 15 escolas (Seges, 2025-2).
- **EJA Profissional**: implantada em 2020, integra a EJA com cursos técnicos e de qualificação profissional. É ofertada nos turnos diurno e noturno, de forma presencial, e conta com 50 escolas distribuídas em 23 municípios (Seges, 2025-2). A proposta dialoga com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional e Tecnológica e com a concepção de educação integral, ao promover o desenvolvimento de competências técnicas, científicas e socioculturais. Além disso, busca ampliar as oportunidades de empregabilidade e geração de renda, contribuindo para a autonomia dos estudantes e para a redução das desigualdades sociais historicamente vivenciadas por jovens, adultos e idosos trabalhadores.
- **Centros e Núcleos de Educação de Jovens e Adultos (Ceeja e Neeja)**: essa organização flexível possibilita que jovens, adultos e idosos conciliem estudo, trabalho, responsabilidades familiares e outras demandas cotidianas, constituindo-se como uma alternativa fundamental para aqueles que não conseguem frequentar a escola em horários fixos. Atualmente, são 49 unidades, sendo 4 centros e 45 núcleos (Sistema de Controle Acadêmico, 12/12/2025). Dialoga com os princípios da educação ao longo

da vida e com a perspectiva de equidade, ao reconhecer as trajetórias interrompidas e os diferentes ritmos de aprendizagem, garantindo condições reais de acesso, permanência e conclusão da escolarização.

- **Educação em Prisões**: oferta presencial da EJA em 33 unidades prisionais, por meio de 7 Escolas Referência e 3 Escolas Exclusivas1, em parceria com a Secretaria de Estado da Justiça (Sejus). A oferta está alinhada às Diretrizes Nacionais para a Educação em Prisões e ao Plano Estadual de Educação, assegurando o direito à escolarização como política pública de inclusão, ressocialização e garantia de direitos. A organização pedagógica considera as especificidades do contexto prisional, respeitando os tempos, espaços e protocolos de segurança, e busca promover processos educativos que contribuam para a construção de novos projetos de vida, para o fortalecimento da autonomia e para a ampliação das possibilidades de reinserção social.
- **Educação Escolar na Socioeducação**: oferta presencial da EJA e do ensino fundamental e médio regular nas unidades socioeducativas do Espírito Santo, atendendo adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas em meio fechado. A escolarização ocorre em unidades de internação provisória e de internação, por meio de 3 escolas referência e uma escola própria, em parceria com o Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (Iases).
- **EJA Campo**: oferta presencial da EJA em 33 escolas localizadas no campo, nas Superintendências Regionais de Educação de Cachoeiro de Itapemirim, Linhares, Nova Venécia e São Mateus. O atendimento *in loco* é realizado pelos Neejas Padre Josimo (Nova Venécia) e Paulo Damião Tristão Purinha (Linhares), que desenvolvem ações articuladas ao território, garantindo flexibilidade de tempos e espaços, bem como a integração entre trabalho, cultura, saberes tradicionais e escolarização. A oferta dialoga com as Diretrizes Operacionais para a Educação Básica nas Escolas do Campo e reafirma o compromisso com uma educação contextualizada, emancipatória e socialmente referenciada.
- **EJA Indígena**: oferta presencial na EEEFM Caieiras Velha, na comunidade indígena de Caieiras, em Aracruz, com organização

curricular específica que assegura os princípios da Educação Escolar Indígena, assegurando o respeito às identidades étnicas, às línguas maternas, às práticas socioculturais e aos modos próprios de aprender e ensinar. Essa oferta dialoga com as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Indígena e com a luta histórica dos povos originários pelo direito a uma educação específica, diferenciada, intercultural, bilíngue e comunitária, fortalecendo a autonomia e a preservação dos territórios e saberes tradicionais.

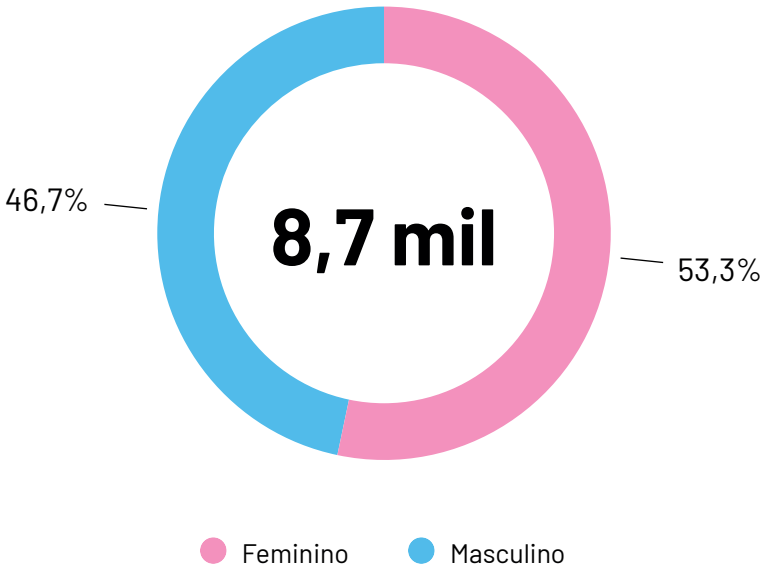
— **EJA Quilombola**: oferta da EJA em comunidades quilombolas, por meio do atendimento *in loco* vinculado aos CEEJAs. Essa modalidade considera as especificidades socioculturais das comunidades remanescentes de quilombos, reconhecendo seus modos de vida, suas formas de organização comunitária e suas práticas produtivas e culturais. A oferta está alinhada às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Escolar Quilombola e ao compromisso de reparação histórica, garantindo o direito à educação em consonância com a identidade étnico-racial, a memória coletiva e a valorização das lutas quilombolas por território, dignidade e justiça social.

3. PERFIL DOS ESTUDANTES DA EJA

A compreensão do perfil dos estudantes da Educação de Jovens e Adultos é fundamental para o planejamento de políticas educacionais que respondam às necessidades reais desse público. A seguir, apresentamos dados referentes a gênero, raça/cor e faixa etária na EJA da Rede Estadual do Espírito Santo, evidenciando como marcadores sociais historicamente estruturantes — como desigualdades de gênero, raciais e geracionais — influenciam o acesso, a permanência e as trajetórias escolares dos sujeitos da modalidade.

No que tange ao gênero, na EJA presencial, 62,5% dos estudantes se declaram do sexo masculino e 37,5% do sexo feminino, conforme evidenciado a seguir (Figura 2).

Figura 2 - Matrículas por gênero

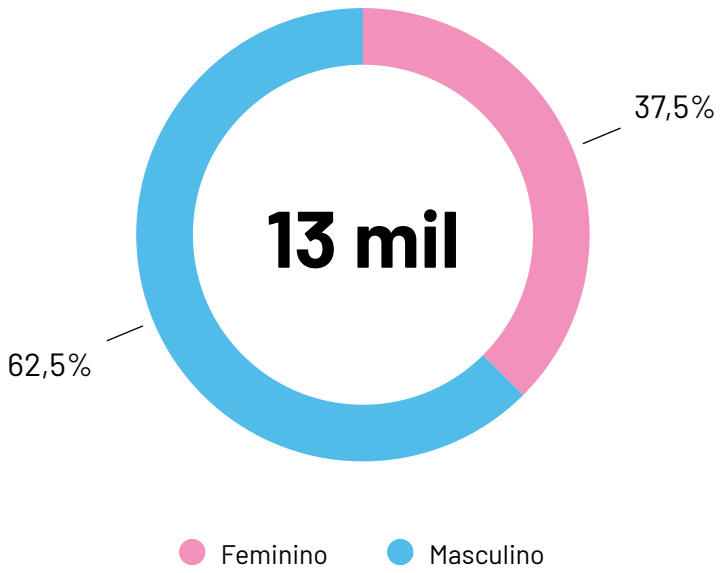


Fonte: Seges (2025).

Essa diferença significativa na participação entre homens e mulheres na EJA presencial está diretamente relacionada às desigualdades de gênero historicamente construídas na sociedade brasileira. As mulheres, sobretudo as mulheres negras e das classes populares, acumulam múltiplas jornadas: o trabalho remunerado, o trabalho doméstico e o cuidado com filhos, idosos e pessoas com deficiência — atividades que, em sua maioria, não são compartilhadas ou reconhecidas socialmente.

A ausência de rede de apoio, a sobrecarga do cuidado e a rigidez dos horários escolares tornam mais difícil a permanência das mulheres na EJA presencial. Em muitos casos, elas precisam priorizar responsabilidades familiares em detrimento da continuidade dos estudos, o que explica a maior procura pelas ofertas flexíveis dos Ceeja e Neeja. Assim, os dados de gênero na EJA presencial revelam não apenas uma estatística, mas a materialização das desigualdades estruturais que atravessam a vida das mulheres e impactam diretamente seu direito à educação.

Figura 3 - Matrículas por gênero nos Centros e Núcleos de Educação de Jovens e Adultos



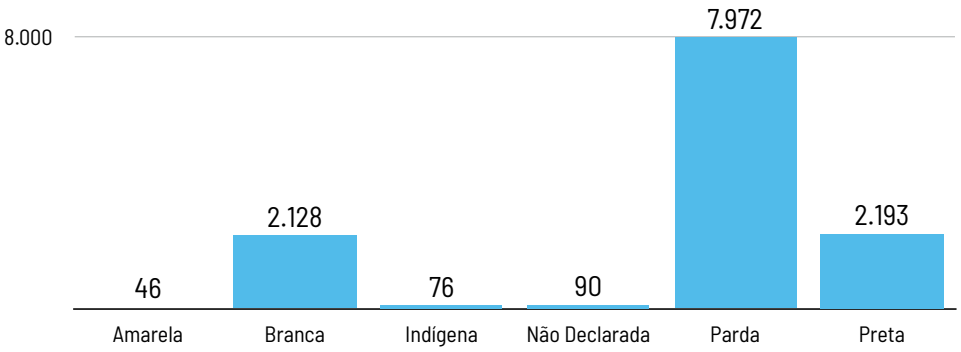
Fonte: Sistema de Controle Acadêmico, 12/12/2025.

Nessa modalidade (figura 3), observa-se predominância feminina (53,3%), possivelmente devido à flexibilidade da oferta, que não exige tempos rígidos de estudo. Assim, as mulheres podem organizar sua rotina conforme suas necessidades, conciliando trabalho, atividades domésticas e responsabilidades familiares.

Quando consideramos raça/cor, a EJA é composta por pessoas jovens, adultas e idosas que não concluíram seus estudos na idade considerada convencional. Trata-se de um público historicamente marcado pela exclusão das políticas públicas, resultado da profunda desigualdade social brasileira, herança de um sistema colonizador que privilegiou as elites.

Esses jovens, adultos e idosos de hoje, em sua grande maioria, são descendentes diretos dos negros escravizados de ontem — sujeitos a quem foram negados direitos fundamentais, como educação, moradia, alimentação e dignidade. A Figura 4 evidencia o quanto ainda é necessário avançar na universalização da educação para todos e todas, independentemente de raça/cor ou classe social.

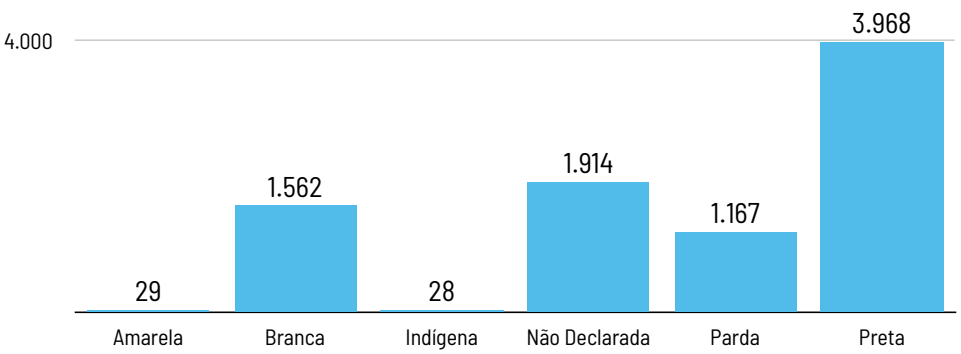
Figura 4 - Matrículas por raça/cor – EJA Presencial



Fonte: Seges (2025).

Análise semelhante pode ser observada nos dados dos Ceeja e Neeja, conforme figura 5.

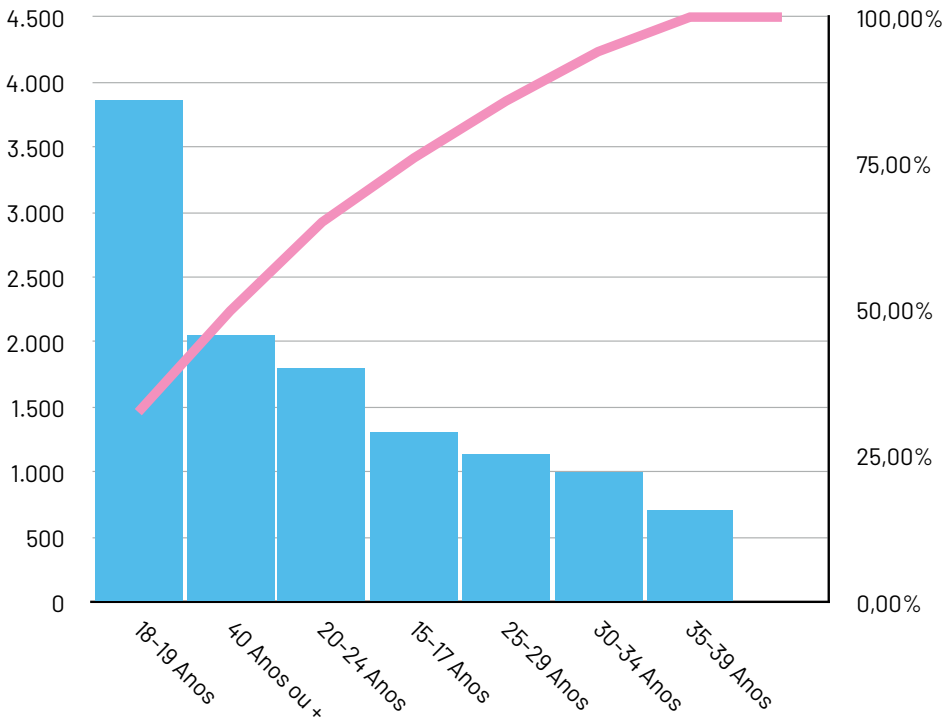
Figura 5 - Matrículas por raça/cor



Fonte: Sistema de Controle Acadêmico (2025).

No que concerne ao perfil etário dos estudantes da EJA, assim como no cenário nacional, predominam jovens de 18 e 19 anos, seguidos por pessoas com 40 anos ou mais. Entretanto, ao somarmos os estudantes de 15 a 29 anos, observa-se que a maioria das matrículas é composta por jovens. Tendência semelhante ocorre nos Ceeja e Neeja. A Figura 6 apresenta o perfil etário da EJA presencial.

Figura 6 - Recorte etário da EJA presencial no Espírito Santo

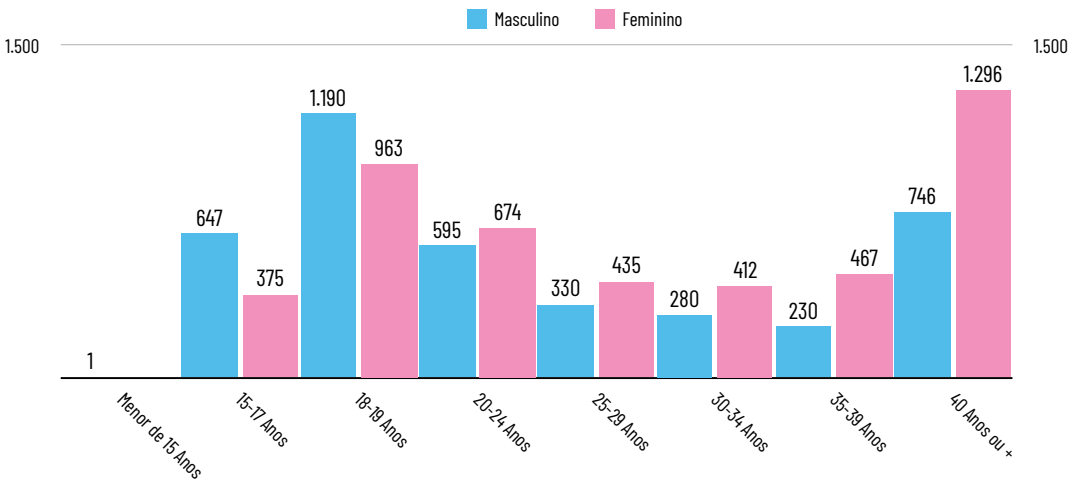


Fonte: Seges (2025).

Como podemos identificar no gráfico acima, assim como no território nacional, o perfil etário predominante na EJA é de jovens com 18 e 19 anos, seguido de pessoas com 40 anos ou mais. Entretanto, se somarmos o quantitativo de estudantes de 15 a 29 anos, teremos, em sua grande maioria, matrículas de jovens na EJA.

Situação similar pode ser detectada na EJA ofertada pelos CEEJAs e Neejas, como podemos perceber na Figura 7.

Figura 7 - Matrículas por idade e gênero – EJA ofertada nos Ceeja e Neeja



Fonte: Sistema de Controle Acadêmico/12/12/2025

4. AS TESSITURAS DA EJA: CONSTRUÇÃO COLETIVA E EDUCAÇÃO EMANCIPATÓRIA

A organização das ofertas da EJA foi planejada considerando seus sujeitos. Para isso, a equipe da Gerência de EJA construiu tessituras a partir de rodas de conversa com estudantes, professores e equipes gestoras de todo o território capixaba. Foram muitas andanças, encontros, diálogos e travessias, buscando entrelaçar pontos de vista, escutar ideias e proposições, incorporar sugestões, ressignificar conceitos e rever posições.

As tessituras traduzem uma construção coletiva, fundamentada nos princípios da educação popular. Assim como a vida, essa composição precisa ser continuamente revisitada a partir de novas escutas e diálogos. O tecido do Currículo da EJA resultou em uma proposta de educação emancipatória que articula educação e cultura, educação e território, educação e trabalho, educação e moradia, educação e segurança alimentar, e educação e sustentabilidade — reconhecendo que o direito à educação é indissociável dos demais direitos sociais. As telas tecidas acolhem os modos de conhecer, ser e viver dos povos do campo e das cidades, articulando saberes experienciais aos saberes escolares.

Reconhecemos que os conhecimentos que os estudantes constroem em suas relações com a comunidade, o trabalho e a família podem constituir pontos de partida para a apropriação de conhecimentos científicos, num processo de reflexão–ação–reflexão que eleva a consciência histórica dos sujeitos (Freire, 2019).

As tessituras do Currículo da EJA acolhem:

- mulheres que sofreram violências e tiveram seus estudos interrompidos;
- adolescentes e jovens que abandonaram a escola e não foram protegidos por suas famílias;
- trabalhadores que precisaram escolher entre o "boleto" e o "boletim";
- pessoas privadas de liberdade que retomam os estudos no cárcere;
- pessoas não alfabetizadas que carregam o peso simbólico da caneta mais que o da enxada;
- pessoas com deficiência que não tiveram acesso à escola regular;
- juventudes negras historicamente condenadas à violência e ao extermínio;
- população LGBTIQIAP+, alvo de violências simbólicas e físicas;
- povos do campo, indígenas e quilombolas, em suas lutas históricas em favor de seus territórios e culturas;• trabalhadores urbanos que estudam após longas jornadas;
- pessoas em situação de rua, invisibilizadas nos becos, vielas e calçadas, nas ruas frias, no asfalto quente.

Essas tessituras acolhem sujeitos historicamente decretados "sem humanidade" e, portanto, sem lugar nos tempos e espaços escolares (Arroyo, 2020).

Ao longo desses anos, as tessituras construídas afirmam que não há "idade certa" para estudar, que diferentes gerações podem aprender juntas e que o conhecimento amplia a consciência crítica, permitindo compreender e enfrentar situações de opressão (Freire, 2019).

5. RELATOS QUE SE TRADUZEM EM ESPERANÇA

Segundo dados do Sistema de Gestão Escolar (SEGES), entre 2019 e o primeiro semestre de 2026 foram ofertadas, semestralmente, mais de 500.000

(quinhentas mil) vagas para a modalidade EJA presencial, resultando em mais de 300.000 matrículas efetivadas. Nos Centros e Núcleos de Educação de Jovens e Adultos, até 13 de dezembro de 2025, conforme o Sistema de Controle Acadêmico (SCA), contabilizamos mais de 50.000 matrículas.

Coadunamos com Freire (2016) ao afirmar que "[...] a educação não transforma o mundo. Educação muda as pessoas. Pessoas transformam o mundo" (p. 84). Assim, compreendemos que as pessoas jovens, adultas e idosas que passaram por nossas escolas ao longo desses anos tiveram suas vidas profundamente transformadas. Mais do que celebrar números, desejamos celebrar trajetórias. Exaltamos cada sujeito que enfrentou seus medos, superou impedimentos e transformou as pedras do caminho em degraus para alcançar o tão sonhado certificado.

Não se trata de romantizar histórias marcadas por ausências, desigualdades e interrupções, mas de reconhecer as possibilidades que a educação ainda oferece em uma sociedade meritocrática, excludente e profundamente desigual. A EJA, nesse contexto, constitui-se como espaço de reconstrução de dignidades, de retomada de projetos de vida e de afirmação de direitos historicamente negados.

Ao longo dos movimentos de tessitura construídos nesses oito anos, ouvimos relatos que expressavam dores, resistências, conquistas e alegrias. Na convivência escolar, nos processos de aprendizagem e no compartilhamento dos desafios cotidianos, os estudantes ressignificaram suas experiências e transformaram suas dores em boniteza, que, como nos lembra Freire (1992), se traduz em esperança.

Para dar ainda mais sentido a este texto e valorizar os estudantes e professores da EJA — protagonistas na construção das tranças, laços e nós dessas tessituras —, apresentamos, a seguir, alguns relatos que representam nossos principais sujeitos: educandos e educadores das diferentes escolas e formas de oferta da modalidade.

> Quando eu saio da cela para dentro da escola, ali começa o meu bom dia (Estudante privada de liberdade - 25 anos fora da escola).

> Meu marido não me deixava ir para a escola. Com a pandemia, passei a receber as atividades não presenciais em casa. Isso me incentivou a procurar o Neeja, pegar os materiais, estudar em casa e voltar para fazer as provas. Hoje consegui me formar; estou muito

emocionada, pois esse era meu maior sonho (Estudante do Neeja). Na escola da rua, eu não tinha paciência para aguardar atendimento do professor. Aqui, o professor atende imediatamente (Estudante privada de liberdade).

O Pipat, para nós, foi uma coisa inovadora. Aprendemos muitas coisas diferentes, que nunca tínhamos ouvido falar... A aula que mais me chamou a atenção foi sobre território. Vimos coisas que precisam melhorar em nosso bairro, a valorizar o que nosso bairro ou região recebe, as melhorias que vêm com tanto esforço, e essa valorização se dá a partir da educação e da conscientização. Com o Pipat, descobrimos que muitos serviços, os quais nem imaginávamos, são ofertados nos postos de saúde (UBS). Nos aproximamos mais dos professores; em nossos encontros, fizemos amigos em virtude da interação. Falamos muito sobre o meio ambiente: como preservar e cuidar da natureza. Em nossa aula prática, andamos pelo bairro e vimos lixos jogados no chão. Quando chove, os lixos trazem consequências, como as doenças infecciosas, por exemplo, a leptospirose, os alagamentos, as ruas esburacadas, calçadas com desnível, pracinhas com coisas destruídas ou parcialmente quebradas (Estudante da EJA noturna).

A EJA mudou minha visão sobre a educação. Eu compreendi que a educação popular precisa inspirar o ensino regular. Só assim teremos uma educação libertadora (Formador Regional do Pacto EJA).

Lá fora, eu quis comprar o diploma; achei que isso fosse suficiente e que resolveria o problema. Hoje, eu consigo fazer uma redação, e isso é muito importante (Estudante privada de liberdade).

Na rua, não consegui estudar; preferi sair para "fazer arte". Além disso, lá fora a prioridade era o trabalho (Estudante privada de liberdade).

Mesmo em tempos tão conturbados como os que vivemos hoje, o PIPAT nos deu a oportunidade de ampliarmos os nossos hori-

zontes e enxergar possibilidades de um novo modo de ensinar e encantar, promovendo uma união maior entre comunidade escolar, comunidade estudantil e as comunidades do entorno da escola, dando à instituição de ensino um papel integrador maior ainda do que já tínhamos. A experiência permitiu entender como a comunidade escolar, com estas práticas, se sente parte do processo, em que ocorrerá a valorização do trabalho coletivo e amplia a visão de cidadania (Professor do Pipat).

O Pipat é um projeto que envolve, de fato, a comunidade. Um projeto que com certeza trará frutos. Obviamente, trabalhar com esse projeto, no início, trouxe muitos desafios e expectativas, tanto para os alunos como para os professores. É um projeto que foi se desenrolando à medida que os encontros com os alunos foram acontecendo. O maior desafio mesmo desse projeto, em sua aplicação, se deu devido ao período de pandemia, em que o contato com os alunos se tornou muito restrito e as aglomerações não podiam acontecer. Isso dificultou bastante o desenvolvimento das atividades, mas nada que impedisse de acontecerem, pois os alunos foram construindo conhecimentos e ganhando segurança ao longo do desenvolvimento das atividades, assim como nós, os professores, que, de início, estávamos muito ansiosos, mas, no desenvolvimento das atividades, fomos nos encontrando. As formações que tivemos sobre o Pipat foram importantes, pois nelas podíamos aproveitar para dialogar sobre experiências entre outras escolas e diferentes colegas. Gratificante e orgulhoso por ser pioneiro nesse projeto em minha escola e em minha cidade. Parabéns aos desenvolvedores (Professor do Pipat).

Gostaria de exercer a profissão de advogada, mas sei que, quando sair daqui, o trabalho possível seria de técnica em enfermagem, pois o curso demora menos tempo e eu poderia dedicar mais tempo à minha filha (Estudante privada de liberdade).

Através da implantação do projeto, foi possível fazer um mapeamento das comunidades; esse mapeamento possibilitou nos

aproximar da realidade de nossos alunos, fazendo com que tivéssemos um olhar diferenciado para a realidade de cada um. O Pipat nos possibilitou aprimorar nossos conhecimentos e melhorar nossas práticas pedagógicas, para que pudéssemos compreender e aplicar à realidade desse grupo específico, que são os alunos da EJA (Professor do Pipat).

O Pipat apresenta uma proposta pedagógica que supera a Pedagogia Tradicional. Ele nos permite refletir a realidade em que vivem muitos alunos; [...]. Portanto, a meu ver, uma educação voltada para o futuro será sempre uma educação contestadora, que supera os limites impostos pelo sistema e pelo mercado (Professor da EJA).

Aprendi a ler com 45 anos. Meu orgulho é estar na 8ª etapa (Estudante da EJA).

A inclusão dos novos componentes curriculares, como o Mundo do Trabalho e suas Tecnologias e o Projeto Integrador de Pesquisa e Articulação com o Território (PIPAT), nos permite valorizar experiências dos estudantes nos diferentes componentes curriculares. Isso agrega valor à produção acadêmica dos alunos. A formação sobre o Pipat está nos possibilitando entender o porquê de conhecer o território no qual os estudantes estão inseridos. Entender sobre a territorialidade dos estudantes é de extrema importância para a construção da identidade dos indivíduos e para que eles estejam capacitados a participar de forma social, ambiental, econômica, política, histórica e cultural no ambiente onde residem. A proposta de realizarmos esse reconhecimento territorial, mesmo na modalidade remota, foi se materializando pelo registro fotográfico e relatos dos estudantes. Nas aulas iniciais, conseguimos perceber que alguns alunos ainda não tinham o sentimento de pertencimento no seu espaço. O Pipat consegue extrapolar o lugar comum enquanto disciplina, mostrando que o estudante é capaz de produzir, evoluir, cuidar do seu bairro e desfrutar do que ele tem a oferecer e, ainda, continuar os estudos através do ensino profissionalizante ou superior. Nesse sentido, devemos priorizar o trabalho

pedagógico no que diz respeito a incentivar a formação do aluno como ser que possui uma história, que produz cultura e que deve ser valorizada, sendo o ponto de partida para transformar o modo de ensinar e aprender. É preciso romper com a perspectiva da disciplina enquanto compartimentos que trabalham temas isolados, mudando o foco para a adoção de eixos geradores com práticas de ensino interdisciplinares, produzindo de forma coletiva e crítica o conhecimento escolar. Essa forma de ensino consegue desenvolver as potencialidades do aluno trabalhador que foi expropriado do acesso ao processo educativo no período correto (Professora do Pipat).

Não consigo mais me ver sem a escola (Estudante da EJA).

A formação oferecida pela Sedu/Geeja, em parceria com o Cefope, aos docentes que iniciaram a disciplina Projeto Integrador de Pesquisa e Articulação com o Território (Pipat), que passou a integrar a organização curricular da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no estado do Espírito Santo, foi relevante para o processo de aprendizagem do professor no que se refere aos princípios da EJA e à introdução da proposta metodológica do Pipat. Cada encontro contou com a apresentação de um relato de experiência, guiado por um docente da rede estadual que já estava realizando as atividades com o Pipat em suas respectivas escolas. Ao final do curso de formação, foi possível compreender o percurso formativo proposto, a partir da intervenção na realidade dos estudantes. O processo formativo do curso foi imprescindível para enriquecer e dinamizar as possibilidades de atuação do professor ao longo da disciplina PIPAT. De maneira geral, foi possível compreender melhor o universo dos meus estudantes e as possibilidades de atuação no território em que eles atuam. Saliento que participei de todos os encontros, fiz anotações relevantes e considero o momento fundamental para o enriquecimento da prática pedagógica na minha atuação docente, como professora de Pipat e Sociologia (Professora da EJA).

Na escola, imaginamos um novo mundo, esquecemos que estamos na cadeia, diferente da cela em que fico presa. A escola é lugar de aprendizado e imaginação (Estudante privada de liberdade).

Todo o momento formativo, somado aos relatos de experiências apresentados e dialogados na formação do Pipat, foi extremamente significante para minha formação tanto pessoal como profissional, pois pude, através das trocas de conhecimentos, adquirir diversos conhecimentos, que pude, ao longo dessa trajetória, começar a trazer para a comunidade escolar. Pretendo, com essa formação, projetar e inovar diversos projetos escolares para compartilhar esse relevante aprendizado (Professora da EJA).

A modalidade EJA é uma política pública de grande importância para o atendimento aos estudantes que, por motivos diversos, abandonaram seus estudos. O público, em geral, é extremamente diverso, com faixas etárias distintas e com motivações diversas. Para atender a essa diversidade e aprimorar seu aprendizado, a Sedu desenvolveu o Projeto Integrador de Pesquisa e Articulação do Território (Pipat). Esse componente curricular visa apresentar aos estudantes uma forma de pesquisa e atender às suas necessidades e anseios. Uma forma de engajar os educandos à sua territorialidade. Diante de desafios tão bem elaborados e de formações de rara profundidade, que me aguilhoa profundamente, sinto-me motivado a aprofundar meus estudos nessa área. Tenho a certeza de que as formações foram, mais do que uma presença de rotina, tornaram-se uma oportunidade rara de aprimoramento do conhecimento sobre os temas trabalhados. Por fim, aguardo a oportunidade de participar de novas formações com a mesma temática (Professor da EJA).

