GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 040.033/2020-1

Natureza: Acompanhamento.

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira; Ministério da Educação.

Representação legal: não há.

SUMÁRIO: QUARTO ACOMPANHAMENTO DO PLANO DE EDUCAÇÃO NACIONAL PNE 2014-2024. **ATINGIMENTO DIFICULDADES** NO DAS **METAS** SITUAÇÃO PREVISTAS AGRAVAMENTO DA DECORRÊNCIA DA **PANDEMIA** DE DEFICIÊNCIAS NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E NA GESTÃO DE RISCOS DO MEC. INTEMPESTIVIDADE E FRAGILIDADE NA COORDENAÇÃO DE AÇÕES JUNTO AOS ENTES SUBNACIONAIS. AUSÊNCIA DE INFORMAÇÕES SUFICIENTES PARA SUBSIDIAR A TOMADA DE DECISÕES ESTRATÉGICAS. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir a instrução lavrada por equipe da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (peça 65), que contou com a anuência do Diretor da subunidade (peça 66):

"INTRODUÇÃO

1.1. Identificação simplificada do objeto do Acompanhamento e Antecedentes

- 1. Trata-se de processo instaurado a fim de dar continuidade ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024, com o intuito de averiguar o desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar, em atendimento ao item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas.
- 2. O PNE está previsto no art. 214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e foi institucionalizado por meio da Lei 13.005/2014. A Carta Magna estabeleceu que o objetivo do plano é articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para a política educacional brasileira. O plano é guiado por dez diretrizes, que se traduzem em vinte metas, as quais que se desdobram em 254 estratégias, voltadas para todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.
- 3. O acompanhamento do PNE 2014-2024 no Tribunal de Contas da União (TCU) teve início em 2015, conforme dispôs o item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas (TC 011.350/2015-6), o qual determinou a propositura de método e procedimentos a serem empregados pelo Tribunal no acompanhamento contínuo, regular e sistêmico do plano. Desse modo, permitir a identificação de eventos de risco que possam impactar negativamente o alcance dos compromissos, das metas e estratégias definidas no âmbito da Lei 13.005/2014, assim como orientar o planejamento de ações de controle em programas, ações e áreas afins.



- 4. A partir de então, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto do TCU (SecexEducação) definiu a metodologia para nortear o acompanhamento do plano, aprovada pelos Acórdãos 795 e 2.921/2016-TCU-Plenário, ambos de relatoria da Ministra Ana Arraes. As premissas que suportam o método fundamentam-se em: foco em risco; seletividade na ação de controle; e agregação de transparência e de valor perante a atuação do controle externo, lançando luz sobre a eficácia do plano e comunicando suas conclusões à sociedade, inclusive quanto à proposição de recomendações ou determinações.
- 5. O primeiro relatório de acompanhamento do PNE após a aprovação da metodologia trouxe uma visão geral do cumprimento das metas do plano até então (TC 034.984/2017-8, Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar).
- 6. O relatório seguinte, além de apresentar uma visão geral da evolução do cumprimento das metas e estratégias do referido plano, aprofundou as análises quanto às seguintes metas previstas no PNE: Meta 4 educação especial; Meta 18 plano de carreira dos profissionais da educação e; Meta 19 gestão democrática (TC 033.286/2018-3, Acórdão 2.018/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar).
- 7. O último relatório de acompanhamento já deliberado pelo Tribunal teve o objetivo de avaliar a atuação do Ministério da Educação (MEC) no que tange à coordenação de estratégias que promovam a cooperação federativa em prol do atingimento das metas do PNE. As questões de auditoria da referida fiscalização buscaram verificar a existência de mecanismos institucionalizados de coordenação e articulação entre o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação; a utilização do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento e de gestão da política educacional dos entes; e presença de processos de trabalho do MEC instituídos para monitorar e avaliar as metas do PNE 2014-2024 e utilizar o resultado dessas análises como subsídio para propor políticas públicas que assegurem a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do plano (TC 022.260/2019-6, Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).
- 8. Por fim, a atual edição do Acompanhamento do PNE buscou focar nas ações do Ministério da Educação com vistas a mitigar os efeitos da pandemia de Covid-19 na área educacional, em especial na educação básica. Essa abordagem decorreu do reconhecimento de que a educação é um dos setores fortemente impactados com a pandemia e, certamente, há riscos significativos de que os indicadores que medem o alcance das metas do PNE retrocedam enquanto perdurar esse cenário.

1.2. Objetivos do Acompanhamento do PNE

- 9. A definição do objetivo do presente acompanhamento levou em consideração a possibilidade de se identificar eventos de risco que possam impactar negativamente o alcance dos compromissos e das metas e estratégias definidas no PNE, como um dos meios de se avaliar a evolução do desenvolvimento do plano e o cumprimento de suas obrigações (item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas). Ademais, tomou-se por base o foco em risco e a seletividade na ação, princípios que norteiam o processo de acompanhamento do PNE nesta Corte.
- 10. É notório o quadro de extrema gravidade decorrente da pandemia de Covid-19, que assolou o mundo e o Brasil no ano de 2020 e que perduram em 2021, com forte impacto em vários setores, dentre eles o educacional. Ciente disso, na fase de planejamento dos trabalhos, a equipe realizou análise SWOT e diagrama de verificação de riscos, tendo por base a crise gerada pela pandemia, os quais apontaram riscos severos para o setor educacional e consequentemente para o cumprimento das metas do PNE.

- 11. Diante desse contexto, o objetivo do presente trabalho foi avaliar as ações adotadas pelo MEC para mitigar os efeitos negativos da pandemia no contexto da educação básica, considerando as diretrizes do PNE.
- 12. A fim de se esclarecer o objetivo acima exposto, elaborou-se matriz de planejamento com uma questão subdividida em três subquestões a serem respondidas ao longo deste trabalho:

Questão 1) Em que medida as ações adotadas pelo MEC estão sendo exitosas (suficientes e tempestivas) para mitigar os principais efeitos negativos decorrentes da pandemia de Covid-19 na educação básica (interrupção das aulas; abandono e evasão escolar; dependência de recursos tecnológicos e ensino remoto como novo paradigma), considerando as diretrizes do PNE?

Subquestão 1.1) O planejamento estratégico do MEC e sua gestão de risco contemplam os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia de Covid-19 no setor educacional (item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes)?

Subquestão 1.2) Quais ações foram efetivamente adotadas pelo MEC com vistas a enfrentar a crise decorrente da pandemia de Covid-19, inclusive no tocante ao auxílio aos estados e aos municípios, em consonância com os incisos II, III e IX do art. 2º da Lei 13.005/2014?

Subquestão 1.3) Houve focalização das ações do MEC, com base em critérios técnicos, para atender entes federados com maior dificuldade de enfrentar a crise?

1.3. Critérios

13. Os seguintes dispositivos foram utilizados como critério neste trabalho: Constituição Federal (em especial arts. 205; 206, I; 211 e 214); Lei 13.005/2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação (especialmente os arts. 2°, II, III e IX; 5°, 7° e 13); Lei 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação (em especial o art. 3°, I); Lei 4.024/1961, alterada pela Lei 9.131/1995 (arts. 6° ao 9°), que trata do Conselho Nacional de Educação; Lei n° 13.979/2020, que dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do novo coronavírus responsável pelo surto de 2020; Lei 14.040/2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública reconhecido pelo Decreto Legislativo 6, de 20 de março de 2020; Decreto 9.203/2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional; Decreto 10.195, de 30 de dezembro de 2019, que trata da estrutura regimental do MEC; Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes (item 9.3.6); Resolução CNE/CP 2, de 10/12/2020, que dispõe sobre as diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei 14.040/2020; e Pareceres do CNE-CP 5, 9, 11, 15 e 19/2020, que trataram de medidas e diretrizes dispostas no sentido de orientar os sistemas de ensino quanto ao enfrentamento da pandemia.

1.4. Métodos utilizados

- 14. O trabalho observou as orientações contidas no Manual de Acompanhamento do TCU (2018). Consoante o referido manual, quando o acompanhamento realizado como fiscalização investigar aspectos predominantemente relacionados às deficiências de desempenho, deve-se adotar o método para realização de auditorias operacionais (item 53.2). Assim, o presente trabalho também observou as normas gerais de auditoria do Tribunal (NAT), aprovadas pela Portaria TCU 280/2010 e as disposições do Manual de Auditoria Operacional/TCU, aprovado pela Portaria Segecex-TCU 18/2020.
- 15. A fim de responder à questão e às subquestões de auditoria formuladas na Matriz de Planejamento, foram adotados os seguintes procedimentos de coleta de dados: expedição de ofícios de requisição ao MEC, ao Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime); reunião inicial com gestores e técnicos do MEC;

entrevista com o membro do Conselho Nacional de Educação; e pesquisa documental e bibliográfica na internet.

16. Ademais, a equipe contou com o apoio do Núcleo de Dados da SecexEducação para trabalhar os microdados provenientes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), especificamente para coletar dados de interesse sobre a pandemia (Pnad-Covid), bem como foram utilizados dados da Sinopse Estatística da Educação Básica de 2019 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

1.5. Limitações metodológicas

- 17. Em virtude da pandemia e da necessidade de alocação de servidores em outros trabalhos em 2020, o presente acompanhamento só pode ser iniciado em 2021, com equipe composta por dois auditores, com prazo curto para realização da fiscalização e entrega do relatório (de 18/1 a 26/3). Isso implicou a necessidade de redução de escopo, não sendo possível analisar aspectos relacionados à educação superior, às questões financeiras e orçamentárias e à aplicação de questionários junto aos secretários estaduais e municipais de educação.
- 18. Outra limitação que permeou todo o trabalho foi a escassez de dados sobre indicadores educacionais (ex: frequência dos estudantes em 2020, matrículas em 2021, acesso à internet, acesso ao ensino remoto) no período referente à pandemia (2020 e 2021). A maioria dos dados oficiais (Censo Escolar da Educação Básica, Pnad Contínua, Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, realizado pelo Inep) trazem dados pré-pandemia (até 2019 ou, por exemplo, o corte do Censo Escolar da Educação Básica 2020, que trouxe dados só até 11/3/2020). A exceção foi a mencionada Pnad-Covid, a qual abordou alguns dados educacionais referentes a 2020, que foram tratados em pontos específicos deste relatório.

2. REFLEXOS DA PANDEMIA NO SETOR EDUCACIONAL E NO PNE

2.1. Marcos normativos

- 19. No final de 2019, o mundo foi surpreendido pela doença infecciosa causa pelo novo coronavírus, a qual ficou conhecida como Covid-19 (Corona Vírus Disease surgida em 2019). Em pouco tempo o vírus se espalhou e levou ao quadro de pandemia declarado pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11/3/2020.
- 20. Diante da alta transmissibilidade e da possibilidade de agravamento rápido da doença em determinados grupos de pacientes, com elevadas taxas de atendimento hospitalar em Unidades de Tratamento Intensivo (UTI) e de óbitos, entidades sanitárias recomendaram o distanciamento social, o uso de máscaras e a adoção de medidas de higiene como forma de conter o avanço da pandemia, enquanto se estudavam formas de tratamento e possíveis vacinas para enfrentar a doença.
- 21. Em virtude disso, vários governos ao redor do mundo decidiram suspender as aulas presenciais como medida de reduzir a contaminação dos estudantes e, consequentemente, de seus familiares. Tal medida também foi logo adotada no Brasil, quando, a partir da segunda metade de março de 2020, observou-se o fechamento em massa de creches, escolas e instituições de ensino superior no País.
- 22. O primeiro normativo na esfera federal que tratou do tema foi a Portaria do Ministério da Saúde (MS) 188, de 3/2/2020, que declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional.
- 23. Logo em seguida, foi sancionada a Lei 13.979/2020, em 6/2/2020, que dispôs sobre medidas gerais para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da Covid-19, como: possibilidade de adoção de medidas de isolamento ou quarentena; uso obrigatório de máscaras em determinadas situações; assepsia de locais de circulação; procedimentos

especiais para aquisição de bens e serviços destinados ao enfrentamento da pandemia, entre outras. Posteriormente, o Decreto Legislativo 6, de 20/3/2020, reconheceu a ocorrência do estado de calamidade pública em virtude da emergência sanitária.

- 24. No âmbito do setor educacional, foi sancionada a Medida Provisória (MP) 934, em 1º de abril de 2020, estabelecendo normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19.
- 25. Em linhas gerais, a referida Medida Provisória dispensou a obrigatoriedade de cumprimento do mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar estabelecido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), mas manteve a obrigatoriedade de cumprimento da carga horária mínima anual de oitocentas horas, destacando que, em todos os casos, deveriam ser observadas as normas a serem editadas pelos respectivos sistemas de ensino.
- 26. Posteriormente, a referida MP foi convertida na Lei 14.040/2020, sancionada em 18/8/2020, com o acréscimo de alguns dispositivos, em que se delegou ao Conselho Nacional de Educação (CNE) a competência para editar as diretrizes nacionais de forma a regulamentar a referida lei (art. 1°, parágrafo único) e tratou de forma um pouco mais detalhada acerca da flexibilização da forma de cumprimento do calendário escolar, por meio de atividades pedagógicas não presenciais, para instituições de ensino da educação básica (art. 3°) e da educação superior (art. 4°).
- 27. Outra importante linha de atuação no setor foi conduzida pelo Conselho Pleno do CNE (CNE/CP), que publicou diversos pareceres com diretrizes para o enfrentamento dos problemas decorrentes da pandemia. O primeiro foi o Parecer CNE/CP 5/2020, aprovado em 28/4/2020, reexaminado pelo Parecer CNE/CP 9/2020, aprovado em 8/6/2020, que dispôs acerca da reorganização do calendário escolar e da possibilidade de cômputo de atividades não presenciais para fins de cumprimento da carga horária mínima anual, em razão da Pandemia de Covid-19.
- 28. Posteriormente foi publicado o Parecer CNE/CP 11/2020, aprovado em 7/7/2020, e reexaminado pelo Parecer CNE/CP 16/2020, aprovado em 9/10/2020, o qual versou sobre as Orientações Educacionais Nacionais para a realização de aulas e atividades pedagógicas presenciais e não presenciais no contexto da pandemia.
- 29. Por fim, o Parecer CNE/CP 15/2020, aprovado em 6/10/2020 e reexaminado pelo Parecer CNE/CP 19/2020 (aprovado em 8/12/2020), tratou das Diretrizes Nacionais para a implantação dos dispositivos da Lei 14.040/2020. Tais pareceres propuseram projeto de resolução que culminou na Resolução CNE/CP 2, de 10/12/2020, a qual instituiu as diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei 14.040/2020.

2.2. Reflexos da pandemia no setor educacional

- 30. Segundo o Parecer CNE/CP 5/2020, a possibilidade de longa duração da suspensão das atividades escolares presenciais por conta da pandemia de Covid-19 poderá acarretar: dificuldade para reposição de forma presencial da integralidade das aulas suspensas ao final do período de emergência, com o comprometimento ainda do calendário escolar de 2021 e, eventualmente, também do calendário de 2022; retrocessos do processo educacional e da aprendizagem aos estudantes submetidos a longo período sem atividades educacionais regulares, tendo em vista a indefinição do tempo de isolamento; danos estruturais e sociais para estudantes e famílias de baixa renda, como estresse familiar e aumento da violência doméstica para as famílias, de modo geral; e abandono e aumento da evasão escolar.
- 31. Na mesma linha, o Parecer CNE/CP 11/2020 traz importantes reflexões sobre os impactos da pandemia na educação (peça 47, p. 2-3):



As limitações na capacidade de implementar atividades não presenciais ao longo do período de isolamento social poderão afetar de modo desigual as oportunidades de aprendizagem dos alunos.

(...)

Além disso, é preciso considerar um conjunto de fatores que podem afetar o processo de aprendizagem remoto no período de isolamento da pandemia, tais como: as diferenças no aprendizado entre os alunos que têm maiores possibilidades de apoio dos pais; as desigualdades entre as diferentes redes e escolas de apoiar remotamente a aprendizagem de seus alunos; as diferenças observadas entre os alunos de uma mesma escola em sua resiliência, motivação e habilidades para aprender de forma autônoma on-line ou off-line; as diferenças entre os sistemas de ensino em sua capacidade de implementar respostas educacionais eficazes; e, as diferenças entre os alunos que têm acesso ou não à internet e/ou aqueles que não têm oportunidades de acesso às atividades síncronas ou assíncronas. Todos esses fatores podem ampliar as desigualdades educacionais existentes. No caso brasileiro, a pandemia surgiu em meio a uma crise de aprendizagem, que poderá ampliar ainda mais as desigualdades existentes. O retorno exigirá grande esforço de readaptação e de aperfeiçoamento do processo de ensino e aprendizagem. (Grifos nossos)

- 32. Como se vê, a suspensão de aulas presenciais e a respectiva substituição por atividades não presenciais, da forma abrupta como ocorreu em 2020, traz enormes consequências na aprendizagem dos alunos, que variam desde aspectos estruturais (ex: dificuldades de acesso à internet e a equipamentos necessários para o acesso) até aspectos sociais e psicológicos (apoio dos pais, estímulo para o estudo e habilidades individuais inerentes a cada aluno no que concerne ao aprendizado autônomo).
- 33. Estudo realizado nos Estados Unidos pelo Instituto Mckinsey, em junho de 2020, com o fim de estimar o impacto potencial do fechamento das escolas de educação básica (Dorn et al, 2020), revelou que o aprendizado dos alunos do ensino médio durante o fechamento das escolas varia de acordo com três fatores: a qualidade do acesso e da oferta do ensino remoto, o apoio domiciliar e o grau de engajamento do estudante. Ademais, a pesquisa apontou, ainda, que: apenas 60% dos estudantes de baixa renda nos EUA estavam acessando o ensino remoto on-line; estudantes negros e hispânicos podem apresentar retrocessos cognitivos que variam de nove meses a um ano; há estimativa de um aumento de 30% a 40% nas taxas de abandono do ensino médio, com base nos estudos dos efeitos do furação Katrina sobre o aumento da evasão escolar.
- 34. No caso brasileiro, estudo realizado pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB), também em junho de 2020, abordou vários dados relevantes, em uma amostra formada por 249 redes de ensino municipais de todas as regiões do país e dezessete redes estaduais. Os apontamentos demonstraram grande variedade e diversificação das redes de ensino para sua organização interna e disponibilização de conteúdos e atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia, embora a maioria tenha oferecido conteúdo pedagógico durante o isolamento até então (82% das redes municipais e todas as redes estaduais pesquisadas).
- 35. Ademais, o estudo apresentou resultados interessantes: a maioria das secretarias afirmou ter um bom controle dos estudantes que têm acesso aos conteúdos ofertados, contudo, o monitoramento limitava-se ao recebimento das atividades e não à verificação do aproveitamento dos alunos; uma das maiores dificuldades diz respeito à formação dos professores para lidar com ferramentas e tecnologias educacionais, sendo que apenas 39% das redes pesquisadas estavam oferecendo formações para as atividades não presenciais.