Hoje me encontro cumprindo pena, com muita saudade dos meus familiares, pois moram distante desta cidade e não conseguem vir me visitar. Aos 47 anos de idade, estou vivendo uma experiência muito importante, que me fez e está fazendo muito bem. Cursei o 3º ano do ensino médio numa prisão. Foram momentos que me deixaram forte, e o relógio parecia andar ao contrário dos momentos em que me encontro em uma cela

fria, com grades e um chapão de ferro (Estudante privada de liberdade).

Eu incentivei cada um e cada uma. Telefonei, insisti, acompanhei cada momento de desânimo e não deixei que desistissem. Teve um jovem de 17 anos, trabalhador do campo, que vinha com o pai. Transitavam cerca de 62 km para chegar até a escola. Vinham de moto. No dia da formatura, o pai estava com seu filho comemorando a conclusão do ensino fundamental. Agora é partir para o ensino médio. A matrícula já está feita (Pedagoga de Neeja).

Viver é a coisa mais importante da vida. Trabalhei durante muito tempo e não consegui terminar meus estudos. Daí, aproveitei e retornei para a escola com 84 anos para fazer o ensino médio no Ceeja. Concluí, fiz o Enem e passei para o curso de Gemologia na UFES. Hoje, com 85 anos, estou no ensino superior e digo para os mais jovens: "não perca tempo, estude. Aproveite a oportunidade" (Estudante do Ceeja, cursando o ensino superior na UFES).

Há coisas que não podem ser ditas, não é minha senhora? Mas hoje, depois de um tempo de convivência na escola, quero falar (Estudante, vítima de violência doméstica, acolhida pela equipe EJA de uma escola da rede estadual de ensino).

A rua, outrora um caminho de esperança, hoje reflete as duras realidades de uma comunidade negligenciada. O chão de terra batida, marcado por buracos e irregularidades, é um espelho da falta de infraestrutura básica. Em dias de chuva, transforma-se em lamaçal intransitável, isolando ainda mais os moradores (Estudante de uma comunidade periférica).

A EJA mudou minha carreira ao me mostrar a força transformadora da educação na vida de quem busca uma segunda chance, renovando minha paixão por ensinar. Ao lidar com a diversidade e os desafios dos alunos adultos, desenvolvi novas metodologias e uma visão mais inclusiva e democrática do ensino. Hoje, sou uma educadora mais completa e realizada, pois compreendi que o conhecimento é a chave para a dignidade e a cidadania em qualquer idade (Professora, atuando como gestora de uma escola de EJA da Rede Estadual).

> Na escola da rua, ninguém olhava para mim. Aqui, pelo menos, eu tenho professores que me ajudam. Mesmo na tranca, consegui retomar meus estudos (Estudante da Educação Escolar na Socioeducação).

Os relatos apresentados expressam o foco e o propósito dos estudantes da EJA, bem como o comprometimento dos profissionais que atuam nas escolas da Rede Estadual do Espírito Santo. Embora simbólicas, essas narrativas são profundamente representativas e evidenciam o caráter transformador da educação na vida de jovens, adultos e idosos que retomam seus estudos.

Que esses relatos possam anunciar a esperança em tempos desafiadores.

6. TESSITURAS QUE CONDUZIRAM A CONQUISTAS E RESULTADOS

As tessituras entrelaçadas até aqui não têm a pretensão de encerrar processos ou conclusões definitivas. Pelo contrário, constituem-se como travessias, andanças e recomeços que visam fortalecer a modalidade EJA no Espírito Santo, consolidando as ações desenvolvidas ao longo desses anos e abrindo caminhos para novas possibilidades.

Reconhecemos que ainda há muito a avançar no campo das políticas públicas voltadas ao público jovem, adulto e idoso do estado. Contudo, é igualmente importante evidenciar conquistas e resultados que fizeram da EJA Capixaba uma referência nacional, entre os quais destacamos:

- Consolidação da EJA como ação estruturante e prioritária na política educacional do Espírito Santo.
- Oferta da EJA em 100% do território capixaba, garantindo capilaridade e acesso em áreas urbanas, rurais, indígenas, quilombolas, prisionais e socioeducativas.
- Criação e fortalecimento da Gerência de Educação de Jovens e Adultos, assegurando coordenação técnica, acompanhamento pedagógico e gestão integrada da modalidade.
- Ampliação das formas de oferta, com a consolidação da EJA Noturna, EJA Diurna Seja+, EJA Profissional, EJA Campo, EJA

Indígena, EJA Quilombola, Educação em Prisões e Educação na Socioeducação.

- Implementação do Currículo da EJA, construído de forma participativa, fundamentado na educação popular e na perspectiva freiriana, articulando território, cultura, trabalho e direitos sociais.
- Elaboração das Diretrizes Curriculares da EJA, com aprovação pelo Conselho Estadual de Educação do Espírito Santo.
- Aprovação da Política da Educação Escolar na Socioeducação no Estado do Espírito Santo, por meio da Resolução CEE-ES nº 7.861/2024.
- Expansão e reorganização da EJA nos Ceeja e Neeja, garantindo flexibilidade de tempos e espaços e ampliando o acesso para estudantes com rotinas de trabalho e cuidado.
- Implantação da oferta da EJA por meio do atendimento in loco vinculado aos Ceeja e Neeja em comunidades do campo e quilombolas, instituições de acolhimento e equipamentos públicos como Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas) e Centros de Acolhimento a Pessoas em Situação de Rua;
- Integração entre educação básica e formação profissional, por meio da EJA Profissional, fortalecendo a inserção produtiva e a autonomia dos estudantes.
- Criação e consolidação do Pipat (Projeto Integrador de Pesquisa e Articulação com o Território), promovendo aprendizagens contextualizadas e protagonismo estudantil.
- Formação continuada para professores e equipes gestoras, com foco em práticas pedagógicas emancipatórias, educação popular, diversidade e direitos humanos, em parceria com Instituições de Ensino Superior, a saber:
- Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – Grupo de Pesquisa Trabalho e Práxis: Mundo do Trabalho e suas Tecnologias;
- UFES, Instituto Federal do Espírito Santo (IFES) e Instituto Federal do Paraná (IFPR): Projeto Integrador de Pesquisa e Articulação com o Território (Pipat);
- Centro de Formação dos Profissionais do Magistério do Espírito Santo (Cefope), UFES, Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj), Prefeitura Municipal de Vitória (PMV) e Universidade Federal de São Paulo (Unifesp): Formação de Pedagogos(as);

- UFES – Núcleo de Estudos sobre Violência, Segurança Pública e Direitos Humanos (Nevi) e Universidade Federal de São Carlos (UFSCar): Educação em Prisões;
- UFES – Centro de Educação, Nevi e Gerência de Formação do Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo: Educação Escolar na Socioeducação;
- Instituto Federal Farroupilha (Iffar) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (MEC): Círculos de Cultura para os Profissionais da EJA;
- Ampliação das matrículas, com mais de 350 mil estudantes atendidos entre 2019 e 2026 nas diferentes formas de oferta.
- Reconhecimento nacional da EJA Capixaba, citada em eventos, pesquisas e publicações como referência em gestão, inovação pedagógica e políticas de equidade.
- Fortalecimento das parcerias interinstitucionais, especialmente com Sejus, Iases, movimentos sociais, Defensoria Pública do Espírito Santo, Ministério Público, comunidades indígenas e quilombolas.
- Adoção de estratégias de busca ativa e acolhimento, contribuindo para o retorno de jovens, adultos e idosos que haviam interrompido seus estudos (Chamadão da EJA com ação nos terminais rodoviários, praças populares, unidades de saúde, comércio local, rádios comunitárias, com captação de mais de 5.000 novas matrículas).
- Adesão ao Pacto Nacional de Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos (Pacto EJA), com ações de formação de professores, chamada escolar, articulação intersetorial, mobilização de comunidades e estratégias de busca ativa escolar.
- Repasse inédito de recursos de capital para as escolas referência e exclusivas de atendimento às pessoas privadas de liberdade, por meio do Programa Estadual de Gestão Financeira Escolar do Espírito Santo (Progefe).
- Elevação do custo-aluno da Educação em Prisões e Educação Escolar na Socioeducação de R$ 18,00 para R$ 584,00, com vistas ao repasse de recursos para a aquisição de materiais de custeio pelas escolas referência e exclusivas.

- Elaboração do Documento das Diretrizes da Educação em Prisões do Estado do Espírito Santo.
- Implantação de Neejas em Unidades Prisionais para a expansão da oferta.
- Localização de servidores para compor a equipe de atendimento inicial no Centro Integrado de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo, com mais de 2.500 atendimentos e encaminhamentos educacionais.
- Criação da Escola Estadual de Ensino Fundamental e Médio em Tempo Integral Prof.ª Márcia Souza da Silva – Unidade Socioeducativa do Centro Socioeducativo de Atendimento ao Adolescente em Conflito com a Lei (CSE).
- Oferta da Educação em Tempo Integral na Unidade de Internação do Sul, por meio da Escola Referência Prof. Claudionor Ribeiro.
- Parceria com o Fordan/UFES: Cultura no Enfrentamento às Violências, com instalação de espaços de acolhimento às vítimas de violência nas Escolas Terra Vermelha (Vila Velha) e Iracema Conceição Silva (Serra).
- Parceria com o Núcleo Especializado de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM) – Defensoria Pública do Espírito Santo, com o desenvolvimento do Projeto Defensoria Delas.
- Produção de Materiais de Apoio ao Trabalho Docente:
- Caderno do Projeto Integrador de Pesquisa e Articulação com os Territórios (Pipat), Volume 1;
- Cadernos de Práticas e Vivências Integradoras da EJA Diurna: Trabalho, Território, Desigualdades e Juventudes;
- Cadernos do Mundo do Trabalho e suas Tecnologias: Introdutório, Agroecologia, Natureza e Tecnologia;
- Promoção de práticas pedagógicas inclusivas, com atenção às especificidades de gênero, raça/cor, idade, território e condições de vida dos estudantes.
- Implantação de laboratórios de informática em 15 unidades prisionais.
- Parceria com o IFES para oferta de cursos de qualificação profissional – mais de 65 turmas formadas.
- Instalação de Centros Estaduais de Idiomas na Penitenciária Estadual de Vila Velha III e VI.

Sabemos que cada ação e cada entrega que compõem essas tessituras resulta do comprometimento e da responsabilidade assumidos com os sujeitos da EJA. Reconhecemos, também, que ainda há muito a ser feito. Por isso, o trabalho não se encerra; ao contrário, revela que os desafios que se apresentam apontam para travessias possíveis, urgentes e necessárias.

Nesse movimento contínuo de construção e reconstrução da EJA, as ações desenvolvidas revelam não apenas o compromisso com os sujeitos que a constituem, mas também a necessidade de ampliar e diversificar as oportunidades formativas. É nesse horizonte de permanentes travessias que se insere a organização das ofertas educacionais, concebidas para responder às múltiplas realidades, expectativas e projetos de vida dos estudantes.

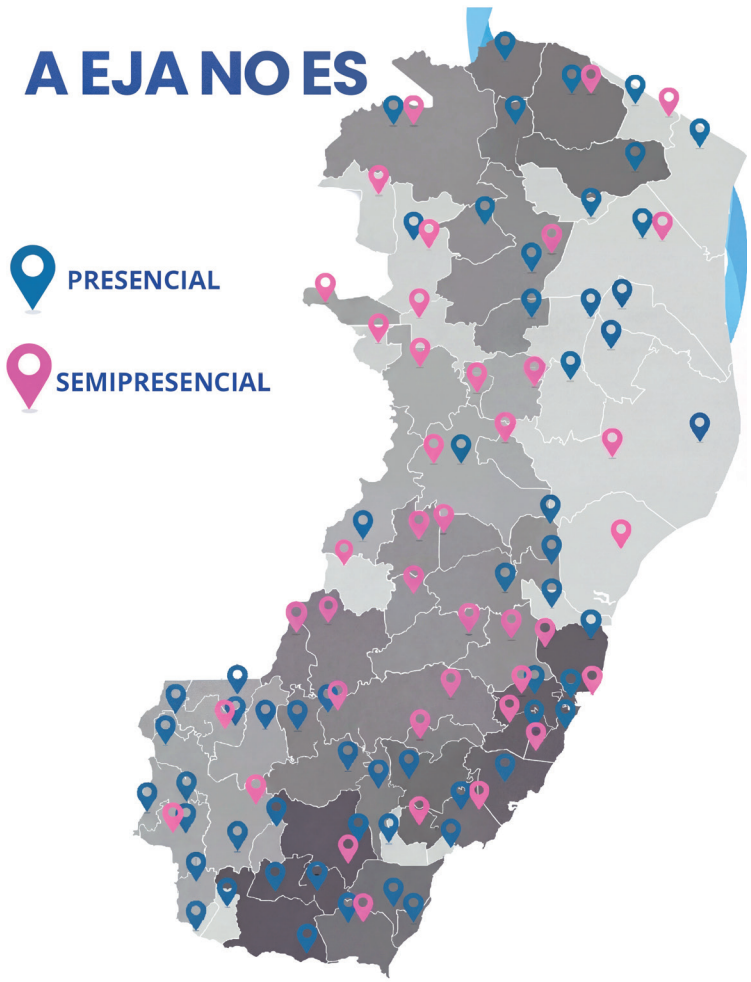
A diversidade de sujeitos atendidos pela Educação de Jovens e Adultos exige ofertas formativas que dialoguem com suas necessidades, trajetórias e projetos de vida. Nesse sentido, cada modalidade da EJA na Rede Estadual do Espírito Santo organiza um conjunto específico de cursos e componentes curriculares, articulando formação básica, qualificação profissional e práticas integradoras. A seguir, apresentamos os cursos ofertados em cada modalidade da EJA, evidenciando propostas que contribuem para ampliar oportunidades educativas e fortalecer o direito à aprendizagem ao longo da vida.

- EJA Profissional – Educação de Jovens e Adultos Integrada à Educação Profissional, com oferta de Cursos Técnicos e de Qualificação: Administração, Logística, Assistente de Logística, Assistente de Suporte e Manutenção de Computadores, Operador de Computador, Cuidador de Idosos, Auxiliar de Agroecologia, Auxiliar de Recursos Humanos, Agente de Combate à Endemias, Assistente Administrativo, Agente de Desenvolvimento Cooperativista;
- EJA Profissional em Unidades Prisionais: Cursos Técnicos de Administração, Logística e Modelagem e Vestuário;
- EJA Profissional em Unidades Socioeducativas: Curso de Assistente de Logística, Auxiliar de Almoxarife, Assistente de Suporte e Manutenção de Computadores e Operador de Computador.

A amplitude e a diversidade dos cursos ofertados nas diferentes modalidades da EJA revelam o compromisso da Rede Estadual em garantir

percursos formativos significativos, capazes de responder às múltiplas realidades dos estudantes. Ao integrar formação básica, qualificação profissional e práticas contextualizadas, essas ofertas reafirmam a EJA como política pública estratégica para a promoção de direitos, a ampliação de oportunidades e a construção de novos projetos de vida. Trata-se de um esforço contínuo para assegurar que cada sujeito encontre, na escola, caminhos possíveis para transformar sua história e fortalecer sua autonomia.

Figura 8 - Oferta da EJA pela Rede Estadual do Espírito Santo



Fonte: Sedu/Seeb/Geeja, 2025.

7. DESAFIOS QUE CONDUZEM A TRAVESSIAS POSSÍVEIS E NECESSÁRIAS

Os dois maiores desafios a serem enfrentados na condução das políticas públicas de EJA são a evasão/abandono escolar e a reprovação — esta última, em grande medida, decorrente da infrequência. Para assegurar que jovens, adultos e idosos retornem às escolas, é preciso muito mais do que ampliar a oferta. É necessário respeitar os tempos de aprendizagem desses sujeitos, seus percursos formativos, seus começos e recomeços, bem como as condições concretas que lhes permitam perseverar nos estudos e concluí-los. A escola deve constituir-se como espaço de acolhimento, capaz de reconhecer e valorizar cada história de vida. Contudo, a educação, isoladamente, não é suficiente para garantir o retorno e a permanência dos estudantes da EJA.

Nesse sentido, a articulação intersetorial torna-se fundamental, não apenas para mobilizar a população, mas também para efetivar estratégias de trabalho e geração de renda, ampliar oportunidades de aprendizagem e profissionalização, assegurar a continuidade dos estudos e fomentar o acesso à cultura, ao esporte e ao lazer.

É imprescindível que a EJA seja incorporada como ação central nos planejamentos estratégicos dos entes federados, com garantia de investimentos orçamentários e aplicação adequada dos recursos. Cada ente deve assumir a responsabilidade pela escolarização das pessoas não alfabetizadas e assegurar a conclusão da educação básica por meio de regimes de colaboração.

A EJA configura-se como política pública reparadora de uma dívida histórica com aqueles a quem foi negado o direito à educação. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), o Brasil possui 9,3 milhões de pessoas de 15 anos ou mais não alfabetizadas. No Espírito Santo, embora tenhamos avançado no índice de alfabetização de adultos, ainda contabilizamos 173 mil pessoas que não dominam a leitura e a escrita (IBGE, 2022).

Sabemos que o nível educacional impacta diretamente o crescimento econômico de uma região e que o desenvolvimento de uma nação está condicionado ao investimento em educação. Além disso, pesquisas indicam que a escolaridade das famílias influencia significativamente a aprendizagem das crianças.

Não é admissível que, em um mundo globalizado e conectado, ainda existam pessoas sem acesso à escola. Por isso, queremos avançar ainda mais. Embora tenhamos alcançado todos os municípios capixabas com a oferta da EJA, ainda há comunidades campesinas onde a modalidade não está presente. Para superar esse desafio, a parceria com os municípios é essencial. As redes municipais, por estarem mais próximas da população, podem apoiar tanto na mobilização quanto na oferta da modalidade.

Reconhecemos que conquistamos muito, mas, com o encerramento de mais um ciclo de gestão, reafirmamos nosso compromisso em consolidar as ofertas existentes e fortalecer ainda mais a EJA Capixaba.

8. TESSITURAS QUE ANUNCIAM A EJA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO

Encerramos este relato sobre as tessituras da EJA Capixaba nas gestões 2019-2022 e 2023-2026 com o sentimento de dever ético-político e pedagógico cumprido, mas com plena consciência de que ainda há muito a ser concretizado.

Nosso compromisso com os estudantes da EJA — passageiros de uma viagem por diversos trajetos e territórios, após um dia inteiro de trabalho ou na busca por ele — sustentou-se na consolidação de uma escola que se pretende estação de parada e acolhimento, espaço de construção de uma vida mais digna e justa (Arroyo, 2017).

Esperamos que os passageiros da EJA da Rede Estadual do Espírito Santo sustentem suas travessias nos saberes adquiridos e aprimorados; que exercitem diariamente sua vocação ontológica de ser mais (Freire, 2019); e que mantenham, em seus projetos de vida, o compromisso com uma sociedade mais humana, mais justa e mais solidária.

Que as tessituras, as redes tecidas em tela, os traçados e os trançados aqui construídos contribuam para a afirmação da EJA como política pública educacional e social de Estado.

REFERÊNCIAS

ARROYO, M. **Passageiros da noite**: do trabalho para a EJA: itinerários pelo direito a uma vida justa. Petrópolis: Vozes, 2017.

ARROYO, M. G. Memórias de educação do campo. Prefácio. In: CALDART, R. S.; KOLLING, E. J.; MOLINA, M. C.; ROCHA, E. N.; SANTOS, C. A. (orgs.). **Dossiê Educação do Campo**: documentos 1998-2018. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2020. Disponível em: https://estadodedireito.com.br/dossie-educacao-do-campo-documentos-1998-2018/#:~:text=No%20fundo%2C%20conforme%20ainda%20Miguel,:%20lutas%20por%20Soberania%20Popular%E2%80%9D. Acesso em: 12 dez. 2025.

FREIRE, P. **Conscientização**. São Paulo: Cortez, 1979.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

FREIRE, P. **Pedagogia da esperança**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

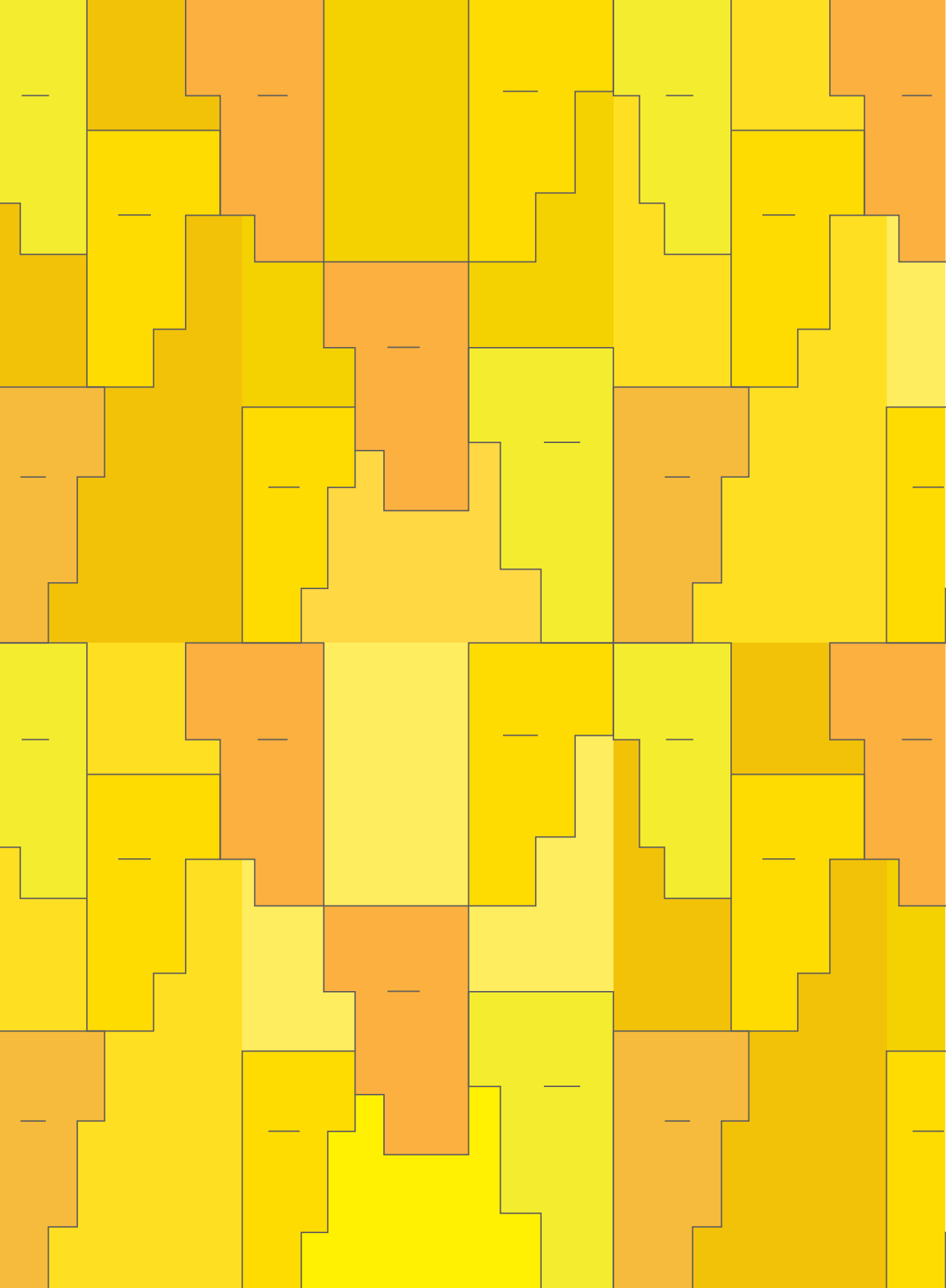
FREIRE, P. **Pedagogia do oprimido**. 84. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/. Acesso em: 11 dez. 2025.

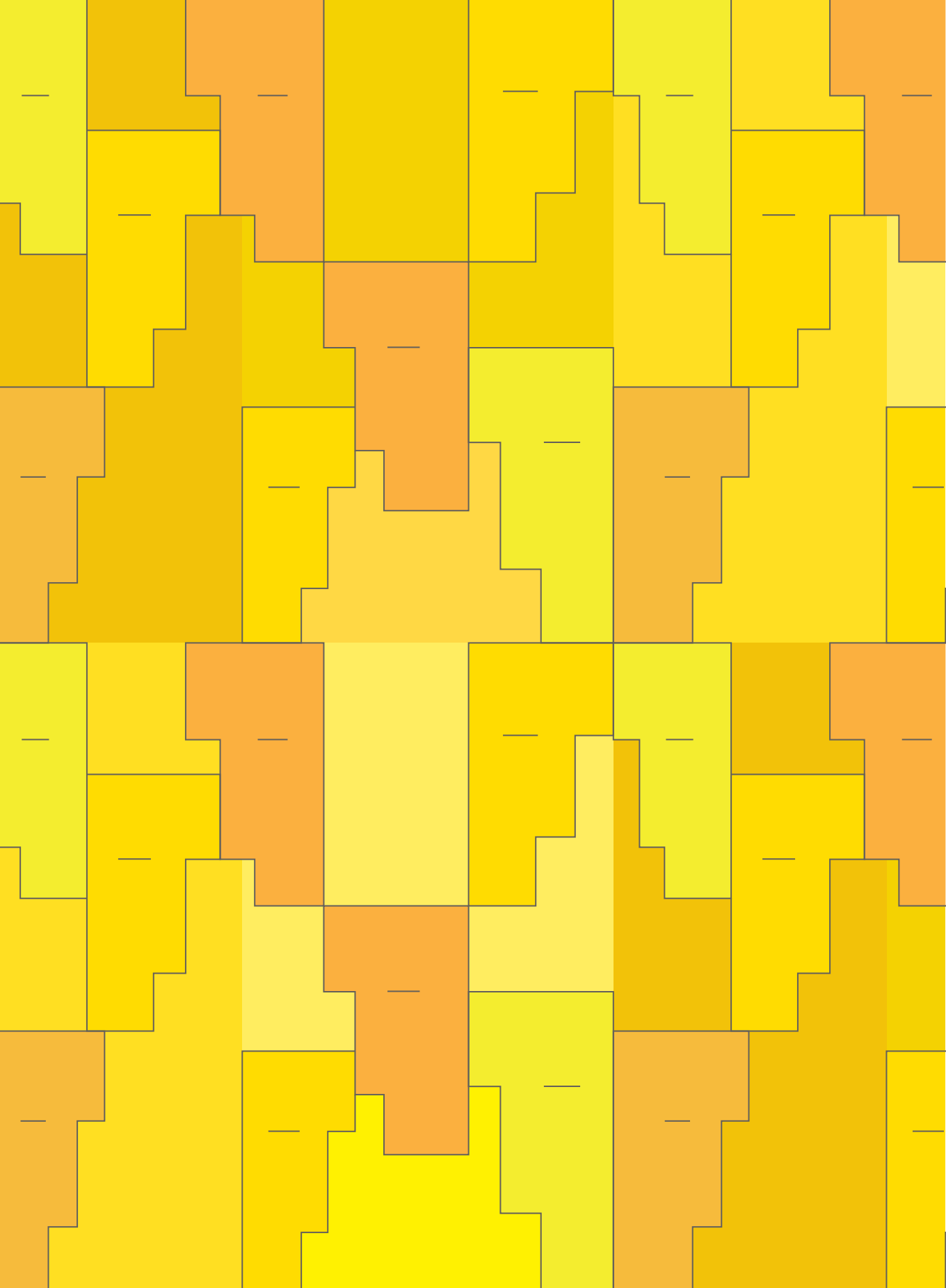
QUINTANA, M. **Antologia poética**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2015. Disponível em: https://doceru.com/doc/es1cx8s. Acesso em: 11 dez. 2025.

NOTAS

1 A rede estadual de ensino do ES dispõe de 03 escolas de atendimento exclusivo a pessoas privadas de liberdade: EEEFM Águas do Rio Doce, EEEFM Cora Coralina e EEEFM Nelson Mandela.



Turismo & Cultura



Thiago Barros Gomes
Jarbas Barros Gomes
Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Turismo cultural, *place branding* e direito à cultura: o protagonismo capixaba

Thiago Barros Gomes

Doutor em Filosofia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Filosofia Moderna e Contemporânea pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Bacharel e licenciado em Filosofia pela Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). Atua como Diretor de Pesquisa na Jargo, desenvolvendo projetos nas áreas de *place branding* e desenvolvimento territorial.

Jarbas Barros Gomes

Doutorando em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Mestre em Contabilidade e Administração pela Fucape Business School. Especialista em Gestão Empresarial. Bacharel em Desenho Industrial (Design) pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Atua como Diretor de Design e Estratégia na Jargo, desenvolvendo projetos na áreas de expografia para equipamentos culturais, *place branding* e desenvolvimento territorial.

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos culturais – entendidos como o direito de acesso à cultura, de participar da vida cultural e de ver resguardada a própria identidade cultural – são reconhecidos como direitos humanos fundamentais. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou ao prever expressamente os direitos culturais e elevá-los à categoria de direitos fundamentais, demonstrando a importância do acesso à cultura na ordem jurídica nacional. Em nível internacional, instrumentos como a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 e o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966 asseguram o direito de todos de participar da vida cultural. Ademais, organizações globais, como a UNESCO, promovem a proteção do patrimônio cultural e da diversidade de expressões culturais por meio de convenções internacionais ratificadas pelo Brasil.

Apesar desse arcabouço normativo, a efetivação dos direitos culturais depende de políticas públicas consistentes. Este capítulo examina o direito à cultura no âmbito brasileiro e internacional e discute como políticas públicas em turismo e a metodologia de *place branding* podem concretizar esses direitos por meio do fomento ao turismo cultural como instrumento de promoção do direito fundamental à cultura. Em termos práticos, o capítulo analisa como os direitos culturais foram potencializados pela abordagem do *place branding* no período de 2021 a 2026, durante a gestão do governador Renato Casagrande, em articulação com diferentes atores políticos, administrativos e sociais.

2. SOBRE O DIREITO À CULTURA COMO GARANTIA FUNDAMENTAL NO BRASIL

Os direitos fundamentais ocupam posição central no ordenamento jurídico brasileiro contemporâneo, constituindo o núcleo axiológico da Constituição Federal de 1988, denominada Constituição Cidadã. Esses direitos correspondem às prerrogativas básicas e essenciais asseguradas a todos os indivíduos, materializando liberdades, garantias e prestações indispensáveis à promoção de uma existência digna. Ao mesmo tempo, funcionam como parâmetros normativos que impõem limites à atuação estatal e estabelecem deveres positivos ao Poder Público, orientando a organização do Estado e a formulação de políticas públicas.