- 36. Quanto ao planejamento para o retorno às aulas presencias, a pesquisa constatou que 84% das redes da amostra declararam que estavam se preparando para a volta às aulas, mas salientaram a importância de orientações dos órgãos e conselhos de educação para se organizarem melhor, sendo que o planejamento do retorno deveria ocorrer em três frentes principais: acolhimento; avaliações diagnósticas para identificar os níveis de aprendizagem dos estudantes e, a partir disso, estabelecer intervenções; a reorganização do espaço físico e a adoção das medidas de higiene necessárias para evitar a contaminação da Covid-19. Destacaram também atenção especial a medidas de combate à evasão, da busca ativa de alunos e de estratégias de recuperação da aprendizagem.
- 37. Outro estudo nacional abrangente foi realizado em maio de 2020 pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com a participação de organizações educacionais do terceiro setor, a partir da aplicação de questionários em 3.978 redes municipais, com o objetivo de subsidiar protocolos de volta às aulas nos municípios. Dados importantes também foram ali coletados:
- a) 83% dos alunos das redes públicas viviam em famílias vulneráveis com renda **per capita** de até um salário-mínimo;
- b) 79% dos alunos das redes públicas tinham acesso à internet, mas 46% acessavam apenas por celular e 2/3 dos alunos não tinham computador;
- c) 60% das redes municipais que suspenderam as aulas presenciais estavam oferecendo atividades remotas;
- d) 43% das redes municipais utilizavam materiais impressos nas atividades remotas; 57% conteúdos digitais e vídeo aulas gravadas;
- e) 958 redes municipais tinham políticas de monitoramento das atividades remotas e acompanhamento dos alunos; e
- f) Mais da metade das redes indicava que as maiores dificuldades para a implementação das atividades não presenciais eram: indefinição das normativas dos respectivos sistemas; dificuldades dos professores em lidar com as tecnologias e falta de equipamentos.

2.3. Possíveis reflexos da pandemia no PNE

- 38. Por se tratar de acompanhamento do PNE, a presente avaliação buscou fazer a conexão com a evolução do plano e o cumprimento de suas metas. Nesse sentido, importa mencionar que no início da pandemia o Inep publicou o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, com dados sobre o cumprimento das metas até 2019, isto é, antes da pandemia.
- 39. De toda forma, é interessante observar qual foi a evolução até então, principalmente para saber até onde se chegou. Obviamente, não era de se esperar um evento tão danoso e de tal magnitude como a pandemia, que implicasse grande risco de estagnação ou mesmo retrocesso nas metas. Esse fato certamente deverá ser levado em consideração na avaliação do cumprimento das metas do plano a partir de 2020. Não obstante, a realidade está imposta, a sociedade e o Estado devem se adequar a esse novo contexto, e encarar o problema com a seriedade e a determinação que a circunstância impõe.
- 40. Pelo fato de o PNE abarcar toda a educação, em todos os níveis, etapas e modalidades de ensino, é lógico intuir que o impacto se dará em todas as metas, em menor ou maior grau, algo que será refletido de forma adequada no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE, a ser elaborado pelo Inep em 2022.



- 41. A análise aqui empreendida, todavia, levará em consideração o escopo do trabalho (educação básica) e os principais riscos verificados. Nesse sentido, é interessante observar que os riscos de aumento de evasão e abandono estão mais relacionados com as metas voltadas para universalização do acesso e da permanência na educação básica, em suas diversas modalidades (Metas 1, 2, 3, 4 e 6). Já a questão da defasagem de aprendizado tem uma relação mais direta com a qualidade do ensino, alfabetização e escolaridade da população (Metas 5, 7, 8 e 9).
- 42. No caso do acesso e permanência na educação básica, cabe trazer à tona os dados do ensino regular de cada etapa (Metas 1, 2 e 3), haja vista a importância basilar dessas metas e a maior representatividade em termos de estudantes matriculados.
- 43. A Meta 1 propunha universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do PNE. No Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, realizado pelo Inep, a evolução apresentada até 2018 está demonstrada nos Gráficos 1 e 2:

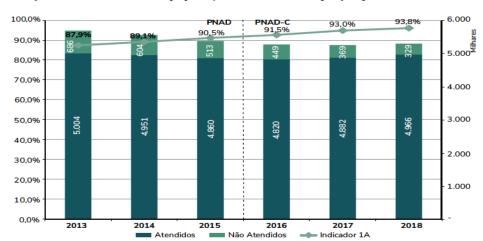


Gráfico 1 – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 1A; Meta: 100% de cobertura até 2016 (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018)).

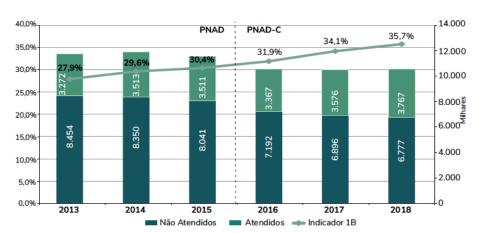


Gráfico 2 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 1B; Meta: pelo menos 50% da cobertura desta população até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018)).

- 44. Como se vê, o relatório do Inep não trouxe dados de 2019 para a Meta 1. Sem embargo, o documento apontou que: a universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada, contudo, a análise do Indicador 1A sugere que a meta poderia ser alcançada entre 2020 e 2024, uma vez mantida a tendência observada nos últimos treze anos; já a análise do Indicador 1B sugere que até 2024 o Brasil não deveria ultrapassar o índice de 45% de cobertura de zero a três anos, ficando aquém do estabelecido para a meta. Além disso, indicou-se a necessidade de atendimento prioritário pelos municípios às crianças das famílias mais pobres, no sentido de reduzir a desigualdade no acesso à creche no Brasil entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, pois a desigualdade, em 2018, era de cerca de 25%.
- 45. É imperioso ressaltar que tais prognósticos foram elaborados antes da pandemia, o que implica dizer que os quadros tendem a ser piores do que esses, considerando a quantidade de crianças que saíram das creches e das escolas de educação infantil durante a pandemia. Ademais, sabe-se que a pandemia também acarretou dificuldades financeiras nas escolas resultando no encerramento das atividades para algumas, o que poderá impactar a oferta de vagas na rede privada.
- 46. A Meta 2 tem o objetivo de universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até 2024.
- 47. No Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, o Inep assim resumiu a situação da aludida meta até 2019:

A cobertura no ensino fundamental de nove anos chegou, em 2019, a 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola, tendo praticamente sido universalizada e com desigualdades praticamente inexistentes entre regiões e grupos sociais. O maior desafio reside na conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois somente 78% dos adolescentes aos 16 anos chegaram a concluí-lo. A Meta 2 do PNE desafia que 95% dos jovens de 16 anos cheguem ao final do ensino fundamental de nove anos até 2024. A análise tendencial sugere que, no ritmo atual, essa meta não será alcançada, sendo necessário triplicar a velocidade de melhora do indicador. As desigualdades regionais e sociais, nesse indicador, ainda são expressivas.



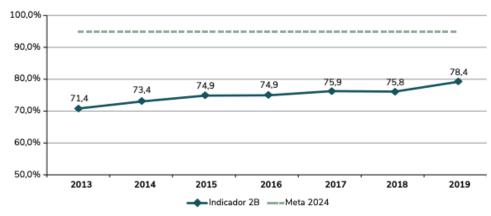
- 48. Pelo exposto, o que pesa no atingimento da meta é a conclusão do ensino fundamental na idade recomendada. Sobre esse ponto o mencionado relatório do Inep aprofunda a análise das desigualdades regionais, ressaltando que:
 - 4. As desigualdades no indicador de conclusão na idade recomendada entre os estados são significativas, estando os extremos demarcados entre Sergipe (59,1%) e São Paulo (94,5%), considerando os índices estimados para 2019.
 - 5. As desigualdades na variação do indicador de conclusão na idade recomendada entre os estados também são expressivas, com Amazonas crescendo 15,7 p.p. e Rio Grande do Sul recuando 3,8 p.p. entre 2013 e 2019.
 - 6. As desigualdades no indicador de conclusão na idade recomendada apresentam tendência de queda entre áreas urbanas e rurais e entre negros e brancos. Já entre meninos e meninas, permanecem praticamente constantes no período entre 2013 e 2019, com vantagem para as meninas de 11,8 p.p.
- 49. Os Gráficos 3 e 4 demonstram a evolução dos indicadores para a meta 2:

Gráfico 3 – Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 2A; Meta: 100% de cobertura até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad-c/IBGE (2013-2019)).

Gráfico 4 – Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 2B; Meta: 95% até 2024.



(Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad-c/IBGE (2013-2019)).

- 50. Nota-se que, com a pandemia, mesmo a universalização do acesso ao ensino fundamental, que estava praticamente alcançada (com 98,1% dos estudantes de seis a quatorze anos na escola em 2019, vide Gráfico 3), corre o risco de sofrer uma estagnação, ou pior, um retrocesso, caso se confirme a expectativa de aumento do abandono e da evasão em decorrência dos problemas gerados pela suspensão prolongada das aulas presenciais.
- 51. O pior cenário é o indicador da conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois, diante de uma meta de 95%, alcançou-se, em um mundo pré-pandemia, apenas 78,4% (Gráfico 4), com prognóstico ruim, conforme análise tendencial do Inep. O Instituto traz um alerta ainda mais contundente, referindo-se as já presentes disparidades regionais nesse indicador, que, infelizmente, tendem a aumentar ainda mais com os reflexos da pandemia.
- 52. A Meta 3 trata da universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. O quadro para tal meta já se mostrava um pouco pior do que na meta precedente, como apontou o Inep no Relatório do 3° Ciclo de Monitoramento do PNE:

O acesso escolar dos jovens de 15 a 17 anos não foi universalizado até 2016, como preconiza a Meta 3 do PNE. Com 93% desses jovens frequentando a escola em 2019, o Relatório evidencia a exclusão de cerca de 680 mil jovens da escola e uma melhora lenta do indicador de cobertura dessa população nos últimos sete anos, sem redução expressiva das desigualdades regionais e sociais.

Ressalta-se que cerca de 1,9 milhão de jovens de 15 a 17 anos que frequentam a escola ainda estão matriculados no ensino fundamental, o que mostra a forte retenção praticada nas escolas brasileiras. Isso coloca o Brasil longe da meta do PNE de, até 2024, ter pelo menos 85% da população de 15 a 17 anos frequentando o ensino médio. Em 2019, esse indicador alcançou 73% dos jovens e apresentou expressivas desigualdades regionais e sociais.

- 53. Também para os indicadores da Meta 3 o Inep alerta acerca das desigualdades regionais e sociais:
 - 4. No ano de 2018, enquanto entre os 25% mais ricos o percentual dos que, com idade entre 15 e 17 anos, frequentavam a escola era de 98,1%, entre os 25% mais pobres era de 87,8%, diferença superior a 10 p.p.

(...)

- 6. Na região Sudeste, em 2019, o percentual da população que frequentava ou já tinha o ensino médio era de 80,9%; nas regiões Norte e Nordeste, era de 64,6% e 65,1%, respectivamente.
- 7. O percentual dos residentes no campo, com idade entre 15 e 17 anos, que frequentavam o ensino médio ou possuíam a educação básica completa era de 62,0%; já para o grupo residente nas áreas urbanas, o valor era de 75,4%, uma diferença de 15,4 p.p., em 2019.

(...)

- 10. A diferença no Indicador 3B considerando o rendimento era elevada: em 2018, entre os 25% mais ricos, o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava o ensino médio ou possuía a educação básica completa era de 90,3%; entre os 25% mais pobres, o indicador era de 57,9%, uma diferença de 32,4 p.p.
- 54. Os Gráficos 5 e 6 apresentam a evolução dos indicadores relativos à Meta 3:

100,0% 95.0% 92.9 91.9 91,3 91,2 89.6 89,1 89,1 90,0% 85.0% 80,0% 75.0% 70,0% 65,0% 60,0% 55,0% 50.0% 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018 2019

Gráfico 5 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 3A; Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2019)).

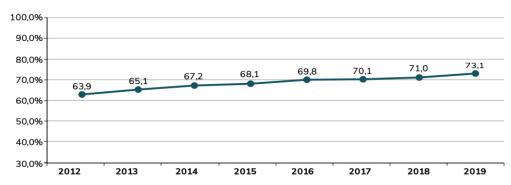


Gráfico 6 – Percentual da população de 15 a 17 que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 3B; Meta: 85% de matrícula líquida no ensino médio até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2019)).

- 55. Como no caso da Meta 2, o indicador de acesso ao ensino por parte da população de 15 a 17 anos caminhava lentamente para a universalização (92,9% em 2019, consoante Gráfico 5), ainda que de forma intempestiva, enquanto o gargalo permanecia na frequência ao ensino médio na idade recomendada, tendo sido alcançado até 2019 somente 73,1%, diante de uma distante meta de 95% da população alvo (Gráfico 6).
- 56. É preciso salientar que o quadro se mostra ainda mais temeroso para a Meta 3, porquanto os índices de evasão e abandono são historicamente maiores no ensino médio. Na pandemia os motivos continuaram, em suma, os mesmos, porém, foram agravados pela crise econômica que está se instalando em decorrência da crise sanitária: diminuição da renda; perda de emprego dos pais criando a necessidade de que os estudantes abandonem a escola para complementar a renda familiar; perda de vínculo com a escola (essa agravada pela ausência de aulas presenciais e alguns casos pela falta de acesso às aulas remotas).



57. A última análise que se mostra pertinente refere-se à Meta 7, porquanto o longo período sem aulas presenciais tende a influenciar negativamente na aprendizagem de uma forma geral, dadas as dificuldades enfrentadas pelas redes no que tange à continuidade do ensino por meio remoto durante a pandemia. Tal meta pretende fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb):

Tabela 1 – Projeção do Ideb conforme Meta 7 do PNE

Ideb	2015	2017	2019	2021
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2

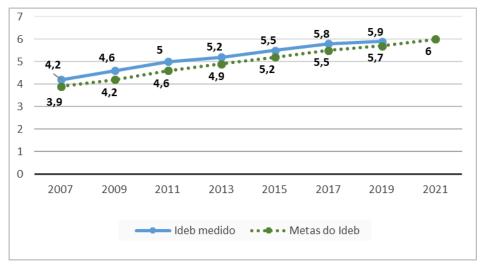
Fonte: Lei 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação 2014-2024).

58. Sobre essa meta o Inep também se posicionou no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento: Ainda no campo da qualidade educacional, o País avança na melhoria do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) dos anos iniciais do ensino fundamental, mas apresenta evolução ínfima e tendência à estagnação em relação aos Idebs dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, respectivamente. Nessas etapas de ensino, observa-se que as metas intermediárias do Ideb para 2017 não foram atingidas, aumentando o distanciamento dos Idebs obtidos em relação ao fixado pela Meta 7 no PNE.

A grave situação do baixo nível de aprendizado e as grandes desigualdades são evidenciadas também pelos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2017, que revelam um quantitativo expressivo de alunos dos 5° e 9° anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, cuja proficiência (desempenho) está situada nos níveis inferiores das respectivas escalas de Língua Portuguesa e de Matemática. O Relatório aponta o grande desafio do sistema educacional brasileiro: melhorar o processo educacional, combatendo as desigualdades e garantindo a todos os estudantes seus direitos e objetivos de aprendizagem, o desenvolvimento de seus anos de estudo e uma progressão escolar regular

59. Em relação à evolução do Ideb, os resultados até 2019 são demonstrados nos Gráficos 7, 8 e 9.

Gráfico 7 – Ideb dos anos iniciais do ensino fundamental



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 7A; Meta:



atingir o Ideb 6,0 até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2017)). O Ideb medido de 2019 foi obtido no site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

6 5,5 5,2 4,9 4,1 4,7 3,8 3,9 3,5 3 2007 2009 2011 2015 2017 2013 2019 2021 — Ideb medido ••• • Metas do Ideb

Gráfico 8 – Ideb dos anos finais do ensino fundamental

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 7B; Meta: atingir o Ideb 5,5 até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2017)). O Ideb medido de 2019 foi obtido no site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

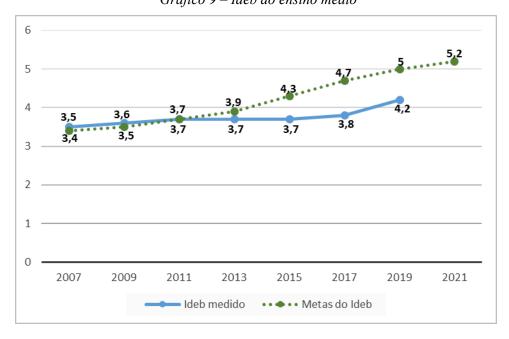


Gráfico 9 – Ideb do ensino médio

Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 7C; Meta: atingir o Ideb 5,2 até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2017)). O Ideb medido de 2019 foi obtido no site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

- 60. Pela análise dos gráficos, observa-se que, até 2019, somente os anos iniciais do ensino fundamental atingiram a meta (Gráfico 7). Já nos anos finais dessa etapa de ensino, o Ideb medido a partir de 2013 ficou aquém da meta em uma tendência constante (Gráfico 8). A pior situação é a do ensino médio, que a partir de 2013 abriu grande diferença entre o aferido e a meta (Gráfico 9).
- 61. Os reflexos da pandemia podem provocar retrocesso nos resultados já alcançados nos anos iniciais do ensino fundamental e aumentar ainda mais o déficit para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.
- 62. Outro ponto que deve ser levado em consideração é a diferença entre a rede pública e privada. Os resultados do Ideb de 2019 já demonstravam essa enorme disparidade entre as redes, que vai se agravando à medida que os estudantes chegam ao final da educação básica:

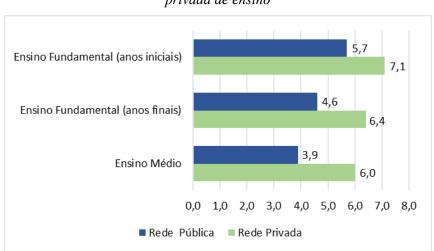


Gráfico 10 – Comparação entre o Ideb 2019 da rede pública e da rede privada de ensino

Fonte: Site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

- 63. Pode-se observar que o principal indicador no País para verificar a aprendizagem é o Ideb. Um dos grandes problemas que também deverá ser enfrentado em breve pelas autoridades educacionais brasileiras, em especial pelo Inep, é a verificação do Ideb no período da pandemia. O próximo Ideb está previsto para 2021, mas há questionamentos sobre a viabilidade de se utilizar tal indicador a ser captado ainda no decorrer da crise, nos propósitos para os quais foi criado, ou se os seus resultados deveriam ser utilizados de maneira diversa, considerando as peculiaridades do momento.
- 64. Independentemente disso, o fato é que se espera que o próximo Ideb demonstre uma piora ou ao menos estagnação nos índices medidos, o que se refletirá diretamente no alcance da Meta 7 para todas as etapas da educação básica.
- 65. Como ressaltado no tópico sobre limitações do trabalho, ainda é difícil mensurar o impacto efetivo nas metas do PNE, porquanto poucos são os dados oficiais sobre o período. Os únicos dados oficiais com os quais se pode tentar vislumbrar o contexto de acesso à educação durante a pandemia referem-se à Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto

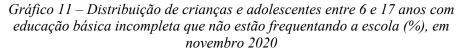


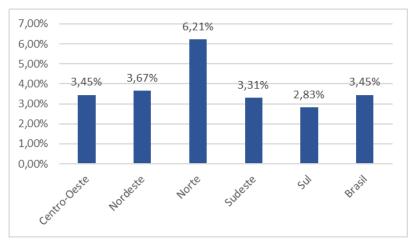
Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) especificamente para coletar dados de interesse sobre a pandemia (Pnad-Covid), disponível no sítio https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/27947-divulgacao-mensal-pnadcovid2.html?=&t=o-que-e (acesso em 17/3/2021).

- 66. A pesquisa objetiva estimar o número de pessoas com sintomas associados à síndrome gripal e monitorar os impactos da pandemia da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. A coleta dos dados teve início em 4/5/2020, com entrevistas realizadas por telefone em, aproximadamente, 48 mil domicílios por semana, totalizando cerca de 193 mil domicílios por mês, em todo o território nacional. A amostra é fixa, ou seja, os domicílios entrevistados no primeiro mês de coleta de dados permanecerão na amostra nos meses subsequentes, até o fim da pesquisa.
- 67. Há previsão de divulgações semanais para alguns indicadores, em nível nacional, e divulgações mensais para um conjunto mais amplo de indicadores, por Unidades da Federação. O questionário se dividiu, inicialmente, em duas partes, uma direcionada a questões de saúde e outra às de trabalho, e, posteriormente, englobou também itens relacionados à educação. O questionário de novembro de 2020 aumentou o leque de itens sobre educação (peça 51), razão pela qual o presente relatório abrange dados educacionais coletados no referido mês.
- 68. Os microdados da pesquisa foram tratados com o auxílio do Núcleo de Dados da SecexEducação, a partir de extração realizado no sítio https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-

pnadcovid1?t=microdados&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19 (acesso em 18/3/2021).

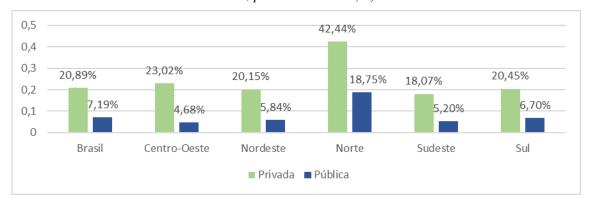
- 69. Antes de abordar os dados da Pnad-Covid, é importante enfatizar o alerta contido no mencionado sítio do IBGE, o qual esclarece que as referidas 'estatísticas são classificadas como **experimentais** e devem ser usadas com cautela, pois são estatísticas novas que ainda estão em fase de teste e sob avaliação. Estão sendo desenvolvidas e publicadas visando envolver os usuários e partes interessadas para avaliação de sua relevância e qualidade'. Nesse sentido, os dados aqui trazidos pretendem apenas apresentar indicativo preliminar sobre alguns pontos de interesse acerca da situação da educação brasileira durante a pandemia, sem emitir opinião categórica sobre o impacto nas metas do PNE.
- 70. A primeira análise realizada refere-se ao acesso à educação básica durante a pandemia por crianças e adolescentes de seis a dezessete anos, por região, em novembro de 2020, conforme Gráfico 11:





- 71. O destaque do Gráfico 11 é o alto índice de pessoas de seis a dezessete anos que não frequentavam a escola na região Norte, em novembro de 2020 (6,21%). Esse percentual foi quase o dobro da média das demais regiões (3,31%) e mais que o dobro do Sul, região com menor índice (2,83%). Ainda que não tenha sido feito um comparativo histórico com meses e anos anteriores, a região Norte preocupa com um índice muito acima das demais, o que demonstra a necessidade de um olhar mais atento a essa região quanto a ações de apoio a acesso e permanência na educação básica.
- 72. O Gráfico 12 apresenta a distribuição de alunos de seis a dezessete anos tendo aulas presenciais em novembro de 2020, por rede escolar:

Gráfico 12 – Distribuição de alunos de 6 a 17 anos tendo aulas presenciais em novembro de 2020, por rede escolar (%)

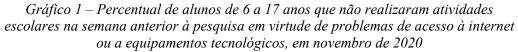


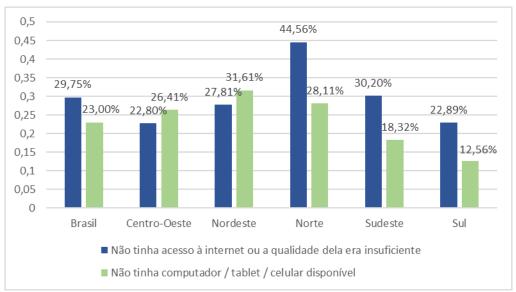
Fonte: microdados da Pnad-Covid, elaborada pelo IBGE, mês de referência novembro/2020. Microdados extraídos do sítio https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-

pnadcovid1?t=microdados&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19 (acesso em 18/3/2021)



- 73. O gráfico acima apresenta a clara diferença entre as redes, sendo que no mês de referência as redes particulares por todo o país tiveram um percentual bem maior de aulas presenciais (média entre as regiões de 24,82%) quando comparadas às redes públicas (média entre as regiões de 8,23%). Diferença similar também se refletiu nos números totais dos alunos matriculados em todo o país, sendo que, nesse caso, 20,89% da rede privada teve aulas presenciais no período, contra apenas 7,19% da rede pública.
- 74. Novamente o Norte se destacou. Em relação à rede privada, 42,44% dos alunos da região tiveram aulas presenciais em novembro de 2020, o que representa o dobro da média obtida entre as demais regiões na mencionada rede (20,42%). Igualmente, a rede pública da citada região proporcionou aulas presenciais a 18,75% dos seus estudantes matriculados, percentual bastante superior à média das demais regiões (5,60%), isto é, mais que o triplo do percentual médio das demais regiões.
- 75. O fato de o Norte ter oferecido aulas presenciais em novembro de 2020 em patamares bem superiores às demais regiões, tanto na rede pública quanto na rede privada, mereceria um exame mais detido, que foge ao escopo do presente trabalho. É possível que isso decorra de decisões políticas locais (estaduais e municipais), por diversas motivações. Isso, aliado a prováveis decisões mais conservadoras de retorno às aulas presenciais tomadas por governadores e prefeitos das demais regiões, pode ter ampliado essa diferença, nesse mês em específico.
- 76. A discrepância entre as redes pública e privada reflete a desigualdade na capacidade de oferecer aos alunos estrutura adequada para o retorno seguro às aulas presenciais, seguindo os protocolos sanitários adequados para mitigar a possibilidade de contágio de estudantes e profissionais da educação. A rede privada, em geral, é dotada de mais recursos e estrutura, o que se traduz em maior capacidade de adaptação, de forma mais rápida, como demonstrado no Gráfico 12.
- 77. Outro ponto bastante interessante da Pnad-Covid recai sobre algumas dificuldades enfrentadas pelos alunos no período. O Gráfico 13 trata do percentual de estudantes de seis a dezessete anos que, embora tivessem atividades remotas disponibilizadas na semana anterior à pesquisa, não as realizaram em virtude de problemas de acesso à internet ou a equipamentos tecnológicos, em novembro de 2020:





78. Pela análise do Gráfico 13, observa-se que a dificuldade de acesso à internet afetou de forma mais forte os estudantes (média entre as regiões de 29,65%), porém, a falta de equipamentos para esse acesso também se mostrou relevante (média entre as regiões de 23,40%). Nessa análise, o Norte se sobressaiu pela maior dificuldade de acesso à internet por parte dos estudantes (44,56%), seguida pelo Sudeste (30,20%). Já em relação a falta de equipamentos a região que mais sofreu foi o Nordeste (31,61%), seguida pelo Norte (28,11%).

79. Um desdobramento interessante dos dados acima, por rede, é apresentado no Gráfico 14:

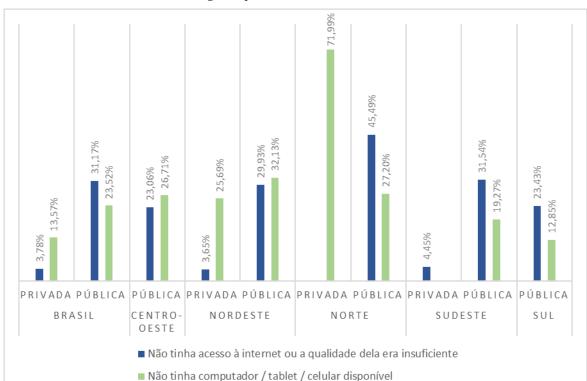


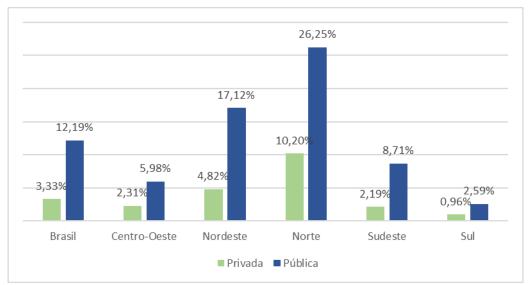
Gráfico 2 – Percentual de alunos de 6 a 17 anos que não realizaram atividades escolares na semana anterior à pesquisa em virtude de problemas de acesso à internet ou a equipamentos tecnológicos, por rede, em novembro de 2020

- 80. O Gráfico 14 apresenta dados muito interessantes que ilustram mais um aspecto da enorme diferença entre as redes públicas e privadas no enfrentamento da pandemia. No que concerne ao acesso à internet, em relação à rede privada, em três regiões os estudantes sequer mencionaram falta de acesso ou má qualidade da internet como empecilho para realizar as atividades escolares (Centro-Oeste, Norte e Sul), enquanto nas demais regiões os percentuais foram muito baixos (3,65% no Nordeste e 4,45% no Sudeste).
- 81. Já na rede pública, em todas as regiões os estudantes relataram que as dificuldades em acesso à internet representaram um obstáculo à execução das atividades, com uma média entre as regiões de 30,69%, e mais uma vez com o destaque negativo para o Norte, com 45,49% de estudantes relatando essa dificuldade como motivo para não executarem as atividades escolares.
- 82. A falta de equipamentos para acesso remoto também demonstrou a diferença entre as redes. No caso da rede privada, mais uma vez em três regiões os estudantes sequer relataram que a falta de equipamentos impediu a realização das atividades escolares (Centro-Oeste, Sudeste e Sul), enquanto o percentual de estudantes dessa rede que relataram tal dificuldade chegou a 71,99% no Norte e a 25,69% no Nordeste. O percentual aferido no Norte é intrigante, e denota que essa foi a principal causa para não realização de atividades por parte de estudantes da rede privada. Ainda que esse dado represente apenas os que relataram não terem feito atividades e precise ser contrastado com o universo de estudantes da rede, é um dado que chama a atenção.



- 83. No caso da rede pública, mais uma vez em todas as regiões houve relatos de que a falta de equipamentos motivou a não realização das atividades escolares. A média de respostas nesse sentido entre as regiões ficou em 23,63%, sendo que os maiores percentuais foram encontrados no Nordeste (32,13%), no Norte (27,20%) e no Centro-Oeste (26,71%). Nota-se que as demais regiões tiveram patamares de resposta nesse sentido em patamares inferiores: Sudeste (19,27%) e Sul (12,85%). Isso evidencia considerável discrepância regional, em novembro de 2020, quando se vê que os percentuais de respostas com essa motivação nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste foram mais que o dobro daquele da região Sul.
- 84. Por fim, a última análise da Pnad-Covid refere-se ao percentual de estudantes de seis a dezessete anos que responderam que não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar em casa (aulas **online**, deveres, estudo dirigido etc.) na semana anterior (novembro de 2020):

Gráfico 3 – Percentual de alunos de 6 a 17 anos que responderam que não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar em casa na semana anterior, por região e por rede, em novembro de 2020



- 85. Primeiramente, para compreender exatamente o Gráfico 15, é preciso ressaltar que os dados se referem somente a estudantes que estavam tendo aulas em ensino remoto ou híbrido (Questionário Pnad-Covid, nov/2020, itens A6b e A7, peça 51, p. 6).
- 86. Dito isso, nota-se mais uma vez a diferença entre as redes pública e privada foi considerável e uma vez mais o Norte se destacou negativamente. No tocante à rede privada, a média entre as regiões dos respondentes que disseram que não tiveram atividades disponibilizadas na semana anterior foi de apenas 4,10%, com extremos de 0,96%, no Sul, e 10,20%, no Norte.
- 87. Já na rede pública, os dados variaram bastante, com significativas diferenças regionais. A média desse tipo de resposta entre as regiões foi de 12,13%. Todavia, o Norte teve o maior percentual (26,25%), muito acima das demais regiões e da média entre elas, enquanto o Sul teve apenas 2,59% de respostas nesse sentido.

- 88. Como se nota, os dados da Pnad-Covid apresentados neste tópico demonstram uma série de dificuldades enfrentadas por parte dos estudantes, especialmente da rede pública, o que indica provável aumento das desigualdades educacionais entre rede pública e privada. Tal aumento também poderá se mostrar presente entre estados e regiões do país, com um destaque negativo para a região Norte, e em alguns casos também para a região Nordeste. Isso reforça a necessidade de que as autoridades tenham um olhar mais atento para essas diferenças regionais, que tendem a aumentar com o decorrer da pandemia, necessitando que as orientações para ações suplementares e redistributivas considerem tais discrepâncias.
- 89. Por fim, o importante dessa reflexão sobre as metas do PNE mais afetadas pela pandemia, no que tange à educação básica, é enfatizar a necessidade de que o MEC, em seu papel de coordenador da política nacional de educação, em regime de colaboração com os demais entes, pense em soluções que possam mitigar os principais efeitos negativos da pandemia. É uma tarefa complexa, mas que deve ser realizada e iniciada o quanto antes, de forma a prevenir que os impactos sejam cada vez maiores para a educação, no curto e no médio prazo, e para o país, no longo prazo.

3. BAIXA CAPACIDADE DO MEC EM FORMULAR E COORDENAR AÇÕES DIRECIONADAS A MITIGAR OS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19 NA EDUCAÇÃO BÁSICA

- 90. Incumbe, em sequência, avaliar as ações adotadas pelo MEC para mitigar os efeitos negativos da pandemia de Covid-19, no contexto da educação básica, à luz das atribuições a ele impostos pela CF/88 e pelo ordenamento legal, considerando, ainda, as diretrizes emanadas pelo PNE.
- 91. À vista disso, será analisado se os riscos advindos da pandemia foram considerados na elaboração ou na revisão do planejamento estratégico e no plano de gestão de riscos do Ministério, conforme recomendado pelo item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes.
- 92. Posteriormente, será contemplada a atuação do MEC quanto à coordenação dos entes subnacionais, com a constatação da existência de ações fragmentadas, intempestivas e sem foco para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica durante a pandemia.
- 93. Tais avaliações possibilitarão a proposição de recomendações com o intuito de aprimorar as ações do MEC, a fim de alcançar melhores resultados nos indicadores educacionais.

3.1. O planejamento estratégico do MEC e sua gestão de riscos não contemplam os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia de Covid-19 no setor educacional

- 94. Detectou-se que o planejamento estratégico do MEC e sua gestão de riscos não contemplam os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia de Covid-19 no setor educacional, em detrimento dos comandos do Decreto 9.203/2017 e da recomendação do item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes. Tal situação decorreu da não priorização de ações de reorientação estratégica pela alta administração do Ministério, o que pode levar a ações sem foco prioritário para o enfrentamento da crise ou que demorem a ser redirecionadas para esse fim, podendo ocasionar piora nos efeitos nocivos da pandemia na educação básica, com reflexos nas redes de ensino estaduais e municipais.
- 95. O Decreto 9.203/2017 dispôs sobre a política de governança da administração pública federal. Tal normativo define governança pública como conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade (art. 2°, I). Uma das diretrizes da governança pública é a necessidade de se implementar controles internos

fundamentados na gestão de risco (art. 4°, VI) e um dos mecanismos para seu exercício é o controle por meio de processos estruturados para mitigar possíveis riscos (art. 5°, III).