Eles mantêm relação com os direitos humanos de caráter universal, distinguindo-se destes, sobretudo, pelo critério da positivação, uma vez que se referem às garantias formalmente incorporadas e protegidas pela ordem constitucional de um Estado específico. No caso brasileiro, a Constituição de 1988 conferiu status de cláusulas pétreas aos direitos e garantias individuais, tornando-os insuscetíveis de supressão, assim como também promoveu uma ampliação significativa de seu catálogo ao contemplar, além dos direitos civis, políticos e sociais tradicionais, os chamados direitos de terceira dimensão, associados aos interesses difusos e coletivos.

A Constituição de 1988 também pode ser chamada de "Constituição Cultural", por ser a primeira na história do Brasil a dedicar uma seção específica aos direitos culturais (Cunha Filho, 2000, p. 119). Apesar da presença dos direitos culturais ao longo do texto constitucional, são os artigos 215, 216 e 216-A que delineiam as normas específicas para o tema cultural, em especial a atuação do Estado em relação à cultura, já que se encontram inseridos em um título destinado aos denominados direitos sociais. Nesse sentido, não houve, em quaisquer das Constituições anteriores, espaço significativo para tratar da cultura. De fato, a expressão "direitos culturais" aparece pela primeira vez apenas na atual Constituição, no artigo 215, que declara: "O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais".

No entanto, o artigo 215 da Constituição Federal de 1988 não apresenta uma definição conceitual ou lista taxativa do que são direitos culturais. Em vez disso, ele os define por meio da garantia de atuação estatal.

A doutrina jurídica brasileira, diante da ausência de definição explícita no texto constitucional, elaborou conceitos fundamentais para delimitar o que são direitos culturais. Cunha Filho (2000), por exemplo, define esses direitos como "[...] aqueles afetos às artes, à memória coletiva e ao repasse dos saberes que asseguram a seus titulares o conhecimento do passado, interferência ativa no presente e a possibilidade de previsão e decisão de opções referentes ao futuro". Ele ainda segue com uma observação central ao conceito ligado à CF: "[...] visando sempre a dignidade da pessoa humana". Portanto, para ele, os direitos culturais articulam pelo passado, presente, futuro em torno dos direitos culturais; em conjunto com a postura ativa que toma a passagem do artigo 215 da Constituição na qual cita explicitamente a garantia do exercício, o acesso, o apoio e incentivo à cultura. Neste ínterim, a cultura não é um objeto ou serviço de consumo, mas sim o constituir de um elemento fundamental para a dignidade da pessoa humana.

Como ponto de vista que reforça esse conceito, José Afonso da Silva (2001) argumenta que os direitos culturais podem ser compreendidos por meio da enumeração das faculdades asseguradas aos indivíduos e dos deveres atribuídos ao Estado, incluindo o direito à criação cultural nas esferas artística, científica e tecnológica, o acesso às fontes da cultura nacional, a difusão das manifestações culturais e a liberdade de expressão cultural, além da obrigação estatal de proteger o patrimônio cultural. Já Teixeira Coelho (2011), por sua vez, enfatiza que o principal direito cultural é o de participar da vida cultural, definido como um "complexo de relações que dão pleno sentido à liberdade humana". Para ele, o direito cultural forma uma tríade com o direito de beneficiar-se do progresso científico e com a proteção aos direitos autorais.

Apesar da imprecisão conceitual da expressão "direito cultural", o artigo 215 da Constituição Federal impõe ao Poder Público o dever de assegurar que toda a população possa fruir da cultura e também determina o apoio às diversas expressões culturais brasileiras. Nesse sentido, o dispositivo, em seu §1º, explicita que o Estado protegerá as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, entre outras, demonstrando a preocupação constitucional com a diversidade cultural interna do país. Além disso, o §3º do art. 215 incluiu, via Emenda Constitucional nº 48/2005, a obrigatoriedade de um Plano Nacional de Cultura (PNC) plurianual, voltado ao desenvolvimento cultural do País e à integração das ações do poder público em diversas frentes (valorização do patrimônio cultural, produção

e difusão de bens culturais, formação de pessoal, democratização do acesso, valorização da diversidade).

O artigo 216 da Constituição apresenta um conceito abrangente de patrimônio cultural brasileiro, que inclui bens materiais e imateriais portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade. São citados explicitamente formas de expressão, modos de criar, fazer e viver, criações artísticas e científicas, obras, documentos, edificações de valor histórico ou artístico, conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico. Os parágrafos do art. 216 impõem ao Estado deveres de proteção e fomento ao patrimônio cultural – por meio de inventários, registros, tombamento, desapropriação e outros mecanismos de salvaguarda – bem como a promoção de incentivos à produção e a difusão cultural.

A Emenda Constitucional nº 71 acrescentou, em 2012, o artigo 216-A, que institui o Sistema Nacional de Cultura (SNC). Organizado de forma descentralizada e participativa, o SNC visa promover um processo de gestão compartilhada das políticas culturais entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e a sociedade, "tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais". Esse dispositivo consolida o entendimento de que a cultura está intimamente ligada ao desenvolvimento e à cidadania, exigindo coordenação federativa para sua promoção efetiva. A Lei nº 14.835, de 4 de abril de 2024, sancionada com veto parcial e publicada no Diário Oficial da União em 5 de abril, institui o marco regulatório do Sistema Nacional de Cultura (SNC). Resultado do Projeto de Lei nº 5.206/2023, a norma atende ao disposto no art. 216-A da Constituição Federal e consolida os princípios, a estrutura e os mecanismos de cooperação federativa do SNC. Considerado um "SUS da Cultura", o sistema passa a organizar a política cultural brasileira de forma descentralizada, participativa e integrada entre União, Estados e Municípios.

Os direitos culturais na Constituição de 1988 são, portanto, direitos fundamentais. Embora o texto constitucional não defina explicitamente o conceito de "direitos culturais", a doutrina os compreende como direitos de liberdade e de prestação. Conforme o jurista José Afonso da Silva, em "Ordenação Constitucional da Cultura" (2001), a expressão "direito cultural" abarca uma dupla dimensão, pois diz respeito ao dever estatal de agir para

garantir que as pessoas tenham acesso à cultura e também a uma faculdade do indivíduo de exigir a atuação efetiva do Estado nesse campo. Para o jurista, "*garantir o acesso à cultura nacional* (art. 215) - norma jurídica, *norma agendi* - significa conferir aos interessados a possibilidade efetiva desse acesso - *facultas agendi*" (Silva, 2001). Em outras palavras, o direito à cultura é um direito subjetivo do cidadão e um dever do Estado.

Nesse sentido, a atual Constituição elevou a cultura ao patamar de direito social, o que exige do Estado uma postura ativa para garantir prestações materiais e jurídicas que permitam o pleno exercício das liberdades fundamentais. Como argumenta Silva *et al (2021)*:

> A cultura, com a CF/1988, além de participar dos direitos fundamentais, ou seja, situar-se como parte do rol dos direitos civis e políticos [...] passou a compor aqueles direitos que exigem condições materiais e ações específicas para garantir os meios de realização da cidadania. São os direitos sociais que, para sua materialização, necessitam de recursos institucionais ou políticas públicas. Portanto, há uma transição: de um Estado Cultural que protege direitos, mas é neutro em relação aos processos culturais, no qual, na verdade, os indivíduos são protegidos dos excessos do poder público, para um Estado que é ativo na realização de objetivos políticos relacionados à cultura.

A importância dos direitos culturais na ordem jurídica brasileira está relacionada à sua elevação à categoria de direitos fundamentais e sociais pela Constituição Federal de 1988, que se consolidou como a primeira "Constituição Cultural" do país. A partir de sua promulgação, esses direitos passaram a ser compreendidos como elementos estruturantes e essenciais à dignidade da pessoa humana, abrangendo a proteção das artes, da memória coletiva e da circulação dos saberes. Ao garantir o conhecimento do passado e a participação ativa dos indivíduos no presente, o ordenamento jurídico assegura que a cultura se configure como um instrumento indispensável de liberdade e de pleno desenvolvimento da personalidade. Essa proteção jurídica é fundamental para a consolidação da democracia cultural, na medida em que habilita o indivíduo a exigir prestações materiais e jurídicas voltadas ao acesso universal às fontes da cultura nacional e à valorização da diversidade étnica e cultural,

com especial atenção à proteção de grupos como os povos indígenas e as comunidades afro-brasileiras.

3. O DIREITO CULTURAL NO DIREITO INTERNACIONAL

No contexto internacional, os direitos culturais são reconhecidos como parte integrante do sistema de direitos humanos. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada em 1948, consagra em seu artigo 27 o direito de toda pessoa de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de compartilhar os benefícios do progresso científico, que assegura a proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de produções científicas, literárias ou artísticas. Esse dispositivo estabelece uma base normativa fundamental ao afirmar a cultura como dimensão essencial da dignidade humana e da cidadania.

Esse reconhecimento foi posteriormente aprofundado pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), adotado pela Organização das Nações Unidas em 1966, cujo artigo 15 reafirma o direito de todos os povos à participação na vida cultural, ao acesso aos benefícios do progresso científico e à proteção das produções intelectuais. Ratificado pelo Brasil em 1992, o PIDESC impõe aos Estados a obrigação de adotar medidas voltadas à conservação, ao desenvolvimento e à difusão da cultura, bem como de garantir a liberdade indispensável à pesquisa científica e à criação artística, consolidando um marco jurídico internacional que orienta a formulação de políticas culturais e a proteção dos direitos culturais nos ordenamentos nacionais.

Para além das declarações e pactos gerais de direitos humanos, o Brasil é signatário de diversos tratados internacionais específicos voltados à proteção e à promoção da cultura. No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, destaca-se o Protocolo de San Salvador, adotado em 1988 como instrumento adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que explicita os direitos econômicos, sociais e culturais, incluindo o direito à cultura, e institui mecanismos de acompanhamento de sua realização progressiva. Esse marco normativo contribui para a consolidação de obrigações estatais no campo cultural, alinhadas aos parâmetros internacionais de direitos humanos.

Conforme assinalam Piovesan e Kamimura (2023), a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 e o Protocolo de San Salvador de 1988, ambos ratificados pelo Brasil, encontram-se em consonância com os padrões globais de proteção dos direitos culturais e fortalecem sua exigibilidade, inclusive por meio de indicadores voltados ao cumprimento gradual dessas obrigações. Ademais, a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos tem desempenhado papel relevante ao reconhecer a interdependência entre os direitos culturais e outros direitos fundamentais, especialmente em casos envolvendo povos indígenas e comunidades tradicionais, nos quais se afirma a dimensão cultural de direitos como o acesso à terra e aos recursos naturais.

Na esfera da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), principal agência da ONU dedicada à temática cultural, destacam-se três convenções internacionais fundamentais, todas adotadas com a participação e ratificação do Brasil: a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural (1972), a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). Esses instrumentos normativos estabelecem padrões internacionais e compromissos estatais voltados à tutela dos múltiplos aspectos da cultura. A Convenção de 1972, por exemplo, reconhece que a deterioração ou o desaparecimento de bens do patrimônio cultural e natural representa um empobrecimento irreparável do patrimônio comum da humanidade, enfatizando a necessidade de cooperação internacional para a proteção de bens dotados de valor universal excepcional.

A Convenção de 2003, por sua vez, amplia a noção de patrimônio cultural ao incorporar as manifestações imateriais, estimulando a identificação, a salvaguarda e a transmissão intergeracional de saberes, técnicas, celebrações, expressões orais e demais práticas tradicionais, reafirmando a centralidade das culturas vivas na preservação da diversidade cultural. Essa convenção foi um contraponto ao âmbito brasileiro, originado a partir do Decreto-Lei nº 25, de 1937, que fora considerada a primeira política cultural do Brasil. A então conhecida como Lei do Tombamento instituiu de forma sistemática a proteção estatal aos bens culturais e de interesse público, juntamente com a criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, atual IPHAN. Apesar do foco patrimônio cultural material, ela lançou as bases para as políticas públicas no âmbito da cultura vigente

até os dias atuais. Complementarmente, a Convenção de 2005 consagra a diversidade das expressões culturais como característica essencial da humanidade e como patrimônio comum a ser valorizado e compartilhado em benefício de todos os povos. Esse tratado reconhece explicitamente o direito soberano dos Estados de formular e implementar políticas públicas de cultura, ao mesmo tempo em que estabelece o dever de promover ambientes favoráveis à criação, à produção, à distribuição e ao acesso a bens e serviços culturais. Ratificada pelo Brasil em 2007, a Convenção de 2005 tem contado com participação ativa do país em seus mecanismos de implementação, inclusive por meio de contribuições ao Fundo Internacional para a Diversidade Cultural, que financia projetos voltados ao fortalecimento das indústrias culturais em países em desenvolvimento, integrando a cultura às estratégias de desenvolvimento sustentável e de redução da pobreza.

4. TURISMO CULTURAL COMO POLÍTICA PÚBLICA DE ECONOMICIDADE E DIREITO À CULTURA

O reconhecimento do direito à cultura como direito fundamental implica a assunção, pelo Estado, da responsabilidade de concretizá-lo por meio de políticas públicas estruturadas e contínuas. No caso brasileiro, a Constituição Federal de 1988 consagrou os direitos culturais em nível principiológico e estabeleceu diretrizes institucionais para sua efetivação. Destaca-se, nesse sentido, o modelo de cooperação federativa, pelo qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios compartilham competência para legislar e atuar na área cultural, conforme dispõem os artigos 23, inciso III, e 24, inciso IX, da Constituição. Esse arranjo impõe a necessidade de coordenação entre os entes federativos e da criação de instrumentos nacionais capazes de articular e harmonizar as políticas culturais nos diferentes níveis de governo.

Em cumprimento a esse mandato constitucional, a União instituiu o Plano Nacional de Cultura (PNC), por meio da Lei nº 12.343/2010. Concebido com vigência decenal, o PNC tem por finalidade orientar a atuação do Poder Público na formulação e implementação de políticas culturais integradas em âmbito nacional, funcionando como instrumento estratégico de planejamento de longo prazo. Seu objetivo é conferir concretude ao disposto no artigo 215, §3º, da Constituição Federal, ao estabelecer dire-

trizes, metas e estratégias voltadas à promoção da cultura, incluindo ações nas áreas de patrimônio cultural, produção, formação e difusão cultural. Embora o primeiro ciclo de implementação do PNC tenha enfrentado limitações, como a definição tardia de metas e a adoção de indicadores pouco mensuráveis, Rabelo (2023) considera que o plano representa um avanço institucional relevante ao introduzir, de forma inédita no campo cultural, a lógica da planificação estatal de longo prazo no período pós-1988.

Na Carta de Conjuntura nº 18, de 2023, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) indica que o Espírito Santo figura entre os estados que tendem a ser impactados negativamente pela reforma tributária. Mesmo no cenário otimista, estima-se perda para o Espírito na mudança para Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), com saldo negativo de R$ 5,6 bilhões, aproximadamente, e 60% dos municípios com tendência a perder arrecadação, sendo um dos três estados da federação que tem mais municípios perdendo que ganhando com a reforma tributária. Essa estimativa evidencia a necessidade de o Estado formular e implementar estratégias próprias de desenvolvimento econômico capazes de impulsionar sua dinâmica produtiva, de modo a evitar um descompasso em relação ao ritmo de crescimento da economia brasileira.

Diante desse cenário, uma das estratégias já anunciadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo consiste no fortalecimento do turismo como vetor estratégico de desenvolvimento econômico. Essa diretriz ganha relevância à luz das mudanças introduzidas pela reforma tributária, especialmente a adoção do princípio do destino na tributação sobre o consumo, segundo o qual os impostos passam a ser arrecadados no local onde bens e serviços são efetivamente consumidos. Assim, a ampliação da base de arrecadação estadual depende, em grande medida, do aumento do consumo realizado no território capixaba. Segundo o governador Renato Casagrande:

> Precisamos apostar em atividades que vão gerar aumento de consumo no Estado. Por exemplo: fortalecer de forma intensa o turismo é um caminho para o Espírito Santo. Com uma população pequena, se a gente consegue atrair pessoas para cá, aumenta o consumo (Nunes, 2023).

Desse modo, o turismo, ao atrair fluxos de visitantes e estimular o consumo de bens e serviços locais, apresenta-se como um instrumento

estratégico para dinamizar a economia regional e fortalecer a capacidade arrecadatória do Estado.

O posicionamento estratégico e de longo prazo do Governo do Estado do Espírito Santo, que está voltado ao deslocamento produtivo e ao fomento da indústria do turismo, configura-se como uma oportunidade relevante para a formulação de políticas públicas de caráter transversal. Essas políticas podem articular, de forma integrada, objetivos de desenvolvimento econômico com a efetivação de direitos fundamentais, especialmente aqueles relacionados à cultura, ao patrimônio e à inclusão social, permitindo que o turismo seja concebido tanto quanto atividade econômica, quanto instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável e da cidadania.

McCabe (2024) reforça que o turismo constitui um objeto teórico complexo, efêmero e polissêmico, que não pode ser reduzido ao simples deslocamento de pessoas, pois envolve uma estrutura conceitual formada por múltiplas relações e escalas de análise. Em consonância com essa leitura ampliada, a UN Tourism o define como um fenômeno social, cultural e econômico, o que permite compreendê-lo como um campo articulado de relações e práticas que ultrapassa o ato da viagem em si.

Dentro deste contexto ampliado, o turismo cultural pode ser definido como um tipo de atividade turística na qual o visitante é essencialmente motivado a aprender, descobrir, experienciar e consumir atrações e produtos tangíveis e intangíveis do destino turístico (UNESCO, 2025). Essas atrações ou produtos estão relacionados a uma série de materiais distintivos, características intelectuais, espirituais e emocionais de uma sociedade que envolvem artes, arquitetura, história, herança cultural, indústrias criativas, além das culturas vivas com seus estilos de vida, sistema de valores, crenças e tradições (UNESCO, 2025).

O turismo cultural constitui um importante vetor de geração de emprego em escala global e tem sido reconhecido por diversos países como uma prioridade estratégica para estimular a criação de postos de trabalho, especialmente entre a população jovem. De acordo com estimativas do World Travel and Tourism Council (WTTC), o setor de turismo, de maneira geral, é responsável por aproximadamente 330 milhões de empregos em todo o mundo, o que corresponde a cerca de um em cada dez postos de trabalho existentes globalmente.Nesse contexto, o turismo cultural desempenha um papel particularmente relevante, uma vez que representa uma parcela significativa das atividades e ocupações do setor, sendo responsável

por aproximadamente 40% das receitas mundiais provenientes do turismo (UNESCO, 2021).

O turismo também pode ser compreendido como um importante mecanismo de circulação e intercâmbio cultural entre diferentes sociedades, uma vez que promove a interação entre visitantes e comunidades locais e favorece o contato entre distintas tradições, práticas e modos de vida. Nesse sentido, o turismo cultural desempenha um papel relevante na criação de espaços de diálogo intercultural e na valorização da diversidade cultural, ao estimular a troca de experiências entre anfitriões e turistas. Declarações internacionais elaboradas pela UNESCO em conjunto com a Organização Mundial do Turismo ressaltam que políticas de turismo cultural devem incentivar a interação entre visitantes e comunidades receptoras, promovendo o intercâmbio cultural e contribuindo para o fortalecimento do entendimento entre diferentes culturas (UNESCO; UNWTO, 2017).

Dentro desse universo, o turismo cultural destaca-se como um segmento específico, focado na exploração e na apreciação das manifestações culturais do destino visitado. Richards (2009) comenta que para a Organização Mundial do Turismo (OMT) o turismo cultural envolve movimentos de pessoas por motivações essencialmente culturais, tais como viagens para conhecer patrimônio histórico e artístico, festivais, museus, monumentos, tradições e estilos de vida de uma comunidade. Em outras palavras, é o tipo de turismo em que a cultura – seja ela material (museus, arquitetura, arte) ou imaterial (festas, gastronomia, folclore) – constitui o principal motivo da viagem. Diferentemente do turista convencional encontrado segundo pesquisa de perfil da Setur/ES – de sol e praia –, o turista cultural busca experiências de aprendizado e imersão, deseja compreender a história local, consumir cultura e vivenciar as especificidades do destino. Muitas vezes, esses turistas possuem perfil socioeconômico e educacional mais elevado e tendem a permanecer mais tempo e gastar mais no destino, o que contribui significativamente para a economia local. Estudos apontam o turismo cultural como um dos segmentos de mais rápido crescimento no turismo global, visto como estratégico para diversificação de destinos saturados e para atração de um "turismo de qualidade" (Richards, 2009).

Em 2024, as Nações Unidas apresentaram uma atualização conceitual relevante sobre o turismo, resultado do monitoramento contínuo das transformações sociais, econômicas e ambientais realizado pela ONU Turismo (UN *Tourism*). Na condição de principal organismo internacional

dedicado ao setor, a ONU Turismo defende uma concepção de turismo orientada à promoção do crescimento econômico, do desenvolvimento inclusivo e da sustentabilidade ambiental, ao mesmo tempo em que exerce papel de liderança na produção, sistematização e disseminação de conhecimentos, diretrizes e políticas públicas em escala global (UN *Tourism*, 2024). Essa abordagem reforça a compreensão do turismo como um fenômeno transversal, capaz de articular dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais.

Entre as prioridades destacadas pela ONU Turismo, sobressai a importância da constituição de redes que facilitem a criação, o compartilhamento e a circulação do conhecimento, entendidas como instrumentos estratégicos para o fortalecimento das capacidades institucionais e para a qualificação das cadeias produtivas do turismo. No contexto do Espírito Santo, essa diretriz pode ser observada na atuação articulada do Governo Estadual e do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), que tem mobilizado sua estrutura para capacitar empreendedores e gestores públicos municipais, visando ao desenvolvimento integrado da cadeia turística.

5. PLACE BRANDING E EFETIVAÇÃO DE DIREITOS CULTURAIS: O CASO DO ESPÍRITO SANTO

O *place branding* (ou *branding* de território) consiste na aplicação de princípios e estratégias de marca e marketing ao contexto urbano, com o objetivo de construir, comunicar e gerir uma imagem positiva, coerente e distintiva das cidades. O conceito emerge como desdobramento do *place marketing,* que ganhou centralidade nas últimas décadas do século XX, período marcado pela intensificação da globalização, pela integração dos mercados e pelo aumento da competição entre cidades na atração de investimentos, turistas, talentos e eventos. Nesse cenário, os territórios urbanos passam a ser concebidos para além de espaços físicos e administrativos, e também como ativos simbólicos e estratégicos para desenvolvimento econômico e social.

Autores pioneiros, como Ashworth e Voogd (1990), já discutiam a promoção urbana no âmbito do planejamento público por meio da noção de *selling the city*, reconhecendo a necessidade de diferenciação das cidades

para fins econômicos, políticos e socioespaciais. Na década de 1990, Kotler *et al.* (1993) consolidaram essa perspectiva ao formular o conceito de marketing estratégico de lugares, enfatizando a importância do planejamento de uma "imagem-núcleo" capaz de atrair públicos-alvo diversos, como turistas, novos residentes, empresas e investidores. A partir dessas contribuições, o *place branding* passa a ser compreendido como um processo de longo prazo, que envolve comunicação e promoção dos destinos, mas também governança, identidade territorial e políticas públicas articuladas.

No início dos anos 2000, o conceito de *place branding* passa a ganhar centralidade no debate acadêmico e nas práticas de gestão urbana, sinalizando uma evolução das abordagens tradicionais de marketing de cidades para estratégias mais amplas de gestão da imagem territorial. Kavaratzis (2004) argumenta que o *branding* oferece um quadro conceitual mais adequado para compreender e operacionalizar o marketing urbano, ao enfatizar a construção, comunicação e gestão da imagem das cidades. Nessa perspectiva, a imagem das cidades é entendida como resultado das percepções e experiências de diferentes públicos, tornando-se elemento central na formulação de estratégias de promoção e posicionamento territorial.

Inspirada nos princípios do *branding* corporativo, a gestão da marca de cidades adapta conceitos como identidade, valores, personalidade e posicionamento ao contexto urbano, buscando diferenciar o território de seus concorrentes e comunicar uma proposta de valor coerente e consistente. Conforme enfatiza Kavaratzis (2004), a marca do território não se limita a elementos visuais ou slogans, e sim configura-se como uma estratégia integrada que articula dimensões funcionais – como infraestrutura, serviços e ambiente construído – com atributos simbólicos, como história, cultura e valores, além das experiências vivenciadas cotidianamente por moradores e visitantes. Essa abordagem reforça o caráter transversal do *place branding,* ao conectar políticas municipais, culturais e de desenvolvimento à construção da imagem e da identidade do lugar.

As políticas públicas desenvolvidas pelo Governo do Estado do Espírito Santo passaram a incorporar o *place branding* como instrumento estratégico de gestão territorial e de promoção do turismo. Essa abordagem permitiu estruturar uma narrativa identitária voltada à valorização dos ativos culturais, históricos e simbólicos presentes nos municípios capixabas, os quais passaram a constituir elementos centrais das estratégias de posicionamento e promoção do destino turístico. Esse instrumento des-

taca patrimônios materiais e imateriais, tradições comunitárias, expressões culturais e práticas socioculturais próprias das diferentes localidades e, com isso, contribui simultaneamente para ampliar a atratividade turística das cidades capixabas e para promover a difusão e o acesso às manifestações culturais. Nesse sentido, o turismo cultural desempenha papel relevante na concretização do direito fundamental à cultura, pois favorece a valorização da diversidade cultural e amplia as oportunidades de fruição e participação cultural por parte das comunidades e dos visitantes, promovendo, assim, a efetivação prática do direito fundamental à cultura previsto na Constituição Federal.

A primeira iniciativa de *place branding* no Estado, no contexto do turismo, ocorreu a partir de uma demanda apresentada pela Prefeitura Municipal de Iúna/ES ao Sebrae/ES para o desenvolvimento de um projeto de inteligência turística voltado à identidade local do município. A intenção da administração municipal era aproveitar a crescente visibilidade digital e o aumento da procura turística por Iúna para estruturar uma política de desenvolvimento do turismo que fosse organizada, estratégica e de caráter duradouro, capaz de evidenciar as potencialidades naturais e culturais do destino. A partir dessa demanda, foi elaborada uma metodologia de *place branding* adaptada à realidade brasileira e, de forma mais específica, ao contexto dos municípios capixabas de pequeno e médio porte. Essa metodologia proprietária[1] fundamenta-se em um processo amplo de pesquisa e diagnóstico territorial, que inclui a realização de investigações etnográficas e a aplicação de *surveys* para compreender as percepções, expectativas e relações dos munícipes com o território. O processo também incorpora uma análise de reputação digital do destino, com o objetivo de identificar como o município é percebido por diferentes públicos, além de uma extensa pesquisa histórica baseada em análise documental e em depoimentos locais, voltada à recuperação e à preservação de memórias, narrativas e tradições culturais que, em muitos casos, encontravam-se em risco de desaparecimento ou haviam sido negligenciadas pela produção acadêmica.

Como resultado dessas pesquisas, foi elaborado o *brand book* do município de Iúna, documento estratégico que sistematiza as vocações territoriais identificadas e define as diretrizes de comunicação das potencialidades turísticas naturais e culturais do destino. A estratégia de posicionamento territorial foi estruturada a partir de três eixos comunicacionais centrais – café, natureza e histórias – os quais sintetizam os principais ele-

mentos identitários do município e orientam as ações de promoção turística e de construção da imagem do destino. No âmbito dessa estratégia simbólica e comunicacional, foi igualmente estabelecido o slogan "Iúna, o coração do Caparaó", expressão que remete, simultaneamente, à posição geográfica do município na região do Caparaó, a 24% da área total do Parque Nacional do Caparaó situada no município; e ao vínculo afetivo existente entre os munícipes e o território.

Paralelamente, foram planejadas e implementadas diversas iniciativas de políticas públicas voltadas à preservação, valorização e difusão da cultura e da história do município, reconhecidas como ativos estratégicos para o desenvolvimento do turismo cultural. Entre essas iniciativas, destaca-se a criação do Museu de Percurso dos Cafés de Iúna, concebido como um modelo de museu descentralizado no qual diferentes propriedades rurais passam a integrar um circuito cultural e turístico. Esse circuito funciona como atrativo de visitação e como espaço de salvaguarda das memórias, narrativas históricas e práticas culturais associadas às famílias produtoras e à formação sociocultural do município. O Museu de Percurso passou a integrar os objetivos estratégicos da política pública de turismo estadual no âmbito da Rota do Turismo 2035 (SENAI – DR/ES, 2023); e foi posteriormente institucionalizado pela Lei Municipal nº 3.149/2025 (Iúna, 2025).

O município de Marataízes, localizado no litoral sul do Espírito Santo, constitui outro exemplo de aplicação da metodologia de *place branding*, implementada por meio de convênio estabelecido entre a Prefeitura Municipal e o Sebrae/ES. No decorrer desse processo, a pesquisa histórica contou com a colaboração do Instituto Histórico e Geográfico de Itapemirim e Marataízes (IHGIM), organização da sociedade civil dedicada à recuperação, preservação e difusão da história, da cultura e da memória da região do Baixo Itapemirim. Entre os resultados decorrentes do resgate histórico realizado no município, destaca-se o reconhecimento de Marataízes como o primeiro balneário turístico do Espírito Santo, além da valorização de elementos culturais estruturantes da identidade local, como a gastronomia caiçara, a tradição pesqueira – com embarcações singulares de vela "poveira" – e o ofício tradicional da carpintaria naval.

As iniciativas formuladas a partir da estratégia de *place branding* buscaram promover a reapropriação da história e da identidade territorial por parte dos munícipes, incentivando a criação de equipamentos cultu-

rais e o desenvolvimento de experiências turísticas associadas às manifestações culturais e às narrativas históricas do território. Entre as iniciativas resultantes desse processo, destaca-se a criação do Museu de Percurso do Centro Histórico de Marataízes, concebido como instrumento de fortalecimento da identidade cultural, histórica e turística do município, bem como de qualificação da experiência dos visitantes (Prefeitura Municipal de Marataízes, 2025). Mais recentemente, o IHGIM, em parceria com o Sebrae/ES, desenvolveu uma experiência turística que rememora os 165 anos da visita do Imperador Dom Pedro II e da Imperatriz Teresa Cristina ao Vale do Itapemirim. A iniciativa propõe a reconstrução do percurso histórico realizado pelo casal imperial, articulando atrativos históricos localizados nos municípios de Marataízes e Itapemirim e promovendo a valorização da memória histórica regional como recurso cultural e turístico (Sebrae/ES, 2025).