- 96. Já a gestão de riscos é apresentada como processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, de avaliar e de gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos (art. 2°, IV).
- 97. Por fim, o normativo esclarece que cabe à alta administração das organizações estabelecer, manter, monitorar e aprimorar sistema de gestão de riscos e controles internos com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos que possam impactar a implementação da estratégia e a consecução dos objetivos organizacionais, citando, dentre os princípios, a integração da gestão de riscos ao processo de planejamento estratégico (art. 17, caput e inciso II).
- 98. Antes do aludido decreto, porém, já havia sido publicada a Instrução Normativa (IN) Conjunta 1, de 10/5/2016, elaborada pelo extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e pela Controladoria-Geral da União (CGU), a qual dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal.
- 99. Mencionada IN já determinava que os órgãos do Executivo federal deveriam adotar práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos e à governança (art. 1°). Ademais, previu-se a definição acerca da política de gestão de riscos, a qual deveria especificar os princípios e objetivos organizacionais, as diretrizes da gestão de riscos, e as competências e responsabilidades para sua efetivação, a partir de tipologias de riscos (arts. 2°, XII, 17 e 18).
- 100. No caso do MEC, foi instituído o Comitê de Governança, Integridade, Gestão de Riscos e Controles, por meio da Portaria-MEC 263, de 16/2/2017, alterada pela Portaria-MEC 313, de 7/2/2019. Atualmente, o objetivo do Comitê é adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas a governança, integridade, gestão de riscos e controles no âmbito do Ministério (art. 1°).
- 101. Quanto aos órgãos de assistência direta e imediata ao MEC, consoante o Anexo I do Decreto 10.195/2019, que aprova a estrutura regimental do Ministério, compete à Assessoria Especial de Controle Interno (Aeci/MEC) assessorar diretamente o Ministro nas áreas de controle, risco, transparência e integridade da gestão (art. 5°, I) e à Secretaria Executiva (SE/MEC) auxiliar o Ministro na definição das diretrizes e na implementação das ações de competência do Ministério (art. 7°, III).
- 102. Cumpre mencionar, também, que a 3ª Edição do Referencial Básico de Governança Organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU (Portaria-TCU 170, de 12/11/2020) define governança pública organizacional como a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem direcionar a atuação e monitorar o funcionamento de uma organização pública, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Nessa linha, tal Referencial prevê práticas voltadas a estabelecer o modelo de governança, a gerir riscos e a estabelecer a estratégia da organização (Práticas 1.1, 2.1 e 2.2).
- 103. O último acompanhamento do PNE pretendeu, entre outros pontos, verificar o alinhamento da política de governança da administração do MEC com as metas e estratégias estabelecidas no aludido plano (TC 022.260/2019-6). Os exames apontaram para inexistência de Planejamento Estratégico Institucional do MEC em 2019, o que gerou recomendações para que o Ministério estabelecesse o processo de planejamento estratégico alinhado com o PNE e elaborasse a

política de gestão de riscos para o PNE (respectivamente, itens 9.3.3 e 9.3.5, do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes).

- 104. Pelo fato de que, ao final do mencionado trabalho de fiscalização, a pandemia já havia atingido o país, concluiu-se pela necessidade de se recomendar, também, que se considerasse os possíveis impactos da pandemia no planejamento estratégico e na gestão de riscos do Ministério, consoante item 9.3.6 do mencionado Acórdão:
 - 9.3. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:
 - 9.3.6. inclua os possíveis impactos causados pela pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), no setor educacional como um risco-chave a ser tratado tanto no planejamento estratégico da instituição como na gestão de riscos do ministério (item 368 do relatório de acompanhamento);
- 105. Por ter relação direta com o escopo do presente trabalho, a questão 1.1 da matriz de planejamento previu avaliar a implementação de tal recomendação (item 9.3.6). Para tanto, diligenciou-se o MEC e examinou-se o Plano Estratégico Institucional do MEC (PEI-MEC) 2020-2023, constante no sítio https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/plano-estrategico (acessado em 15/3/2021) (peça 46).
- 106. Verificou-se que o processo de elaboração do PEI/MEC 2020-2023 teve início em outubro de 2019 e teve sua validação final em abril de 2020 (peça 46, p. 8-10). Sabe-se que o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional em razão da infecção humana pelo novo coronavírus mediante a publicação da Portaria-MS 188, de 3/2/2020. Logo em seguida, foi sancionada a Lei 13.979/2020, em 6/2/2020, que dispôs sobre medidas gerais para enfrentamento da referida emergência de saúde pública internacional e, finalmente, o quadro de pandemia foi declarado oficialmente pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em 11/3/2020.
- 107. Isso demonstra que o processo de elaboração do PEI foi finalizado já no período da pandemia, porém, o documento não contém nenhum indicativo sobre ações e projetos do MEC voltados para o enfrentamento da crise, ou indicativo de necessidade de readequação do plano, em virtude dos possíveis riscos e efeitos advindos da pandemia.
- 108. Importante destacar que o documento ressalta que, além de ser revisado anualmente, o plano estratégico será monitorando periodicamente com o fim de propor modificações quando necessário, como seria o caso da pandemia (peça 46, p. 10):
 - O Plano Estratégico Institucional será monitorado e avaliado periodicamente com a finalidade de: aferir a adequação e a confiabilidade dos indicadores e metas e propor modificações quando necessário; analisar criticamente os resultados apurados, explicitando ao cumprimento dos projetos definidos como estratégicos.
 - O plano deverá ser revisado pelo menos uma vez por ano, a partir de 2021, e, se for necessário, atualizado, conforme orientações do art. 5 da Instrução Normativa nº 24, de 18 de março de 2020. (grifos nossos)
- 109. Em resposta à diligência, o Ministério informou que a atual gestão, ao conhecer o PEI vigente, solicitou a revisão dos objetivos do mapa estratégico e a atualização do portfólio de projetos, processo iniciado em janeiro de 2021 com previsão de término para março de 2021 (peça 44, p. 1-2 e peça 45, p. 1-2). Todavia, o MEC não mencionou se nessa revisão estão sendo considerados os riscos e efeitos da pandemia e ações específicas para o enfrentamento dos desdobramentos da crise.
- 110. Ademais, notou-se que o Ministério elencou os principais riscos identificados relacionados à pandemia de Covid-19, citando o Programa Dinheiro Direto na Escola Emergencial (PDDE-

Emergencial), como uma ação para fazer frente ao problema educacional oriundo da pandemia (peça 44, p. 12). Sem embargo, os mencionados riscos não estão formalizados no PEI-MEC 2020-2023.

- 111. Quanto à gestão de riscos, o portfólio de projetos do PEI previu o projeto de política de risco com prazo para dezembro/2020, a cargo da Assessoria Especial de Controle Interno (Aeci/MEC) (peça 46, p. 39). Não obstante, o MEC destacou que, em face da complexidade, abrangência e capilaridade das políticas públicas sob responsabilidade do órgão, e das mudanças de processos e prioridades advindos da pandemia, a implementação da gestão de riscos nas áreas de gerenciais e de suporte do Ministério teve seu prazo repactuado para 31 de março de 2021(peça 44, p. 12).
- 112. Além disso, o Ministério informou que materializou a sua Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade por meio da Portaria-MEC 563, de 30/6/2020 (peça 44, p. 11). Contudo, observa-se que esse não foi o primeiro normativo sobre o tema, tendo em vista que a Portaria 234, de 15/3/2018, já havia instituído tal política anteriormente. Isso demonstra que o marco normativo já existia desde 2018, mas a implementação de fato da gestão de riscos se mostra tardia, ainda em elaboração.
- 113. De todo modo, cumpre observar que a vigente política de gestão aprovada pela Portaria-MEC 563, de 30/6/2020, traz pontos interessantes, como: a relação intrínseca entre gestão de riscos e planejamento estratégico (na mesma linha do que defende o citado Referencial Básico de Governança do TCU); o dinamismo e a possibilidade de obtenção de informações úteis para a tomada de decisão; e a avaliação de mudanças externas que contribuam para identificação e avaliação de vulnerabilidades que impactam os objetivos institucionais (Anexo, arts. 1°, 4°, I, 5°, I, 8°, I, II e V).
- 114. Ademais, cabe transcrever o art. 9°, do Anexo da referida Portaria, por trazer síntese relevante sobre o tema:
 - Art. 9° O processo de formulação do planejamento estratégico do MEC deverá considerar, objetivamente, os riscos associados ao atingimento dos objetivos e das metas estabelecidas, de maneira a subsidiar decisão da alta administração com elementos consistentes capazes de proporcionar a adequada resposta a cada risco identificado. (grifos nossos)
- 115. Em síntese, percebe-se que o PEI vigente não faz menção a riscos ou efeitos da pandemia e a gestão de riscos sequer foi implementada. Todavia, o MEC informou que o PEI se encontra em revisão e a gestão de riscos está em implementação, sendo que o prazo para finalização de ambos os processos é março de 2021.
- 116. Importa destacar que a reorientação estratégica do Ministério, com base na gestão de riscos implementada, é algo de extrema relevância e deve ser encarado como tal pela alta administração do órgão, dado o grave quadro decorrente da pandemia com fortes implicações no setor educacional. Embora o Ministério não tenha informado explicitamente que os riscos e efeitos da pandemia serão considerados, é de se pensar que a gravidade do momento e as consequências da pandemia na educação a curto, médio e longo prazos estejam claramente identificadas e consideradas quando da finalização do processo de implementação da gestão de riscos, o que possivelmente acarretará ajustes ao plano estratégico do MEC, a depender do resultado da análise dos riscos críticos.
- 117. A constatação aqui tratada é uma das principais causas para o apontamento tratado no item 3.2 deste relatório, isto é, para a falha na atuação do MEC quanto à coordenação dos entes subnacionais, com ações fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica durante a pandemia. Tal fato reforça ainda mais a importância da implementação da recomendação do item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, haja vista contribuir para mitigar os efeitos de outras vulnerabilidades detectadas neste relatório.

- 118. Entende-se que uma das principais causas para a constatação ora examinada recai sobre a não priorização de ações por parte da alta administração do MEC voltadas para coordenar e reorientar a estratégia e as ações do órgão no sentido de mitigar os principais riscos da pandemia, com a tempestividade que a situação requer.
- 119. O efeito disso é que as ações do MEC são executadas sem foco prioritário no enfrentamento da crise ou podem demorar a ser redirecionadas considerando esse novo contexto da crise sanitária, levando a piora nos efeitos nocivos da pandemia na educação básica.
- 120. Em virtude das análises empreendidas, por entender que o item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, já recomenda que os riscos da pandemia sejam considerados na elaboração do plano estratégico e na gestão de riscos do Ministério e que o órgão informou estar adotando providências no sentido de revisar o PEI e implementar a gestão de riscos, propõe-se considerar em implementação o aludido item, havendo necessidade de dar continuidade ao monitoramento dessa recomendação no processo já autuado para monitorar as deliberações do aludido Acórdão (TC 021.174/2020-2). Deixa-se, portanto, de se registrar recomendações ou determinações ao MEC pela situação ora analisada com fundamento no inciso I do parágrafo único do art. 16 da Resolução-TCU 315/2020.
- 121. Por se tratar de recomendação ainda em implementação, entende-se que o beneficio esperado é a expectativa de controle, na medida em que o indicativo de que o Tribunal continuará o monitoramento da questão instigará o MEC a adotar as medidas para implementar efetivamente o que foi recomendado.
- 3.2. Falha na atuação do MEC quanto à coordenação dos entes subnacionais: ações fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica durante a pandemia
- 122. As ações levadas a cabo pelo MEC se mostraram fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica, decorrentes da pandemia, em prejuízo ao fortalecimento do auxílio aos entes subnacionais, no contexto do regime de colaboração. Tal ação decorre, em grande medida, da falta de monitoramento adequado e tempestivo da situação dos entes, o que pode agravar ainda mais as desigualdades educacionais, com retrocessos nas metas do PNE, além de comprometer a busca conjunta por soluções e a disseminação de boas práticas.
- 123. Sabe-se que o MEC, como coordenador da política nacional de educação, é responsável pela articulação dos diferentes níveis e sistemas educacionais, baseado em suas funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às instâncias educacionais, conforme definido no regime de colaboração calcado no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e refletivo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9.394/1996 (art. 8°, §1°).
- 124. Incumbe mencionar, também, que a busca da equalização de oportunidades educacionais por meio do apoio técnico e financeiro da União às instâncias educacionais nos estados, no DF e nos municípios, encontra respaldo nas diretrizes emanadas no PNE. Desse modo, a implementação das políticas educacionais deve ser orientada a promover a universalização do atendimento escolar, a superação das desigualdades educacionais e a melhoria da qualidade da educação (incisos II, III, IV do art. 2º da Lei 13.005/2014).
- 125. Dessa forma, a atuação efetiva do MEC como orientador e coordenador das ações a serem promovidas às redes de educação subnacionais é fundamental frente aos desafios decorrentes da crise de saúde pública.



Ações fragmentadas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica durante a pandemia

- 126. Uma das primeiras ações tomadas pelo MEC foi instituir, por meio da Portaria 329, de 11/3/2020, o Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC) com a finalidade de orientar as ações dos estados, dos municípios e das instituições de ensino, assim como gerenciar os assuntos sensíveis à Covid-19 (peça 50).
- 127. O COE é composto por representantes do MEC, da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (Conif) e da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).
- 128. Segundo o Ministério, foi deliberado, por intermédio do COE, o apoio financeiro às escolas de educação básica com o PDDE Emergencial, a distribuição dos kits de alimentação no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e apoio às escolas no Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC) (peça 44, p, 8-9). Esses, portanto, foram os principais programas utilizados pelo MEC com objetivo de mitigar os efeitos da pandemia nas redes públicas de ensino.
- 129. Cabe ressaltar, primeiramente, que o TC 016.759/2020-6 trata do acompanhamento das ações do MEC quanto ao PNAE e ao PDDE Emergencial, no âmbito do Coopera, que é o programa especial de fiscalizações lançado pelo TCU voltado para o enfrentamento à crise da Covid-19. Nesse sentido, embora a análise desses programas, aqui empreendida, subsidie o exame das ações supletivas do Ministério durante a pandemia, a análise em maior profundidade desses dois programas está sendo realizada nos autos do processo mencionado.
- 130. Assim, segue o exame dos programas suplementares que continuaram funcionando com as devidas adaptações. No que concerne ao PNAE, nota-se que houve a flexibilização de seu funcionamento, com a continuidade dos repasses mensais às redes de ensino e/ou secretarias de educação, com autorização para o fornecimento de kits de alimentos aos estudantes.
- 131. No que concerne ao PDDE Emergencial, foi aprovada a Resolução-FNDE 16, de 7/10/2020, a qual dispôs sobre os critérios e as formas de transferência dos recursos destinados à execução do programa, em caráter emergencial, para atender as escolas públicas das redes estaduais, municipais e distrital, com matrículas na educação básica, a fim de auxiliar nas adequações necessárias conforme o protocolo de segurança para retorno às aulas presenciais.
- 132. Segundo o MEC, a referida ação teve como objetivo contribuir, de forma supletiva, para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos de ensino, em razão da calamidade provocada pela pandemia, destinando recursos para adequação das estruturas e aquisição de materiais necessários para seguir o protocolo de segurança, com vistas à reorganização do calendário escolar e à retomada das aulas presenciais (peça 44, p. 16).
- 133. Constata-se que o montante de R\$ 444.242.026,61 foi transferido às instituições de ensino, a título do PDDE Emergencial, durante os meses de novembro a dezembro de 2020, para atender a quase 29 milhões de alunos do ensino básico, conforme a Tabela 2:

Tabela 2 – PDDE Emergencial

	Geral	Região Norte	Região Nordeste	Região Centro- Oeste	Região Sudeste	Região Sul
Alunos	28.972.972	2.906.592	8.998.919	2.395.867	9.914.635	4.756.959

atendidos						
Montante	R\$ 444.242.026,61	R\$ 43.855.695,75	R\$ 125.755.412,28	R\$ 42.167.462,99	R\$ 144.045.348,04	R\$ 88.418.107,55
Valor por matrícula	R\$ 15,33	R\$ 15,09	R\$ 13,97	R\$ 17,60	R\$ 14,53	R\$ 18,59

Região	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
Alunos atendidos	2.906.592	8.998.919	2.395.867	9.914.635	4.756.959
Total de alunos	4.487.598	12.351.032	3.378.712	17.260.994	5.884.063
Taxa de cobertura	64,77%	72,86%	70,91%	57,44%	80,84%

Fonte: O número total de alunos de cada região foi obtido por meio dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2019, considerando o número de alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio por região.

O número de alunos atendidos e o montante de recursos repassado por região foram extraídos dos dados fornecidos pelo MEC.

- 134. A Tabela 2 revela o valor gasto por aluno/região, evidenciando que o valor por aluno de R\$ 18,59 recebido pela região Sul, está acima da média nacional de R\$ 15,33 e das regiões Norte e Nordeste, que obtiveram R\$ 15,09 e R\$ 13,97 por aluno, respectivamente.
- 135. Quanto à cobertura, verifica-se, também no Gráfico 4, que a região Sul conseguiu beneficiar 80,84% dos alunos matriculados, em detrimento da região Norte com 64,77% e a região Sudeste com 57,44%:

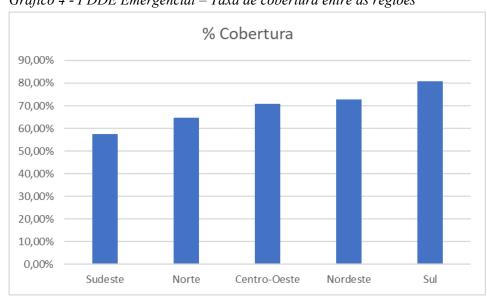


Gráfico 4 - PDDE Emergencial – Taxa de cobertura entre as regiões

Fonte: O número total de alunos de cada região foi obtido por meio dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2019, considerando o número de alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio por região.

O número de matrículas atendidas foi extraído dos dados fornecidos pelo MEC.

136. O Gráfico 16 demonstra que a taxa de cobertura da região Norte foi uma das menores, girando em torno de 64%. Contudo, de acordo com a pesquisa Pnad-Covid, com dados demonstrados anteriormente (Tópico 2.3 deste relatório), a região Norte possivelmente é a região mais impactada com os efeitos da pandemia, demandando, portanto, maior necessidade de apoio.



- 137. A título de exemplo, o Gráfico 3 mostra que o percentual de alunos de 6 a 17 anos que estavam tendo aulas em ensino remoto ou híbrido e que não tiveram atividades escolares disponibilizadas para realizar na semana anterior à pesquisa (que ocorreu em novembro de 2020) na região Norte foi de 26,25% na rede pública, enquanto a região Sul, que obteve a maior cobertura pelo PDDE Emergencial, 80,84% dos alunos, apenas 2,59% dos estudantes da rede pública não tiveram atividades escolares disponibilizadas na semana anterior.
- 138. Essa situação mostra a importância de considerar a situação das redes de ensino a fim de promover um maior equilíbrio na oferta de assistência financeira e técnica, sobretudo, diante dos efeitos da pandemia.
- 139. O Programa Inovação Educação Conectada (PIEC), instituído pelo Decreto 9.204, de 23/11/2017, por seu turno, visa fomentar o uso de tecnologias educacionais como apoio ao trabalho docente para propiciar condições necessárias à inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica (peça 44, p. 16). Importa considerar a execução desse programa ao longo de 2020, de acordo com os dados enviados pelo MEC.
- 140. Nessa senda, o PIEC 2019 fora executado apenas em 2020, com os repasses realizados entre abril e novembro de 2020; já as transferências financeiras para o PIEC 2020, foram repassadas em outubro e novembro de 2020. A Tabela 3 evidencia comparações do programa entre 2019 e 2020:

Região	PIEC 2019		PIEC 2	Variação Montanto	
	Valores	Alunos atendidos	Valores	Alunos atendidos	Variação Montante 2020/2019
Norte	R\$ 10.940.322,00	1.578.490	R\$ 9.444.150,00	671.470	86,32%
Nordeste	R\$ 42.438.385,00	4.756.661	R\$ 45.893.467,00	2.826.524	108,14%
Sul	R\$ 23.482.155,00	2.126.617	R\$ 10.655.117,00	896.849	45,38%
Sudeste	R\$ 55.168.715,00	7.197.161	R\$ 15.505.255,00	1.666.098	28,11%
Centro-Oeste	R\$ 5.945.963,00	743.755	R\$ 4.402.789,00	473.287	74,05%
Total	R\$ 137.975.540,00	16.402.684	R\$ 85.900.778,00	6.534.228	62,26%

Tabela 3 – Comparação entre o PIEC 2019 e o PIEC 2020

Fonte: O número de alunos atendidos e o montante de recursos repassado por região foram extraídos dos dados fornecidos pelo MEC.

- 141. Enquanto o PIEC 2019 direcionou recursos da ordem de R\$ 137,9 milhões para atender mais de dezesseis milhões de alunos; o PIEC 2020 repassou R\$ 85,9 milhões para beneficio de 6,5 milhões de alunos. O valor de 2020 corresponde a 62,26% do valor de 2019, ou seja, uma redução de aproximadamente 38%. Em relação ao número de alunos a serem beneficiados, verifica-se uma expressiva redução de 60%.
- 142. Interessa, pois, analisar a taxa de cobertura do PIEC, que compara o número de matrículas efetivamente atendidas pelo total de matrículas na educação básica, considerando o ensino infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, conforme a Tabela 4:

Tahela 4 –	Taxa de	Cohertura	do	PIEC	2019 x	PIEC 2020
I accia i	I and ac	Coociinia	uv	1111	4017 N	1 12 2 2 2 2 2

		PIEC 2019		PIEC 2020			<i>Variação</i>
Região	Alunos	Total de	Taxa de	Alunos	Total de	Taxa de	Cobertura
	atendidos	alunos	Cobertura	atendidos	alunos	Cobertura	2020/2019



Norte	1.578.490	4.487.598	35,17%	671.470	4.487.598	14,96%	Redução de 20,21 p.p.
Nordeste	4.756.661	12.351.032	38,51%	2.826.524	12.351.032	22,88%	Redução de 15,63 p. p.
Sul	2.126.617	5.884.063	36,14%	896.849	5.884.063	15,24%	Redução de 20,90 p.p.
Sudeste	7.197.161	17.260.994	41,70%	1.666.098	17.260.994	9,65%	Redução de 32,04 p.p.
Centro- Oeste	743.755	3.378.712	22,01%	473.287	3.378.712	14,01%	Redução de 8,01 p.p.
Total	14.402.684	43.362.399	37,83%	6.534.228	43.362.399	15,07%	Redução de 22,76 p.p.

Fonte: O número total de alunos de cada região foi obtido por meio dos dados da Sinopse Estatística da Educação Básica do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) de 2019, considerando o número de alunos da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio por região.

O número de alunos atendidos foi extraído dos dados fornecidos pelo MEC.

- 143. Considerando a taxa de cobertura do programa, percebe-se que o PIEC 2019 apresentou uma taxa média de 37,83% em relação ao número total de alunos. Assim, atendeu 16,4 milhões, do total de 43,3 milhões de alunos matriculados na educação básica. Destaca-se que as regiões Centro-Oeste e a Norte obtiveram a menor taxa de atendimento em relação às outras, conseguindo atender a 22,01% e 35,17% do total de alunos, respectivamente, com taxas menores que a média nacional.
- 144. O PIEC 2020, apresentou uma taxa de cobertura média de 15,07%, com redução correspondente a 22,76 p.p em relação ao ano de 2019. Dessa forma, durante a pandemia, ficaram de fora mais de 36,8 milhões de alunos da educação básica. Dessa vez, as regiões que tiveram as menores coberturas foram a Sudeste com 9,65% (redução de 32,04 p.p), a Centro-Oeste (redução de 8,01 p.p) e a Norte (redução de 20,21 p.p).
- 145. Paralelamente, o Gráfico 1 evidenciou a região Norte, mais uma vez, em situação desfavorável em relação às outras regiões, com uma expressiva taxa de 44,56% dos alunos que não fizeram as atividades porque ou não tinham acesso à internet ou a qualidade da internet era insuficiente.
- 146. Esse é o breve retrato de um dos programas cujo enfoque se destina à melhoria do acesso à internet e à tecnologia digital nas escolas da rede pública. Importante destacar que o PIEC, juntamente com o PNAE e PDDE, foram os principais programas utilizados pelo Ministério com objetivo de mitigar os efeitos da pandemia nas redes públicas de ensino (peça 44, p. 8). Portanto, a análise orçamentária e de cobertura realizada nos parágrafos anteriores demonstram situação preocupante haja vista a redução de valores e da cobertura ocorrida no ano de 2020 em relação ao ano anterior.
- 147. Ainda a respeito do PIEC, convém registrar que tal programa está sendo objeto de auditoria operacional deste Tribunal, conforme os autos do TC 039.811/2020-4. A fiscalização se encontra na fase de planejamento e tem por objetivo geral conhecer e avaliar as políticas públicas de estratégia digital destinadas à qualidade da educação básica brasileira, com enfoque especial na formação e capacitação dos alunos para o mundo digital, bem como na infraestrutura e acesso às tecnologias da informação e comunicação.
- 148. Não obstante à importância dos programas suplementares, é imprescindível a intervenção estratégica a ser capitaneada pelo MEC, considerando as deficiências de cada ente a fim de enfrentar

o atual cenário, que apresenta expectativas de retrocessos nos indicadores do PNE e agravamento da desigualdade educacional.

- 149. Nessa linha, percebe-se que, na condução da Pasta, as ações tiveram foco restrito à continuidade dos programas suplementares, a exemplo do PDDE e do PIEC, sem considerar as medidas estruturantes que promovessem ações impactantes na redução das desigualdades que tendem a crescer em decorrência da pandemia, em confronto com as responsabilidades atribuídas ao coordenador nacional da política de educação no País.
- 150. Ademais, a União e os entes subnacionais deverão atuar em regime de colaboração, visando o alcance das metas e à implementação das estratégias do PNE, cabendo aos gestores governamentais das três esferas adotar medidas que busquem a concretização desses resultados (§1°, art. 7°, da Lei 13.005/2014).
- 151. Nesse contexto, conforme divulgado pelo próprio Ministério, não houve a adoção de critérios adaptados ao enfrentamento da pandemia para a assistência técnica e/ou financeira dos entes subnacionais. Tão somente, utilizou-se dos critérios já existentes para os programas suplementares, baseados no número de matrículas (peça 44, p. 18).

<u>Ações intempestivas</u>

- 152. O MEC informou, também no âmbito do COE, sobre o desenvolvimento do Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia de Covid-19 e sobre a publicação do Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas escolas de educação básica (peça 44, p. 8 9).
- 153. Quanto ao Painel de Monitoramento, o MEC iniciou seu desenvolvimento em 2020, em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG), com o objetivo de acompanhar e disponibilizar informações sobre o retorno das aulas (peça 44, p. 9 10). A ferramenta deveria ser constituída em duas frentes: uma educacional, a ser alimentada com os dados coletados pelos questionários enviados às secretarias estaduais, secretarias municipais de educação e aos diretores de escolas da educação básica (peças 48 e 49), e outra frente sanitária, com dados extraídos do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus) (peça 43, p. 2).
- 154. Importante registrar que, em matéria publicada em abril de 2020 no próprio portal do MEC, já era noticiado que o MEC estaria trabalhando em conjunto com o FNDE, Consed e Undime para lançar o Painel de Monitoramento da Educação Básica (peça 53, p. 1). Algo que não se concretizou no ano de 2020.
- 155. Em resposta mais recente, o Ministério informou que o painel deve ser disponibilizado ainda no início de 2021 para servir de auxílio aos dirigentes municipais, aos secretários estaduais de educação e aos gestores escolares na tomada de decisão face aos efeitos da pandemia na educação básica, sem, todavia, precisar datas. A ferramenta deveria abordar informações georreferenciadas da educação básica e da situação sanitária da rede de ensino (peça 44, p. 8-9).
- 156. Contudo, com base na análise das respostas aos oficios de requisição (peça 29, p. 3), verifica-se que o MEC ainda não dispõe de ferramenta de monitoramento que o municie, de forma tempestiva, com informações sobre a situação vivenciada pelas redes de ensino ao longo da crise. O aludido painel de monitoramento ainda está em construção, com baixa adesão de respostas das secretarias municipais e estaduais de ensino, revelando deficiências relacionadas à articulação junto aos entes subnacionais.
- 157. Nesse passo, conforme a Ata de Reunião da Instância Permanente, realizada em 4/2/2021, haviam sido entregues nove questionários pelas secretarias estaduais ao MEC. Outros três questionários haviam sido preenchidos, mas não tinham sido enviados e quinze estavam pendentes de

preenchimento. Em relação às secretarias municipais, 641 devolveram os questionários respondidos (peça 29, p. 3).

- 158. No que pertence às escolas, verificou-se que, das 140.119 cadastradas no PDDE Interativo, 33.546 teriam entregue os questionários preenchidos, sendo 7.559 das redes estaduais, 25.924 das redes municipais e 23 da rede federal. Desse modo, embora se verifiquem os esforços para a conclusão do trabalho, o prazo para a entrega dos questionários respondidos teve nova prorrogação, para o dia 12/2/2021, conforme solicitado pela Undime, em virtude das mudanças na gestão dos municípios (peça 29, p. 3).
- 159. Além disso, estava em discussão com a UFG a viabilidade da atualização das informações com base nos dados divulgados pelo Censo Escolar de 2020, uma vez que poderia haver conflito com as informações da base, oriundas do PDDE Interativo, que fora carregado com os dados do Censo Escolar de 2019 (peça 29, p. 4).
- 160. Nota-se que o MEC tem sido moroso para efetuar o diagnóstico da situação das redes. O estado de emergência foi reconhecido oficialmente pelo Congresso Nacional em março de 2020, porém, um ano depois, março de 2021, essas informações ainda não foram disponibilizadas e, consequentemente, não estão sendo utilizadas pela Pasta para auxiliar na tomada de decisões quanto às ações para enfrentamento da crise educacional decorrente da pandemia de Covid-19.
- 161. Segundo a Undime, o desenvolvimento do painel poderia ter tido um maior impacto junto às secretarias municipais de educação, se a implementação tivesse sido mais bem articulada com o enfrentamento da Covid-19, pois o MEC só teria iniciado o levantamento das informações junto às secretarias e às escolas neste ano de 2021 (peça 43, p. 6).
- 162. A falta de informações sobre situação nas escolas de educação básica afeta a tomada de decisões para auxílio às redes de educação, sobretudo, em um momento em que o ensino remoto emerge como alternativa ao ensino tradicional. Desse modo, a morosidade na adequação dos sistemas de informações disponíveis ou na criação de ferramenta voltada para captar a situação das redes de educação, a exemplo do próprio Painel de Monitoramento da Educação Básica, que ainda se encontra em produção, prejudica a tomada de decisão dos gestores acarretando impacto negativo no processo de enfrentamento dos riscos e dos efeitos que já são vistos na educação básica.
- 163. Quanto ao Guia de Retorno das Atividades Presenciais para orientar o retorno seguro das aulas nas redes de ensino estaduais e municipais, o MEC só lançou a publicação em outubro de 2020, enquanto diversos guias já haviam sido lançados pelas instituições de educação, a exemplo da Undime, a qual lançou em junho de 2020, Subsídios para a Elaboração de Protocolos de Retorno às Aulas na Perspectiva das Redes Municipais de Educação https://undime.org.br/uploads/documentos/php7us6wi_5ef60b2c141df.pdf (acessado em 15/3/2021) (peças 43 e 44, p. 8).
- 164. Destaca-se que Undime teria cobrado do MEC a liderança na discussão sobre o processo de retorno às aulas presenciais no âmbito da educação básica, uma vez que o público desse nível de ensino abrange um quarto da população brasileira (peça 43 p. 1).
- 165. Percebe-se, então, a morosidade e a incapacidade do MEC em coordenar ações junto às redes educacionais, relativas ao enfrentamento da pandemia na educação básica, o que acarretou na falta de informação e disponibilização de informações do aludido painel, uma vez que ainda não está em funcionamento em razão da baixa adesão de respostas, bem como na demora no lançamento do Guia contendo orientações, pois só foi lançado no final do ano.
- 166. Entende-se que as ações fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para lidar com a pandemia têm como causas e efeitos os mesmos fatos, como será detalhado a seguir.

- 167. Antes de adentrar nas principais causas para as situações detectadas, é importante ressaltar que as intervenções do MEC na rede pública de educação básica devem considerar o diagnóstico da situação local das redes, de forma agir em consonância com as demandas específicas de cada região, gerando otimização das ações e resultados efetivos no combate dos reflexos negativos da pandemia na educação básica.
- 168. Com efeito, o Consed considera que os maiores problemas enfrentados pelas redes estaduais passam pela conexão de banda larga de internet insuficiente, falta de insumos e equipamentos adequados ao desenvolvimento do ensino remoto/híbrido por parte das escolas, de professores e de alunos e insuficiência de capacitação docente face às demandas decorrentes do ensino remoto (peça 26, p. 6).
- De outra banda, a Undime realizou um levantamento junto a 4.114 municípios, entre os dias 7 e 18 de agosto de 2020, revelando que aproximadamente 95% das redes municipais com atividades de ensino não presenciais adotaram a distribuição de materiais impressos e 80% das redes adotaram a distribuição de aulas gravadas como parte das estratégias, associado a plataformas educacionais, videoaulas on-line ao vivo e TV Educativa. A maioria (3.593 redes municipais) tem usado ao menos uma estratégia de ensino não presencial via internet com uma estratégia sem uso de internet, 460 redes estavam usando exclusivamente estratégia sem mediação da internet https://undime.org.br/noticia/10-09-2020-09-48-pesquisa-revela-que-96-das-redes-municipais-de-educacao-estao-realizando-atividades-nao-presenciais-com-os-alunos-durante-a-pandemia (acesso em 18/3/2021) (peça 6, p. 6).
- 170. A Undime levantou a preocupação do risco de aumento do abandono e da evasão escolares, em virtude da falta do contato presencial entre os alunos e a escola. Assim, considerou como fundamentais as estratégias de apoio para os estudantes mais vulneráveis que não acessaram qualquer atividade e que estão em risco de abandono escolar, citando o esforço empreendido com diversos parceiros na Plataforma Busca Ativa Escolar https://undime.org.br/noticia/10-09-2020-09-48-pesquisa-revela-que-96-das-redes-municipais-de-educacao-estao-realizando-atividades-nao-presenciais-com-os-alunos-durante-a-pandemia (acesso em 18/3/2021).
- 171. Os dados trazidos pelo Consed e pela Undime representam diagnósticos da situação dos entes ao longo da pandemia. Diagnósticos semelhantes poderiam e deveriam ter sido feitos pelo MEC para melhorar a coordenação e subsidiar suas ações no enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19 no cenário educacional. A ausência de diagnóstico pode ser considerada a principal causa da situação encontrada.
- 172. Entre outras causas de fundo para a ineficiência do MEC na mitigação dos efeitos negativos da pandemia na educação básica, destaca-se, primeiramente, a falta de priorização de ações da alta administração direcionadas à coordenação, à reorientação estratégica e suas respectivas ações, de forma tempestiva, no sentido de minimizar os principais riscos provenientes da crise de saúde pública.
- 173. Frisa-se, então, que a falta de definição de prioridades a partir do planejamento estratégico e gestão de riscos tratado no tópico 3.1 deste relatório pode acirrar ainda mais os efeitos negativos da pandemia na educação básica, impedindo, ainda, a busca conjunta por soluções e a disseminação de boas práticas.
- 174. Em segundo lugar, sabe-se que as mudanças na alta gestão do MEC nos primeiros meses da pandemia, mormente no primeiro semestre de 2020, em que a Pasta teve dois ministros, bem como a nomeação neste período de três secretários para gerir a Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) (peça 52), contribuíram para a demora das ações do Ministério e para tomada de decisões

importantes. Essa situação também propicia a descontinuidade e readequações de ações, em virtude da própria mudança dos gestores (ministros, secretários e diretores).