Além dos *place brandings* dos municípios de Iúna (2022) e Marataízes (2024), foram igualmente desenvolvidos em Alfredo Chaves (2023), Estrada-Parque Caparaó Capixaba – abrangendo os municípios de Dores do Rio Preto, Divino de São Lourenço, Ibitirama, Irupi e Iúna (2024), Cachoeiro de Itapemirim (2025) e Centro de Vitória (2025); e em desenvolvimento o *place branding* de Colatina. Estas ações apresentam cobertura de 12,82% dos municípios do Espírito Santo e de 18,06% da população capixaba referente a munícipes diretamente impactados pela abordagem (IBGE, 2022).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do percurso teórico e analítico desenvolvido, conclui-se que o direito à cultura não se limita a uma previsão normativa de caráter principiológico, mas configura-se como um direito fundamental cuja efetivação exige a atuação ativa, coordenada e contínua do Estado. A Constituição Federal de 1988, ao elevar os direitos culturais à condição de direitos fundamentais e sociais, atribuiu ao Poder Público o dever de garantir o acesso às fontes da cultura nacional, a valorização da diversidade cultural e a proteção do patrimônio material e imaterial. Em consonância com os marcos normativos internacionais, de proteção aos direitos humanos e à diversidade das expressões culturais – como Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 24 de janeiro de 1992 do qual o Brasil é signatário pelo Decreto nº 591 de 1992 –, esse compromisso impõe a formulação de

políticas públicas capazes de articular cidadania, desenvolvimento e participação social. Nessa perspectiva, o turismo cultural é um instrumento particularmente relevante, na medida em que possibilita a dinamização econômica dos territórios, e a ampliação das oportunidades de fruição, circulação e reconhecimento das manifestações culturais.

No caso do Espírito Santo, o capítulo evidenciou que a incorporação do *place branding* às políticas públicas de turismo constituiu uma estratégia inovadora de valorização territorial e de concretização dos direitos culturais. A experiência capixaba demonstra que o *place branding*, quando orientado por pesquisa, participação social, resgate histórico e reconhecimento das identidades locais, ultrapassa a lógica estritamente promocional e passa a operar como instrumento de política pública. Os casos de Iúna e Marataízes indicam que a construção de narrativas territoriais ancoradas em patrimônios, memórias, tradições e modos de vida pode gerar efeitos simultâneos de fortalecimento da imagem turística dos destinos, de preservação da cultura local e de criação de equipamentos, circuitos e experiências voltadas à difusão da história e da identidade regional. Trata-se, portanto, de uma abordagem que associa desenvolvimento econômico, governança territorial e valorização cultural em uma mesma estratégia de ação pública e de ativação de direitos.

Desse modo, o protagonismo capixaba reside precisamente na capacidade de articular turismo cultural, *place branding* e direito à cultura em uma perspectiva integrada de desenvolvimento. Ao reconhecer a cultura como ativo estratégico, mas também como direito fundamental, o Estado do Espírito Santo passa a oferecer uma referência relevante para a formulação de políticas públicas que conciliem competitividade territorial, inclusão simbólica e fortalecimento da cidadania cultural. Essa abordagem contribui para reinscrever comunidades, tradições e memórias no centro das estratégias de desenvolvimento, ampliando as condições de participação cultural e de reconhecimento social dos diferentes grupos que compõem o território. Assim, a experiência analisada permite sustentar que o turismo cultural, quando estruturado por políticas públicas territorialmente sensíveis e orientadas pela valorização das identidades locais, pode constituir importante vetor de efetivação do direito fundamental à cultura e de promoção do desenvolvimento sustentável.

BIBLIOGRAFIA

ASHWORTH, G. J.; VOOGD, H. **Selling the City:** Marketing approaches in public sector urban planning. London: Belhaven Press, 1990.

BRASIL. **Lei n. 12.343, de 2 de dezembro de 2010.** Institui o Plano Nacional de Cultura - PNC, cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12343.htm. Acesso em: mar. 2026.

COELHO, Teixeira. **Direito cultural no século XXI:** expectativa e complexidade. Revista Observatório Itaú Cultural, n. 11, p. 5-14, 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador:** sentença de 27 de junho de 2012 (Mérito e Reparações). Série C, n. 245. San José, 2012. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_por.pdf. Acesso em: mar. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname:** sentença de 28 de novembro de 2007 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas). Série C, n. 172. San José, 2007. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_172_esp.pdf. Acesso em: mar. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai:** sentença de 17 de junho de 2005 (Mérito, reparações e custas). Série C, n. 125. San José, 2005. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf. Acesso em: mar. 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina:** sentença de 6 de fevereiro de 2020 (Mérito, reparações e custas). Série C, n. 400. San José, 2020. Disponível em: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_400_esp.pdf. Acesso em: mar. 2026.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Direitos Culturais como Direitos Fundamentais.** Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

CUNHA FILHO, Francisco Humberto. **Cultura e Democracia na Constituição Federal de 1988.** Rio de Janeiro: Letra Legal, 2004.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria de Estado do Turismo (SETUR). **Setur divulga pesquisa de Identificação do Perfil do Turista no 27º Festival Capixaba de Frutos do Mar em Iriri.** Vitória: SETUR, 5 nov. 2025. Disponível em: https://setur.es.gov.br/Not%C3%ADcia/setur-divulga-pesquisa-de-identificacao-do-perfil-do-turista-no-27o-festival-capixaba-de-frutos-do-mar-em-iriri. Acesso em: mar. 2026.

GOBETTI, Sérgio Wulff; MONTEIRO, Priscila Kaiser. **Impactos redistributivos da reforma tributária:** estimativas atualizadas. Carta de Conjuntura, Rio de Janeiro: Ipea, n. 60, Nota 18, 3º trim. 2023. Divulgado em: 28 ago. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/wp-content/uploads/2023/08/230828_reforma_tributaria_cc_60_nota_18.pdf. Acesso em: mar. 2026.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama do Censo 2022.** Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: Acesso em: mar. 2026.

IÚNA (ES). **Lei municipal n. 3.149, de 4 de novembro de 2025.** Dispõe sobre a criação do Museu de Percurso do Café de Iúna. Iúna: Prefeitura Municipal de Iúna, 2025.

KAVARATZIS, Michalis. **From city marketing to city branding:** towards a theoretical framework for developing city brands. Place Branding, v.1, n.1, p. 58-73, 2004.

KAVARATZIS, Michalis; ASHWORTH, G. J. **City branding: an effective assertion of identity or a transitory marketing trick?** Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie, v.96, n.5, p. 506-514, 2005.

KOTLER, Philip; HAIDER, Donald; REIN, Irving. **Marketing Places:** Attracting investment, industry, and tourism to cities, states and nations. New York: The Free Press, 1993.

MCCABE, Scott. **Theory in tourism.** Annals of Tourism Research, v. 104, 103721, 2024. DOI: 10.1016/j.annals.2023.103721.

NUNES, Aline. **Reforma tributária:** governo do ES aposta no turismo para conter perdas. A Gazeta, Vitória, 7 jul. 2023. Disponível em: https://www.agazeta.com.br/es/economia/

reforma-tributaria-governo-do-es-aposta-no-turismo-para-conter-perdas-0723. Acesso em: mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica).** San José, Costa Rica, 22 nov. 1969. Disponível em: https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.pdf. Acesso em: mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural.** Paris, 16 nov. 1972. Disponível em: https://whc.unesco.org/documents/publi_basictexts_pt.pdf. Acesso em: mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial.** Paris, 17 out. 2003. Disponível em: https://ich.unesco.org/doc/src/2003_Convention-Basic_texts_version_2012-PT.pdf. Acesso em: mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA (UNESCO). **Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais.** Paris, 20 out. 2005. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000149742. Acesso em: mar. 2026.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO (UNWTO). **Glossary of tourism terms.** [S. l.]: UNWTO, [s. d.]. Disponível em: https://www.unwto.org/glossary-tourism-terms. Acesso em: mar. 2026.

PIOVESAN, Flávia; KAMIMURA, Akemi. **A proteção internacional dos direitos culturais.** Revista Observatório Itaú Cultural, n. 36, São Paulo, 2023.

PIOVESAN. Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional.** 8ª ed. rev. amp. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 35.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARATAÍZES. **Marataízes inaugura totens do Museu de Percurso e reforça identidade cultural e turística.** Marataízes: Prefeitura Municipal de Marataízes, 14 dez. 2025. Disponível em: https://www.marataizes.es.gov.br/

noticia/ler/5274/marataizes-inaugura-totens-do-museu-de-percurso-e-reforca-identidade-cultural-e-turistica. Acesso em: mar. 2026.

RABELO, Cecília. **A cultura nos 35 anos da Constituição Federal:** decorrências e desafios. Revista Observatório Itaú Cultural, n. 36, São Paulo, 2023.

RICHARDS, G. (2009) **Turismo cultural:** Padrões e implicações. In de Camargo, P. and da Cruz, G.(eds) Turismo Cultural: Estratégias, sustentabilidade e tendências. UESC: Bahia, pp. 25-48.

SEBRAE/ES. **Experiência turística revive passagem da família real pelo Vale do Itapemirim.** Agência Sebrae de Notícias - ASN ES, 5 fev. 2025, 14:38 (atualizado em 5 fev. 2025, 17:20). Disponível em: https://es.agenciasebrae.com.br/economia-e-politica/experiencia-turistica-revive-passagem-da-familia-real-pelo-vale-do-itapemirim. Acesso em: mar. 2026.

SENAI - DR/ES. **Rota estratégica para o futuro do Espírito Santo:** turismo 2035. Vitória: Senai - DR/ES, 2023. 96 p. (Roadmap de Turismo). ISBN 978-65-998669-2-0.

SILVA, José Afonso da. **Ordenação constitucional da cultura.** São Paulo: Malheiros, 2001.

SILVA, Frederico A. Barbosa da; ARAÚJO, Herton Ellery; MIDLEJ, Suylan. **A constituição e a democracia cultural.** In: SILVA, Frederico A. Barbosa da (org.). **Direito e Políticas Culturais.** Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2021. p. 11-68. DOI: 10.38116/978-65-5635-016-5cap1. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstreams/54d44e6b-c366-43eb-b156-547b65b6b6e0/download. Acesso em: mar. 2026.

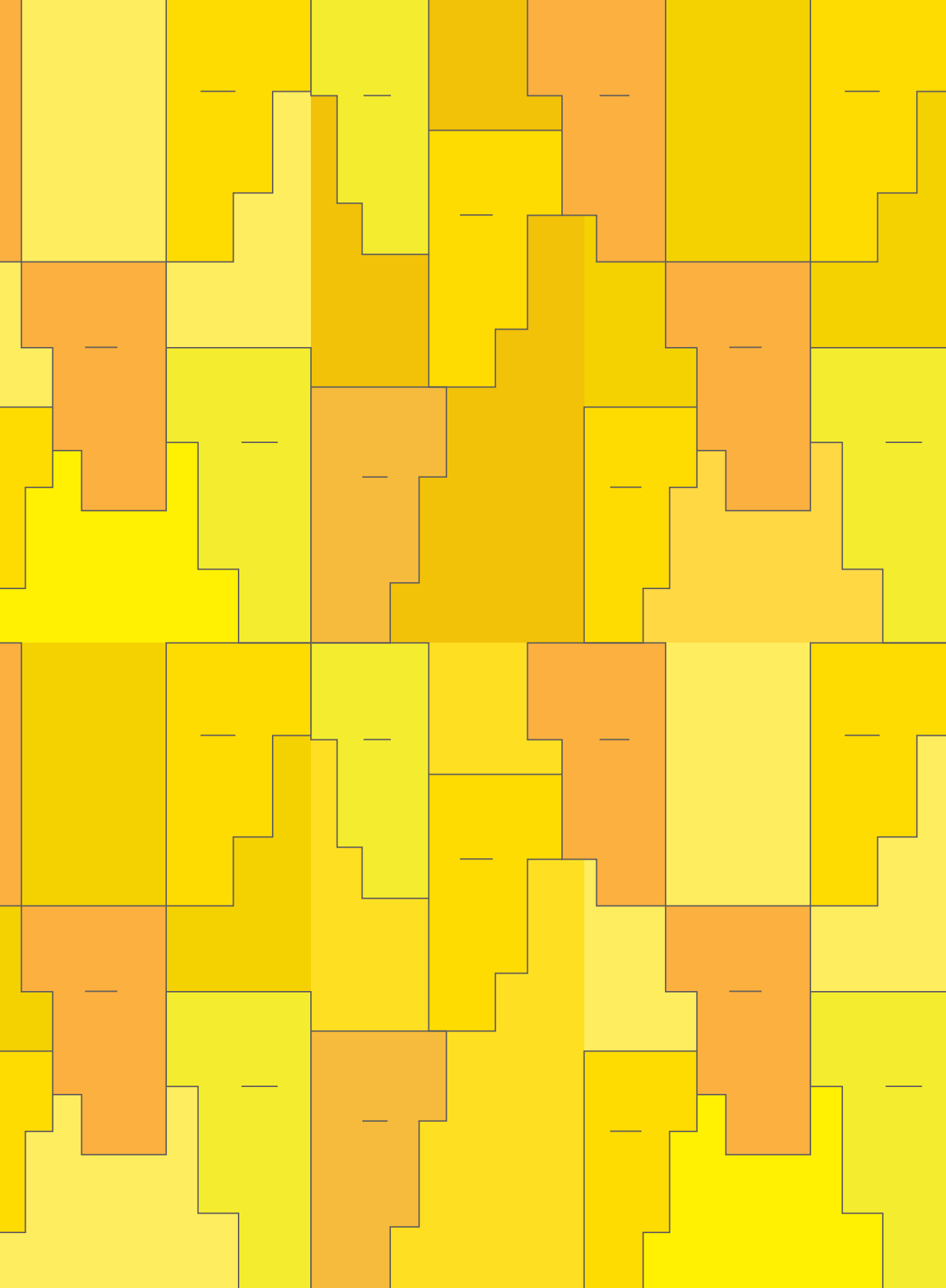
TRUONG, Van-Anh T. **Cultural tourism and city branding in the connected age:** the case of cities in Vietnam. Jurnal Pengurusan, v. 58, p. 3-14, 2020. DOI: 10.17576/pengurusan-2020-58-01. Disponível em: https://doi.org/10.17576/pengurusan-2020-58-01. Acesso em: mar. 2026.

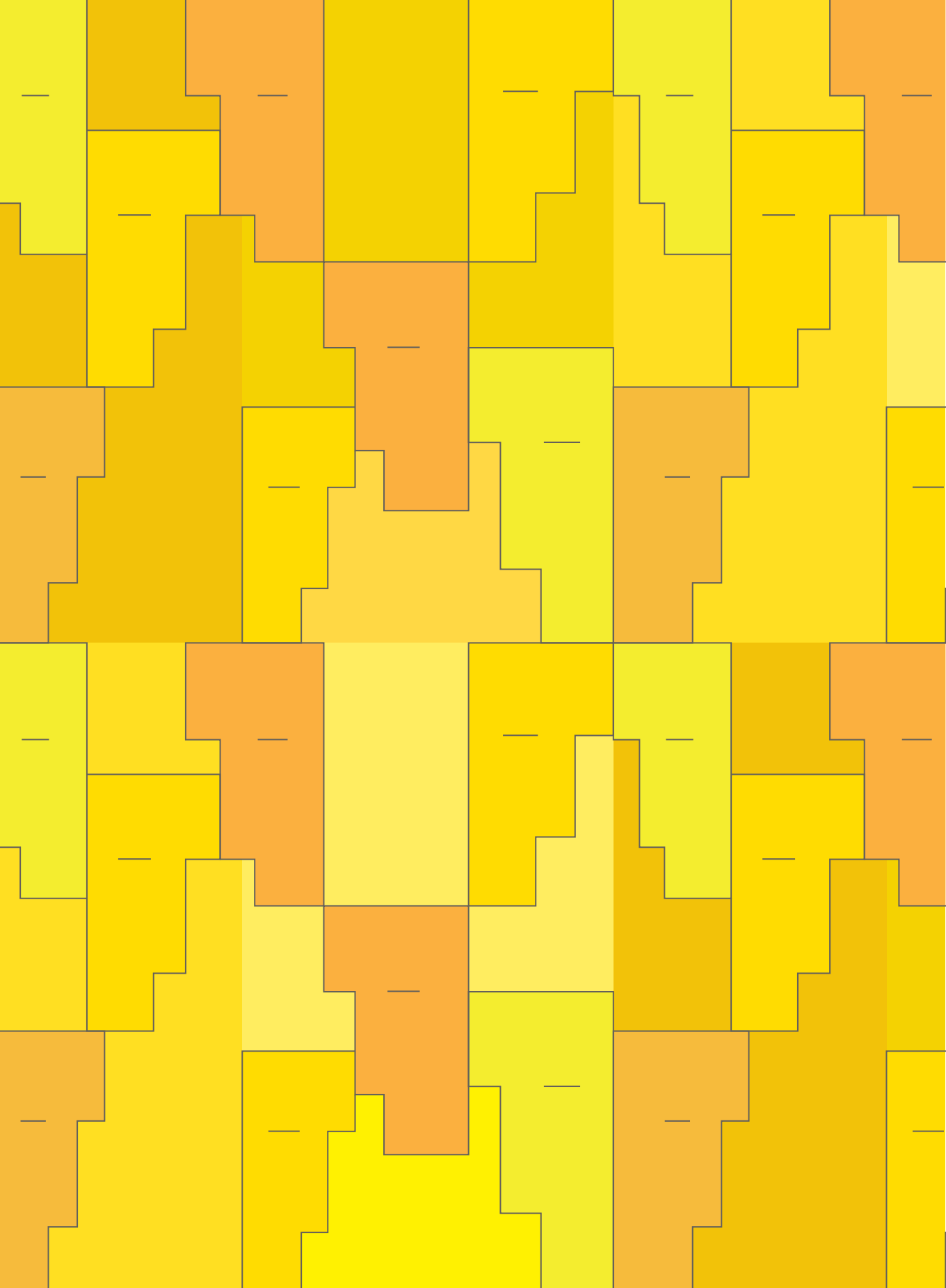
UNESCO. **Cutting Edge:** Bringing cultural tourism back in the game. Paris: UNESCO, 2021. Disponível em: https://www.unesco.org/en/articles/cutting-edge-bringing-cultural-tourism-back-game.Acesso em: mar. 2026.

UNESCO; UNWTO. **Muscat Declaration on Tourism and Culture: Fostering Sustainable Development.** Muscat: UNESCO; World Tourism Organization, 2017. Disponível em: https://www.unesco.org/en/articles/unesco-and-unwto-sign-muscat-declaration-tourism-and-culture-fostering-sustainable-development. Acesso em: mar. 2026.

NOTAS

1 Metodologia proprietária dos autores Jarbas Barros Gomes e Thiago Barros Gomes, através de sua razão Jargo Ltda, realizado juntamente com o Sebrae/ES mediante Edital de Credenciamento de Fornecedores de Serviços de Consultoria e/ou Instrutoria.





Lorena Louzada Vervloet
Valdir Brunelli Valério Júnior
Karina Pietro Biasi Ruiz

Cultura como estratégia de desenvolvimento: A trajetória do ES+Criativo e do HUB ES+ no Espírito Santo

Lorena Louzada Vervloet

Gerente de Economia Criativa da Secretaria de Estado da Cultura do Espírito Santo. Pesquisadora e coordenadora dos projetos de pesquisa e inovação pela Fundação de Amparo à Pesquisa (Fapes) Hub Virtual e Hub ES+. Graduada em Comunicação Social – Publicidade e Propaganda e especialista em Comunicação Empresarial com Estratégia em Eventos pela Universidade Vila Velha (UVV). E-mail: lorenalouzada@gmail.com.

Valdir Brunelli Valério Júnior

Coordenador geral adjunto do Hub ES+ MCI/Funcitec pela Fapes. Mestre em administração e contabilidade pela FUCAPE na linha de pesquisa Governança e Estratégia dissertando sobre o tema Economia Solidária. E-mail: valdirbrunelli@gmail.com.

Karina Pietro Biasi Ruiz

Coordenadora de Projetos pelo Hub ES+ MCI/Funcitec e pesquisadora em Economia Criativa. É doutoranda no Programa de Pós-Graduação Profissional em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e mestre em Políticas Públicas pela mesma universidade. E-mail: kpbruiz@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A história da política cultural capixaba na última década revela um movimento consistente de reposicionamento da cultura como campo estratégico para o desenvolvimento econômico, social e territorial do Espírito Santo. Ao mesmo tempo em que a cultura reafirma sua dimensão simbólica e cidadã, ela se articula a novos paradigmas produtivos, ancorados na criatividade, na inovação e na economia do conhecimento. Esse deslocamento — gradativo, estruturado e intencional — abre espaço para a emergência de programas públicos que integram cultura, tecnologia, educação, empreendedorismo e planejamento urbano.

Entre essas iniciativas, o Programa ES+Criativo, coordenado pela Secretaria de Estado da Cultura (Secult), tornou-se um marco estruturante da política cultural estadual. O programa consolida uma visão ampliada de cultura, ancorada no entendimento de que ela opera simultaneamente como expressão simbólica, instrumento de cidadania e ativo econômico de relevância crescente. Assim, o programa entende a Economia Criativa como a aproximação e a transformação de cultura, criatividade e inovação em trabalho e renda, gerando desenvolvimento para a sociedade como um todo.

Além disso, o Programa ES+Criativo reconhece que o fortalecimento da economia criativa exige governança, inovação, diversidade e sustentabilidade como pilares orientadores das políticas públicas. Esse entendimento ampliado da cultura, aliado à compreensão de que o fomento à economia criativa demanda articulação interinstitucional e ação integrada, orientou a própria constituição do programa, formalizada a partir da assinatura do Termo de Cooperação nº 01/2020 (Secult, 2020). O instrumento instituiu uma parceria inicial entre 15 instituições de diferentes campos e setores da sociedade, estabelecendo uma base colaborativa para a implementação das ações do Programa ES+Criativo. Desde então, o programa passou a incorporar novos parceiros, ampliando progressivamente seu alcance, sua capilaridade territorial e seus impactos.

Dentre suas ações, destaca-se a inauguração, em outubro de 2023, do Hub ES+, primeiro equipamento público dedicado à economia criativa no Espírito Santo. Pensado como a sede do Programa ES+Criativo, o Hub ES+ nasceu com a missão de conectar pessoas, ideias e oportunidades, oferecendo espaços, programas e serviços destinados à formação, à inovação e ao desenvolvimento de empreendedores criativos. Além da sede física, loca-

lizada no Centro Histórico de Vitória, o Hub ES+ conecta-se a iniciativas e projetos desenvolvidos pelo projeto de inovação Hub ES+ MCI/Funcitec. O projeto está alinhado a cinco dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), inserindo o Espírito Santo na Agenda 2030 e reforçando o papel da economia criativa como eixo transversal para o desenvolvimento social, econômico e cultural.

Nesse contexto, o projeto dialoga diretamente com os seguintes Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS):

- ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico: ao promover a geração de trabalho e renda por meio do fortalecimento de empreendimentos criativos, da qualificação profissional e da valorização da economia criativa como vetor de desenvolvimento sustentável.
- ODS 9 – Indústria, Inovação e Infraestrutura: ao incentivar a inovação, o uso de tecnologias, a criação de soluções criativas e o acesso a infraestrutura adequada para o desenvolvimento de projetos, negócios e iniciativas culturais.
- ODS 10 – Redução das Desigualdades: ao ampliar o acesso a oportunidades, priorizar públicos em situação de vulnerabilidade social e promover ações orientadas pela diversidade, inclusão e equidade.
- ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis: ao contribuir para a valorização dos territórios criativos, a reativação de áreas urbanas, a preservação do patrimônio cultural e o fortalecimento da identidade cultural local.
- ODS 17 – Parcerias e Meios de Implementação: ao estruturar uma governança em rede, baseada na cooperação entre governo, instituições de ensino e pesquisa, setor produtivo e sociedade civil.

Este capítulo, elaborado para integrar a Coleção ES da Editora UniversidadES, apresenta a trajetória histórica e institucional do ES+Criativo e do Hub ES+, considerando-o como projeto e sede física, e destaca antecedentes, conceitos, metodologias, ações, resultados e perspectivas futuras. Trata-se de um registro que valoriza a memória institucional do Estado e interpreta a cultura como eixo estratégico de desenvolvimento, em consonância com marcos nacionais e internacionais da economia criativa.

2. BREVE HISTÓRICO INSTITUCIONAL DA ECONOMIA CRIATIVA NO ESPÍRITO SANTO

O Espírito Santo é um estado cujas características são especialmente favoráveis ao desenvolvimento da Economia Criativa. Marcado por sua significativa diversidade étnica e cultural, o estado adquiriu, em sua própria história, os elementos essenciais à produção de bens e serviços com valor agregado. O reconhecimento desse potencial no estado tem como marcos recentes dois estudos realizados em 2016: a elaboração de um diagnóstico do setor, por meio de consultoria realizada por Cláudia Leitão e Luciana Guilherme, e o lançamento, pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), do Texto para Discussão 57 - Economia Criativa no Espírito Santo.

O diagnóstico, intitulado Plano ES Criativo, identificou fortalezas e desafios para a economia criativa capixaba. O primeiro é a natureza amplificadora desta economia: como destaca o estudo, cada profissional ocupado traz para suas redes e sistemas produtivos mais três profissionais não criativos. Ou seja, estima-se que a geração de um emprego criativo movimenta a economia, empregando mais três profissionais não criativos. Por outro lado, o diagnóstico verificou que os segmentos da economia criativa do Estado do Espírito Santo possuíam problemas de baixa capacitação técnica e gerencial, com modelos de negócio não sustentáveis, baixa capacidade de inovação ao longo do tempo e considerável chance de falência. Entendeu-se, então, que o baixo desenvolvimento organizacional dos negócios criativos estabelecidos no Estado exigia políticas ativas de fomento, capacitação e orientação de profissionais atuantes nos setores criativos, no sentido de incentivar a construção de modelos de negócio de qualidade, com maior capacidade de sustentação e inovação ao longo do tempo, vindo a consolidar qualitativamente e expandir quantitativamente o valor produzido pelas atividades econômicas criativas.

Em paralelo, a aproximação da Secult ao IJSN levou à elaboração de um texto de discussão que embasa as análises da economia criativa capixaba até hoje. Partindo do levantamento e da análise de estatísticas e dados da Classificação Brasileira de Ocupações e da Classificação Nacional de Atividades Econômicas difundidos pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, a publicação identifica e define quais são os setores criativos capixabas. Com isso, transforma-se no ponto de partida do acompanhamento dos dados do setor, por meio do lançamento, pelo IJSN, dos boletins

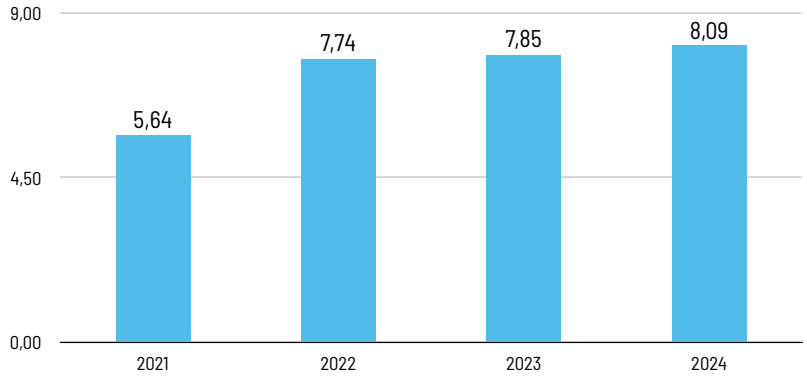
trimestrais de economia criativa. Lançados de forma contínua desde então, os boletins permitem acompanhar séries históricas do setor no estado (IJSN, 2025).

Um segundo momento de inflexão das políticas públicas estaduais para a economia criativa ocorreu em 2019, com a criação da Gerência de Economia Criativa (Gecria) da Secult, simbolizando o início de um projeto de longo prazo para integrar cultura, desenvolvimento e inovação. A Gecria é responsável por fomentar o ecossistema de inovação e economia criativa capixaba, bem como por formular, identificar e colaborar para o desenvolvimento de iniciativas, projetos e empreendimentos ligados ao fortalecimento desta. Nesse sentido, tem entre seus objetivos fazer com que as pessoas e organizações conheçam a economia criativa, ampliando as possibilidades de fortalecer seu capital social e intelectual, valorizando os ativos culturais do Espírito Santo.

Para tanto, difunde e qualifica o conceito de economia criativa, incluindo questões como diversidade cultural, inclusão social, sustentabilidade e inovação, fundamentais para pensar os aspectos econômicos na atualidade. Essa difusão ocorre em paralelo à articulação do ecossistema, sobretudo por meio da coordenação do ES+Criativo, mas também de ações de fomento direto vinculadas à Secult. O apoio às cadeias produtivas criativas com potencial de geração de emprego e renda tem como norte a ênfase nos 5 setores da economia criativa mapeados pelo programa ES+Criativo, a saber: cultura, criações funcionais, tecnologia, mídia e gastronomia[1]. Além disso, a Gecria também promove e sustenta ações de monitoramento e análise de dados sobre o impacto das atividades culturais no ambiente socioeconômico do estado, definindo indicadores e metas para atuar de forma assertiva na cadeia produtiva da economia criativa.

Em paralelo, o panorama recente do mercado de trabalho capixaba, observado a partir dos indicadores do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), reforça a relevância estratégica da economia criativa como campo de desenvolvimento socioeconômico. Os quatro gráficos abaixo — pessoas ocupadas, distribuição entre ocupações criativas e não criativas, rendimento médio real e rendimento do trabalho principal — permitem compreender como o Espírito Santo tem ampliado sua base produtiva e, simultaneamente, consolidado um ambiente favorável às atividades de maior intensidade criativa.

Figura 1 - Pessoas ocupadas no Espírito Santo (em milhões)

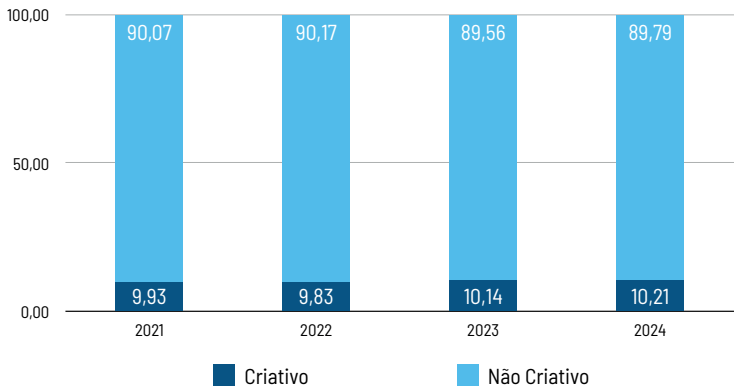


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

O gráfico "pessoas ocupadas" evidencia um crescimento expressivo no número total de pessoas ocupadas no estado: de 5,64 milhões em 2021 para 8,09 milhões em 2024. Esse movimento de expansão, que representa um aumento de aproximadamente 43% no período, sinaliza não apenas a recuperação econômica pós-pandemia, mas também a diversificação das formas de inserção produtiva. A ampliação do contingente ocupado cria um ambiente propício para o florescimento de atividades criativas, uma vez que setores culturais, tecnológicos e de inovação tendem a se desenvolver em economias dinâmicas, com maior circulação de pessoas, serviços e oportunidades.