- 175. Uma crise de saúde pública com repercussão nas áreas econômicas e sociais, com efeitos devastadores na renda dos cidadãos, sobretudo, dos trabalhadores mais vulneráveis, certamente, encontrará duros efeitos na educação, principalmente, na rede pública de ensino, onde se encontra a grande parte da população da baixa renda. Nesse sentido, como visto na análise acima, somente as ações suplementares não serão suficientes para mitigar os reflexos da suspensão das aulas presenciais. Ao contrário, para a efetividade das ações a serem empreendidas deve-se considerar a equidade, ao reconhecer a diferença entre as redes de ensino e suas deficiências.
- 176. No mais, a permanência desta situação tende a agravar a situação dos entes mais necessitados, porquanto na ausência de ações estratégicas, as quais deveriam ser fundamentadas nas carências específicas de cada localidade, tende a acelerar o avanço das desigualdades educacionais, impactando desfavoravelmente as metas estabelecidas no PNE.
- 177. Diante desse cenário, propõe-se recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que elabore e passe a utilizar, o quanto antes, sistemática de diagnóstico da situação das redes de ensino em relação às principais dificuldades decorrentes da pandemia de Covid-19, seja mediante a publicação dos dados já coletados no Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia ou outra ferramenta ou estudo disponível.
- 178. Além disso, considerando o importante papel que o COE/MEC exerce neste período da pandemia e o princípio da publicidade, referente ao dever de divulgação dos atos administrativos, é oportuno que seja dada maior transparência à sociedade concernente às atividades no âmbito do Comitê. Desse modo, como a Secretaria Executiva (SE/MEC) exerce a coordenação do COE, cabe, então, recomendar à SE/MEC, com base no art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que publique as pautas das reuniões, antes de serem realizadas, bem como as respectivas atas das reuniões do Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC), no prazo de trinta dias da referida reunião no portal do MEC.
- 179. Espera-se que, por meio das recomendações propostas, que o MEC obtenha uma atuação mais efetiva e tempestiva, ao apresentar melhores resultados nas ações direcionadas à educação básica no enfrentamento da pandemia, baseando-se em informações disponíveis de forma sistematizada, a exemplo do que está previsto no Painel de Monitoramento. Tal conduta permitirá que as decisões sejam tomadas levando em consideração as principais demandas e carências dos entes subnacionais, em conformidade com as peculiaridades locais e regionais, de modo a refletir positivamente nos indicadores do PNE.
- 180. Por fim, tem-se a expectativa de fornecer aos cidadãos e aos órgãos de controle maior transparência, no que diz respeito a atuação do COE, viabilizando o acompanhamento tempestivo das suas discussões e deliberações, sobretudo, às relativas à mitigação dos efeitos da pandemia na educação básica.

CONCLUSÃO

181. Diante dos efeitos causados pela pandemia de Covid-19 no setor educacional, sobretudo, na educação básica da rede pública, o presente acompanhamento teve por objetivo avaliar as ações adotadas pelo Ministério da Educação (MEC) para mitigar os efeitos negativos da pandemia na educação básica, considerando as diretrizes do Plano Nacional de Educação (PNE), principalmente, a busca pela superação das desigualdades educacionais.

- 182. A questão central que se buscou responder neste trabalho foi a seguinte: em que medida as ações do MEC estão sendo exitosas (suficientes e tempestivas) para mitigar os principais efeitos negativos decorrentes da pandemia de Covid-19 na educação básica? Para se alcançar a resposta, formulou-se três subquestões.
- 183. A primeira delas (1.1) buscou esclarecer se o MEC havia incluído em seu plano estratégico institucional e na sua gestão de riscos os riscos decorrentes da pandemia, algo que já havia sido recomendado pelo TCU no item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes. A segunda subquestão (1.2) era mais exploratória e buscava identificar quais ações o MEC havia empreendido ao longo da crise. Por fim, a terceira subquestão (1.3) buscou esclarecer se houve focalização das ações do MEC, com base em critérios técnicos, para atender entes federados com maior dificuldade para lidar com a crise.
- 184. Como resultado dos procedimentos de auditoria, identificou-se que o MEC tem apresentado baixa capacidade em formular e coordenar ações direcionadas a mitigar os efeitos da pandemia de Covid-19 na educação básica, em que pese ter instituído o Comitê Operativo de Emergência para gerenciar as questões relacionadas à crise.
- 185. Tal situação é consequência, primeiramente, de não se considerar os riscos associados aos impactos causados pela pandemia no vigente planejamento estratégico e na gestão de riscos do referido Ministério, como se verificou a partir dos procedimentos adotados para responder à subquestão 1.1. Esse fato levou a propor que se considere em implementação o item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, com necessidade de dar continuidade ao monitoramento da referida deliberação.
- 186. Em segundo lugar, em resposta aos procedimentos executados para responder às subquestões 1.2 e 1.3, outra ocorrência identificada refere-se à falha na atuação do MEC, quanto à coordenação dos entes subnacionais, identificando-se ações fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica.
- 187. Embora os programas suplementares federais sejam relevantes no auxílio aos entes subnacionais, verificou-se que as ações da Pasta ficaram restritas à continuidade e à adaptação desses programas, sem considerar medidas mais estruturantes que promovessem ações com maior impacto na redução das desigualdades educacionais, as quais tendem a crescer nesse período.
- 188. Notou-se a demora no desenvolvimento do Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia de Covid-19 ou de outra ferramenta que forneça informações sobre a situação das redes de ensino estaduais, distrital e municipais, de forma a subsidiar a tomada de decisões e as ações de orientações durante a crise de saúde pública. A não utilização de uma ferramenta de monitoramento da situação da crise foi compreendida como uma das causas do MEC não ter atuado de forma mais articulada com os demais entes.
- 189. Logo, propôs-se recomendar ao Ministério da Educação a utilização de sistemática de diagnóstico da situação das redes de ensino a fim de conhecer as principais dificuldades decorrentes da pandemia de Covid-19. Sugere-se, também, recomendar que a Secretaria Executiva do MEC torne mais transparente o processo de discussão e deliberação no âmbito do Comitê Operativo de Emergência, ao publicar previamente a pauta das reuniões e, após as reuniões, as correspondentes atas.
- 190. Assim, almeja-se que, por meio das recomendações propostas, o MEC obtenha uma atuação mais efetiva e tempestiva, com melhores resultados nas ações direcionadas à educação básica no enfrentamento dos efeitos da pandemia, baseando-se em informações disponíveis de forma sistematizada, a exemplo do que está previsto no Painel de Monitoramento. Tal conduta viabilizará

que as decisões sejam tomadas considerando as principais demandas dos entes subnacionais, de modo a refletir positivamente nos indicadores do PNE.

191. Por fim, tem-se a expectativa de fornecer aos cidadãos e aos órgãos de controle maior transparência, no que diz respeito a atuação do COE/MEC, permitindo o acompanhamento tempestivo das suas discussões e deliberações, sobretudo, às relativas à mitigação dos efeitos da pandemia na educação básica.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

- 192. Ante o exposto, submete-se à consideração superior do Ministro-Relator, Augusto Nardes, as seguintes propostas:
- 192.1. **recomendar ao Ministério da Educação (MEC),** com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- 192.1.1 elabore e passe a utilizar, o quanto antes, sistemática de diagnóstico da situação das redes de ensino em relação às principais dificuldades decorrentes da pandemia de Covid-19, seja mediante a publicação dos dados já coletados no Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia ou outra ferramenta ou estudo disponível (itens 122-180);
- 192.1.2 publique, por meio da Secretaria Executiva (SE/MEC), as pautas das reuniões, antes de serem realizadas, bem como as respectivas atas das reuniões do Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC), no prazo de trinta dias da referida reunião no portal do MEC (itens 122-180);
- 193. considerar **em implementação** o item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes, havendo necessidade de dar continuidade ao monitoramento dessa recomendação no processo já autuado para monitorar as deliberações do aludido Acórdão (TC 021.174/2020-2) (itens 94-121); e
- 194. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do relator ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas nos itens 192.1.1 e 192.1.2."
- 2. O titular da unidade, por sua vez, emitiu o pronunciamento que transcrevo a seguir (peça 67), consentindo com as conclusões e encaminhamentos da equipe de fiscalização:

"Manifesto-me de acordo com a proposta formulada pela equipe de fiscalização (doc 67.620.651-5), que contou com aquiescência do titular da Educ/DT1.

A pandemia trouxe um desarranjo completo para as redes de ensino e um desafio que demanda articulação entre os entes federados para atenuar os efeitos danosos de um período prolongado sem aulas.

Os indicadores utilizados para monitorar o PNE já não apresentavam resultados satisfatórios e, nesse cenário de pandemia, o risco de retrocessos é praticamente certo.

Mesmo nesse contexto, verificou-se no processo de acompanhamento do PNE problemas na articulação entre os entes federados para atenuar os efeitos da pandemia na educação, com atenção para o MEC que deveria participar de forma mais proativa na busca por soluções conjuntas com os gestores das redes de ensino municipal, estadual e distrital.

O que se identificou foram iniciativas pontuais, desprovidas de um diagnóstico das redes para direcionamento dos recursos, em que pese a importância do PDDE – Emergencial e o Programa de Inovação Educação Conectada (PEIC), ações utilizadas pelo MEC durante a pandemia. No caso do PDDE- Emergencial, por exemplo, a taxa de cobertura dos recursos foi em torno de 64% na Região Norte, enquanto na Região Sul chegou a 80%, segundo dados da Pnad Covid referente ao mês de novembro de 2020, o que nos parece contraditório diante da situação dos estados daquela região.

Desse modo, é necessário estruturar soluções para recuperar o tempo de aprendizagem perdido, para que não se aprofunde, ainda mais, as desigualdades educacionais no Brasil, refletindo em abismos sociais e econômicos.

As escolas públicas ficaram (e ainda estão) paralisadas, sem ter como oferecer os conteúdos necessários aos estudantes para que desenvolvam suas competências. A falta de infraestrutura para suportar a educação **on-line**, como paliativo para a crise, a impossibilidade de implementação de um modelo híbrido que garantisse segurança aos alunos e aos professores e uma estrutura didático-pedagógica que permitisse uma educação mediada por tecnologia não estruturada nas redes.

Um exemplo disso, são os dados da Pnad-Covid que mostram que 23,9% dos alunos de 6 a 17 da rede privada tiveram aula presencial na semana anterior à pesquisa, realizada em novembro 2020. Na escola pública foram 7,2%. Lembrando que as escolas privadas adotam o regime híbrido de ensino, no qual parte dos alunos voltam às aulas presenciais, de acordo com a capacidade do estabelecimento para oferta das aulas com segurança, e os demais estudantes participam de aulas online.

Os efeitos em termos de evasão, abandono, migração de alunos da rede privada para rede pública, serão captados via censo da educação básica. Outros efeitos, como desigualdade no ingresso de estudantes da rede pública nas universidades ou de acesso à programas de bolsas em instituições privadas, poderão ser analisados no decorrer do ano, quando da realização do Sisu e do Prouni e serão objeto da continuidade do acompanhamento do PNE.

De qualquer maneira, é preciso induzir a execução de ações por parte do MEC para apoiar o necessário processo de recuperação dos conhecimentos perdidos durante o período sem aulas ou com atividades pedagógicas realizadas de maneira precária. De acordo com relatório produzido pela equipe de fiscalização, essa ação poderia ser capitaneada pelo Comitê Operativo de Emergência, no qual há espaço para discussão de plano de ação para recuperação dos conteúdos defasados até o momento por conta da crise sanitária."

É o relatório.

VOTO

Em exame a quarta edição do acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, com o intuito de averiguar o desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar.

- 2. O PNE está previsto no art. 214 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e foi institucionalizado por meio da Lei 13.005/2014. A Carta Magna estabeleceu que o objetivo do plano é articular o Sistema Nacional de Educação (SNE) em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para a política educacional brasileira. O plano é guiado por dez diretrizes, que se traduzem em vinte metas, as quais que se desdobram em 254 estratégias, voltadas para todos os níveis, etapas e modalidades educacionais.
- 3. O acompanhamento do PNE 2014-2024 no Tribunal de Contas da União (TCU) teve início em 2015, conforme dispôs o item 9.5 do Acórdão 528/2015-TCU-Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas (TC 011.350/2015-6), o qual determinou a propositura de método e procedimentos a serem empregados pelo Tribunal no acompanhamento contínuo, regular e sistêmico do plano.
- 4. O primeiro relatório de acompanhamento do PNE após a aprovação da metodologia trouxe uma visão geral do cumprimento das metas do plano até então (Acórdão 2.353/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar).
- 5. O relatório seguinte, além de apresentar uma visão geral da evolução do cumprimento das metas e estratégias do referido plano, aprofundou as análises quanto às seguintes metas previstas no PNE: Meta 4 educação especial; Meta 18 plano de carreira dos profissionais da educação e; Meta 19 gestão democrática (Acórdão 2.018/2019-TCU-Plenário, Rel. Min. Walton Alencar).
- 6. O terceiro relatório de acompanhamento deliberado pelo Tribunal teve o objetivo de avaliar a atuação do Ministério da Educação (MEC) no que tange à coordenação de estratégias que promovam a cooperação federativa em prol do atingimento das metas do PNE. As questões de auditoria da referida fiscalização buscaram verificar a existência de mecanismos institucionalizados de coordenação e articulação entre o MEC e as secretarias estaduais e municipais de educação; a utilização do Plano de Ações Articuladas (PAR) como instrumento de planejamento e de gestão da política educacional dos entes; e a presença de processos de trabalho do MEC instituídos para monitorar e avaliar as metas do PNE 2014-2024 e utilizar o resultado dessas análises como subsídio para propor políticas públicas que assegurem a implementação das estratégias e o cumprimento das metas do plano (Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria).
- 7. Esta é, portanto, a quarta edição do Acompanhamento do PNE. Nesta ocasião, buscou-se focar nas ações do Ministério da Educação com vistas a mitigar os efeitos da pandemia de Covid-19 na área educacional, em especial na educação básica. Essa abordagem decorreu do reconhecimento de que a educação é um dos setores fortemente impactados com a pandemia e, certamente, há riscos significativos de que os indicadores que medem o alcance das metas do PNE retrocedam enquanto perdurar esse cenário.
- 8. Para melhor entendimento da matéria, estruturei este voto nas seguintes seções, além desta:
 - II. Contexto geral e objetivos da fiscalização
 - III. Do acompanhamento das principais metas do PNE
 - IV. Da situação durante a pandemia de Covid-19
 - V. Do planejamento estratégico e da gestão de riscos do MEC
 - VI. Da atuação do MEC quanto à coordenação dos entes subnacionais
 - VII. Das informações disponíveis para subsidiar a tomada de decisões estratégicas pelo MEC

II. CONTEXTO GERAL E OBJETIVOS DA FISCALIZAÇÃO

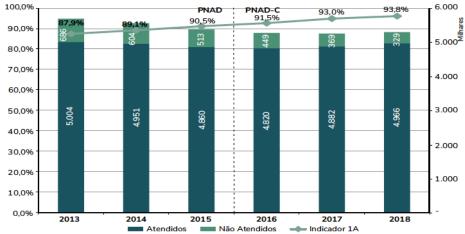
- 9. A suspensão de aulas presenciais e a respectiva substituição por atividades não presenciais, da forma abrupta como ocorreu em 2020, traz enormes consequências na aprendizagem dos alunos, que variam desde aspectos estruturais (ex: dificuldades de acesso à internet e a equipamentos necessários para o acesso) até aspectos sociais e psicológicos (apoio dos pais, estímulo para o estudo e habilidades individuais inerentes a cada aluno no que concerne ao aprendizado autônomo).
- 10. No caso brasileiro, estudo realizado pelo Interdisciplinaridade e Evidências no Debate Educacional (Iede) em parceria com o Instituto Rui Barbosa (IRB), também em junho de 2020, abordou vários dados relevantes, em uma amostra formada por 249 redes de ensino municipais de todas as regiões do país e dezessete redes estaduais. Os apontamentos demonstraram grande variedade e diversificação das redes de ensino para sua organização interna e disponibilização de conteúdos e atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia, embora a maioria tenha oferecido conteúdo pedagógico durante o isolamento até então (82% das redes municipais e todas as redes estaduais pesquisadas).
- 11. Ademais, o estudo apresentou resultados interessantes: a maioria das secretarias afirmou ter um bom controle dos estudantes que têm acesso aos conteúdos ofertados, contudo, o monitoramento limitava-se ao recebimento das atividades e não à verificação do aproveitamento dos alunos; uma das maiores dificuldades diz respeito à formação dos professores para lidar com ferramentas e tecnologias educacionais, sendo que apenas 39% das redes pesquisadas estavam oferecendo formações para as atividades não presenciais.
- 12. Quanto ao planejamento para o retorno às aulas presencias, a pesquisa constatou que 84% das redes da amostra declararam que estavam se preparando para a volta às aulas, mas salientaram a importância de orientações dos órgãos e conselhos de educação para se organizarem melhor, sendo que o planejamento do retorno deveria ocorrer em três frentes principais: acolhimento; avaliações diagnósticas para identificar os níveis de aprendizagem dos estudantes e, a partir disso, estabelecer intervenções; a reorganização do espaço físico e a adoção das medidas de higiene necessárias para evitar a contaminação da Covid-19. Destacaram também atenção especial a medidas de combate à evasão, da busca ativa de alunos e de estratégias de recuperação da aprendizagem.
- 13. Diante desse cenário, o objetivo do presente trabalho foi avaliar as ações adotadas pelo MEC para mitigar os efeitos negativos da pandemia no contexto da educação básica, considerando as diretrizes do PNE.
- 14. A fim de se esclarecer o objetivo acima exposto, a Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação) elaborou matriz de planejamento com uma questão subdividida em três subquestões respondidas ao longo deste trabalho:
- 14.1. Questão 1) Em que medida as ações adotadas pelo MEC estão sendo exitosas (suficientes e tempestivas) para mitigar os principais efeitos negativos decorrentes da pandemia de Covid-19 na educação básica (interrupção das aulas; abandono e evasão escolar; dependência de recursos tecnológicos e ensino remoto como novo paradigma), considerando as diretrizes do PNE?
- 14.1.1. Subquestão 1.1) O planejamento estratégico do MEC e sua gestão de risco contemplam os riscos decorrentes dos impactos causados pela pandemia de Covid-19 no setor educacional (item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria)?
- 14.1.2. Subquestão 1.2) Quais ações foram efetivamente adotadas pelo MEC com vistas a enfrentar a crise decorrente da pandemia de Covid-19, inclusive no tocante ao auxílio aos estados e aos municípios, em consonância com os incisos II, III e IX do art. 2º da Lei 13.005/2014?
- 14.1.3. Subquestão 1.3) Houve focalização das ações do MEC, com base em critérios técnicos, para atender entes federados com maior dificuldade de enfrentar a crise?

III. DO ACOMPANHAMENTO DAS PRINCIPAIS METAS DO PNE

15. Abordo, nesta seção, a evolução das principais metas do PNE.

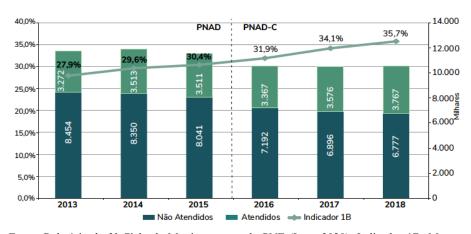
16. A **Meta 1** propunha universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência do PNE. No Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE, realizado pelo Inep, a evolução apresentada até 2018 está demonstrada nos gráficos 1 e 2, a seguir:

Gráfico 1 – Percentual da população de 4 a 5 anos que frequenta a escola/creche



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 1A; Meta: 100% de cobertura até 2016 (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018)).

Gráfico 2 – Percentual da população de 0 a 3 anos que frequenta a escola/creche



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 1B; Meta: pelo menos 50% da cobertura desta população até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE (2013-2015) e da Pnad-c/IBGE (2016-2018)).

17. Como se vê, o relatório do Inep não trouxe dados de 2019 para a Meta 1. Sem embargo, o documento apontou que: a universalização da pré-escola para o ano de 2016 não foi alcançada, contudo, a análise do Indicador 1A sugere que a meta poderia ser alcançada entre 2020 e 2024, uma vez mantida a tendência observada nos últimos treze anos; já a análise do Indicador 1B sugere que até 2024 o Brasil não deveria ultrapassar o índice de 45% de cobertura de zero a três anos, ficando aquém do estabelecido para a meta.



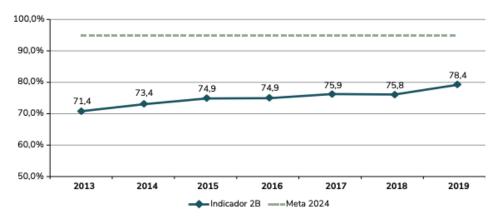
- 18. É imperioso ressaltar que tais prognósticos foram elaborados antes da pandemia, o que implica dizer que os quadros tendem a ser piores do que esses, considerando a quantidade de crianças que saíram das creches e das escolas de educação infantil durante a pandemia. Ademais, sabe-se que a pandemia também acarretou dificuldades financeiras nas escolas resultando no encerramento das atividades para algumas, o que poderá impactar a oferta de vagas na rede privada.
- 19. A **Meta 2** tem o objetivo de universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até 2024.
- 20. Os Gráficos 3 e 4 demonstram a evolução dos indicadores para a meta 2:

Gráfico 3 – Percentual de pessoas de 6 a 14 anos que frequentam ou que já concluíram o ensino fundamental



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 2A; Meta: 100% de cobertura até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad-c/IBGE (2013-2019)).

Gráfico 4 – Percentual de pessoas de 16 anos com pelo menos o ensino fundamental concluído



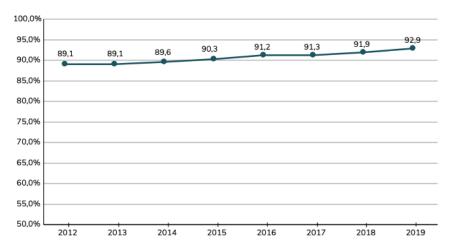
Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 2B; Meta: 95% até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad-c/IBGE (2013-2019)).

21. Nota-se que, com a pandemia, mesmo a universalização do acesso ao ensino fundamental, que estava praticamente alcançada (com 98,1% dos estudantes de seis a quatorze anos na escola em 2019, vide Gráfico 3), corre o risco de sofrer uma estagnação, ou pior, um retrocesso, caso se confirme a expectativa de aumento do abandono e da evasão em decorrência dos problemas gerados pela suspensão prolongada das aulas presenciais.



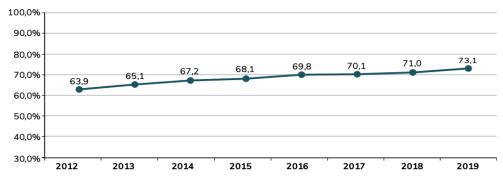
- 22. O pior cenário é o indicador da conclusão do ensino fundamental na idade recomendada, pois, diante de uma meta de 95%, alcançou-se, em um mundo pré-pandemia, apenas 78,4% (Gráfico 4), com prognóstico ruim, conforme análise tendencial do Inep.
- 23. A **Meta 3** trata da universalização, até 2016, do atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.
- 24. Os Gráficos 5 e 6 apresentam a evolução dos indicadores relativos à Meta 3:

Gráfico 5 – Percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a educação básica



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 3A; Meta: 100% de cobertura dessa população até 2016. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2019)).

Gráfico 6 – Percentual da população de 15 a 17 que frequenta o ensino médio ou possui educação básica completa

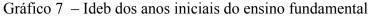


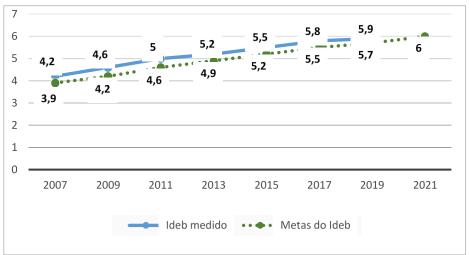
Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 3B; Meta: 85% de matrícula líquida no ensino médio até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2019)).

- 25. Como se pode observar, o indicador de acesso ao ensino por parte da população de 15 a 17 anos caminhava lentamente para a universalização (92,9% em 2019, consoante Gráfico 5), ainda que de forma intempestiva, enquanto o gargalo permanecia na frequência ao ensino médio na idade recomendada, tendo sido alcançado até 2019 somente 73,1%, diante de uma distante meta de 95% da população alvo (Gráfico 6).
- 26. É preciso salientar que o quadro se mostra ainda mais temeroso para a Meta 3, porquanto os índices de evasão e abandono são historicamente maiores no ensino médio. Na pandemia os motivos continuaram, em suma, os mesmos, porém, foram agravados pela crise econômica que está se instalando em decorrência da crise sanitária: diminuição da renda; perda de emprego dos pais criando a

necessidade de que os estudantes abandonem a escola para complementar a renda familiar; perda de vínculo com a escola (essa agravada pela ausência de aulas presenciais e alguns casos pela falta de acesso às aulas remotas).

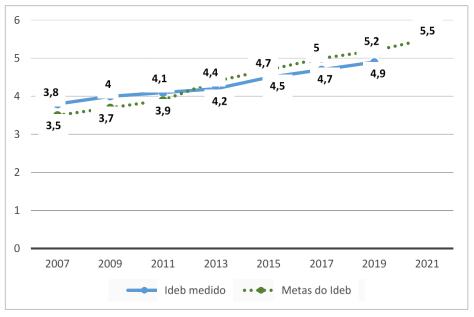
- 27. A última meta acompanhada, **Meta 7**, visa fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem tendo como critério o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).
- 28. Os resultados até 2019 são demonstrados nos Gráficos 7, 8 e 9, a seguir:





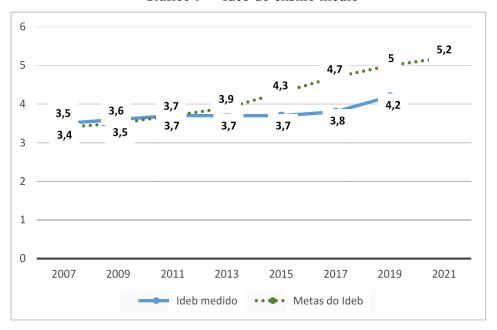
Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 7A; Meta: atingir o Ideb 6,0 até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2017)). O Ideb medido de 2019 foi obtido no site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

Gráfico 8 – Ideb dos anos finais do ensino fundamental



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 7B; Meta: atingir o Ideb 5,5 até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2017)). O Ideb medido de 2019 foi obtido no site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

Gráfico 9 – Ideb do ensino médio



Fonte: Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (Inep, 2020), Indicador 7C; Meta: atingir o Ideb 5,2 até 2024. (Elaborado pela Dired/Inep com base em dados do Ideb/Inep (2007-2017)). O Ideb medido de 2019 foi obtido no site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

- 29. Pela análise dos gráficos, observa-se que, até 2019, somente os anos iniciais do ensino fundamental atingiram a meta (Gráfico 7). Já nos anos finais dessa etapa de ensino, o Ideb medido a partir de 2013 ficou aquém da meta em uma tendência constante (Gráfico 8). A pior situação é a do ensino médio, que a partir de 2013 abriu grande diferença entre o aferido e a meta (Gráfico 9).
- 30. Frise-se que o longo período sem aulas presenciais tende a influenciar negativamente na aprendizagem de uma forma geral, dadas as dificuldades enfrentadas pelas redes no que tange à continuidade do ensino por meio remoto durante a pandemia.
- 31. Assim, os reflexos da pandemia podem provocar retrocesso nos resultados já alcançados nos anos iniciais do ensino fundamental e aumentar ainda mais o déficit para os anos finais do ensino fundamental e para o ensino médio.
- 32. Outro dado qualitativo relevante diz respeito à diferença entre a rede pública e privada. Os resultados do Ideb de 2019 já demonstravam essa enorme disparidade entre as redes (vide gráfico 10 a seguir), que vai se agravando à medida que os estudantes chegam ao final da educação básica e tendem a se agravar ainda mais em virtude da pandemia, com as aulas **on-line**, na medida que as condições de acesso (equipamento, qualidade da internet etc.) dos estudantes da rede pública são bastante distintas dos estudantes da rede privada.

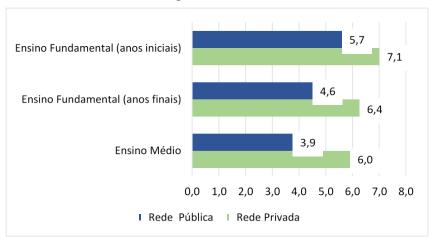


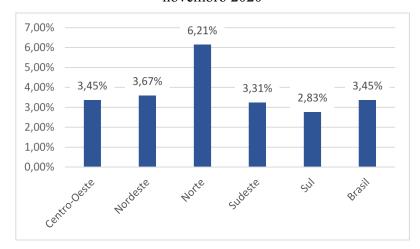
Gráfico 10 – Comparação entre o Ideb 2019 da rede pública e da rede privada de ensino

Fonte: Site do Inep http://portal.inep.gov.br/web/guest/educacao-basica/ideb/resultados (acessado em 8/3/2021).

IV. DA SITUAÇÃO DURANTE A PANDEMIA DE COVID-19

- 33. A unidade técnica avaliou dados de acesso à educação, por região, para o mês de novembro de 2020, ou seja, durante o estado de pandemia de Covid-19. Os dados tiveram como fonte a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) especificamente para coletar dados de interesse sobre a pandemia (Pnad-Covid).
- 34. É importante enfatizar o alerta contido no mencionado sítio do IBGE, o qual esclarece que as referidas "estatísticas são classificadas como **experimentais** e devem ser usadas com cautela, pois são estatísticas novas que ainda estão em fase de teste e sob avaliação. Estão sendo desenvolvidas e publicadas visando envolver os usuários e partes interessadas para avaliação de sua relevância e qualidade". Nesse sentido, os dados aqui trazidos pretendem apenas apresentar indicativo preliminar sobre alguns pontos de interesse acerca da situação da educação brasileira durante a pandemia, sem emitir opinião categórica sobre o impacto nas metas do PNE.
- 35. A primeira análise realizada refere-se ao acesso à educação básica durante a pandemia por crianças e adolescentes de seis a dezessete anos, por região, em novembro de 2020, conforme Gráfico 11:

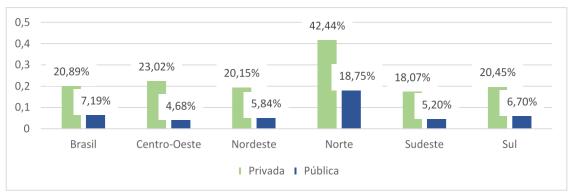
Gráfico 11 — Distribuição de crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos com educação básica incompleta que não estão frequentando a escola (%), em novembro 2020



Fonte: microdados da Pnad-Covid, elaborada pelo IBGE, mês de referência novembro/2020. Microdados extraídos do sítio <a href="https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1?t=microdados&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19 (acesso em 18/3/2021)

- 36. Conforme se pode observar, é alto índice de pessoas de seis a dezessete anos que não frequentavam a escola na região Norte, em novembro de 2020 (6,21%). Esse percentual foi quase o dobro da média das demais regiões (3,31%) e mais que o dobro do Sul, região com menor índice (2,83%). Ainda que não tenha sido feito um comparativo histórico com meses e anos anteriores, a região Norte preocupa com um índice muito acima das demais, o que demonstra a necessidade de um olhar mais atento a essa região quanto a ações de apoio a acesso e permanência na educação básica.
- 37. O Gráfico 12, a seguir, apresenta a distribuição de alunos de seis a dezessete anos tendo aulas presenciais em novembro de 2020, por rede escolar:

Gráfico 12 – Distribuição de alunos de 6 a 17 anos tendo aulas presenciais em novembro de 2020, por rede escolar (%)



Fonte: microdados da Pnad-Covid, elaborada pelo IBGE, mês de referência novembro/2020. Microdados extraídos do sítio <a href="https://www.ibge.gov.br/estatisticas/investigacoes-experimentais/estatisticas-experimentais/27946-divulgacao-semanal-pnadcovid1?t=microdados&utm_source=covid19&utm_medium=hotsite&utm_campaign=covid_19" (acesso em 18/3/2021)

38. O gráfico acima apresenta a clara diferença entre as redes, sendo que, no mês de referência, as redes particulares por todo o país tiveram um percentual bem maior de aulas presenciais (média entre as regiões de 24,82%) quando comparadas às redes públicas (média entre as regiões de 8,23%).



Diferença similar também se refletiu nos números totais dos alunos matriculados em todo o país, sendo que, nesse caso, 20,89% da rede privada teve aulas presenciais no período, contra apenas 7,19% da rede pública.

- 39. A discrepância entre as redes pública e privada reflete a desigualdade na capacidade de oferecer aos alunos estrutura adequada para o retorno seguro às aulas presenciais, seguindo os protocolos sanitários adequados para mitigar a possibilidade de contágio de estudantes e profissionais da educação. A rede privada, em geral, é dotada de mais recursos e estrutura, o que se traduz em maior capacidade de adaptação, de forma mais rápida, como demonstrado no gráfico acima.
- 40. No que concerne ao **acesso à internet, em relação à rede privada**, os dados da Pnad-Covid registram que, em três regiões, os estudantes sequer mencionaram falta de acesso ou má qualidade da internet como empecilho para realizar as atividades escolares (Centro-Oeste, Norte e Sul), enquanto nas demais regiões os percentuais foram muito baixos (3,65% no Nordeste e 4,45% no Sudeste).
- 41. Já na rede pública, em todas as regiões os estudantes relataram que as dificuldades em acesso à internet representaram um obstáculo à execução das atividades, com uma média entre as regiões de 30,69%, e mais uma vez com o destaque negativo para o Norte, com 45,49% de estudantes relatando essa dificuldade como motivo para não executarem as atividades escolares.
- 42. A falta de equipamentos para acesso remoto também demonstrou a diferença entre as redes. No caso da rede privada, mais uma vez em três regiões os estudantes sequer relataram que a falta de equipamentos impediu a realização das atividades escolares (Centro-Oeste, Sudeste e Sul), enquanto o percentual de estudantes dessa rede que relataram tal dificuldade chegou a 71,99% no Norte e a 25,69% no Nordeste. O percentual aferido no Norte é intrigante, e denota que essa foi a principal causa para não realização de atividades por parte de estudantes da rede privada.
- 43. Como se nota, os dados da Pnad-Covid apresentados neste tópico demonstram uma série de dificuldades enfrentadas por parte dos estudantes, especialmente da rede pública, o que indica provável aumento das desigualdades educacionais entre rede pública e privada. Tal aumento também poderá se mostrar presente entre estados e regiões do país, com um destaque negativo para a região Norte, e em alguns casos também para a região Nordeste. Isso reforça a necessidade de que as autoridades tenham um olhar mais atento para essas diferenças regionais, que tendem a aumentar com o decorrer da pandemia, necessitando que as orientações para ações suplementares e redistributivas considerem tais discrepâncias.
- 44. Por fim, o importante dessa reflexão sobre as metas do PNE mais afetadas pela pandemia, no que tange à educação básica, é enfatizar a necessidade de que o MEC, em seu papel de coordenador da política nacional de educação, em regime de colaboração com os demais entes, pense em soluções que possam mitigar os principais efeitos negativos da pandemia. Assuntos estes que abordo nas próximas seções deste voto.

V. DO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E DA GESTÃO DE RISCOS DO MEC

- 45. Por meio do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, de minha relatoria, este Tribunal realizou o terceiro acompanhamento anual do Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024, bem como analisou a atuação do Ministério da Educação no que tange à coordenação de estratégias de promoção da articulação interfederativa na implantação das políticas educacionais em prol do atingimento das metas desse plano.
- 46. Os exames apontaram para inexistência de Planejamento Estratégico Institucional do MEC em 2019, o que ensejou as recomendações que destaco a seguir, dentre outras:
 - 9.3. recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, que:
 - 9.3.3. estabeleça processo de planejamento estratégico alinhado com o PNE, observando as boas práticas sobre o tema, contemplando, pelo menos:

(...)