Esse crescimento também dialoga com o que os estudos do IJSN apontam desde 2016: a economia criativa possui efeito multiplicador importante — como destacado acima, cada profissional criativo tende a movimentar redes que envolvem outros três profissionais não criativos. Assim, o segundo gráfico, distribuição entre ocupações criativas e não criativas, mostra que, embora a maioria da força de trabalho ainda esteja concentrada em ocupações não criativas (entre 89% e 90%), a participação das ocupações criativas cresceu entre 2021 e 2024. Em 2021, o setor criativo representava 9,93% dos ocupados; em 2023, atingiu o pico de 10,44%, mantendo, em 2024, um patamar superior a 10%. Essa estabilidade acima de dois dígitos revela maturidade do setor e reforça a compreensão de que a criatividade tem se consolidado como componente estruturante do desenvolvimento estadual.

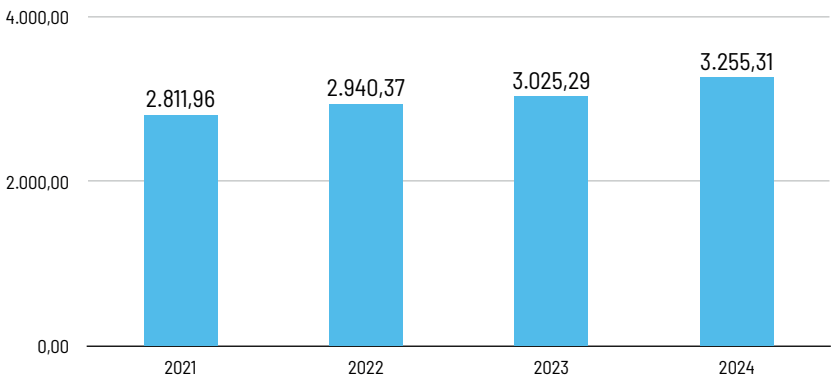
Figura 2 - Distribuição de pessoas ocupadas no Espírito Santo (%)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN).

Essas variações percentuais, ainda que discretas, são extremamente significativas, pois a ampliação do emprego criativo não ocorre apenas por expansão quantitativa, mas por transformações qualitativas na estrutura econômica, incluindo maior especialização, inovação tecnológica, fortalecimento de setores como audiovisual, design, games e música e avanço das políticas públicas.

Figura 3 - Rendimento médio real (em R$)

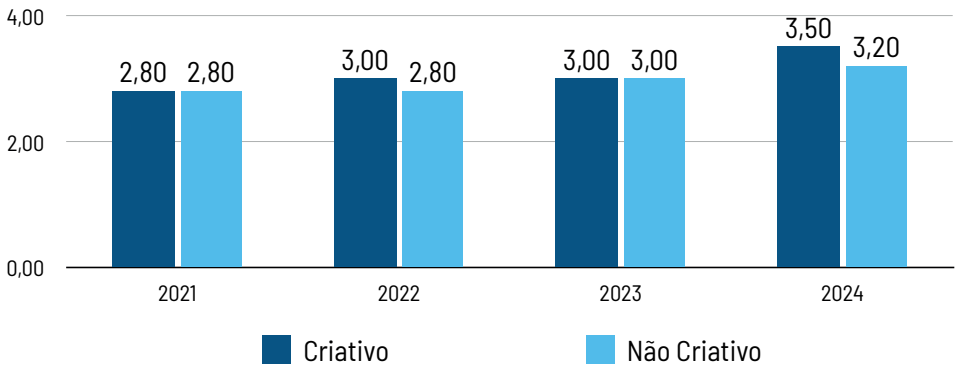


Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

O terceiro gráfico - rendimento médio real - apresenta crescimento contínuo na renda média real do trabalhador capixaba: de R$ 2.811,96

em 2021 para R$ 3.255,31 em 2024. Esse aumento de aproximadamente 15,7% evidencia um ciclo de valorização do trabalho e recomposição de renda no período pós-crise pandêmica. Esse cenário favorece diretamente o ecossistema criativo: maior renda disponível amplia o consumo de bens culturais, serviços criativos, gastronomia e produtos de design, segmentos reconhecidos pelo Programa ES+ Criativo como estratégicos para o desenvolvimento da economia criativa no Espírito Santo.

Figura 4. Rendimento médio real do trabalho principal (em mil R$)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)

Por fim, o gráfico Rendimento médio do trabalho principal reforça tendência semelhante à do rendimento geral, mas com um destaque importante: em 2024, o rendimento das ocupações criativas (R$ 3,5 mil) supera de forma expressiva o rendimento médio das ocupações não criativas (R$ 3,2 mil). Esse diferencial reforça a atratividade econômica das profissões intensivas em criatividade e tecnologia.

Os quatro gráficos, analisados em conjunto, revelam um estado em expansão econômica, com crescimento de renda e maior valorização das ocupações criativas. Esses movimentos reforçam empiricamente a compreensão adotada pelo ES+ Criativo de que a criatividade opera simultaneamente como vetor simbólico, científico e econômico, gerando inovação, identidade cultural e desenvolvimento sustentável.

O crescimento do emprego criativo, o diferencial remuneratório e a ampliação do trabalho formal e informal criam condições favoráveis

para que políticas como o Programa ES+ Criativo e o Hub ES+ ampliem seu impacto. Esses indicadores demonstram que investir em criatividade não é apenas fortalecer a cultura: é fortalecer as bases econômicas de longo prazo do Espírito Santo, consolidando a cultura como infraestrutura estratégica — como também sinalizam as diretrizes futuras para o programa.

3. O PROGRAMA ES+ CRIATIVO: HISTÓRICO, ESTRUTURA E DIRETRIZES

Criado em 2019, o Programa ES+ Criativo é uma iniciativa estratégica do Governo do Estado do Espírito Santo e do Movimento Capixaba pela Inovação para posicionar a economia criativa como vetor determinante do desenvolvimento socioeconômico do estado. Guiado pelos valores da inclusão, sustentabilidade, integração colaborativa e transparência, o programa tem como missão desenvolver a economia criativa no Espírito Santo, potencializando as culturas locais, as inovações e as criatividades para fortalecer negócios criativos.

O ES+ Criativo se orienta ainda pelas estratégias e ações relativas ao desenvolvimento da dimensão econômica da cultura, conforme o capítulo IV do Plano Nacional de Cultura, anexo à Lei Federal 12.343/2010, e converge com os objetivos e dispositivos da lei estadual 10.296/2014, que institui o Plano Estadual de Cultura.

Para isso, o programa une forças por meio de uma governança compartilhada instituída pelo Termo de Cooperação n° 01/2020 (Processo Administrativo E-Docs nº 2019-04WG2). Inicialmente composto por 15 instituições e vigente até dezembro de 2023, o programa foi estendido para o seu segundo ciclo (2024 a 2026) e fortalecido com a entrada de novos membros — a saber, Universidade Federal do Espírito Santo (UFES), Federação do Comércio do Espírito Santo (Fecomércio), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Serviço Social do Comércio (SESC). Assim, as 18 instituições que compõem o ES+ Criativo são:

Secretarias de Estado

1. Secretaria de Cultura do Espírito Santo (SECULT)
2. Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Educação Profissional do Espírito Santo (SECTI)

3. Secretaria de Turismo do Espírito Santo (SETUR)
4. Secretaria de Desenvolvimento do Espírito Santo (SEDES)
5. Secretaria de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo e Laboratório de Inovação na Gestão (SEGER / LABGES)
6. Entidades Públicas de Fomento e Desenvolvimento
7. Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes)
8. Banco de Desenvolvimento do Espírito Santo (BANDES)
9. Agência de Desenvolvimento das Micro e Pequenas Empresas e do Empreendedorismo (ADERES)
10. Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN)
11. Escola de Serviço Público do Espírito Santo (ESESP)

Instituições de Ensino

12. Instituto Federal do Espírito Santo (IFES)
13. Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Entidades do Sistema Produtivo

14. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE)
15. Federação das Indústrias do Estado do Espírito Santo (FINDES)
16. Serviço Social da Indústria (SESI/FINDES)
17. Federação do Comércio do Espírito Santo (Fecomércio)
18. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)
19. Serviço Social do Comércio (SESC)

Alinhado aos debates internacionais e embasado nos estudos realizados pelo Instituto Jones dos Santos Neves, o ES+ Criativo entende a economia criativa como um conceito para identificar os setores e atividades econômicas com maior intensidade criativa. Dessa forma, o programa segue a compreensão de criatividade proposta pela Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (do inglês, UNCTAD), segundo a qual, ainda que toda a atividade humana envolva algum grau de criatividade, algumas possuem a criatividade como elemento central.

De acordo com a UNCTAD (2012), a criatividade pode ser compreendida a partir de três dimensões complementares: artística, que envolve imaginação e a capacidade de gerar novas ideias e formas de interpretar o mundo, expressas em textos, sons e imagens; científica, ligada à curiosidade e à busca por novas conexões e experimentos para a solução de problemas; e econômica, que diz respeito à criatividade como processo gerador de inovação, resultando em vantagens competitivas, tecnológicas ou de negócios.

Assim, entende-se que, no Espírito Santo, a economia criativa engloba cultura, gastronomia, mídia e tecnologia em um só ecossistema. Especificamente, o Programa ES+ Criativo identifica cinco segmentos da Economia Criativa, cada qual composto por atividades específicas. São eles: Cultura (Artesanato, Artes Cênicas, Artes Visuais, Música, Espetáculos e Festivais, Patrimônio Cultural e demais manifestações culturais); Criações Funcionais (Arquitetura, Design e Publicidade); Tecnologia (Desenvolvimento de softwares, games, plataformas digitais e Pesquisa e Desenvolvimento - P&D); Mídia (Setores editorial, audiovisual e demais formas de comunicação de conteúdo); e Gastronomia. Conforme sintetizado abaixo:

Quadro 1. Segmentos da Economia Criativa capixaba

Cultura Reúne expressões culturais como artesanato, artes cênicas, artes visuais, música, patrimônio, espetáculos e festivais.
Criações funcionais Compreende atividades criativas voltadas à prestação de serviços, como design, arquitetura e publicidade.
Mídia Abrange setores que comunicam com grandes públicos, como editoriais, mídias impressas e produções audiovisuais.
Tecnologia Inclui criações de base tecnológica, como desenvolvimento de softwares, jogos digitais, P&D e tecnologia da informação.
Gastronomia Engloba atividades ligadas à gastronomia e à criatividade culinária como expressões culturais e econômicas.

Fonte: elaboração própria.

Para fortalecer e fomentar estes segmentos, o Programa ES+ Criativo conta atualmente com um portfólio de 56 ações realizadas de forma individual ou coletiva pelas instituições partícipes. As ações são distribuídas em cinco eixos de atuação, que têm os objetivos a seguir:

1. Pesquisa e Divulgação: gerar dados e análises que guiem as políticas públicas e garantam que as decisões sejam tomadas de forma mais assertiva, baseadas em evidências;
2. Escola Criativa: capacitar os profissionais, empreendedores e todos aqueles que fazem a economia criativa girar e, com isso, qualificar e ampliar as oportunidades em todo o ecossistema criativo capixaba;
3. Territórios Criativos: desenvolver os territórios, fortalecendo os ecossistemas locais e reconhecendo, valorizando a cultura e as criatividades de cada região;
4. Difusão: promover o acesso de criativos a espaços físicos e digitais com infraestrutura para conectar e promover ideias, pessoas e projetos;
5. Fomento: articular ações para apoiar diretamente negócios e iniciativas criativas, desde a etapa de ideação até a consolidação e expansão das iniciativas.

A governança do programa é realizada de forma colaborativa, a partir de encontros e trocas entre os representantes institucionais. Desde sua criação, o programa conta com reuniões anuais e, a partir da atuação da equipe do projeto Hub ES+ MCI/Funcitec, com reuniões trimestrais, a partir de 2024. Além disso, junto à equipe do Observatório Capixaba de Economia Criativa e do Instituto Jones dos Santos Neves, está sendo construído um painel de monitoramento das ações do programa, a ser lançado em breve, a fim de ampliar a transparência e visibilizar os impactos do programa sobre o desenvolvimento socioeconômico capixaba.

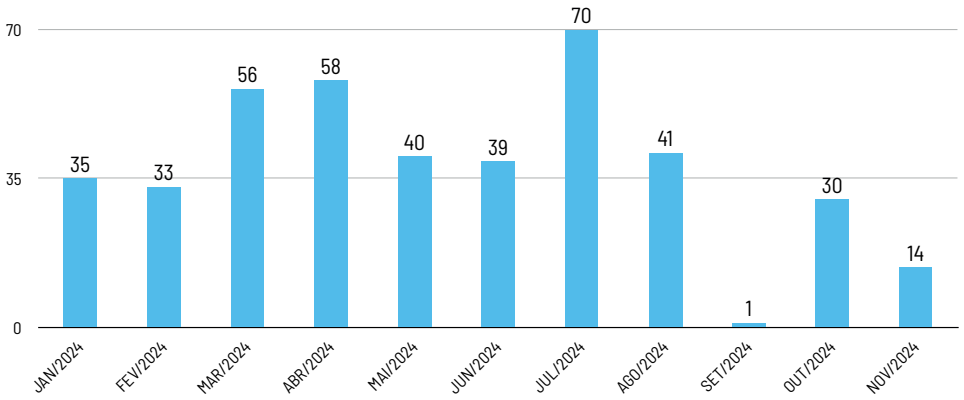
4. O HUB ES+: TRAJETÓRIA, ESTRUTURA E IMPACTOS

Visando contribuir com políticas públicas para o aperfeiçoamento do ecossistema de inovação capixaba e estruturar um espaço de acolhimento, com a infraestrutura necessária ao desenvolvimento das atividades pelos profissionais criativos, a Secult, por meio da Gecria, deu início à ideação de um espaço físico para o programa. Contudo, o advento da pandemia da covid-19 levou à reestruturação da proposta, que se transformou no projeto de pesquisa de inovação tecnológica Hub Criativo Virtual. O projeto, uma adaptação para o formato online da proposta original, foi aprovado em abril de 2021 pelo Comitê Gestor do MCI, viabilizado via MCI/Funcitec e executado por meio de parceria entre a Secult, UFES, IFES e CEET Vasco Coutinho.

Foram, então, elencados os projetos e ações que estavam com maior viabilidade de execução, sendo escolhidos os que se encontravam em melhores condições para, com o aporte de recursos de curto período (12 meses), constituírem-se numa espécie de "motor de ignição" do Hub e do Programa ES+Criativo. A ação, com prazo de encerramento previsto para agosto de 2022, foi executada por meio de uma parceria entre Secult, UFES, IFES e CEET Vasco Coutinho e contou com a produção de uma estrutura de plataforma virtual gamificada para o programa, elaboração de conteúdos e de um grande evento híbrido para reunir o ecossistema de economia criativa capixaba — a terceira edição da Festa da Criatividade.

Com o fim das medidas de restrição de circulação que vigoraram durante o período mais crítico da pandemia, o Governo do Estado decidiu pela instalação do Hub ES+ em edifício localizado na Praça Costa Pereira, nº 30, no Centro de Vitória. A ação se deu em consonância com o projeto "Cidade Administrativa", visando ampliar ainda mais as ações e serviços para o fortalecimento do ecossistema de inovação do Espírito Santo. Sua concepção e estruturação foram feitas em colaboração com atores do ecossistema de inovação e economia criativa capixaba, por meio de *sprints* e metodologias de *design thinking* aplicadas em encontros organizados e realizados entre maio e outubro de 2021. O resultado foi a estruturação de um ambiente voltado para os criativos capixabas, com *coworking*, espaços para encontros e para a realização de cursos, palestras e trabalhos multimídia.

Figura 5. Número de atividades por mês



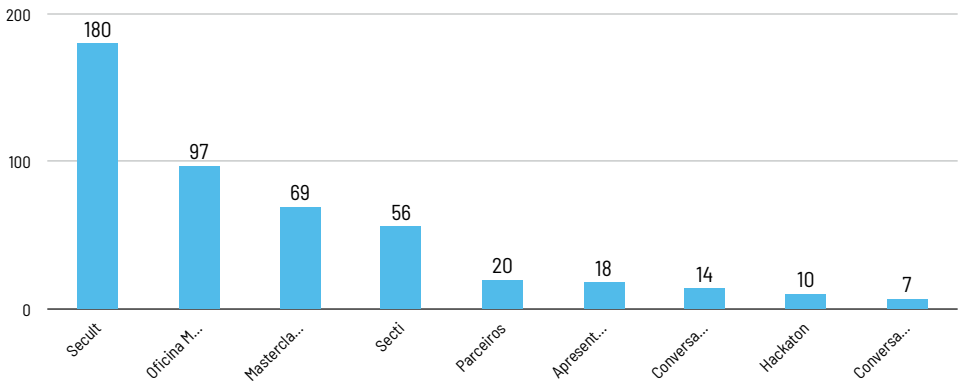
Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

O primeiro gráfico demonstra significativa variação no volume mensal de atividades internas ao longo de 2024[2], começando com 35 ações em janeiro e atingindo picos expressivos em julho (70 atividades) e agosto (64 atividades). Essa variação sazonal reflete a consolidação gradual das operações do Hub ES+, o aumento da capacidade organizativa da equipe e, sobretudo, o alinhamento com ciclos de maior demanda do ecossistema criativo — como períodos de férias, maior circulação de visitantes no Centro de Vitória e momentos estratégicos de intensificação de oficinas, eventos e hackathons.

A queda registrada em novembro (1 atividade) e dezembro (14 atividades) indica um período de encerramento de ciclo, característico de equipamentos culturais e educacionais, marcado pela finalização de entregas, balanços e reorganização interna. Esse comportamento é coerente com o processo descrito nos relatórios do Hub ES+ e reforça que a gestão do espaço acompanha um planejamento anual estruturado e responsivo às dinâmicas territoriais.

Essa distribuição mensal evidencia que o Hub ES+ opera como um organismo vivo, com ritmos próprios de aceleração, consolidação e replanejamento — característica típica de ambientes de inovação.

Figura 6. Número de atividades por categoria de atividade



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

O segundo gráfico revela o protagonismo das ações promovidas pela Secult (180 atividades), seguido por Oficinas Maker (97), Masterclasses (69) e atividades diretamente vinculadas à Secti (56). Em seguida, aparecem atividades de parceiros (20), apresentações culturais (18), conversas e encontros formativos (14), hackathons (10) e outras atividades dialogadas ⑦.

Essa distribuição mostra dois aspectos fundamentais do funcionamento do Hub:

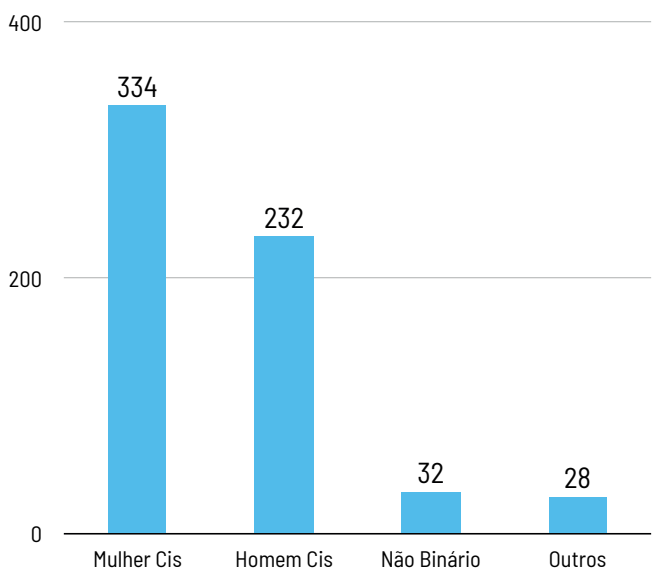
1. A forte presença da Secult evidencia que o equipamento está plenamente integrado às políticas culturais estaduais, fortalecendo formações, processos participativos, circulação artística e iniciativas de inclusão produtiva.
2. A centralidade das Oficinas Maker e Masterclasses demonstra que o Hub ES+ cumpre seu papel como espaço de qualificação técnica e prática — pilares estruturantes do programa ES+ Criativo, alinhado às diretrizes de formação contínua e estímulo à inovação.

A diversidade das categorias confirma a vocação transversal do Hub ES+, que articula cultura, ciência, tecnologia e empreendedorismo de maneira integrada, refletindo o desenho institucional previsto no projeto MCI/Funcitec.

Antes de observar individualmente cada uma das dimensões sociodemográficas representadas nos gráficos seguintes, é importante destacar que o perfil do público atendido pelo Hub ES+, ainda que construído a partir de dados amostrais, revela aspectos estruturantes da política cultural e de inovação implementada pelo Governo do Espírito Santo.

Assim como previsto no desenho institucional do programa ES+ Criativo, o Hub consolidou-se como um espaço público plural, diverso e acessível, capaz de atrair pessoas de diferentes identidades de gênero, orientações sexuais, pertencimentos raciais, faixas etárias e níveis de formação. A composição desse público demonstra que o equipamento não apenas entrega atividades técnicas, criativas e formativas, mas também cumpre uma função social relevante: romper barreiras de acesso, promover inclusão produtiva e fortalecer a participação de grupos historicamente sub-representados nos ecossistemas de inovação e economia criativa. Nesse sentido, os indicadores apresentados nos gráficos a seguir fornecem evidências concretas da capacidade do Hub ES+ de se constituir como um ambiente acolhedor, representativo e alinhado à missão de democratizar oportunidades para toda a população criativa capixaba.

Figura 7 - Gênero do público, conforme autodeclaração

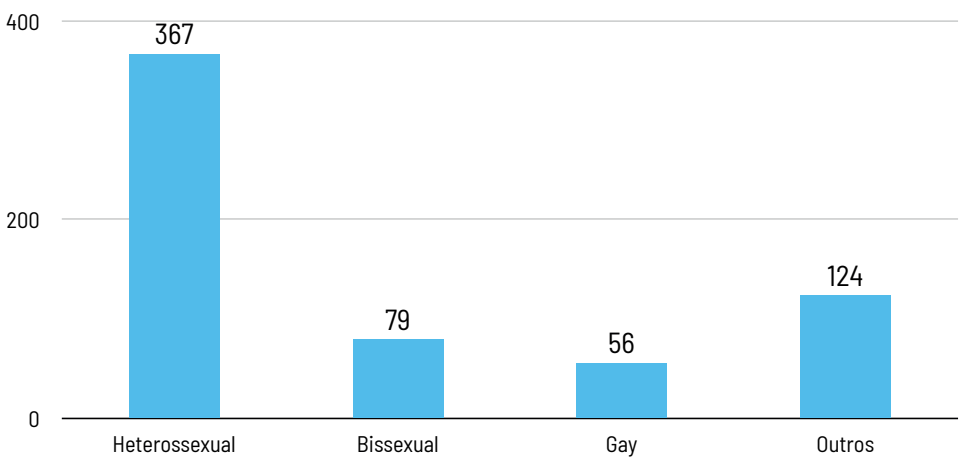


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

O gráfico acima mostra que o público do Hub ES+ é majoritariamente composto por mulheres cis (334), seguidas por homens cis (232), pessoas não binárias (32) e outros (28). Esse resultado expressa um elemento essencial da política pública de cultura e economia criativa no Espírito Santo: a promoção de ambientes diversos, seguros e inclusivos.

A predominância de mulheres confirma tendências nacionais observadas em espaços de formação cultural e tecnológica, nos quais mulheres têm buscado cada vez mais especialização, redes de apoio e oportunidades de empreendedorismo.

Figura 8 - Orientação sexual do público

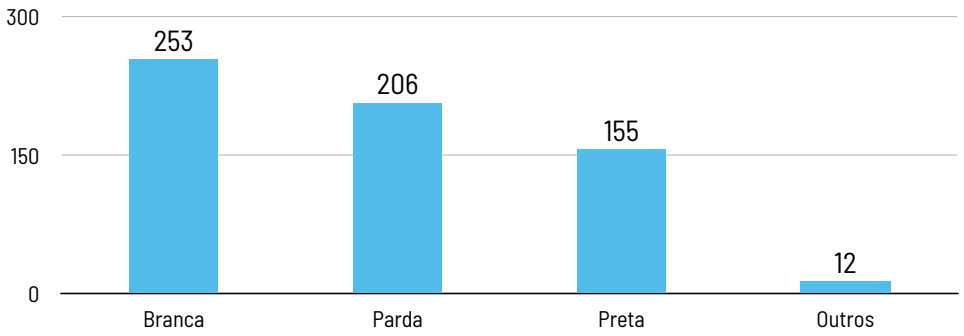


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

O gráfico sobre orientação sexual revela diversidade significativa entre os participantes: 367 pessoas heterossexuais, 79 bissexuais, 56 gays e 124 pessoas que se identificam como "outros".

Esse perfil indica que o Hub ES+ se consolidou como um espaço acolhedor e plural, alinhado à perspectiva de cultura como direito, cidadania e diversidade. A expressiva presença de públicos LGBTQIAPN+ reforça a capacidade do equipamento de atrair e incluir grupos historicamente marginalizados em políticas de inovação, tecnologia e formação cultural — promovendo acesso, pertencimento e representatividade.

Figura 9 - Racialidade do público, conforme autodeclaração

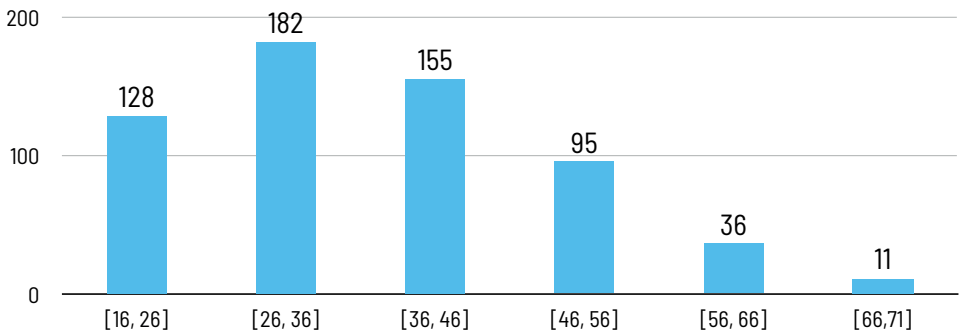


Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

A composição racial do público demonstra uma distribuição relevante: pessoas brancas (253), pardas (206), pretas (155) e outros (12). A soma dos grupos racializados (pardos + pretos + outros) ultrapassa a marca de 50%, refletindo o compromisso do Hub ES+ com a democratização do acesso, com políticas afirmativas e com a ampliação de oportunidades para populações que historicamente enfrentam barreiras no campo da inovação e da economia criativa.

Esse dado corrobora diagnósticos trazidos pela literatura nacional e pelas análises do IJSN, sinalizando que políticas de formação e desenvolvimento territorial — como as promovidas pelo Programa ES+ Criativo — têm papel central no combate às desigualdades estruturais.

Figura 10. Público por faixa etária



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

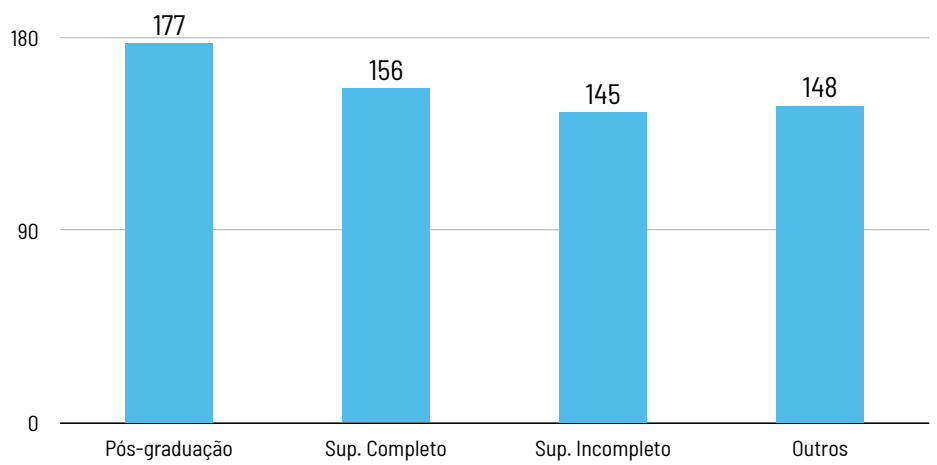
O gráfico de faixas etárias demonstra um público predominantemente jovem-adulto: 182 participantes entre 26 e 36 anos, 155 participantes entre 36 e 46 anos e 128 participantes entre 16 e 26 anos. Em seguida, aparecem faixas mais maduras, como 46–56 anos (95), 56–66 anos (36) e 66–71 anos (11).

Esses resultados indicam que:

- O Hub ES+ atrai principalmente pessoas em idade produtiva, que buscam qualificação, redes de contato e oportunidades de empreendedorismo.
- O equipamento também acolhe jovens em formação e adultos mais experientes, reforçando seu papel de espaço intergeracional — característica importante em ambientes de inovação e cocriação.

Essa distribuição etária reforça o papel do Hub ES+ como "ponto de encontro" entre trajetórias diversas, promovendo trocas e complementaridades profissionais.

Figura 11. Formação do público



Fonte: Elaboração própria a partir de dados dos relatórios da OSC

O gráfico final indica alto nível de escolaridade entre os participantes: 177 pessoas com pós-graduação, 156 com ensino superior completo,

145 com superior incompleto e 148 classificados como "outros" (que podem incluir ensino médio técnico, cursos livres etc.).

Esses dados confirmam que o Hub ES+ atrai um público altamente qualificado, com forte interesse em aprofundar conhecimentos, acessar novas tecnologias e participar de ambientes colaborativos. Ao mesmo tempo, a categoria "outros" demonstra que o Hub ES+ não é restrito a perfis acadêmicos — cumprindo sua função social ao integrar diversos níveis de escolarização.

Essa característica está diretamente conectada ao princípio da formação continuada, presente tanto na Escola Criativa quanto nas ações de capacitação promovidas pela Secult e pela Secti dentro do ecossistema do Programa ES+ Criativo.

Esses indicadores demonstram que o Hub ES+ cumpre — e expande — o mandato descrito no projeto MCI/Funcitec, operando como infraestrutura pública de cultura, inovação e economia criativa. Ele materializa, em escala territorial, a visão estratégica do Programa ES+ Criativo: produzir desenvolvimento a partir da criatividade, fortalecer ecossistemas locais e democratizar oportunidades de trabalho e renda no Espírito Santo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO

Ao revisitar a trajetória recente das políticas públicas de cultura e do Programa ES+ Criativo no Espírito Santo, evidencia-se um processo contínuo de institucionalização, qualificação e integração entre cultura, inovação e desenvolvimento territorial. Essa agenda, consolidada ao longo dos últimos anos, demonstra que a cultura deixou de ocupar um lugar periférico nos planejamentos governamentais para assumir papel estratégico, transversal e estruturante. O Hub ES+, enquanto política pública inédita que integra cultura, tecnologia e inovação, tornou-se um marco desse movimento, atuando como laboratório vivo de experimentação de modelos de governança, inclusão produtiva, formação e dinamização de ecossistemas criativos.

Os resultados revelam que o Hub ES+ consolidou-se como espaço de encontro entre agentes criativos, instituições públicas, coletivos culturais, estudantes, empreendedores e pesquisadores, além de se tornar um vetor de fortalecimento da economia criativa em seus múltiplos seg-

mentos. No primeiro e no segundo anos de operação, observou-se a execução de centenas de atividades — encontros culturais, oficinas, hackathons, formações de barismo, feiras setoriais, seminários, acolhimento de coletivos e processos colaborativos — que ampliaram o acesso à formação, estimularam a inovação e promoveram inclusão social, com especial atenção à diversidade cultural, racial e de gênero.

Nesse contexto, as perspectivas para o futuro apontam para quatro direções estratégicas principais:

- Aperfeiçoamento da governança colaborativa, com fortalecimento do Comitê Gestor, amadurecimento dos GTs e ampliação do diálogo entre Estado, setor produtivo, universidades, sociedade civil organizada e comunidade criativa.
- Integração inteligente entre ambiente físico e ambiente digital, ampliando funcionalidades da plataforma, consolidando trilhas de formação gamificadas, aprimorando o cadastro unificado de agentes e profissionalizando a coleta e análise de dados.
- Expansão territorial da política, com novos territórios criativos, descentralização das ações e articulação com políticas de turismo, desenvolvimento econômico, educação, ciência e tecnologia — reforçando a visão de ecossistemas criativos como estratégia de desenvolvimento urbano e comunitário.
- Promoção de sustentabilidade econômica e social dos setores criativos, com estímulo a modelos de negócios, inclusão produtiva, diversidade, acessibilidade, inovação e ampliação das oportunidades de trabalho e renda.

Assim, ao projetar o futuro da política cultural capixaba, torna-se evidente que o Programa ES+ Criativo inaugura um novo paradigma: uma política que compreende a cultura não apenas como expressão simbólica, mas como infraestrutura produtiva, campo estratégico de conhecimento e tecnologia e potente força de desenvolvimento socioeconômico sustentável. Trata-se de uma política que aprende continuamente, que dialoga com a sociedade, que se apoia em dados, que valoriza a diversidade e que aposta na criatividade como energia transformadora do Estado do Espírito Santo.

O desafio, a partir deste ponto, é assegurar a continuidade, o fortalecimento institucional e a expansão sustentável dos investimentos,

garantindo que essa agenda continue estruturando políticas públicas duradouras, cada vez mais conectadas às demandas do presente e preparadas para os desafios e oportunidades culturais, tecnológicos e sociais das próximas décadas.

REFERÊNCIAS

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE COMÉRCIO E DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Relatório de economia criativa 2010**: economia criativa, uma opção de desenvolvimento. Brasília: Secretaria da Economia Criativa/MinC; São Paulo: Itaú Cultural, 2012. Disponível em: https://unctad.org/system/files/official-document/ditctab20103_pt.pdf. Acesso em: 25 nov. 2024.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). Economia criativa no Espírito Santo: painel de indicadores. **Texto para Discussão**, n. 57. Vitória: IJSN, 2016. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/Media/IJSN/PublicacoesAnexos/textosdiscussao/TD57_Economia_Criativa_no_Espirito_Santo.pdf. Acesso em: 03 dez. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). **Economia criativa**: boletins. Vitória: IJSN, [s.d.]. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/publicacoes/boletins/economia-criativa. Acesso em: 25 nov. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA (ESPÍRITO SANTO) (SECULT). **Hub ES+**. Vitória: Secult, [s.d.]. Disponível em: https://esmaiscriativo.es.gov.br/hubesmais/. Acesso em: 04 dez. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA (ESPÍRITO SANTO) (SECULT). **Termo de cooperação técnica n. 01/2020** (Processo Administrativo E-Docs n. 2019-04WG2). Vitória: Secult-ES, 2020. Disponível em: https://secult.es.gov.br/Media/secult/2020/ACORDO%20DE%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%2001-2020%20E%20PLANO%20DE%20TRABALHO%20-%20ASSINADO.pdf. Acesso em: 02 dez. 2025.

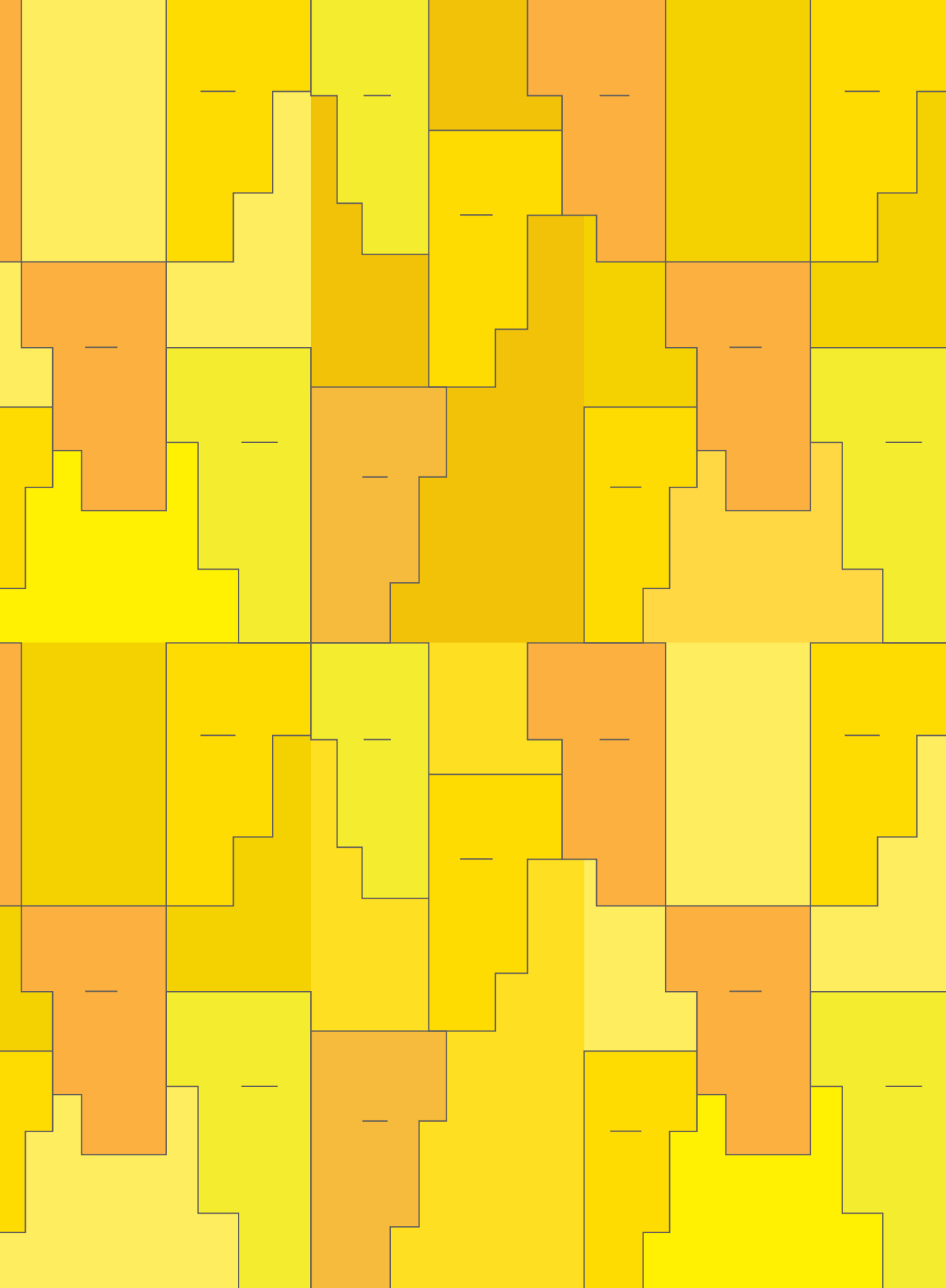
SECRETARIA DE ESTADO DA CULTURA (ESPÍRITO SANTO) (SECULT). **Termo de colaboração n. 001/2023 e plano de trabalho**: IBCA - Gestão do Hub ES+ (Processo E-Docs n. 2023-BJK5L). Vitória: Secult-ES, 2023. Disponível em: https://secult.

es.gov.br/Media/Secult/2024/TERMO_DE_COLABORA%C3%87%C3%83O_N%-C2%BA_001_2023_E_PLANO_DE_TRABALHO_-_IBCA_-_GEST%C3%83O_DO_HUB_ES-1.pdf. Acesso em: 23 set. 2025.

NOTAS

1 Ao total, são considerados 15 segmentos da economia criativa: artesanato, artes cênicas, artes visuais, música, patrimônio e espetáculos e festivais (cultura); gastronomia; audiovisual e editorial (mídia); arquitetura, design e publicidade (criações funcionais): e tecnologia da informação, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e desenvolvimento de softwares e jogos digitais (tecnologia).

2 São atividades internas aquelas que compõem o Plano de Trabalho da OSC. Para além delas, o Hub ES+ recebe e promove uma série de atividades de parceiros e sob demanda - em 2024 por exemplo, o Hub ES+ promoveu 961 atividades, totalizando 3.270 horas de atividades ofertadas. Destas atividades, 50,1% foi de atividades internas e 49,9%, de atividades externas. Mais dados, inclusive de 2025, estão disponíveis no site do Hub ES+, em https://esmaiscriativo.es.gov.br/hubesmais/.





Mudanças Climáticas



Álvaro Rogério Duboc Fajardo
Juliani Nunes Campos Johanson

Governança Climática: A relação entre marcos regulatórios e a elaboração do orçamento climático

Álvaro Rogério Duboc Fajardo

Secretário de Estado de Economia e Planejamento do Espírito Santo e Coordenador do Programa Estado Presente em Defesa da Vida. Pós-graduado em Direito do Estado, com MBA em Gestão Empresarial (FGV), além de formação executiva pela Fundação Dom Cabral (FDC) e pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC). Delegado Federal aposentado, com 32 anos de atuação na Polícia Federal, exerceu funções estratégicas na administração pública.

Juliani Nunes Campos Johanson

Profissional com expertise em gestão pública e planejamento orçamentário. Atua na Subsecretaria de Orçamento (SUBEO) da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado do Espírito Santo. É integrante do Sistema de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas (SIMAPP) pelo Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), colaborando em frentes de análise técnica e governança estadual.

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, as mudanças climáticas deixaram de ser apenas uma preocupação científica para se tornarem uma prioridade política e administrativa em escala global. A intensificação de eventos extremos, como secas prolongadas, inundações e a elevação do nível do mar, tem exigido uma resposta coordenada entre diferentes esferas de governo, setores produtivos e sociedade civil. Nesse cenário, a governança climática emerge como um campo essencial para a formulação de estratégias eficazes de mitigação e adaptação, integrando múltiplos atores, instrumentos normativos e políticas públicas.

A literatura destaca a importância de uma abordagem colaborativa e policêntrica para lidar com os desafios ambientais contemporâneos. Ostrom (2010) defende a governança policêntrica como um modelo eficaz para enfrentar problemas coletivos como a mudança do clima, ao passo que Held e Roger (2018) enfatizam a necessidade de coordenação multidisciplinar e multissetorial para garantir a efetividade das políticas climáticas. Paralelamente, instrumentos internacionais como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e o Acordo de Paris (2015) têm estabelecido diretrizes fundamentais para orientar a ação dos Estados nacionais e subnacionais. No Brasil, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009) constitui o principal marco legal voltado à integração da agenda climática nas esferas federativa, estadual e municipal.

A governança climática pode ser compreendida como o conjunto de arranjos institucionais, normativos e decisórios que orientam a interação entre atores estatais e não estatais na formulação, implementação e no monitoramento de políticas destinadas à mitigação das emissões de gases de efeito estufa e à adaptação aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Esse modelo de governança distingue-se por sua configuração multinível, multissetorial e policêntrica, o que implica a necessidade de articulação entre diferentes esferas governamentais, segmentos econômicos e setores da sociedade civil (Ostrom, 2010).

No contexto do Estado do Espírito Santo, essa abordagem tem ganhado relevância, na medida em que o ente federativo busca consolidar um arcabouço normativo e institucional capaz de integrar a agenda climática ao planejamento estatal. A construção da Política Estadual de Mudanças Climáticas e seus desdobramentos em planos, programas e mecanismos de controle e de participação social demonstram um esforço deliberado de alinhamento aos compromissos internacionais e nacionais sobre o clima. Nesse processo, destaca-se a importância do desenvolvimento de instrumentos como o Orçamento Climático, que visa dar transparência e efetividade à alocação de recursos públicos voltados à transição ecológica, fortalecendo, assim, a governança climática em âmbito estadual.

2. OBJETIVOS

Diante da relevância do tema para a administração pública subnacional, este capítulo se propõe a analisar os instrumentos normativos que estruturam a governança climática no Estado do Espírito Santo, com foco na identificação de normas, políticas públicas e práticas institucionais que regulam a atuação integrada do poder público, da iniciativa privada e da sociedade civil. A análise considera o papel desses instrumentos na promoção de uma agenda climática efetiva e financeiramente viável, destacando sua contribuição para a construção do Orçamento Climático estadual.

Nesse sentido, parte-se do entendimento de que o Orçamento Climático se configura como uma ferramenta essencial para a materialização dos compromissos ambientais assumidos pelo Estado, ao permitir a transversalização das ações de mitigação e adaptação no ciclo orçamentário. Assim, além de identificar os elementos normativos da governança climática capixaba, busca-se compreender como esse arcabouço institucional tem influenciado a consolidação de mecanismos de planejamento, monitoramento e priorização de recursos públicos voltados à transição ecológica.

Com base nesse escopo, o objetivo geral consiste em analisar os instrumentos normativos que compõem a governança climática no Espírito Santo, com ênfase em sua relação com a construção e a efetivação do Orçamento Climático estadual. Para tanto, são contemplados os seguintes objetivos específicos:

a) Identificar e caracterizar as normas, políticas públicas e práticas institucionais que regulam a atuação do governo estadual, do setor privado e da sociedade civil no enfrentamento das mudanças climáticas no Espírito Santo;

b) Examinar a evolução do marco legal e institucional capixaba voltado à política de mudanças climáticas, à luz dos compromissos assumidos em acordos internacionais e da Política Nacional sobre Mudança do Clima;

c) Analisar de que forma os instrumentos normativos existentes no Espírito Santo contribuíram para a estruturação do Orçamento Climático como ferramenta de planejamento, transparência e priorização orçamentária;

d) Avaliar os principais desafios e oportunidades para a harmonização entre os instrumentos legais e o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento na governança climática estadual;

e) Apontar boas práticas e estratégias que favoreçam a cooperação entre os entes federativos e o aprimoramento da governança climática subnacional, tomando como referência a experiência do Espírito Santo.

3. METODOLOGIA

Este capítulo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar os instrumentos normativos que estruturam a governança climática no Estado do Espírito Santo e sua relação com a elaboração do Orçamento Climático estadual.

Para a construção do referencial teórico, recorre-se a pesquisa bibliográfica, com base em obras acadêmicas, artigos científicos, relatórios técnicos e publicações especializadas sobre governança climática, políticas públicas ambientais e orçamento climático. Autores como Ostrom (2010) e Held e Roger (2018) são mobilizados como fundamentos teóricos centrais para compreender as dimensões colaborativas e policêntricas da governança ambiental.

Em complemento, emprega-se pesquisa documental, centrada na análise de atos normativos e institucionais pertinentes ao Estado do Espírito Santo. Entre outras fontes, são analisadas:

- A Política Estadual de Mudanças Climáticas (instituída pela Lei Estadual nº 9.531/2010 e regulamentações correlatas);
- Planos estaduais de enfrentamento à mudança do clima (como o Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas);
- Documentos oficiais relacionados à elaboração e à estruturação do Orçamento Climático;
- Relatórios técnicos, instrumentos de planejamento (PPA, LDO, LOA) e publicações governamentais disponíveis em fontes oficiais.

A análise das informações é realizada por meio de análise de conteúdo, buscando identificar padrões normativos, diretrizes institucionais, lacunas e boas práticas relacionadas à governança climática estadual. Também se considera como tais instrumentos dialogam com os compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e o Acordo de Paris (2015), bem como com a Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187/2009).

A partir dessa abordagem, apresenta-se a trajetória normativa do Espírito Santo no campo da governança climática, discutem-se potencialidades e desafios e indicam-se caminhos para o fortalecimento institucional e orçamentário da agenda climática no contexto subnacional.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

4.1. ASPECTOS CONCEITUAIS DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA GLOBAL

A governança climática global consolidou-se como um referencial teórico voltado ao enquadramento dos arranjos político-institucionais que se intensificaram a partir dos anos 2000, abrangendo tanto as estruturas promovidas por organizações internacionais, com ênfase nos Estados nacionais, quanto aquelas baseadas em interações transnacionais e locais, envolvendo múltiplos atores (Pattberg *et al*., 2022).

Segundo Bulkeley e Newell (2010), a governança climática caracteriza-se pela complexidade das interações entre atores estatais e não esta-

tais, refletindo três princípios fundamentais: (i) a atuação em múltiplos níveis de decisão política, (ii) a fragmentação das funções e responsabilidades, com sobreposição e indefinição entre os papéis dos agentes governamentais e da sociedade civil, e (iii) a relevância dos processos estruturais que contribuem para as emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Nesse contexto, as relações que se estabelecem na arena da governança climática contribuem para a formulação e a manutenção de acordos e práticas que extrapolam a esfera estatal, sustentando um regime internacional cada vez mais marcado por negociações multilaterais. Tais negociações são essenciais para ampliar a visibilidade política da agenda climática e promover decisões voltadas à mitigação das emissões de GEE, fortalecendo, assim, a legitimidade e a eficácia do regime global de enfrentamento às mudanças climáticas.

Diante desse contexto, percebe-se que a crescente demanda por uma atuação multinível evidencia a centralidade do conceito de responsabilidade coletiva, segundo o qual o enfrentamento das mudanças climáticas exige o engajamento coordenado de múltiplos atores. Essa perspectiva rompe com a noção de que apenas determinados países ou regiões devem assumir compromissos isolados, reforçando a necessidade de solidariedade e colaboração entre os Estados na busca por soluções sustentáveis e compartilhadas para a crise climática (Souza; Corazza, 2017; Mazzucato, 2021).

Além disso, destaca-se a importância da articulação com atores não estatais, como o setor privado, a academia e a sociedade civil, especialmente no que se refere ao fomento à inovação tecnológica, elemento essencial para o avanço e a efetividade das ações de mitigação.

A teoria policêntrica, conforme elaborada por Ostrom (2010), propõe uma abordagem baseada na pluralidade de centros de decisão, compostos por atores governamentais atuando em diferentes escalas. A principal característica desse modelo é a autonomia relativa de cada unidade, que possui capacidade para estabelecer suas próprias normas e regras dentro de sua esfera de atuação. Essa estrutura confere ao sistema policêntrico uma vantagem significativa: a possibilidade de compartilhar aprendizados e práticas bem-sucedidas, fundamentadas no conhecimento local (Ostrom, 2010).

Segundo a autora, o bem comum, representado pelo planeta, pelos recursos naturais compartilhados e pela qualidade do clima, deve

ser preservado de forma colaborativa, em benefício de toda a coletividade. Essa perspectiva reforça a noção de que nenhuma região ou grupo específico pode ser responsabilizado isoladamente pelos desafios globais, sendo essencial a cooperação entre todos os atores envolvidos.

Além disso, Ostrom (2010) ressalta que os problemas globais, como as mudanças climáticas, são difíceis de resolver sem o comprometimento efetivo das partes envolvidas. A ausência de esforços concretos para a implementação de acordos internacionais pode resultar em uma crise ambiental de caráter irreversível, comprometendo o equilíbrio e o bem-estar das gerações futuras.

4.2 ARCABOUÇO NORMATIVO

A evolução dos conceitos associados à governança climática global tem influenciado significativamente a formulação de políticas ambientais em diferentes níveis federativos. A lógica de atuação multinível e policêntrica, conforme discutida por Ostrom (2010), Bulkeley e Newell (2010) e Pattberg *et al.* (2022), reconhece que a complexidade das mudanças climáticas exige a articulação de diversos atores e esferas de governo, em processos decisórios marcados pela responsabilidade compartilhada, autonomia local e cooperação internacional.

Nesse sentido, o Estado do Espírito Santo tem se alinhado às diretrizes da governança climática contemporânea ao estruturar uma política ambiental voltada tanto para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE) quanto para o fortalecimento da resiliência territorial.

O Estado do Espírito Santo instituiu sua Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) por meio da Lei nº 9.531, de 15 de setembro de 2010. Essa legislação estabelece os princípios, objetivos e instrumentos para a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas no território capixaba, alinhando-se aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Acordo de Paris.

A PEMC define diretrizes para a integração das políticas públicas setoriais, promovendo a participação da sociedade civil, do setor privado e dos diferentes níveis de governo na formulação e na implementação de ações climáticas. Entre os instrumentos previstos, destacam-se o inventário estadual de emissões de gases de efeito estufa, os planos setoriais de mitiga-

ção e adaptação, e mecanismos econômicos e financeiros para fomentar a transição para uma economia de baixo carbono.

Em consonância com a PEMC, o Estado do Espírito Santo aderiu às campanhas globais "Race to Zero" e "Race to Resilience" por meio do Decreto nº 4.938-R, de 2021. Com essa adesão, o Estado assumiu o compromisso de implementar ações voltadas à neutralização das emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2050, bem como à promoção da resiliência climática. Para o alcance dessas metas, tornou-se necessário o desenvolvimento de estratégias e medidas efetivas, que envolvam a realização de pesquisas abrangentes sobre alternativas tecnológicas de mitigação e a formulação de políticas públicas capazes de induzir transformações estruturais nos setores de energia, transporte, processos industriais, entre outros segmentos relevantes. Percebe-se, assim, o compromisso estadual com a neutralidade de carbono e a resiliência climática, promovendo a integração de metas ambiciosas de redução de emissões e de adaptação às mudanças climáticas nas políticas públicas locais.

Além disso, o Decreto nº 5.387-R, de 2023, instituiu o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, que visa coordenar as ações governamentais relacionadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, promovendo a articulação entre os diversos órgãos e entidades da administração pública estadual. O programa tem o propósito de coordenar e integrar, de maneira eficaz, políticas públicas voltadas para a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas. Ele é estruturado com uma Coordenação Geral, liderada pelo Governador, e uma Coordenação Executiva, sob responsabilidade do Secretário de Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA). Além disso, conta com quatro Comitês Estratégicos, formados por secretarias, autarquias e empresas públicas, que atuam nas áreas essenciais para a implementação das ações estaduais de mitigação e adaptação. A missão desses comitês é propor, monitorar e integrar, de forma eficiente, as políticas públicas voltadas à mitigação e à adaptação no Estado.

A política ambiental capixaba também evidencia aspectos da governança policêntrica ao instituir instrumentos específicos para planejamento e acompanhamento no âmbito do Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, destacando-se dois eixos principais: mitigação e adaptação. No primeiro, a iniciativa central é o Plano Estadual de Descarbonização, instituído em 2024, com foco na redução progressiva das emissões de gases de efeito estufa. No eixo da adaptação, sobressai o Plano Estadual de Adap-

tação às Mudanças Climáticas, orientado ao fortalecimento da resiliência dos territórios e populações diante dos efeitos adversos das mudanças climáticas. Com o objetivo de assegurar o monitoramento e a implementação eficaz desses instrumentos, foi criada a Comissão de Acompanhamento, por meio do Decreto nº 5.656-R, de 22 de março de 2024. Trata-se de uma instância de caráter institucional e estratégico, com atribuições voltadas à coordenação interinstitucional e ao acompanhamento das metas de descarbonização, não possuindo competências relacionadas à execução orçamentária ou à gestão direta de recursos públicos.

A consolidação desses instrumentos evidencia o esforço institucional do Espírito Santo em alinhar-se aos compromissos globais e em estruturar uma governança climática proativa, articulando diretrizes normativas, planejamento estratégico e mecanismos de monitoramento. Ao dialogar com os princípios teóricos da governança climática, o Espírito Santo demonstra avanços na construção de um modelo institucional que integra compromissos globais e estratégias locais, promovendo uma governança ambiental que alia planejamento de longo prazo, participação multissetorial e instrumentos de monitoramento, em consonância com os pilares da sustentabilidade e da justiça climática.

Nesse sentido, o Orçamento Climático configura-se como instrumento central para viabilizar a integração entre planejamento estratégico e ação governamental, ao possibilitar a identificação, a etiquetagem e o monitoramento das despesas públicas associadas às ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. A próxima seção dedica-se a aprofundar a análise desse instrumento, destacando seus fundamentos, características e relevância no contexto da governança climática capixaba.

4.3. ORÇAMENTO CLIMÁTICO

No âmbito da administração pública estadual, o processo de planejamento orçamentário segue diretrizes semelhantes às do nível federal e é composto por etapas fundamentais para a definição e execução das políticas públicas. Destacam-se: i) a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), que estabelece as diretrizes, objetivos e metas da administração estadual para um período de quatro anos, estruturando os programas governamentais; ii) a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual e define as metas fiscais e prioridades da

gestão para o exercício subsequente; e iii) a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), que detalha os gastos públicos previstos – tanto os gastos diretos quanto os gastos tributários –, especificando os valores autorizados, as áreas responsáveis e as respectivas finalidades. A LOA configura-se como o instrumento central do orçamento, por meio do qual se estimam as receitas e se fixam as despesas estaduais para o exercício financeiro (Brasil, 2019).

Além dos instrumentos formais de planejamento, os governos estaduais também podem recorrer a mecanismos de financiamento extraorçamentário, como as renúncias de receita (isenções e incentivos fiscais estabelecidos por legislação específica) e os subsídios creditícios, voltados ao apoio a setores estratégicos. Conforme destaca o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a gestão, a governança e o reporte dessas despesas extraorçamentárias apresentam características próprias, distintas daquelas aplicadas à execução dos instrumentos do ciclo orçamentário, o que demanda atenção específica quanto à transparência e ao controle social desses fluxos (Brasil, 2019).

Diante dos crescentes desafios impostos pelas mudanças climáticas, torna-se cada vez mais necessário que os entes subnacionais, como os estados, avancem na adoção de mecanismos que assegurem a integração da agenda climática às finanças públicas. Nesse cenário, destaca-se o orçamento climático, um instrumento técnico e político que visa incorporar a variável ambiental de forma transversal e sistemática ao ciclo orçamentário, possibilitando a identificação, a etiquetagem, o monitoramento e a avaliação dos fluxos financeiros públicos voltados à mitigação dos gases de efeito estufa e à adaptação aos impactos climáticos.

O orçamento climático não constitui um novo orçamento, mas, sim, uma dimensão analítica integrada ao orçamento público, principal instrumento de planejamento e gestão das finanças estatais. Conforme observa Giacomoni (2022), o orçamento público expressa, em termos financeiros, o plano de governo, sendo regido por princípios como legalidade, equilíbrio, universalidade, transparência e planejamento. Ele se materializa nos três instrumentos centrais de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), que define as diretrizes estratégicas e metas de médio prazo; a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as prioridades fiscais e orienta a elaboração do orçamento anual; e a Lei Orçamentária Anual (LOA), que fixa as receitas e despesas para cada exercício financeiro.

É nesse contexto que o orçamento climático se insere como abordagem complementar, promovendo a coerência entre as políticas setoriais e a política climática, sem romper com a lógica do ciclo orçamentário tradicional, mas agregando-lhe uma dimensão temática estratégica voltada à sustentabilidade. Sua operacionalização no nível estadual exige a articulação entre as áreas de planejamento, orçamento, meio ambiente e setores estratégicos da administração pública.

No PPA estadual, a elaboração do orçamento climático demanda a inclusão de programas, objetivos e indicadores vinculados à política climática, garantindo sua priorização ao longo do ciclo plurianual. Na LDO, é essencial prever diretrizes e metas fiscais alinhadas aos compromissos ambientais, além de mecanismos de monitoramento das despesas climáticas. Já na LOA, deve-se proceder à etiquetagem das ações orçamentárias com impacto climático, permitindo o rastreamento das alocações destinadas à mitigação e à adaptação. Ainda, é recomendável que instrumentos extraorçamentários, como renúncias de receita e subsídios creditícios, também passem a ser monitorados sob a ótica climática, ampliando a transparência e a efetividade da gestão pública ambiental.

Portanto, o orçamento climático representa uma evolução na forma de conceber o orçamento público, tornando-o mais sensível à crise climática e fortalecendo a governança ambiental e fiscal nos estados brasileiros.

Segundo o Banco Mundial (2014), o orçamento climático se materializa principalmente por meio do *climate budget tagging* (CBT), uma metodologia que consiste na etiquetagem das despesas públicas com base em sua relevância climática, seja direta ou indireta. Essa técnica possibilita que governos alinhem suas finanças públicas às metas ambientais assumidas em acordos internacionais, como o Acordo de Paris.

Já de acordo com o United Nations Development Programme (UNDP, 2015), o orçamento climático é um mecanismo estratégico de integração da política climática nos instrumentos de planejamento e orçamento governamentais, promovendo maior sinergia entre a ação climática e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente os de número 13 (ação contra a mudança global do clima) e 11 (cidades e comunidades sustentáveis).

Para Liu *et al.* (2022), o orçamento climático representa uma ferramenta de governança fiscal verde, essencial para operacionalizar a transição ecológica por meio da priorização de investimentos que reduzam

emissões, aumentem a resiliência e promovam justiça climática. Representa, ainda, um desdobramento prático da governança climática ao buscar rastrear, etiquetar e monitorar as despesas públicas associadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, promovendo maior transparência, responsabilidade fiscal e alinhamento com compromissos internacionais, como o Acordo de Paris (2015) (Nasser; Gondim, 2021; UNFCCC, 2015).

No caso do Espírito Santo, a institucionalização de planos como o Plano Estadual de Descarbonização e o Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas cria condições favoráveis para o desenvolvimento de um marco orçamentário climático, que permita não apenas quantificar o esforço público em ações climáticas, mas também aprimorar a eficiência na alocação dos recursos e o monitoramento de resultados.

Essa articulação entre planejamento, orçamento e ação climática também encontra respaldo teórico na abordagem de Mazzucato (2021), ao defender que Estados devem assumir papel proativo no direcionamento estratégico de investimentos públicos, especialmente em áreas de transformação socioambiental. Assim, o Orçamento Climático emerge como instrumento essencial à operacionalização da governança climática em nível subnacional, promovendo a integração entre ambição climática e capacidade fiscal. Trata-se de uma inovação que aproxima os marcos regulatórios do Espírito Santo das práticas recomendadas por organismos internacionais e experiências consolidadas em outros entes federativos, contribuindo para o aprimoramento da governança ambiental e da gestão pública orientada por evidências.

A compreensão de sua efetividade exige a análise não apenas de seus fundamentos conceituais e normativos, mas também dos elementos técnicos e operacionais que têm orientado sua implementação no âmbito do planejamento orçamentário estadual, os quais foram detalhados na seção seguinte.

4.3.1 ELEMENTOS TÉCNICOS RELACIONADOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO CLIMÁTICO

A implementação do Orçamento Climático no Espírito Santo decorre de um processo institucional estruturado, ancorado no arcabouço normativo estadual e viabilizado por um ambiente fiscal sólido. Diferentemente de iniciativas pontuais ou experimentais, o modelo capixaba foi concebido como

um instrumento transversal de gestão, integrado ao ciclo orçamentário e articulado à Política Estadual e ao Programa Capixaba de Mudanças Climáticas, bem como aos Planos Estaduais de Adaptação e de Descarbonização e ao planejamento estratégico governamental.

Sob a perspectiva técnico-operacional, a implementação do Orçamento Climático ocorreu de forma gradual e incremental, combinando padronização metodológica, coordenação interinstitucional e apoio técnico às Unidades Orçamentárias (UOs). O processo foi estruturado a partir de etapas sequenciais, que permitiram incorporar a variável climática ao orçamento público de maneira sistemática, rastreável e institucionalizada.

A etapa inicial consistiu no mapeamento, conduzido pela Subsecretaria de Orçamento (Subeo), das ações, funções e subfunções orçamentárias relacionadas à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas. Esse levantamento permitiu identificar, no orçamento estadual, políticas e iniciativas já existentes, com impacto climático relevante, respeitando a estrutura orçamentária vigente.

Na etapa subsequente, a Subeo elaborou um relatório consolidado de execução orçamentária, com o objetivo de verificar os valores executados de acordo com a categorização climática previamente definida. Esse diagnóstico subsidiou o aprimoramento da metodologia e a qualificação das informações prestadas pelas UOs.

A terceira etapa envolveu a orientação técnica às UOs quanto à marcação das despesas climáticas, por meio da utilização de Planos Orçamentários (POs). A operacionalização ocorreu com o uso de instrumentos padronizados, como planilhas compartilhadas em ambiente digital, nas quais as UOs indicaram os POs a serem incorporados ao Orçamento Climático do exercício seguinte. O preenchimento dessas planilhas demandou a análise da finalidade das despesas, a identificação de entregas estratégicas e a verificação de alinhamento com os instrumentos de planejamento estadual.

Na sequência, a Subeo realizou a revisão técnica das marcações efetuadas, assegurando a padronização metodológica, a consistência das informações e a aderência aos critérios estabelecidos. Na etapa final do processo orçamentário, foi elaborado um anexo específico à Mensagem do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), consolidando as informações relativas ao Orçamento Climático. Como resultado desse trabalho, o referido anexo passou a discriminar, para o exercício de 2025, os recursos destinados à priorização de projetos e ao financiamento de ações voltadas

à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, conforme apresentado na Tabela 1.

Tabela 1 – Recursos destinados a priorização de projetos e financiamento de ações que visem a mitigação e a adaptação às mudanças climáticas e aos seus efeitos (em Reais)

Ação	Valor (R$)
Defesa Civil[1]	78.416.473
Macrodrenagem e Resíduos Sólidos[2]	183.715.274
Preservação e Conservação Ambiental[3]	54.900.004
Controle Ambiental[4]	7.939.670
Recuperação de Áreas Degradadas[5]	6.462.639
Recursos Hídricos[6]	23.301.396
Agropecuária[7]	15.724.229
Infraestrutura Rodoviária[8]	64.106.000
Fundo Cidades[9]	105.962.317
Recursos Humanos e Gestão Administrativa[10]	86.216.706
Total das despesas[11] com mitigação e adaptação às mudanças climáticas[12]	626.744.708

Fonte: Mensagem nº 787/2024 do PLOA 2025.

Cabe destacar que esse processo não se confunde com a execução orçamentária e financeira das despesas, mas se refere à identificação, à marcação e à sistematização das ações orçamentárias com relevância climática no âmbito do planejamento orçamentário.

4.3.2 DESAFIOS E OPORTUNIDADES DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA NO CONTEXTO CAPIXABA

A avaliação dos principais desafios e oportunidades para a harmonização entre os instrumentos de planejamento orçamentário, o fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e a adoção de incentivos econômicos na

governança climática do Estado do Espírito Santo insere-se em um contexto de crescente complexidade das políticas públicas voltadas à sustentabilidade. Tal integração é essencial para garantir maior coerência entre o planejamento de longo prazo, a alocação eficiente de recursos e o cumprimento dos compromissos ambientais firmados em âmbitos nacional e internacional.

Entre os principais desafios, destaca-se a fragmentação institucional, frequentemente apontada como um entrave à efetividade da ação governamental em áreas interdependentes (Peters, 2001). Segundo ele, esse conceito refere-se à dispersão de responsabilidades, competências e decisões entre diferentes órgãos, setores ou níveis de governo, o que pode comprometer a coordenação, a coerência e a efetividade das políticas públicas. Em outras palavras, ocorre quando diferentes instituições ou unidades administrativas operam com lógicas, objetivos e processos distintos, dificultando a atuação integrada. Esse fenômeno é especialmente problemático em áreas que demandam abordagens transversais ou intersetoriais, como o meio ambiente, a saúde pública e, mais recentemente, a governança climática.

No caso da governança climática, essa fragmentação dificulta a articulação entre os setores de planejamento, orçamento, meio ambiente e áreas estratégicas, como energia e infraestrutura. Além disso, a ausência de metodologias padronizadas para a etiquetagem de despesas climáticas e para a mensuração de impactos ambientais das ações governamentais limita a efetiva integração da variável climática ao ciclo orçamentário (Howes *et al.*, 2017).

O monitoramento de políticas climáticas também enfrenta obstáculos relacionados à escassez de dados sistematizados, à limitada capacidade técnica local e à inexistência de indicadores consistentes para mensurar os resultados das ações de mitigação e adaptação, o que compromete o princípio da *accountability* e dificulta a tomada de decisões baseada em evidências (May *et al.*, 2006).

Apesar dos desafios, o Estado do Espírito Santo apresenta um ambiente institucional favorável à consolidação da agenda climática. A existência da Política Estadual de Mudanças Climáticas e do Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PEMC) fornece uma moldura normativa e estratégica adequada. Além disso, a tradição de equilíbrio fiscal do estado e sua capacidade técnica reconhecida em gestão orçamentária criam condições para avançar na implementação de um orça-

mento climático, conforme proposto por organizações internacionais como a OCDE (2021) e o UNDP (2022).

A governança climática, entendida como a coordenação de múltiplos atores e escalas na formulação e implementação de respostas às mudanças climáticas (Ostrom, 2010), demanda a harmonização entre os instrumentos de planejamento público. No caso brasileiro, isso envolve a integração das ações climáticas ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual (LOA), com a devida etiquetagem das ações de mitigação e adaptação.

Para tanto, é essencial o desenvolvimento de mecanismos de monitoramento integrados, com indicadores de desempenho alinhados aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015) e à Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) assumida pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris (UNFCCC, 2015).

Assim, ao avaliar os desafios e oportunidades no contexto capixaba, evidencia-se a importância de integrar os instrumentos de gestão fiscal e ambiental sob uma lógica de governança colaborativa, multissetorial e baseada em evidências, de modo a potencializar os impactos positivos das políticas públicas sobre o meio ambiente e sobre o desenvolvimento sustentável do Estado.

4.3.3 BOAS PRÁTICAS E ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL PARA O APRIMORAMENTO DA GOVERNANÇA CLIMÁTICA

A governança climática exige arranjos institucionais capazes de promover a coordenação entre diferentes níveis de governo, setores econômicos e atores sociais, de forma a assegurar políticas públicas efetivas e integradas. No Brasil, esse processo é desafiado pela fragmentação institucional e pelas assimetrias de capacidades entre os entes federativos (Peters, 2001; Arretche, 2002), o que reforça a necessidade de estratégias cooperativas e adaptadas às realidades locais. Nesse contexto, o Estado do Espírito Santo tem demonstrado que a articulação federativa pode ser fortalecida por meio da adoção de boas práticas que integram planejamento, cooperação institucional e mecanismos de financiamento climático.

O Plano Estadual de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas (PEMC) ilustra uma estratégia orientada por dados e por plane-

jamento territorializado, articulando ações do governo estadual com as especificidades dos municípios. Essa lógica reflete o modelo de governança policêntrica descrito por Ostrom (2010), em que múltiplas unidades governamentais interagem de maneira coordenada e autônoma, favorecendo o compartilhamento de responsabilidades e aprendizados.

No Estado do Espírito Santo, a atuação integrada entre a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEAMA) e o Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN) tem contribuído para o fortalecimento da capacidade institucional subnacional, por meio da produção de evidências, da qualificação técnica e da construção de indicadores estratégicos voltados à agenda climática. Conforme destaca Bresser-Pereira (2009), o desenvolvimento da capacidade estatal constitui condição fundamental para a consolidação de arranjos de governança eficazes, especialmente em temas intersetoriais e de elevada complexidade, como a política climática. Essa capacidade exige a articulação entre instituições, a coordenação federativa e o domínio técnico-administrativo necessário para o planejamento, a implementação e o monitoramento de ações públicas, de maneira integrada e alinhada aos desafios ambientais contemporâneos.

Essa estrutura institucional robusta ganha ainda mais relevância quando articulada a mecanismos de transparência ativa e de participação social. A disponibilização de dados públicos e o funcionamento regular de conselhos e fóruns estaduais configuram-se como instrumentos essenciais da governança climática, ao assegurarem o controle social e o engajamento cidadão. Como destaca Pierre (2000), a legitimidade das políticas públicas está diretamente relacionada à existência de *accountability* e ao envolvimento da sociedade civil no processo decisório, aspectos fundamentais para a construção de respostas sustentáveis e democraticamente legitimadas frente às mudanças climáticas.

Com base nessa experiência, é possível identificar um conjunto de estratégias que vêm se demonstrando como importantes promotoras da cooperação federativa e do aprimoramento da governança climática. Destacam-se, entre elas:

- A padronização de indicadores climáticos nos PPAs estaduais e municipais, favorecendo a institucionalização da agenda em nível local (Arretche, 2012);
- A integração em redes de governança climática subnacional,

ampliando o acesso a boas práticas, capacitações e visibilidade internacional (Hickmann, 2017);

— O alinhamento dos instrumentos de planejamento estadual e municipal com metas globais, como a Agenda 2030 e o Acordo de Paris, fortalecendo a coerência entre as escalas local e internacional (Betsill; Bulkeley, 2006).

Em síntese, a trajetória capixaba evidencia que a cooperação entre os entes federativos pode ser intensificada por meio de políticas bem desenhadas, planejamento territorial articulado, incentivos econômicos e canais efetivos de participação e transparência. Tais elementos constituem pilares para a consolidação de uma governança climática multinível, conforme defendido por Jordan e Huitema (2014), que ressaltam a importância de arranjos institucionais colaborativos entre diferentes níveis de governo para lidar com os desafios ambientais contemporâneos de forma equitativa, eficaz e com responsabilidade compartilhada.

5. CONCLUSÃO

A análise da governança climática no Estado do Espírito Santo sugere avanços na construção de um arcabouço normativo e institucional voltado à mitigação e à adaptação às mudanças climáticas, em consonância com diretrizes internacionais e nacionais. A consolidação de normas e políticas públicas específicas, como a Política Estadual de Mudanças Climáticas, tem contribuído para o fortalecimento de uma atuação mais integrada entre Estado, setor privado e sociedade civil, aproximando-se de uma abordagem policêntrica e multissetorial de governança, conforme defendido por Ostrom (2010) e Held e Roger (2018). Em outras palavras, torna-se relevante reconhecer que soluções sustentáveis para problemas ambientais globais tendem a requerer arranjos colaborativos, com base no conhecimento local e na ação coordenada de múltiplos atores.

No que se refere ao Orçamento Climático capixaba, o seu desenvolvimento pode configurar uma estratégia inovadora para a efetivação da agenda ambiental, ao permitir a etiquetagem das despesas climáticas, a transversalização das ações nos instrumentos de planejamento e a promoção de maior transparência na alocação de recursos. Contudo, para que esse instru-

mento se consolide como ferramenta eficaz de governança, será necessário enfrentar desafios relacionados à harmonização normativa, à integração institucional e ao fortalecimento dos mecanismos de monitoramento e avaliação.

Nesse sentido, a experiência do Espírito Santo pode oferecer referências relevantes para outras unidades federativas, especialmente no que tange à articulação entre planejamento orçamentário e políticas ambientais. A continuidade e o aprimoramento dessas iniciativas tendem a depender, sobretudo, da institucionalização de boas práticas, da capacitação técnica dos agentes envolvidos e da construção de consensos políticos em torno da sustentabilidade como eixo estruturante da ação pública. Espera-se que os achados aqui apresentados possam contribuir para o aprimoramento das políticas climáticas subnacionais e para a disseminação de boas práticas de planejamento público voltadas à sustentabilidade.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 12-24, abr./jun. 2002. Disponível em: www.scielo.br=pt. Acesso em: 18 abr. 2025.

BANCO MUNDIAL. **Climate Change Public Expenditure and Institutional Review Sourcebook**. Washington, DC: World Bank, 2014. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/0f97d2ea-97a4-57d1-997e-f89e5a5c53bb. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 3 mar. 2025.

BRASIL. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Abordagens metodológicas para identificação dos gastos com mudança do clima: desafios para o Brasil. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, Brasília, DF, n. 21, jul./dez. 2019. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9683/1/BRUA21_Ensaio13.pdf. Acesso em: 18 abr. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Construindo o Estado republicano**: democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. **Governing climate change**. London: Routledge, 2010.

CONFERÊNCIA DAS PARTES. **Acordo de Paris**. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement. Acesso em: 3 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº 4.938-R, de 2 de agosto de 2021**. Dispõe sobre a adesão do Estado do Espírito Santo às campanhas "Race to Zero" e "Race to Resilience" [...] e dá providências correlatas. Vitória: Governo do Estado, 2021. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=418076. Acesso em: 16 abr. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº 5.387-R, de 5 de maio de 2023**. Cria o Programa Capixaba de Mudanças Climáticas no âmbito do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado, 2023. Disponível em: leisestaduais.com.br. Acesso em: 16 abr. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Decreto nº 5.656-R, de 22 de março de 2024**. Cria a Comissão de Acompanhamento das Metas do Plano de Descarbonização do Espírito Santo e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado, 2024. Disponível em: leisestaduais.com.br. Acesso em: 16 abr. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 9.531, de 30 de dezembro de 2010**. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado, 2010. Disponível em: https://legislacao.es.gov.br/arquivos/lei_9531_2010.html. Acesso em: 25 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 11.955, de 14 de novembro de 2023**. Dispõe sobre o Plano Plurianual - PPA para o quadriênio 2024-2027 e dá outras providências. Vitória: Governo do Estado, 2023. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Planejamento/PPA_2024_2027/Lei/Lei%20N%C2%BA%2011.955%20-%20PPA%202024-2027.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 12.190, de 24 de julho de 2024**. Estabelece as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. Vitória:

Governo do Estado, 2024. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Lei%20de%20Diretrizes%20Or%C3%A7ament%C3%A1rias/LDO%202025.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). **Lei nº 12.329, de 26 de dezembro de 2024**. Estima a receita e fixa a despesa do Estado do Espírito Santo para o exercício financeiro de 2025. Vitória: Governo do Estado, 2024. Disponível em: https://planejamento.es.gov.br/Media/Sep/Or%C3%A7amento/Or%C3%A7amentos/Or%C3%A7amento_Anual_2025/loa/LEI%20N%C2%BA%2012.329%20-%20LOA%202025.pdf. Acesso em: 25 mar. 2025.

ESPÍRITO SANTO (Estado). Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos. **Plano Estadual de Adaptação às Mudanças Climáticas**: sumário executivo. Vitória: SEAMA, 2024. Disponível em: seama.es.gov.br. Acesso em: 25 mar. 2025.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

HELD, David; ROGER, Charles. **Global governance at risk**. Cambridge: Polity Press, 2018.

HELD, David; ROGER, Charles. Three models of global climate governance: from Kyoto to Paris and beyond. **Global Policy**, [s. l.], v. 9, n. 3, p. 1-12, 2018.

JORDAN, Andrew; HUITEMA, Dave. Innovations in climate policy: the politics of invention, diffusion, and evaluation. **Environmental Politics**, [s. l.], v. 23, n. 5, p. 715-734, 2014. DOI: https://doi.org/10.1080/09644016.2014.923614. Acesso em: 15 abr. 2025.

LIU, T.; ZHANG, Y.; SHEN, B. Green fiscal policy and climate budget tagging: evidence from international practices. **Journal of Environmental Management**, [s. l.], v. 310, p. 114-125, 2022.

MAZZUCATO, Mariana. **Missão economia**: um guia para mudar o capitalismo. Tradução de André Czarnobai. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2021.

NASSER, Eduardo; GONDIM, Daniel. **Orçamento climático**: uma proposta de etiquetagem e monitoramento das despesas públicas voltadas à mudança do clima. Brasília, DF: Ipea, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br. Acesso em: 15 abr. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**: UNFCCC. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 3 mar. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**: Agenda 2030. Nova Iorque: ONU, 2015. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs. Acesso em: 18 abr. 2025.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PATTBERG, Philipp; WIDERBERG, Oscar; KUEHN, Alexander. **Global Climate Governance**. 2. ed. London: Routledge, 2022.

PETERS, B. Guy. **Institutional theory in political science**: the 'new institutionalism'. 2. ed. London: Continuum, 2001.

PIERRE, Jon. **Debating governance**: authority, steering, and democracy. Oxford: Oxford University Press, 2000.

SOUZA, Jessé; CORAZZA, Rosana de Freitas. Governança ambiental e política climática: Estado, democracia e instituições. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 74-91, jul./dez. 2017. Disponível em: https://www.rbpspublicas.org.br/. Acesso em: 15 abr. 2025.

UNDP – UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Climate Budget Tagging**: country-driven initiative in tracking climate expenditure. Bangkok: UNDP Asia-Pacific Regional Centre, 2015. Disponível em: https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/RBAP-DG-2019-Climate-Budget-Tagging-Guidance-Note.pdf. Acesso em: 20 abr. 2025.

UNFCCC. **Paris Agreement**. [S. l.]: United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 15 abr. 2025.

NOTAS

1 Defesa Civil: Considerou-se as subfunções 182 e 244 nos POs classificados, exceto quando pertencentes a unidade orçamentária 36101 (Sedurb), pois está detalhada na linha seguinte referente à Macrodrenagem e Resíduos Sólidos.

2 Macrodrenagem e Resíduos Sólidos: Considerou-se as subfunções 182, 451, 511 e 512 nos POs classificados da unidade orçamentária 36101 (Sedurb).

3 Preservação e Conservação Ambiental: Considerou-se as Subfunções 541 e 131 nos POs classificados.

4 Controle Ambiental: Considerou-se a Subfunção 542 nos POs classificado.

5 Recuperação de Áreas Degradadas: Considerou-se a Subfunção 543 nos POs classificados.

6 Recursos Hídricos: Considerou-se a Subfunção 544 nos POs classificados.

7 Agropecuária: Considerou-se as subfunções 608 e 609 nos POs classificados.

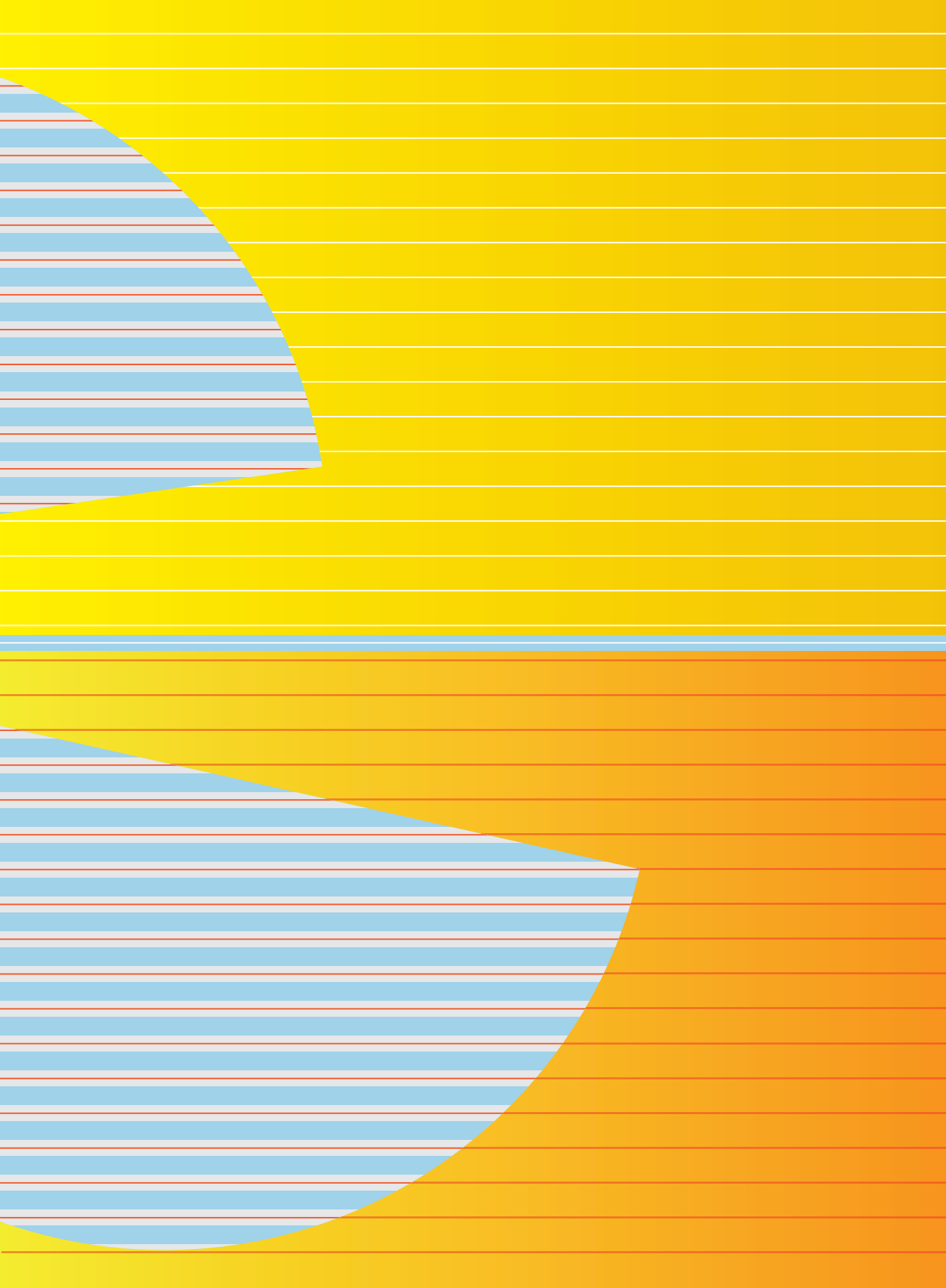
8 Infraestrutura Rodoviária: Considerou-se a subfunção 782 nos POs classificados.

9 Fundo Cidades: Considerou-se a subfunção 845 no PO classificado

10 Recursos Humanos e Gestão Administrativa: Considerou-se as subfunções 122 e 128 nos POs classificados e as despesas administrativas mencionadas no item 2.2

11 Foram consideradas despesas orçadas com todas as fontes de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social. Não foram consideradas as despesas contidas no orçamento de investimento

12 Foram consideradas as seguintes despesas: As indicadas pelas Unidades Orçamentárias e marcadas por meio de Planos Orçamentários (POs) associados à mitigação e adaptação às mudanças climáticas, e; as despesas administrativas (ações 2070, 2095, 1097 e 2077) das unidades orçamentárias associadas ao meio ambiente 41101 (Seama), 41201 (Iema) e 41202 (Agerh).





Elda Coelho de Azevedo Bussinguer
Andreia Pereira Carvalho

Prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Espírito Santo: avanços para a universalização do acesso à água potável e coleta e tratamento de esgotos

Elda Coelho de Azevedo Bussinguer

Livre Docente pela Universidade do Rio de Janeiro (UniRio). Pós-doutora em Saúde Coletiva pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora em Bioética pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Coordenadora e professora titular do Programa de Pós-Graduação em Direitos e Garantias Fundamentais da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Editora da Revista Direitos e Garantias Fundamentais - Qualis A1. Coordenadora do BIOGEPE - Grupo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Políticas Públicas, Direito à Saúde e Bioética. Bolsista de Produtividade em Pesquisa 2 do CNPq. https://orcid.org/0000-0003-4303-4211. E-mail: elda.cab@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/8933361259561564.

Andreia Pereira Carvalho

Doutoranda em Direitos e Garantias Fundamentais, com bolsa oferecida pela Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Fapes). Mestre em Direitos e Garantias Fundamentais pela Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Pós-graduada “lato sensu” em Direito Empresarial, Direito Ambiental e Direito Penal e Processual Penal. Advogada. https://orcid.org/0000-0001-8601-7687 E-mail: andreiapc.pereira@gmail.com. Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4033507637120959.

1. INTRODUÇÃO

O interesse comum na adequada prestação dos serviços públicos de saneamento básico, notadamente de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário, evidencia significativos avanços normativos e institucionais do marco regulatório do saneamento. Tratando-se de Direito Humano Fundamental, o acesso à água para consumo humano e a coleta e tratamento de esgoto se revelam desafiadores, ainda neste século XXI, pois o Brasil tem, aproximadamente, "32 milhões de brasileiros sem água tratada e 90 milhões sem coleta de esgoto" (Senado Federal, 2025). Por meio da R

esolução A/RES/64/292, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu o Direito Humano à água e ao esgotamento sanitário (DHAES), sendo estes essenciais para a realização de todos os direitos humanos, promovendo a redução das desigualdades sociais, a qualidade de vida, a saúde e o bem-estar, especialmente dos mais vulneráveis, e o equilíbrio do meio ambiente.

Nesse cenário, a implementação de políticas públicas em áreas rurais e urbanas demanda investimentos para o alcance da meta de universalização do saneamento básico até o ano de 2033, prevista na Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020, que alterou a Lei n. 11.445/2007. Observa-se que a norma brasileira ampliou em três anos o prazo previsto para a implementação da Meta 6.1, do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6, da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas (ONU).

Assim, de acordo com a legislação brasileira referenciada, viabiliza-se a universalização mediante a garantia do atendimento de "99% (noventa e nove por cento) da população com água potável e de 90% (noventa por cento) da população com coleta e tratamento de esgotos até 31 de dezembro de 2033" (Brasil, 2020).

Para o alcance da universalização, o Estado do Espírito Santo, com fundamento no denominado Novo Marco Legal do Saneamento, instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo – MRAE/ES, por meio da Lei Complementar n. 968 de 14 de julho de 2021. Nesse sentido, a regionalização do saneamento no Espírito Santo, eixos água e esgoto, promove uma governança cooperativa entre os 78 (setenta e oito) municípios e o estado, rumo à universalização desses serviços públicos, exigindo ações coordenadas, o fortalecimento do ambiente regulatório e a efetiva participação das instituições e da sociedade civil em instâncias que integram a MRAE/ES.

Diante disso, o presente capítulo tem como objetivo analisar a prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico no Estado do Espírito Santo, água para consumo humano e esgotamento sanitário, a partir da instituição da MRAE/ES, avaliando seus fundamentos normativos, sua estrutura de governança e seus impactos positivos para a universalização dos mencionados serviços.

Como problema de pesquisa, indaga-se de que forma o modelo adotado pelo Estado do Espírito Santo contribui para o alcance da meta de universalização dos serviços de saneamento básico, componentes de abastecimento público com água potável e coleta e tratamento de esgotos, até o

ano de 2033. Parte-se da hipótese de que a instituição de uma microrregião para todo o estado constitui um avanço institucional relevante, apto a fortalecer a governança cooperativa e a viabilizar a universalização.

Justifica-se a relevância social da pesquisa diante dos efeitos positivos que a universalização dos serviços de saneamento básico, água para consumo humano e esgotamento sanitário proporciona para a qualidade de vida da população, saúde e meio ambiente, além de contribuir para a promoção da redução das desigualdades sociais e efetivar Direito Humano Fundamental. Além do mais, contribui para a divulgação e transparência das ações responsivas adotadas pelo Estado do Espírito Santo para atendimento da meta de universalização até o ano de 2033.

A pesquisa é analítica e adota a técnica de pesquisa bibliográfica, com análise da legislação federal e estadual pertinente e de documentos institucionais com recorte temporal de janeiro de 2007 até dezembro de 2025. O capítulo se estrutura, além desta introdução, em três capítulos, sendo o primeiro dedicado a descrever o panorama do saneamento básico na perspectiva do Direito Humano Fundamental ao acesso à água potável e ao esgotamento sanitário; o segundo apresenta a estrutura institucional de governança cooperativa da MRAE/ES; e o terceiro é destinado a identificar desafios da prestação regionalizada para a universalização dos serviços, resultando nas considerações finais.

2. PANORAMA DO ACESSO À ÁGUA POTÁVEL E AO ESGOTAMENTO SANITÁRIO NA PERSPECTIVA DO DIREITO HUMANO FUNDAMENTAL

No cenário brasileiro, a estrutura institucional do setor de saneamento básico fundamenta-se historicamente na Lei Federal nº 11.445/2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; no Decreto regulamentador nº 7.217/2010; e no Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). Esse arcabouço normativo delineou as balizas para a titularidade, planejamento e gestão do conjunto de serviços públicos de abastecimento de água tratada, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Em 2020, a Lei 11.445/2007 foi amplamente revisada por meio da promulgação da Lei nº 14.026/2020, considerada o novo marco legal do

Saneamento Básico, visando, assim, à universalização dos serviços mediante o incentivo para investimentos privados no setor, a prestação regionalizada dos serviços e alcance de ganhos de escala, promoção de segurança jurídica e fortalecimento regulatório para fins de cumprimento das metas de universalização até 2033.

Sob a perspectiva de Direito Humano, no campo internacional, a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu, por meio da Resolução A/RES/64/292, o acesso à água limpa e ao saneamento como essencial para a realização de todos os direitos humanos. Já no ano de 2015, o Conselho de Direitos Humanos da ONU, por meio da Resolução A/RES/70/169, reconheceu os direitos humanos à água e ao esgotamento sanitário como distintos, mas relacionados. Segundo Priscila Neves-Silva e Léo Heller (2016, p. 1862), o "[...] uso do referencial dos direitos humanos transforma ações baseadas em caridade e assistencialismo em atividades de promoção e realização de direitos. [...]".

É, também, no ano de 2015, que se estabelece a Agenda 2030 da ONU e seus 17 ODS, sendo que o ODS 6 visa a assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos. É necessário registrar que há um hiato de três anos para o alcance das Metas 6.1 e 6.2 do citado ODS 6, as quais estão relacionadas com a presente pesquisa, e o prazo estabelecido pela legislação brasileira para a universalização do acesso aos serviços públicos de água potável e esgotamento sanitário, respectivamente 2030 e 2033.

No Brasil, está em tramitação a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 20/2025, número anterior PEC 2/2016, no Congresso Nacional, atualmente pendente de apreciação pela Câmara dos Deputados, que propõe a alteração do art. 6º da Constituição da República de 1988 para incluir, no rol dos direitos sociais, o direito ao saneamento básico, reconhecendo-o como fundamental e, portanto, indispensável ao direito à vida, à saúde, à dignidade da pessoa humana, à proteção ambiental e para uma sociedade mais justa. O pacto federativo vigente estabelece a competência comum para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios promovam a melhoria das condições de saneamento básico, na forma do art. 23, inciso IX, da Carta Constitucional (Brasil, 1988).

De acordo com o Censo Demográfico 2022, os serviços de saneamento básico passaram por alguma expansão na comparação entre 2010 e 2022, sendo que a "rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais e por cor e raça persistem" (Ferreira, 2024).

Esse panorama expõe que há uma significativa disparidade em relação à infraestrutura de saneamento básico entre regiões do País, com índices menores nas regiões Norte e Nordeste em comparação ao Sudeste, conforme consta da tabela abaixo, extraída do sítio eletrônico da Agência Nacional de Águas e Saneamento (ANA), que retrata o Saneamento Básico no Brasil. A citada tabela decorre de dados extraídos do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), ano de referência 2020.

Tabela 1 – Saneamento Básico no Brasil

Região	Abastecimento de Água (% Pop. Total)	Esgotamento Sanitário (% Pop. Total)	Manejo de Resíduos Sólidos (% Pop. Total)	Drenagem Urbana (% Domicílios em Risco de Inundação)
Brasil	84,1	55,0	90,5	3,9%
Norte	58,9	13,1	80,7	4,0%
Nordeste	74,9	30,3	83,1	3,1%
Sudeste	91,3	80,5	96,1	4,1%
Sul	91,0	47,4	91,5	4,1%
Centro-Oeste	90,9	59,5	91,3	4,1%

Fonte: ANA, 2025.

Para fins de esclarecimento, o SNIS, desde 2024, passou a ser denominado Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico – SINISA e é gerido pelo Ministério das Cidades, reunindo dados sobre os quatro componentes do saneamento básico.

É inconteste que a desigualdade no acesso aos serviços públicos de saneamento básico atinge de forma desproporcional as populações pretas e pardas residentes em áreas urbanas periféricas, além de comunidades em áreas rurais. Assim, afirmam Maria Inês Pedrosa Nahas *et al.* (2019, p. 2) que: "[...] a exclusão social também se manifesta no acesso aos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário".

Nesse contexto, o novo marco legal do saneamento (Lei nº 14.026/2020) instituiu instrumentos com o objetivo de reverter o passivo histórico do setor de saneamento, trazendo investimentos privados para fins de ampliar a cobertura dos serviços de saneamento, nos percentuais estabelecidos na referida legislação, até o ano de 2033.

De acordo com dados divulgados pelo Instituto Trata Brasil (2025), a ausência de acesso à água potável ainda afeta 16,9% dos brasileiros, enquanto 44,8% da população carece de coleta de esgoto, impactando a saúde, o trabalho, a qualidade de vida, o turismo, o desenvolvimento socioeconômico do país e a valorização imobiliária.

No cenário global, o relatório da Organização Mundial da Saúde (OMS) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) de 2025 apontam que há "2,1 bilhões de pessoas sem água potável e 3,4 bilhões sem saneamento", ou seja, "uma em cada quatro pessoas no mundo [...] não tem acesso à água potável" (Nações Unidas, 2025). A partir desses dados, que revelam um déficit estrutural em saneamento, estima-se que já exista um comprometimento para o alcance das metas do ODS 6 da Agenda 2030 da ONU.

No encontro organizado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), realizado em março de 2024 em San José, Costa Rica, discutiu-se sobre a importância da gestão adequada da água como fator para o desenvolvimento sustentável, equidade, paz e adaptação à mudança climática, assim como o avanço necessário para a implementação do ODS 6 (Cepal, 2024).

Não resta dúvida de que a crise climática afeta a disponibilidade e a qualidade dos recursos hídricos, de forma que o direito humano fundamental de acesso à água potável em qualidade e quantidade suficientes pode ser severamente comprometido se não forem efetivamente implementadas as políticas públicas já formuladas no decorrer de quase duas décadas. Além do mais, a escassez de água e a falta de água potável prejudicam todos os demais direitos humanos fundamentais (Oliveira, 2017).

A busca por maior eficiência na oferta dos serviços públicos de saneamento básico representa um dos principais desafios enfrentados neste início do segundo quarto do século XXI. Nesse contexto, a regulação adequada desses serviços torna-se fundamental para garantir o alcance das metas previstas no novo marco regulatório, além de promover segurança jurídica, transparência e mecanismos efetivos de controle social.

A Lei 14.026/2020 atribui à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a responsabilidade de estabelecer normas de referência para os serviços de saneamento. Essa incumbência tem, dentre outros, o objetivo de garantir que a prestação desses serviços seja adequada, asse-

gurando atendimento integral aos usuários e observando os princípios da regularidade, da continuidade, da eficiência, da segurança, da atualidade, da generalidade, da cortesia, da modicidade tarifária, do uso racional dos recursos hídricos e da universalização do acesso aos serviços, conforme prevê o art. 4º, §3º, inciso I, da mencionada lei.

Diante dos avanços e desafios apresentados, fica evidente que a universalização do acesso ao saneamento básico no Brasil exige não apenas investimentos e regulação eficiente, mas também modelos institucionais capazes de promover a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. O Espírito Santo, ao adotar a estratégia de designar uma microrregião como arranjo de prestação regionalizada dos serviços de abastecimento de água potável e coleta e tratamento de esgoto sanitário, busca fortalecer a governança e ampliar a efetividade das políticas públicas, criando condições mais favoráveis para o alcance das metas estabelecidas no novo marco regulatório.

No capítulo seguinte, será analisada a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo (MRAE/ES), destacando seus fundamentos jurídicos e o seu arranjo institucional.

3. A MICRORREGIÃO DE ÁGUAS E ESGOTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO (MRAE/ES): FUNDAMENTOS JURÍDICOS E ARRANJO INSTITUCIONAL

Na gestão pública, para o bem comum, é preciso buscar arranjos federativos que não afrontem a autonomia dos governos – federal, estadual e municipal – e, assim, executar políticas públicas que tragam benefícios para a sociedade. A presente pesquisa demonstrou que, ao longo de décadas, a prestação dos serviços públicos de saneamento básico, água e esgoto, de forma fragmentada e com baixos investimentos para expansão de cobertura, comprometeu a realização dos direitos humanos de acesso à água e ao esgotamento sanitário.

O saneamento básico envolve, principalmente, os titulares dos serviços, os prestadores e os usuários, além da necessidade de contar com uma entidade reguladora eficiente. Também é fundamental a atuação de entidades dedicadas à proteção da saúde pública e à qualidade ambiental, que contribuem para garantir os requisitos mínimos de qualidade na presta-

ção dos serviços, incluindo, especialmente, a regularidade e a continuidade do atendimento aos usuários.

Para viabilizar o cumprimento das metas para a universalização dos serviços de saneamento básico no país, o novo marco legal estabelecido pela Lei n. 14.026/2020 passou a incentivar a participação do setor privado e instituiu a prestação regionalizada dos serviços como um de seus princípios fundamentais, promovendo a integração dos serviços em territórios compostos por mais de um município.

Essa abordagem busca a geração de ganhos de escala, maior viabilidade técnica e econômico-financeira, assim como a garantia da universalização dos serviços, especialmente para municípios de diferentes portes, tendo em vista que há necessidade de investimentos substanciais para o cumprimento de metas e obras previstas em planos de saneamento básico. A referida lei também condicionou a alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União à estruturação de prestação regionalizada, reforçando a relevância desse modelo para a expansão e a qualidade dos serviços.

Nesse contexto, evidencia-se a importância de se definir um modelo de regionalização que tenha o compromisso de buscar a universalização do acesso aos serviços públicos de abastecimento de água potável e de coleta e tratamento de esgoto, que são os dois componentes aqui pesquisados, por meio de uma governança integrada e cooperativa para o bem comum.

Essa estrutura de governança, quando se tratar de modelos de prestação regionalizada, deve assegurar instâncias colegiadas deliberativas, com participação de todos os municípios que a integram e da sociedade civil, conforme indica o estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, denominado "Panorama da Regionalização no Saneamento Básico no Brasil" (2025), garantindo um processo democrático e participativo.

Assim, segundo a análise de Luciana Merçon Vieira (2025), a regionalização dos serviços de saneamento básico, conforme estabelecido pelo novo marco legal, decorre da compreensão de que os baixos índices de acesso ao saneamento representam um problema nacional, com impactos negativos para toda a coletividade. Por ultrapassar os limites municipais, essa questão demanda soluções que envolvam todos os entes federativos, especialmente os estados, que têm assumido papel de liderança no processo

de regionalização em andamento desde a vigência do novo marco legal, não havendo um modelo único de regionalização aplicável a todo o país.

No Espírito Santo, optou-se pela criação de uma única autarquia microrregional, formalizada pela Lei Complementar n. 968, de 14 de julho de 2021, que instituiu a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo (MRAE/ES).

A MRAE/ES é um ente regional com natureza jurídica de autarquia intergovernamental de regime especial, com caráter deliberativo e normativo, e personalidade jurídica de Direito Público. Reúne, em sua composição, o Estado do Espírito Santo e os seus 78 municípios, compartilhando, assim, o exercício da titularidade dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário e de manejo de águas pluviais urbanas.

A mencionada lei complementar estadual estabelece que cabe à MRAE exercer funções públicas de interesse comum, como o planejamento, a regulação, a fiscalização e a prestação, seja de forma direta ou contratada, dos serviços públicos acima referenciados, em conformidade com o art. 25, §3º, da Constituição da República. Além disso, a norma define que a finalidade da Microrregião é integrar a organização, o planejamento e a execução dessas funções públicas em relação aos municípios que a compõem, promovendo a articulação e a coordenação necessárias para a efetividade desses serviços, especialmente para atendimento das metas de universalização do acesso ao abastecimento de água potável e ao esgotamento sanitário.

A estrutura de governança tripartite da MRAE/ES contempla instâncias políticas, técnicas e participativas, sendo o Colegiado Regional, o Comitê Técnico, o Conselho Participativo, com a coordenação executiva do Secretário-Geral e o apoio da Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano (Sedurb). Todos os municípios que integram a MRAE possuem representação no Colegiado Regional, que é a instância máxima da autarquia intergovernamental, sendo que o Estado detém 40% do número total de votos, e os 60% de votos restantes são distribuídos entre os municípios, de modo proporcional à sua população, resguardado, pelo menos, um voto no Colegiado Regional para cada município.

É no âmbito do Conselho Participativo que se concretiza a participação popular, mediante a institucionalização de mecanismos de controle social e de transparência, os quais se revelam imprescindíveis à legitimidade democrática do processo de regionalização, viabilizando atuação cooperada e integrada, assim como o fortalecimento institucional da governança

intergovernamental, especialmente diante dos desafios estruturais, técnicos, regulatórios e socioambientais que permeiam a prestação dos serviços públicos de saneamento básico e o alcance da meta de universalização do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário.

Quanto à regulação da prestação dos serviços no âmbito da MRAE, a Lei Complementar n. 968/2021 estabeleceu que esta será exercida, preferencialmente, pela Agência de Regulação de Serviços Públicos do Espírito Santo (ARSP). Atualmente, a regulação dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário no Estado é desempenhada, além da ARSP, por outras duas entidades distintas: a Agência Municipal de Regulação dos Serviços Públicos Delegados de Cachoeiro de Itapemirim (AGERSA) e a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento Básico do Espírito Santo (ARIES).

Não há dúvida de que cabe ao ente regulador assegurar a padronização de procedimentos e promover maior segurança jurídica aos municípios integrantes da microrregião. Nesse aspecto, destacam Kátia Muniz Côco e Luciana Merçon Vieira (2025) que a utilização da ARSP, como órgão regulador, pode contribuir para a uniformização de critérios de controle de qualidade e de fiscalização dos serviços públicos de abastecimento de água e de esgotamento sanitário.

Apesar dos desafios estruturais, institucionais, financeiros e socioambientais que ainda impactam a universalização do acesso aos serviços públicos de abastecimento de água potável e de esgotamento sanitário no país, Côco e Vieira (2025) registram que, no Estado do Espírito Santo, a regionalização do saneamento, materializada pela criação da Microrregião de Saneamento Básico do Espírito Santo (MRAE/ES), configura um avanço institucional relevante, na medida em que articula municípios e Estado em torno de um modelo de governança compartilhada e de regulação integrada.

Tal experiência evidencia que, embora desafiador, o modelo de regionalização promove a governança interfederativa, fortalecendo a gestão pública do saneamento, em favor do bem comum e da promoção progressiva do Direito Humano Fundamental ao acesso à água potável e ao esgotamento sanitário.

A MRAE/ES em parceria com a Sedurb coordena o projeto Universaliza.ES, que busca ampliar os serviços de água e esgoto em 32 municípios do Espírito Santo, com prestação por meio do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), bem como nos municípios que estão sem contrato

de programa com a Cesan, por meio das modelagens de concessões e parcerias público-privadas, alinhando-se ao Marco Legal do Saneamento.

A iniciativa inclui, também, a elaboração de estudos técnicos nas áreas de abastecimento de água e esgotamento sanitário, que irão subsidiar o Plano Regional de Águas e Esgoto do Espírito Santo (PRAE/ES) e a atualização dos Planos Municipais de Saneamento Básico dos 78 municípios do Estado. A estruturação técnica do projeto será conduzida pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com recursos do Novo Acordo de Mariana, destinados exclusivamente ao saneamento no Estado, conforme informações extraídas do Relatório de Gestão 2025 da MRAE/ES.

No próximo capítulo, a abordagem visa a identificar alguns dos desafios estruturais, institucionais e socioambientais que impactam a universalização do acesso aos serviços públicos que são objeto desta pesquisa.

4. DESAFIOS DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO AOS SERVIÇOS DE ÁGUA E ESGOTO

Informações extraídas do Censo Demográfico de 2022 e divulgadas pelo Instituto Jones dos Santos Neves – IJSN (2024) revelam que o Espírito Santo, na análise dos domicílios abastecidos pela rede geral de água, apresenta "um percentual de 84,3%, acima do resultado nacional (83,9%)". Em relação aos domicílios conectados à rede de esgoto, é de 75,36%, percentual superior ao índice do País, que está em 64,69%.

Estima-se que "[...] para cada R$ 1,00 investido em saneamento, o estado do Espírito Santo deve ter ganhos sociais de R$ 2,5", de forma que a "universalização do saneamento no Espírito Santo pode gerar benefícios de R$ 10,3 BI e criar mil postos de trabalho", conforme o estudo "Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Espírito Santo" realizado pelo Instituto Trata Brasil, em parceria com a EX Ante Consultoria Econômica (2024).

Portanto, esses dados evidenciam que o Espírito Santo apresenta percentuais superiores à média nacional, tanto no abastecimento de água quanto na coleta de esgoto. Isso reflete a existência de políticas públicas, planos de ação e programas estaduais voltados para a universalização do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário. Nesse contexto, a criação de uma microrregião, como ocorreu no Estado, contribui

para o planejamento integrado e para a efetividade na prestação desses serviços públicos.

Entretanto, a governança regionalizada impõe desafios relevantes para a superação de divergências em virtude de interesses locais e para a uniformização de normas, demandando esforços contínuos para fortalecer a cooperação e integração, inclusive o controle social, o engajamento e a participação da sociedade civil nas decisões que asseguram Direitos Humanos Fundamentais, especialmente os que se articulam com a garantia do acesso à água potável, ao esgotamento sanitário, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à sadia qualidade de vida, à saúde e ao bem-estar, à cidadania, à redução de desigualdades e à moradia segura.

A prestação regionalizada dos serviços públicos de água e esgoto envolve uma pluralidade institucional e, conforme observam Côco e Vieira (2025, p. 74), os desafios centrais residem na "[...] definição do modelo de prestação dos serviços e a harmonização dos interesses estatais, municipais e sociais". Por isso, é fundamental que as dimensões políticas, técnicas e sociais, entre outras, sejam consideradas no planejamento, estruturação e integração das políticas públicas voltadas à universalização do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário. Esse processo, como visto na estrutura de governança da MRAE/ES, exige diálogo e convergência entre as diferentes visões do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada sobre a operacionalização do setor, tendo como norteador o objetivo da universalização dos serviços.

Além dos desafios centrais já mencionados, persistem obstáculos de ordem financeira, técnicos e de planejamento integrado que, historicamente, limitaram a expansão e a qualificação dos serviços de saneamento básico no país. É importante ressaltar que esses serviços devem ser prestados em consonância com os princípios fundamentais estabelecidos no art. 2º da Lei n. 11.445/2007, os quais incluem a universalização do acesso e a efetiva prestação do serviço, a integralidade, a disponibilidade, a eficiência e sustentabilidade econômica, o estímulo à pesquisa, ao desenvolvimento e à utilização de tecnologias apropriadas, a transparência das ações, o controle social, e a segurança, qualidade, regularidade e continuidade.

Diante do cenário de calamidade climática que marca este século XXI, garantir o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas torna-se um desafio ainda maior, especialmente considerando que diversas regiões do país enfrentam, de forma cíclica, a escassez desse recurso essen-

cial, precioso e finito. De acordo com Dion Roger Chavier Ribeiro e Diego Carlos Zanella (2024, p. 211), "[...] garantir o acesso universal à água potável é essencial para a preservação da dignidade humana e para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa".

Está-se diante, portanto, da necessidade de se estimular a pesquisa para o desenvolvimento e a utilização de tecnologias que sejam adequadas à recuperação dos mananciais e ao uso racional da água, tendo em vista que há um aumento contínuo da demanda hídrica para diversos usos no Brasil. De igual forma, deve-se buscar ampliar tecnologias que incentivem o reuso de esgoto sanitário e priorizar investimentos para cessar as perdas, ou seja, o desperdício de água tratada no sistema de distribuição, ante os déficits hídricos que ocorrem em diversas regiões do país e os efeitos adversos causados pelas mudanças climáticas, assim como promover conscientização e realizar ações de educação ambiental e climática.

Fato é que a universalização do saneamento básico no Brasil é dificultada por desafios institucionais, financeiros, técnicos e sociais. Logo, tem-se que, entre os principais obstáculos está a fragmentação institucional, que compromete a cooperação entre entes federativos e operadores do setor, dificultando o planejamento integrado e a estabilidade de um ambiente que tenha segurança jurídica para a realização de investimentos e prestação dos serviços.

Além disso, ao longo de décadas, as insuficiências de investimentos e as lacunas de governança e de controle social ainda persistem, exigindo modelos que combinem recursos públicos e privados, participação e controle social para a ampliação da cobertura dos serviços públicos de água e esgoto sem discriminação.

O Estado do Espírito Santo tem avançado, por meio da MRAE, em políticas públicas estruturadas e integradas, voltadas para a consolidação de um ambiente institucional capaz de favorecer a universalização dos serviços públicos de acesso à água potável e ao esgotamento sanitário, bem como de redução de desigualdades sociais.

A articulação entre o Estado, os municípios, a sociedade civil e a iniciativa privada é indispensável para superar os desafios históricos e avançar na efetividade das políticas públicas de saneamento básico. Nesse contexto, a prestação regionalizada, viabilizada pela instituição de microrregião, como ocorreu no Estado do Espírito Santo, revela-se uma estratégia pro-

missora e orientadora para o alcance da meta de universalização do acesso aos serviços de água potável e ao esgotamento sanitário até o ano de 2033.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises desenvolvidas ao longo deste estudo evidenciam que o saneamento básico, especialmente os componentes água e esgoto, é elemento central para a efetivação dos Direitos Humanos Fundamentais. A persistência de déficits no acesso à água potável e ao esgotamento sanitário revela a necessidade de superação de modelos fragmentados de prestação, ambientes de insegurança jurídica e de investimentos insuficientes para garantir a realização de planos e ações que ampliem e universalizem os serviços públicos de água e esgoto. Como visto, a adoção de tecnologias, respeitadas as particularidades locais é também essencial para promover o uso sustentável dos recursos naturais, notadamente da água, tendo em vista que, no país, a "água tratada perdida poderia abastecer 54 milhões de brasileiros por um ano, enquanto mais de 32 milhões de brasileiros vivem sem o recurso" (Instituto Trata Brasil, 2024).

A experiência da Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo representa um avanço significativo ao estruturar um modelo intergovernamental de governança cooperativa e integrada, com competências definidas e instâncias decisórias formais, capaz de articular esforços entre estado, municípios, sociedade civil e iniciativa privada.

Apesar dos indicadores favoráveis apresentados pelo Espírito Santo, persistem desafios relacionados à regulação, aos investimentos e à alocação de recursos financeiros necessários para o cumprimento das metas e obras previstas nos planos de saneamento. Deve-se, ainda, garantir o acesso ao saneamento básico em localidades rurais, isoladas ou de difícil acesso, propondo estratégias para essas áreas rurais e definindo soluções alternativas.

Além disso, deve-se buscar, continuamente, a eficiência operacional e o fortalecimento da governança integrada, cooperativa, democrática e participativa, com efetivo controle social. Embora a regionalização, por si só, não assegure a universalização dos serviços de saneamento, nos eixos água potável e esgotamento sanitário, ela cria condições institucionais mais favoráveis para o alcance desse objetivo. No contexto do Estado do Espírito Santo, a instituição da Microrregião de Águas e Esgoto do Estado

do Espírito Santo (MRAE/ES) se destaca como referência em governança interfederativa, planejamento e fortalecimento institucional, ao promover a integração entre o Governo do Estado, os 78 municípios e a sociedade civil.

Dessa forma, há uma expectativa promissora de que o Estado consiga efetivar, até 2033, ano limite de acordo com o novo marco legal do saneamento, o Direito Humano Fundamental à universalização do acesso ao abastecimento de água potável e ao esgotamento sanitário, que trará benefícios sociais, econômicos e ambientais. Contudo, esse cenário para o alcance das metas do Marco do Saneamento pode não se concretizar em todo o país, especialmente nas regiões Norte e Nordeste, de forma que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 4888/24, que prorroga a universalização para o ano de 2040.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO - ANA. **O saneamento no Brasil**. [S. l.], 2025. Disponível em: https://www.ana.gov.br/saneamento. Acesso em: 29 dez. 2025.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n. 11.445, de 5 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n. 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 28 dez. 2025.

CEPAL. **A gestão adequada da água permite dinamizar o desenvolvimento sustentável, aumentar a equidade, melhorar a adaptação à crise climática e facilitar a paz**. [S. l.], 11 mar. 2024. Disponível em: https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/gestao-adequada-agua-permite-dinamizar-o-desenvolvimento-sustentavel-aumentar-equidade. Acesso em: 29 dez. 2025.

CÔCO, K.; VIEIRA, L. M. Modelo microrregional de regionalização do saneamento no Estado do Espírito Santo e seus impactos na regulação dos serviços. *In*: MARQUES, Rui Cunha; OLIVEIRA, Carlos Roberto de (coords.). **A reforma do setor de saneamento no Brasil**: resultados e desafios após 5 anos da edição da Lei 14.026/2020. Brasília: ABAR, 2025. p. 69-81. Disponível em: https://www.boletimdosaneamento.com.br/a-reforma-do-setor-de-saneamento-no-brasil/. Acesso em: 9 jan. 2026.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Estudo panorama da regionalização do saneamento básico no Brasil**. 2025. Disponível em: https://www.boletimdosaneamento.com.br/wp-content/uploads/2025/12/Panorama_Regionalizacao_Saneamento_Basico_Brasil_CNM_2025.pdf. Acesso em: 5 jan. 2026.

ESPÍRITO SANTO. **Lei Complementar n. 968, de 14 de julho de 2021**. Institui a Microrregião de Águas e Esgoto do Estado do Espírito Santo. Disponível em: https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/LEC9682021.html. Acesso em: 28 dez. 2025.

FERREIRA, Igor. Censo 2022: rede de esgoto alcança 62,5% da população, mas desigualdades regionais e por cor e raça persistem. **Agência IBGE**, [s. l.], 23 fev. 2024. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/39237-censo-2022-rede-de-esgoto-alcanca-62-5-da-populacao-mas-desigualdades-regionais-e-por-cor-e-raca-persistem. Acesso em: 29 dez. 2025.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Diagnóstico do saneamento básico no Espírito Santo**. Vitória: IJSN, 2023. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/noticias/ijsn-divulga-estudo-sobre-saneamento-basico-no-espirito-santo Acesso em: 8 jan. 2026.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Censo 2022 destaca avanço do saneamento básico no Espírito Santo**. [S.l.], 29 fev. 2024. Disponível em: https://ijsn.es.gov.br/noticias/censo-2022-destaca-avanco-do-saneamento-basico-no-espirito-santo. Acesso em: 28 dez. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Água tratada perdida poderia abastecer 54 milhões de brasileiros por um ano, enquanto mais de 32 milhões de brasileiros vivem sem o recurso**. [S. l.], 2024. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/06/Release-Perdas-de-Agua-2024.pdf. Acesso em: 9 jan. 2026.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Ranking do saneamento 2025**. São Paulo: Instituto Trata Brasil, 2025. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/ranking-do-saneamento-2025/. Acesso em: 28 dez. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios econômicos da expansão do saneamento no Espírito Santo**. [S. l.], 2024. Disponível em: https://tratabrasil.org.br/wp-content/uploads/2024/08/Beneficios-economicos-do-saneamento-no-Espirito-Santo--2024-08-23-compactado_2.pdf. Acesso em: 10 jan. 2026.

MICRORREGIÃO DE ÁGUAS E ESGOTO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO - MRAE/ES. **Relatório de Gestão 2025**. [S. l.], 30 dez. 2025. Disponível em: https://mrae.es.gov.br/relatorios-de-gestao. Acesso em: 10 jan. 2026.

NAÇÕES UNIDAS. *Resolução A/RES/64/292*. **El derecho humano al agua y el saneamiento**. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/RES/64/292. Acesso em: 29 dez. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Objetivo 6**. Água Potável e Saneamento. Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/6. Acesso em: 29 dez. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. **Mundo tem 2,1 bilhões de pessoas sem água potável e 3,4 bilhões sem saneamento.** [S. l.], 26 ago. 2025. Disponível em: https://news.un.org/pt/story/2025/08/1850796. Acesso em: 29 dez. 2025.

NAHAS, M. I. P.; MOURA, A. S. A. de; CARVALHO, R. C. de; HELLER, L. Desigualdade e discriminação no acesso à água e ao esgotamento sanitário na Região Metropolitana de Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 4, e00100818, 2019. DOI: 10.1590/0102-311X00100818. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csp/a/5GTVh4bwhjVF66g9VGFrTwg. Acesso em: 10 jan. 2026.

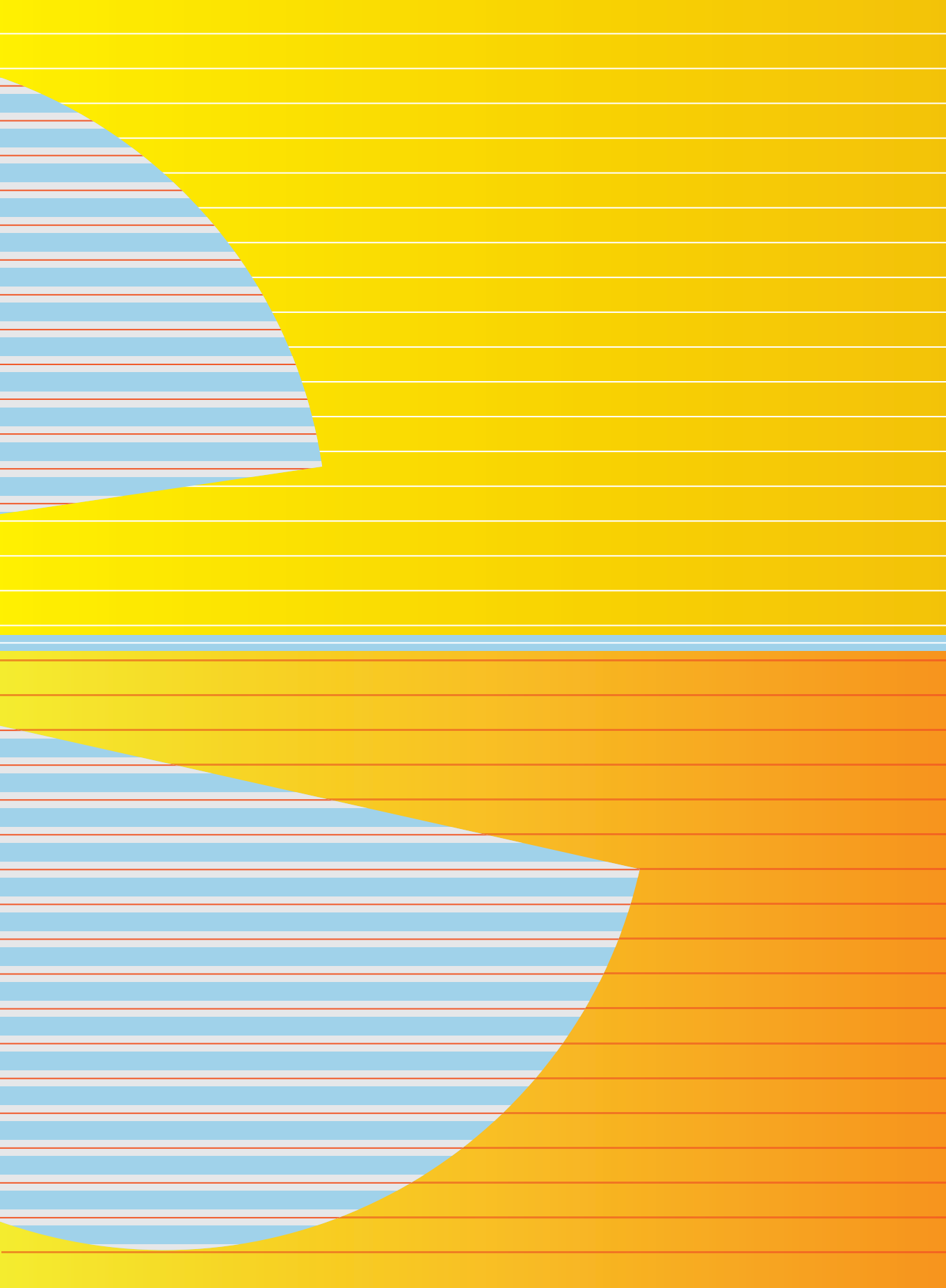
NEVES-SILVA, P.; HELLER, L. O direito humano à água e ao esgotamento sanitário como instrumento para promoção da saúde de populações vulneráveis. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1861-1870, 2016. DOI: 10.1590/1413-81232015216.03422016. Disponível em: https://www.scielo.br/j/csc/a/jnhCmSSRJGFNPzB3QtKg4GN. Acesso em: 10 jan. 2026.

OLIVEIRA, C. M. de. Sustainable access to safe drinking water: fundamental human right in the international and national scene. **Revista Ambiente & Água**, Taubaté, v. 12, n. 6, p.

985-1000, 2017. DOI: 10.4136/ambi-agua.2037. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ambiagua/a/WZhfHdmSLGDqKKbLjd3GLhh. Acesso em: 10 jan. 2026.

VIEIRA, L. M. **Regionalização do saneamento básico**: as microrregiões e suas autarquias. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

ZANELLA, D. C.; RIBEIRO, D. R. C. Bioética, cidades e o direito humano à água potável para pessoas em situação de rua. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 211-228, 2024. DOI: 10.18759/rdgf.v25i1.2429. Disponível em: https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/2429. Acesso em: 12 jan. 2026.





Ed.UNIVERSIDADES

Impresso em março de 2026.
Design gráfico em homenagem ao
artista capixaba Dionísio del Santo.