- 9.3.5. elabore política de gestão de riscos para o PNE 2014-2024, observando os preceitos dispostos nos arts. 2°, inciso XII, 17 e 18 da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e, em seguida, elabore e implemente plano de gestão de riscos para o PNE, em consonância com os arts. 2°, inciso IV, 4°, inciso VI, 5°, inciso III, e 17 do Decreto 9.203/ 2017, com o art. 2°, inciso VII, da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU 1/2016 e com a Portaria MEC 234/2018, disponibilizando-a no sítio eletrônico oficial do ministério (itens 170 e 171 do relatório de acompanhamento);
- 9.3.6. inclua os possíveis impactos causados pela pandemia de COVID-19, doença causada pelo novo Coronavírus (Sars-Cov-2), no setor educacional como um risco-chave a ser tratado tanto no planejamento estratégico da instituição como na gestão de riscos do ministério (item 368 do relatório de acompanhamento);
- 47. A SecexEducação verificou que o processo de elaboração do Planejamento Estratégico Institucional do MEC (PEI/MEC) 2020-2023 teve início em outubro de 2019 e sua validação final deuse em abril de 2020 (peça 46, p. 8-10), ou seja, logo no início da pandemia de Covid-19.
- 48. A unidade instrutora apontou que o documento não contém nenhum indicativo sobre ações e projetos do MEC voltados para o enfrentamento da crise, ou indicativo de necessidade de readequação do plano, em virtude dos possíveis riscos e efeitos advindos da pandemia.
- 49. Nesse sentido, cabe reconhecer que, em abril de 2020, ainda não era possível ter dimensão dos efeitos da pandemia.
- 50. Em resposta a questionamento da unidade técnica especializada do TCU, o MEC informou que a atual gestão, ao conhecer o PEI vigente, solicitou a revisão dos objetivos do mapa estratégico e a atualização do portfólio de projetos, processo iniciado em janeiro deste ano (2021) com previsão de término para março de 2021 (peça 44, p. 1-2 e peça 45, p. 1-2). Todavia, não mencionou se nessa revisão estão sendo considerados os riscos e efeitos da pandemia e ações específicas para o enfrentamento dos desdobramentos da crise.
- 51. Além disso, o Ministério informou que materializou a sua Política de Gestão de Riscos, Controles Internos e Integridade por meio da Portaria-MEC 563, de 30/6/2020 (peça 44, p. 11). A unidade técnica apontou pontos interessantes dessa portaria, como: a relação intrínseca entre gestão de riscos e planejamento estratégico (na mesma linha do que defende o citado Referencial Básico de Governança do TCU); o dinamismo e a possibilidade de obtenção de informações úteis para a tomada de decisão; e a avaliação de mudanças externas que contribuam para identificação e avaliação de vulnerabilidades que impactam os objetivos institucionais (Anexo, arts. 1°, 4°, inciso I, 5°, inciso I, e 8°, incisos I, II e V).
- 52. Importa destacar que a reorientação estratégica do Ministério, com base na gestão de riscos implementada, é algo de extrema relevância e deve ser encarado como tal pela alta administração do órgão, dado o grave quadro decorrente da pandemia com fortes implicações no setor educacional. Embora o Ministério não tenha informado explicitamente que os riscos e efeitos da pandemia serão considerados, é de se pensar que a gravidade do momento e as consequências da pandemia na educação a curto, médio e longo prazos estejam claramente identificadas e consideradas quando da finalização do processo de implementação da gestão de riscos, o que possivelmente acarretará ajustes ao plano estratégico do MEC, a depender do resultado da análise dos riscos críticos.
- 53. Diante disso, a unidade técnica propõe considerar ainda em implementação a recomendação constante no item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, havendo necessidade de dar continuidade ao monitoramento no âmbito de processo específico (TC 021.174/2020-2).
- 54. Apesar de anuir à proposta da SecexEducação, considero que não apenas o item 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário ainda se encontra pendente de implementação, mas também os itens 9.3.3 e 9.3.5, que transcrevi anteriormente.
- 55. Como apresentei nesta seção, o Planejamento Estratégico Institucional e a gestão de riscos do MEC vigente à época da fiscalização não contemplavam ações relacionadas aos efeitos da pandemia de Covid-19, sendo imprescindível a sua revisão, que somente estava prevista para o primeiro semestre

deste ano (2021), o que pode acarretar prejuízos à oportunidade e tempestividade das ações, com reflexos danosos à população, em especial da rede pública de ensino.

56. Na qualidade de coordenador da política nacional de educação, cabe ao MEC adotar tempestivamente ações para direcionar os demais entes quanto a medidas que visem minimizar prejuízos ao alcance das metas do PNE e reduzir as desigualdades entre as redes públicas e privadas. Contudo, a SecexEducação verificou falhas nessa coordenação, as quais são abordadas na seção seguinte.

VI. DA ATUAÇÃO DO MEC QUANTO À COORDENAÇÃO DOS ENTES SUBNACIONAIS

- 57. O MEC, como coordenador da política nacional de educação, é responsável pela articulação dos diferentes níveis e sistemas educacionais, baseado em suas funções normativa, redistributiva e supletiva em relação às instâncias educacionais, conforme definido no regime de colaboração calcado no art. 211 da Constituição Federal de 1988 e refletivo na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional Lei 9.394/1996 (art. 8°, §1°).
- 58. Nada obstante esse papel protagonista, a SecexEducação verificou que as ações levadas a cabo pelo MEC se mostraram fragmentadas, intempestivas e sem foco específico para a resolução dos problemas enfrentados pelas redes de ensino da educação básica, decorrentes da pandemia, em prejuízo ao fortalecimento do auxílio aos entes subnacionais, no contexto do regime de colaboração. Tal ação decorreu, em grande medida, da falta de monitoramento adequado e tempestivo da situação dos entes, o que pode agravar ainda mais as desigualdades educacionais, com retrocessos nas metas do PNE, além de comprometer a busca conjunta por soluções e a disseminação de boas práticas.
- 59. Conforme apurado, uma das primeiras ações tomadas pelo MEC foi instituir, por meio da Portaria 329, de 11/3/2020, o Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC) com a finalidade de orientar as ações dos estados, dos municípios e das instituições de ensino, assim como gerenciar os assuntos sensíveis à Covid-19 (peça 50).
- 60. Segundo o Ministério, foi deliberado, por intermédio do COE, o apoio financeiro às escolas de educação básica com o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Emergencial); a distribuição dos kits de alimentação no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE); e o apoio às escolas no Programa de Inovação Educação Conectada (PIEC) (peça 44, p, 8-9). Esses três foram os principais programas utilizados pelo MEC com objetivo de mitigar os efeitos da pandemia nas redes públicas de ensino.
- 61. Cabe mencionar que o TC 016.759/2020-6 trata do acompanhamento das ações do MEC quanto ao PNAE e ao PDDE Emergencial, no âmbito do Coopera, que é o programa especial de fiscalizações lançado pelo TCU voltado para o enfrentamento à crise da Covid-19. Ali serão aprofundados os dados da execução física-financeira de ambos os programas. Nada obstante, tendo em vista o objetivo do presente acompanhamento, os dados gerais desses programas serão apresentados a seguir.
- 62. No que concerne ao **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE Emergencial)**, foi aprovada a Resolução-FNDE 16, de 7/10/2020, a qual dispôs sobre os critérios e as formas de transferência dos recursos destinados à execução do programa, em caráter emergencial, para atender as escolas públicas das redes estaduais, municipais e distrital, com matrículas na educação básica, a fim de auxiliar nas adequações necessárias conforme o protocolo de segurança para retorno às aulas presenciais.
- 63. A referida ação teve como objetivo contribuir, de forma supletiva, para o provimento das necessidades prioritárias dos estabelecimentos de ensino, em razão da calamidade provocada pela pandemia, destinando recursos para adequação das estruturas e aquisição de materiais necessários para seguir o protocolo de segurança, com vistas à reorganização do calendário escolar e à retomada das aulas presenciais (peça 44, p. 16).



- 64. Constatou-se que o montante de R\$ 444.242.026,61 foi transferido às instituições de ensino, a título do PDDE Emergencial, durante os meses de novembro a dezembro de 2020, para atender a quase 29 milhões de alunos do ensino básico.
- 65. Quanto à cobertura, verificou-se que a região Sul conseguiu beneficiar 80,84% dos alunos matriculados, em detrimento da região Norte com 64,77% e a região Sudeste com 57,44%. Ou seja, houve um aproveitamento desigual dos recursos repassados.
- 66. O **Programa Inovação Educação Conectada (PIEC)**, instituído pelo Decreto 9.204, de 23/11/2017, por seu turno, visa fomentar o uso de tecnologias educacionais como apoio ao trabalho docente para propiciar condições necessárias à inserção da tecnologia como ferramenta pedagógica de uso cotidiano nas escolas públicas de educação básica (peça 44, p. 16).
- 67. Foi verificado que o valor de 2020 (R\$ 85,9 milhões para benefício de 6,5 milhões de alunos) corresponde a 62,26% do valor de 2019 (R\$ 137,9 milhões para atender mais de dezesseis milhões de alunos), ou seja, houve uma <u>redução no montante de recursos de aproximadamente 38%.</u> Em relação ao número de alunos a serem beneficiados, verificou-se uma expressiva redução de 60%.
- 68. Considerando a taxa de cobertura do programa, a unidade técnica apontou que o PIEC 2019 apresentou uma taxa média de 37,83% em relação ao número total de alunos. Assim, atendeu 16,4 milhões, do total de 43,3 milhões de alunos matriculados na educação básica. Já o PIEC 2020 apresentou uma taxa de cobertura média de apenas 15,07%.
- 69. Importante ressaltar que o PIEC é um dos programas cujo enfoque se destina à melhoria do acesso à internet e à tecnologia digital nas escolas da rede pública e, juntamente com o PNAE e PDDE, foram os principais programas utilizados pelo Ministério com objetivo de mitigar os efeitos da pandemia nas redes públicas de ensino (peça 44, p. 8).
- 70. Ainda a respeito do PIEC, convém registrar que tal programa está sendo objeto de auditoria operacional deste Tribunal, no âmbito do TC 039.811/2020-4, sob minha relatoria, porém ainda se encontra em fase instrutiva.
- 71. Com base no exposto, percebe-se que as ações do MEC tiveram foco restrito à continuidade dos programas suplementares, a exemplo do PDDE e do PIEC, que apresentei acima. <u>Não foram consideradas outras medidas estruturantes que promovessem ações impactantes na redução das desigualdades</u> que tendem a crescer em decorrência da pandemia, em confronto com as responsabilidades atribuídas ao coordenador nacional da política de educação no País.
- 72. Conforme informado pelo próprio Ministério, <u>não houve a adoção de critérios adaptados ao enfrentamento da pandemia para a assistência técnica e/ou financeira dos entes subnacionais</u>. Tão somente, utilizou-se dos critérios já existentes para os programas suplementares, baseados no número de matrículas (peça 44, p. 18).
- 73. Diferentemente, é necessário ao MEC estruturar soluções para recuperar o tempo de aprendizagem perdido, para que não se aprofunde, ainda mais, as desigualdades educacionais no Brasil, refletindo em abismos sociais e econômicos.
- 74. Conforme se manifestou o titular da SecexEducação, é preciso induzir a execução de ações por parte do MEC para apoiar o necessário processo de recuperação dos conhecimentos perdidos durante o período sem aulas ou com atividades pedagógicas realizadas de maneira precária.
- 75. Nesse sentido, a despeito de a unidade técnica ter deixado de propor encaminhamentos a respeito, parece-me apropriado **recomendar ao MEC** que avalie a conveniência e oportunidade de coordenar junto aos entes subnacionais a implementação de ações estruturantes com vistas à melhoria da qualidade do ensino ofertado e recuperação dos conteúdos defasados até o momento por conta da suspensão das aulas presenciais ocasionadas pela pandemia de Covid-19, considerando as especificidades de cada região.

VII. DAS INFORMAÇÕES DISPONÍVEIS PARA SUBSIDIAR A TOMADA DE DECISÕES ESTRATÉGICAS PELO MEC



- 76. Convém mencionar ainda duas outras ações realizadas pelo Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC): (i) o desenvolvimento do Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia de Covid-19; e (ii) a publicação do Guia de Implementação de Protocolos de Retorno das Atividades Presenciais nas escolas de educação básica (peça 44, p. 8 9).
- 77. Quanto ao **Painel de Monitoramento**, o MEC iniciou seu desenvolvimento ainda em 2020, em parceria com a Universidade Federal de Goiás (UFG), com o objetivo de acompanhar e disponibilizar informações sobre o retorno das aulas (peça 44, p. 9 10).
- 78. Conforme apurou a unidade técnica, o MEC informou que o painel deve ser disponibilizado ainda no início de 2021 para servir de auxílio aos dirigentes municipais, aos secretários estaduais de educação e aos gestores escolares na tomada de decisão face aos efeitos da pandemia na educação básica, sem, todavia, precisar datas.
- 79. Verifica-se, assim, que, <u>passados mais de ano da suspensão das aulas presenciais</u>, o <u>MEC ainda não dispõe de ferramenta de monitoramento que o municie</u>, <u>de forma tempestiva</u>, <u>com informações</u> sobre a situação vivenciada pelas redes de ensino ao longo da crise. Esse atraso prejudica a tomada de decisão dos gestores, acarretando impacto negativo no processo de enfrentamento dos riscos e dos efeitos deletérios que já são vistos na educação básica.
- 80. De acordo com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o desenvolvimento do painel poderia ter tido um maior impacto junto às secretarias municipais de educação, se a implementação tivesse sido mais bem articulada com o enfrentamento da Covid-19, pois o MEC só teria iniciado o levantamento das informações junto às secretarias e às escolas neste ano de 2021 (peça 43, p. 6), revelando significativa demora na adoção de providências de sua alçada.
- 81. Quanto ao **Guia de Retorno das Atividades Presenciais**, para orientar o retorno seguro das aulas nas redes de ensino estaduais e municipais, o MEC só lançou a publicação em outubro de 2020, conquanto diversos guias já haviam sido lançados pelas instituições de educação, o que denota, mais uma vez, a ausência de protagonismo do Ministério, que tem demorado a adotar as providências que lhe competem.
- 82. O último apontamento da SecexEducação diz respeito à ausência de monitoramento e diagnóstico dos problemas enfrentados pelos entes e pelos alunos ao longo da pandemia, por parte do MEC.
- 83. O Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) considera que os maiores problemas enfrentados pelas redes estaduais passam pela conexão de banda larga de internet insuficiente, falta de insumos e equipamentos adequados ao desenvolvimento do ensino remoto/híbrido por parte das escolas, de professores e de alunos e insuficiência de capacitação docente face às demandas decorrentes do ensino remoto (peça 26, p. 6).
- 84. Já a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) levantou a preocupação do risco de aumento do abandono e da evasão escolares, em virtude da falta do contato presencial entre os alunos e a escola. Assim, considerou como fundamentais as estratégias de apoio para os estudantes mais vulneráveis que não acessaram qualquer atividade e que estão em risco de abandono escolar.
- 85. Nada obstante, a unidade técnica do TCU verificou que o MEC não possui monitoramentos e diagnósticos dos principais problemas, de modo a subsidiar e orientar a tomada de decisões com vistas à coordenação de ações assertivas e oportunas no enfrentamento dos efeitos da pandemia de Covid-19 no cenário educacional.
- 86. Na visão da SecexEducação, a permanência desta situação tende a agravar a situação dos entes mais necessitados, porquanto na ausência de ações estratégicas, as quais deveriam ser fundamentadas nas carências específicas de cada localidade, tende a acelerar o avanço das desigualdades educacionais, impactando desfavoravelmente as metas estabelecidas no PNE.
- 87. Diante do exposto, anuo à proposta de encaminhamento da unidade técnica, para **recomendar** ao **Ministério da Educação (MEC)** que elabore e passe a utilizar, o quanto antes, sistemática de



diagnóstico da situação das redes de ensino em relação às principais dificuldades decorrentes da pandemia de Covid-19, seja mediante a publicação dos dados já coletados no Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia ou outra ferramenta ou estudo disponível.

88. Com vistas à maior transparência das ações adotadas, a unidade técnica propõe, ainda, recomendar à Secretaria Executiva do MEC que publique as pautas das reuniões, antes de serem realizadas, bem como as respectivas atas das reuniões do Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC), no prazo de trinta dias da referida reunião no portal do MEC.

Ante todo o exposto, acompanhando as conclusões da SecexEducação, com os acréscimos na forma que expus, VOTO por que este Tribunal aprove a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2021.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES Relator



ACÓRDÃO Nº 2620/2021 - TCU - Plenário

- 1. Processo nº TC 040.033/2020-1.
- 2. Grupo I Classe de Assunto: V Acompanhamento.
- 3. Interessados/Responsáveis: não há.
- 4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; Ministério da Educação.
- 5. Relator: Ministro João Augusto Ribeiro Nardes.
- 6. Representante do Ministério Público: não atuou.
- 7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).
- 8. Representação legal: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam da quarta edição do acompanhamento do Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, com o intuito de averiguar o desenvolvimento do plano, o cumprimento das obrigações nele contidas e os resultados alcançados e a alcançar;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

- 9.1. recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:
- 9.1.1. avalie a conveniência e oportunidade de coordenar junto aos entes subnacionais a implementação de ações estruturantes com vistas à melhoria da qualidade do ensino ofertado e recuperação dos conteúdos defasados até o momento por conta da suspensão das aulas presenciais ocasionadas pela pandemia de Covid-19, considerando as especificidades de cada região (seção VI do Voto);
- 9.1.2. elabore e passe a utilizar, o quanto antes, sistemática de diagnóstico da situação das redes de ensino em relação às principais dificuldades decorrentes da pandemia de Covid-19, seja mediante a publicação dos dados já coletados no Painel de Monitoramento da Educação Básica Brasileira no Contexto da Pandemia ou outra ferramenta ou estudo disponível (seção VII do Voto);
- 9.1.3. publique no portal do MEC, por meio da Secretaria Executiva (SE/MEC), as pautas das reuniões do Comitê Operativo de Emergência (COE/MEC), antes de serem realizadas, bem como as respectivas atas dessas reuniões, no prazo de trinta dias da referida reunião (seção VII do Voto);
- 9.2. considerar em implementação os itens 9.3.3, 9.3.5 e 9.3.6 do Acórdão 1.048/2020-TCU-Plenário, havendo necessidade de dar continuidade ao monitoramento dessas recomendações no processo já autuado para monitorar as deliberações do aludido Acórdão (TC 021.174/2020-2) (seção V do Voto); e
- 9.3. dar ciência da presente decisão à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; ao Ministério da Educação; ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; ao Conselho Nacional de Educação; ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira; ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; à Controladoria-Geral da União; ao Conselho Nacional de Secretários de Educação Consed; e à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação Undime;
- 9.4. fazer constar, nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315, de 2020, na ata desta sessão comunicação ao colegiado no sentido de monitorar as recomendações contidas no subitem 9.1 acima.



- 10. Ata n° 43/2021 Plenário.
- 11. Data da Sessão: 3/11/2021 Telepresencial.
- 12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2620-43/21-P.
- 13. Especificação do quórum:
- 13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes (Relator) e Raimundo Carreiro.
- 13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
BRUNO DANTAS
Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente) AUGUSTO NARDES Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral