

Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia:
Uma resposta rápida e adaptada à pandemia, mas limitada pela insuficiência de competências e meios digitais a requerer investimentos

RELATÓRIO N.º 9/2021

2ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

Uma resposta rápida e adaptada à pandemia, mas limitada pela insuficiência de competências e meios digitais a requerer investimentos

O recurso ao Ensino a Distância (E@D) em substituição das atividades educativas e letivas presenciais foi a medida mais impactante no âmbito da Educação para mitigar os efeitos da pandemia por COVID-19 que afetou os anos letivos 2019/20 e 2020/21.

O Tribunal realizou a auditoria com o objetivo de examinar se o Ministério da Educação assegurou que todos os alunos dos ensinos básico e secundário (1,2 milhões) tivessem acesso ao E@D, procedeu ao respetivo acompanhamento e controlo e corrigiu as deficiências e insuficiências, entretanto, detetadas.

Em síntese, o Tribunal concluiu que o E@D foi implementado em todas as escolas e anos de escolaridade e exigiu um significativo esforço de todos os envolvidos, em especial dos alunos e professores com a rápida adaptação e inovação em meios e métodos. Sublinhou, também, que esta implementação foi conseguida sem experiência ou tempo de preparação.

Todavia, não estavam reunidas todas as condições para a eficácia do E@D, havendo alunos e professores com carências em competências digitais, sem computadores (4 em 5 alunos) e dificuldades no acesso à Internet e as escolas tinham meios digitais obsoletos.

A falta de meios digitais, o obstáculo mais significativo ao E@D, beneficiou da solidariedade da sociedade em geral e da crescente adaptação e sofisticação dos procedimentos de suporte adotados. Embora essa falta tenha sido mitigada por apoios (doação/empréstimo) de autarquias locais, associações e entidades privadas, não foi solucionada, subsistindo um número não quantificado de alunos sem os meios apropriados. Foram, ainda, identificadas insuficiências na recolha de informação sobre o impacto da pandemia no regime de ensino presencial, misto ou em E@D em cada escola (*e.g.* número de alunos sem um ou mais professores e sem meios digitais; número de professores em E@D; horas letivas previstas mas não lecionadas).

O E@D, como expectável, foi menos favorável aos alunos de contextos familiares mais frágeis e de grupos mais marginalizados, menos capacitados para o trabalho autónomo, com necessidades especiais e em situação de risco, expondo as fragilidades já existentes no sistema e afetando as aprendizagens dos alunos. Mas o impacto transversalmente mais negativo do E@D foi a perda de aprendizagens, cuja recuperação constitui, atualmente, a preocupação central entretanto refletida no “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +”.

O Tribunal concluiu, ainda, que as despesas orçamentais da Educação com a pandemia respeitaram, essencialmente, a equipamentos de proteção individual (2019/20: 3,5 M€; 2020/21: 11,5M€ até 20/01/2021) e que a autorização para a aquisição de 386 M€ em meios digitais para as escolas foi tardia, já só no final do ano letivo 2019/20, e condicionada à aprovação de fundos comunitários. Esses meios só começaram a chegar aos alunos no ano letivo 2020/21 e a mais de 60% só chegará no ano letivo seguinte. Para o futuro, o Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal (2021-2026) prevê investimentos de 559 M€ na componente Escola Digital.

Finalmente, o Tribunal observou que, para evitar o desinvestimento a médio prazo, não existia um plano estratégico para a substituição dos meios digitais (vida útil limitada) adquiridos para as escolas e que não foram implementados procedimentos centralizados de controlo preventivo da duplicação de apoios em meios digitais, o que retira eficácia à sua distribuição prioritária aos alunos mais carenciados e aumenta o risco de desperdício de dinheiros públicos.

Neste contexto, as conclusões do Relatório suscitaram a formulação de recomendações dirigidas ao Ministro Educação para: a) concretizar o programa de investimentos para a digitalização das escolas; b) elaborar um plano estratégico de substituição dos meios digitais; c) aperfeiçoar o sistema de gestão escolar prevenindo o reporte tempestivo de informação em situações de emergência; d) aperfeiçoar o sistema de gestão e controlo de meios digitais prevenindo a duplicação de apoios.

ÍNDICE

| | |
|---|-----------|
| O ENSINO A DISTÂNCIA EM NÚMEROS | 3 |
| 1. INTRODUÇÃO | 4 |
| 1.1.FUNDAMENTO, OBJETO E ÂMBITO..... | 4 |
| 1.2.METODOLOGIA..... | 5 |
| 2. ENQUADRAMENTO | 5 |
| 2.1.ENSINO A DISTÂNCIA: UMA RESPOSTA DE EMERGÊNCIA..... | 5 |
| 2.2.POLÍTICAS FACILITADORAS PRECEDENTES..... | 8 |
| 2.3.PONTO DE PARTIDA DIFÍCIL NO RECURSO AO ENSINO A DISTÂNCIA..... | 10 |
| 3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA | 12 |
| 3.1.ANO LETIVO 2019/20: O PRIMEIRO IMPACTO..... | 12 |
| 3.1.1.O ensino a distância foi, sem tempo para preparação, aplicado a todos os anos de escolaridade..... | 12 |
| 3.1.2.A resposta foi rápida e articulada para assegurar a continuidade do ano letivo..... | 14 |
| 3.1.3.Faltaram meios digitais a alunos e professores | 16 |
| 3.1.4.O ensino a distância integra riscos relevantes sobretudo para os alunos com maiores fragilidades | 19 |
| 3.2.ANO LETIVO 2020/21: INSTABILIDADE, RISCOS E RESPOSTAS | 24 |
| 3.2.1.Complementaridade com o ano transato e novas medidas na adaptação do ano letivo à pandemia | 24 |
| 3.2.2.Pressão do regime misto e suspensão das atividades educativas e letivas..... | 26 |
| 3.2.3.De novo o recurso ao ensino a distância..... | 27 |
| 3.3.ATRIBUÍDOS OUTROS APOIOS CONEXOS COM O ENSINO A DISTÂNCIA..... | 28 |
| 3.4.AS DESPESAS ORÇAMENTAIS DA EDUCAÇÃO COM A PANDEMIA RESUMIRAM-SE, SOBRETUDO, A EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL..... | 30 |
| 3.5.O INVESTIMENTO NA ESCOLA DIGITAL FOI LANÇADO COM ATRASO E CONDICIONADO À APROVAÇÃO DE FUNDOS COMUNITARIOS | 31 |
| 4. A RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS SOBREVEIO COMO UMA PREOCUPAÇÃO CENTRAL | 37 |
| 5. CONCLUSÕES | 39 |
| 6. RECOMENDAÇÕES | 42 |
| 7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO | 42 |
| 8. DECISÃO | 42 |
| ANEXOS | 44 |



SIGLAS

| SIGLA | DESIGNAÇÃO |
|-------------|---|
| AE/ENA | Agrupamentos de Escolas/Escolas Não Agrupadas |
| ANDAEP | Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas |
| ANQEP | Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional |
| ASE | Ação Social Escolar |
| CONFAP | Confederação Nacional das Associações de Pais |
| COVID-19 | <i>Coronavirus Deasease-19</i> |
| CPCJ | Comissão de Proteção de Crianças e Jovens |
| DGAE | Direção-Geral da Administração Escolar |
| DGE | Direção-Geral da Educação |
| DGEEC | Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência |
| DGEstE | Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares |
| DGS | Direção-Geral da Saúde |
| E@D | Ensino a Distância |
| FCG | Fundação Calouste Gulbenkian |
| IGEC | Inspeção-Geral da Educação e Ciência |
| INCoDe.2030 | Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 |
| M€ | Milhões de euros |
| ME | Ministério da Educação |
| OCDE | Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico |
| PEES | Programa de Estabilização Económica e Social |
| PNR | Programa Nacional de Reformas |
| RCM | Resolução do Conselho de Ministros |
| RTP | Rádio e Televisão de Portugal |
| SGEC | Secretaria-Geral da Educação e Ciência |
| TIC | Tecnologias da Informação e da Comunicação |
| UE | União Europeia |

Equipa de Auditoria: Francisco Machado, Célia Prego Alves e Alice Arantes (técnicos verificadores superiores), sob a coordenação de Teresa Maduro (auditora-chefe) e a supervisão de Conceição Botelho dos Santos (auditora-coordenadora).



O ENSINO A DISTÂNCIA EM NÚMEROS

ABRANGÊNCIA

| | | | |
|---------------|-----------------|---------------------------------------|-----------------------------------|
| Alunos | DOCENTES | SEMANAS (em função dos ciclos) | |
| | | 2019/20 | 2020/21 (até 9/06/2021) |
| 1,2 milhões | 118 mil | 9 a 14 | 5 a 10 |

COMPUTADORES E ACESSO À INTERNET (“UNIVERSALIZAÇÃO DA ESCOLA DIGITAL”)

| | | | |
|------------------------------------|-------------------------------------|--|---|
| Alunos sem computador / net | Alunos sem acesso à Internet | Computadores entregues aos alunos (adquiridos pelos serviços da educação) | |
| | | 2019/20 | 2020/21 (até janeiro de 2021) |
| ? | ? | ? | 26,7 mil |

DESPESA ORÇAMENTAL (M€: MILHÕES DE EUROS)

| | | |
|-----------------------------|-----------------------------------|---|
| Ano letivo 2019/20 | | Ano letivo 2020/21 (até janeiro de 2021) |
| Serviços da educação | AUTARQUIAS/RTP/F CG/OUTROS | Serviços da educação |
| 3,5 M€ | 5,3 M€ (pelo menos) | 11,5 M€ |

ESCOLA DIGITAL (FINANCIAMENTO EXCLUSIVAMENTE COMUNITÁRIO)

| | | | | |
|--|---------------------------|--------------------------|---------------------------|--------|
| Total previsto computadores/Milhões euros | Ano letivo 2020/21 | | Ano letivo 2021/22 | |
| | Fase 0 - Concluída | Fase 1 - Iniciada | Fase 2 – A iniciar | |
| 1 200 mil 386 M€ | 100 mil 39,1 M€ | 350 mil 117,9 M€ | 750 mil | 229 M€ |

1. INTRODUÇÃO

1.1. FUNDAMENTO, OBJETO E ÂMBITO

1. O presente Relatório respeita à auditoria ao Ensino a Distância (E@D), com incidência nas competências e meios digitais existentes/disponibilizados, cuja oportunidade surgiu na sequência das medidas adotadas pelo Ministério da Educação (ME) para mitigar os efeitos da pandemia da *Coronavírus Deasease-19* (COVID-19), declarada, em 11 de março de 2020, pela Organização Mundial de Saúde, conforme Programa de Fiscalização do Tribunal de Contas de 2020¹.
2. A crise pandémica, e a suspensão das atividades letivas presenciais, nos anos letivos 2019/20 (a 16 de março) e 2020/21 (a 22 de janeiro com E@ a 8 de fevereiro), implicou a tomada de medidas que não comprometessem as aprendizagens dos alunos e que assegurassem o cumprimento do currículo académico.
3. Para a eficácia do E@D era necessário que os alunos e os professores estivessem dotados de competências digitais e munidos de meios digitais, o que nem sempre acontecia, sobretudo por haver carências ao nível de computadores e de ligação à Internet. Para efeitos deste Relatório, adotou-se a designação genérica de meios digitais para meios tecnológicos/comunicacionais, como computadores, *tablets*, *routers* e ligação à Internet.
4. Assim, a auditoria teve por objetivo examinar em que medida o ME assegurou que os alunos dos ensinos básico e secundário prosseguissem os anos letivos na modalidade de E@D com eficácia, procedeu ao respetivo acompanhamento e controlo e corrigiu as deficiências e insuficiências detetadas. Para o efeito, formularam-se as questões de auditoria seguintes:
 1. O E@D de emergência permitiu a continuidade do ano letivo 2019/20?
 2. Foram adotadas medidas para assegurar, quando necessário, o E@D no ano 2020/21?
5. Também teve um carácter exploratório, no sentido de suscitar outras matérias que pela sua pertinência e oportunidade careçam de apreciação aprofundada em momento ulterior.
6. A auditoria incidiu sobre as medidas tomadas nos anos letivos 2019/20 e 2020/21, até ao último período em regime de E@D que decorreu de 8 de fevereiro até a março/abril de 2021, sem prejuízo da atualização de informação sempre que necessário.
7. A rede pública dos ensinos básico e secundário integra 4 612 estabelecimentos de educação e ensino no Continente, agregados em 811 unidades orgânicas (Agrupamentos de Escolas (AE)/Escolas Não Agrupadas (ENA)) doravante designadas por escolas. Nos anos letivos 2019/20 e 2020/21, as escolas acolheram entre 1,2 e 1,1 milhões de alunos, respetivamente².

¹ Aprovado pela Resolução n.º 5/2019 da 2.ª Secção, de 19 de dezembro, e ajustado por Deliberação do Plenário-Geral, de 15 de maio de 2020.

² Cfr. Conselho Nacional de Educação (CNE), Estado da Educação 2019 e Base de dados *online* da DGEEC

1.2. METODOLOGIA

8. Considerou-se informação das entidades que mais têm vindo a intervir na implementação e monitorização do E@D, designadamente, as escolas, a Direção-Geral da Educação (DGE), a Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), a Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), a Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), a Direção-Geral da Administração Escolar (DGAE), a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC), a Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas (ANDAEP) e a Confederação Nacional das Associações de Pais (CONFAP), bem como estudos e relatórios dos serviços do ME, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), da Eurydice da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura e de diversos peritos³.
9. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e técnicas do Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

1.3. EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

10. Em cumprimento do princípio do contraditório, a Juíza Relatora determinou o envio do Relato, para, querendo, se pronunciarem sobre o seu conteúdo, ao ME, SGEC, DGE, DGAE, DGEstE, DGEEC, IGEC, CONFAP, ANDAEP e escolas que responderam ao questionário do Tribunal. As alegações apresentadas foram inseridas no Anexo 5 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou inserção nos correspondentes pontos do Relatório.

2. ENQUADRAMENTO

2.1. ENSINO A DISTÂNCIA: UMA RESPOSTA DE EMERGÊNCIA

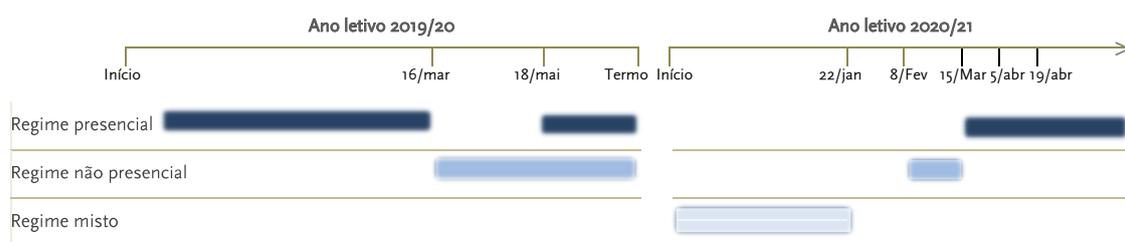
11. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial de Saúde declarou a COVID-19 como uma situação de emergência de saúde pública de âmbito internacional e, em 11 de março de 2020, considerou-a como uma pandemia.
12. Nesse contexto, o Governo adotou um conjunto de medidas excecionais e temporárias, entre as quais a suspensão das atividades educativas e letivas com presença de estudantes a 16 de março de 2020, através do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março⁴.

³ e.g. Relatório DGEEC “*Estamos on com as escolas: conhecer para apoiar*”; Relatório OCDE (2020): *The impact of COVID-19 on Education*; Relatório OCDE (2021): *The state of school education, One year into the COVID pandemic*; Relatório Eurydice (2019): *A Educação Digital nas Escolas da Europa*; Audição parlamentar: audiência conjunta de especialistas sobre a recuperação das aprendizagens na Comissão Parlamentar de Educação, Ciência, Juventude e Desporto, em 7 de maio de 2021.

⁴ Cfr. artigo 9.º n.º 3. O Decreto-Lei n.º 10-A/2020 foi sendo alterado ao longo do ano, destacando-se: Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março; Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril; Lei n.º 5/2020, 10 de abril; Decreto-Lei n.º 20/2020, de 2 de maio; Decreto-Lei n.º 20-H/2020, de 14 de maio; Decreto-Lei n.º 22/2020, de 16 de maio; Decreto-Lei n.º 24-A/2020, de 29 de maio; Decreto-Lei n.º 39-A/2020, de 16 de julho; Decreto-Lei n.º 58-B/2020, de 14 de agosto; Decreto-Lei n.º 62-A/2020, de 3 de setembro.

13. Tendo sido declarado o estado de emergência pelo Presidente da República e atenta a evolução da pandemia, um mês depois foram adotadas mais medidas no âmbito da educação, pelo Decreto-Lei n.º 14-G/2020, de 13 de abril⁵, relativas à realização e avaliação das aprendizagens, ao calendário escolar e de provas e exames dos ensinos básico e secundário, às matrículas, à inscrição para os exames finais nacionais e ao pessoal docente e não docente, de modo a assegurar a continuidade do ano letivo de 2019/20.
14. O agravamento da pandemia veio a afetar não só o decurso daquele ano letivo como também o de 2020/21, exigindo a adoção de diversas medidas no seio da comunidade educativa, alicerçadas no E@D, complementado com, designadamente, a iniciativa *#EstudoEmCasa*, o recurso a plataformas digitais e a determinação de diversas orientações específicas (cfr. Anexo 2).
15. Em função da evolução da situação pandémica, no decurso dos anos letivos o regime de ensino variou de presencial a não presencial, ou E@D, e a misto, como a Figura 1 ilustra.

Figura 1 – Regimes de ensino nos anos letivos de 2019/20 e 2020/21



Legenda: Em 2019/20: início a 9 e 13/setembro e termo a 4,9 e 19/junho; o regime presencial foi retomado no ensino secundário (11.º e 12.º anos e 2.º e 3.º dos cursos de dupla certificação). Em 2020/21: início a 14/setembro e termo previsto para 18 e 23/junho e 8/julho; suprimidos 2 dias de pausa no Carnaval; extensão do 2º período em 2 dias; a retoma do ensino presencial foi gradual: 15/março (1.º ciclo), 5/abril (2º e 3.º ciclos) e 19/abril (ensino secundário).

16. Destacam-se os marcos seguintes, por ano letivo:

Quanto ao ano letivo 2019/20⁶:

- A **16 de março** foram suspensas as atividades educativas e letivas com presença de estudantes⁷;
- As aprendizagens foram desenvolvidas através da modalidade de E@D com recurso às metodologias consideradas mais adequadas por cada escola, de acordo com as orientações do ME;
- Definiram-se as responsabilidades seguintes:
 - Escolas: definição e implementação de um Plano de E@D adequado aos recursos disponíveis e ao público-alvo;

⁵ O Decreto-Lei n.º 14-G/2020 foi sendo alterado ao longo do ano pelo Decreto-Lei n.º 20-H/2020, Lei n.º 20/2020, de 1 de julho, e Decreto-Lei n.º 68/2020, de 15 de setembro.

⁶ Cfr. Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e Decreto-Lei n.º 14-G/2020.

⁷ Em estabelecimentos de ensino públicos, particulares e cooperativos e do setor social e solidário de educação pré-escolar, básica, secundária e superior e em equipamentos sociais de apoio à primeira infância ou deficiência, bem como nos centros de formação de gestão direta ou participada da rede do Instituto do Emprego e Formação Profissional, I. P.

- Conselho pedagógico (ou equivalente): definição das regras de assiduidade ajustadas às estratégias, recursos e ferramentas da escola, por aluno, com garantia do cumprimento da escolaridade obrigatória em contexto não presencial;
 - Professores: adaptação do planeamento e da execução das atividades letivas ao E@D, incluindo medidas de apoio para cada aluno, garantindo as aprendizagens de todos; recolha de evidências da participação dos alunos; elaboração de um registo semanal dos conteúdos ministrados, das sessões síncronas e assíncronas realizadas e de trabalhos desenvolvidos pelos alunos;
 - Alunos: dever de assiduidade nas sessões síncronas e cumprimento das atividades propostas para as sessões assíncronas⁸; envio dos trabalhos realizados, registando o professor as evidências para efeitos de avaliação sumativa final;
- A partir de **18 de maio de 2020** (dois meses depois), as atividades letivas em **regime presencial** foram retomadas⁹:
- designadamente para: alunos do 11.º e 12.º anos, dos 2.º e 3.º anos dos cursos de dupla certificação do ensino secundário e dos cursos artísticos especializados (sem dupla certificação) nas disciplinas com oferta de exame final nacional; alunos dos estabelecimentos de educação especial;
 - para o efeito, as escolas reorganizaram os espaços, turmas e horários escolares em cumprimento das orientações da Direção-Geral da Saúde, nomeadamente em matéria de higienização e distanciamento físico.

Quanto ao ano letivo 2020/21¹⁰:

- Em **setembro de 2020**, o ano letivo iniciou no regime regra, o presencial, tendo sido considerados como exceção os regimes misto e E@D;
- A **22 de janeiro de 2021**, foram suspensas as atividades educativas, formativas e letivas e não letivas (doravante educativas e letivas);
- A partir de **8 de fevereiro de 2021**, foi retomado o E@D que permaneceu até março/abril de 2021 (1.º ciclo: 15/março; 2.º e 3.º ciclos: 5/abril; 19/abril: ensino secundário), à medida que o ensino presencial foi deixando progressivamente de estar suspenso. O calendário escolar foi ajustado resultando no aumento do tempo útil do ano letivo.

⁸ Ao aluno impossibilitado de participar nas sessões síncronas, a escola facilita o acesso ao seu conteúdo ou disponibiliza atividades para a realização de trabalho orientado e autónomo, em sessões assíncronas.

⁹ Cfr. artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 14-G/2020, na alteração operada pelo Decreto-Lei n.º 20-H/2020.

¹⁰ Cfr. Orientações para a organização do ano letivo 2020/21, Decreto n.º 3-A/2021, de 14 de janeiro, com a alteração do Decreto n.º 3-C/2021, de 22 de janeiro (aditado o artigo 31.º-A) e Decreto n.º 3-D/2021, de 29 de janeiro (artigo 3.º).

2.2. POLÍTICAS FACILITADORAS PRECEDENTES

Portugal tem vindo a aprovar medidas sucessivas para incrementar a digitalização

17. As competências digitais, para além de incontornáveis no desenvolvimento dos países, apresentam-se como essenciais para a eficácia do E@D, e, de facto, na última década têm sido empreendidas algumas iniciativas/medidas com esse propósito.
18. Em 2010, a Comissão Europeia adotou uma nova Agenda Digital para a Europa¹¹ e reafirmou a literacia digital como um dos desafios nucleares da educação e, em consonância, todos os países europeus apresentaram estratégias nacionais para encorajar a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) na educação.
19. Com vista ao reforço da utilização de TIC, e em linha com as prioridades estabelecidas a nível europeu, a Agenda Portugal Digital¹² visou estimular a Economia Digital e o setor das tecnologias de informação, comunicação e eletrónica. A evolução da execução por objetivos foi sendo reportada nos relatórios de atividades, o último dos quais de 2015¹³.
20. Também o Programa Nacional de Reformas (PNR)¹⁴ tem referido medidas, como a formação em literacia digital através da Rede de Bibliotecas Escolares (mas sem referência a metas e resultados) e a formação em programação informática (em situação de alargamento ao 2.º ciclo desde 2016).
21. Com início em 2017, a Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 (Portugal InCode.2030 ou InCode.2030) visa, entre outros, generalizar a literacia digital, estimular a capacitação e especialização profissional em tecnologias e aplicações digitais e estrutura-se em cinco eixos¹⁵, entre os quais o da Educação para a formação das camadas jovens com o reforço de competências digitais em todos os níveis de ensino e formação.
22. Nesse âmbito, considerou-se fundamental dotar as novas gerações dessas capacidades, revendo conteúdos programáticos e processos de ensino, desenvolvendo recursos didáticos e educativos digitais e formando professores e formadores. Para o efeito, era essencial integrar nos processos pedagógicos as competências e recursos digitais de forma transversal e assegurar a adequada infraestrutura tecnológica, através, designadamente, das atividades seguintes¹⁶:

¹¹ Cfr. Comunicação n.º COM (2010), da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Uma Agenda Digital para a Europa; Estratégia Europa 2020 (EE 2020).

¹² Aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 112/2012, de 31 de dezembro, e atualizada pela RCM n.º 22/2015, de 16 de abril (resultou da Agenda Digital 2015 lançada em 2010, cfr. RCM n.º 91/2010, de 19 de novembro).

¹³ Cfr. Relatório https://issuu.com/iapmei/docs/apd_relato_rio_2015/26.

¹⁴ Ano a ano, a Comissão Europeia define as prioridades económicas gerais para a União Europeia (UE) e as orientações políticas para o ano seguinte, dirigidas aos governos nacionais, contendo o Semestre Europeu, designadamente, as principais conclusões da apreciação aprofundada e os desafios associados, a avaliação dos progressos realizados em reformas estruturais e o progresso realizado na concretização da EE 2020. O PNR, atualizado anualmente, comporta a resposta dos Estados-Membros aos desafios identificados e às Recomendações Específicas por País (REP) emitidas pela Comissão, endossadas e formalmente adotadas pelo Conselho Europeu. Cfr. PNR 2016 (2016-2020); PNR 2017 (2016-2021); PNR 2018 (2016-2022) e PNR 2019 (2016-2023).

¹⁵ Inclusão, Educação, Qualificação, Especialização e Investigação, entretanto revistos pela RCM n.º 59/2021, de 14 de maio, para Educação e formação profissional, Qualificação e requalificação, Inclusão, Formação avançada e Investigação.

¹⁶ Cfr. <https://www.incode2030.gov.pt/atividades/educacao>.

- Computação: desenvolvimento de programas em ‘pensamento computacional’ para o 1.º e 2.º ciclos, em cooperação com o ME e com a Associação Nacional de Professores de Informática;
 - 1.º ciclo: desenvolvimento de experiências-piloto em educação de TIC em escolas de 1.º ciclo, municípios, com o ME, Instituições de Ensino Superior e empresas;
 - Necessidades especiais: inclusão digital para necessidades especiais na educação e na formação em serviço;
 - TIC: integração curricular das TIC em todos os tópicos da educação básica e secundária, incluindo programação, robótica e literacia digital.
23. No Relatório de progresso de 2018 da InCode.2030 referiu-se, nomeadamente, que: a disciplina de TIC foi integrada nas matrizes curriculares de 223 escolas; o desenvolvimento de recursos educativos digitais encontrava-se em fase inicial; professores dos ensinos básico e secundário participaram em ações de formação de curta duração (*e.g.* 1000 professores em trabalho colaborativo e cidadania digital, 1796 em Laboratórios de Aprendizagem e 500 em eventos de ‘Programação e Robótica no Ensino Básico’)¹⁷. Também os PNR 2018 e 2019 deram conta dos progressos alcançados com a InCode.2030¹⁸.
24. Ambicionando a convergência com a Europa no domínio digital, Portugal tem efetuado o seu percurso digital, tendo sido aprovado, recentemente, pela RCM n.º 30/2020, de 21 de abril, o Plano de Ação para a Transição Digital¹⁹ tido como o motor de transformação do país que tem como propósito acelerar a transição digital através, nomeadamente, da capacitação digital das pessoas.
25. O Plano comporta o ‘Programa de digitalização para as escolas’ (Medida 1)²⁰ considerado uma das 12 iniciativas prioritárias cujo grau de criticidade justifica a sua imediata implementação. O Programa visa contribuir para a modernização tecnológica das escolas através da disponibilização de equipamento individual, da garantia de conectividade móvel gratuita e de qualidade para alunos e professores, do acesso a recursos educativos digitais de qualidade (*e.g.* manuais escolares, cadernos de atividades, aulas interativas, testes interativos, preparação para exames) e do acesso a ferramentas de colaboração em ambientes digitais que permitam o acompanhamento à distância da sala de aula e o trabalho colaborativo *online*.
26. Perspetiva-se que a proposta concreta do Programa seja apresentada por um grupo de trabalho liderado pela área governativa da educação.

¹⁷ Cfr. Relatório de Progresso, Portugal INCoDE.2030, publicado em dezembro de 2018.

¹⁸ PNR 2018: crescimento de 53% no ano letivo de 2017/18, face ao ano anterior, nas áreas qualificadas em competências digitais de nível intermédio e superior. PNR 2019: alargamento de TIC ao 2.º e 3.º ciclos e reforço no 1.º ciclo; distribuição de licenças digitais associadas ao programa de manuais escolares; conceção de um programa de desenvolvimento de recursos educativos digitais abertos para o português, matemática e ensino experimental das ciências, numa fase inicial para o 1.º ciclo; formação de professores, em serviço; promoção e disseminação da programação, robótica e literacia digital; ID para necessidades especiais na educação; desenvolvimento de programas em ‘pensamento computacional’.

¹⁹ Assenta em três pilares específicos (Pilar I: Capacitação e inclusão digital das pessoas; Pilar II: Transformação digital do tecido empresarial; e Pilar III: Digitalização do Estado) com subpilares, um dos quais o da ‘Educação Digital’ e as suas medidas e ações resultam do exame e depuração de programas, estratégias e iniciativas do domínio digital, nacionais e europeias, quer da esfera pública quer privada. Substitui a Agenda Portugal Digital, sem prejuízo da continuação das medidas e ações em curso neste âmbito.

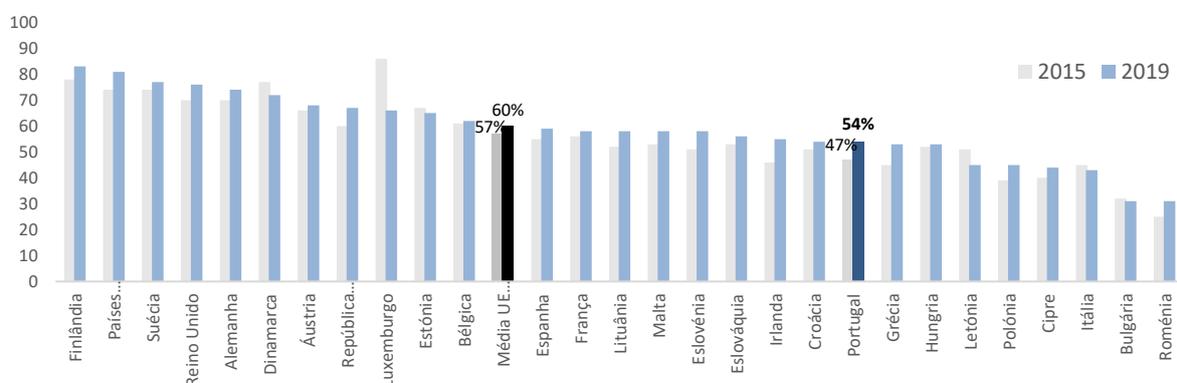
²⁰ Pilar I: Capacitação e inclusão digital das pessoas; subpilar: Educação Digital.

2.3. PONTO DE PARTIDA DIFÍCIL NO RECURSO AO ENSINO A DISTÂNCIA

Portugal apresenta défice de competências digitais e nível de escolaridade no ensino secundário abaixo da média europeia

27. Apesar dos programas, medidas e demais iniciativas que têm vindo a ser aprovados, em 2019 as competências digitais dos portugueses encontravam-se abaixo da média europeia e na vigésima posição da UE a 28 (Figura 2) e os progressos registados entre 2015 e 2019 não são relevantes em Portugal nem na generalidade dos países, condicionando a rápida adaptação ao E@D de alunos, professores e encarregados de educação.

Figura 2 - % indivíduos 25-64 anos com competências digitais básicas/mais do que básicas



Fonte: Eurostat, consultado em 26 de maio de 2021.

28. Embora, na sequência da Agenda Digital para a Europa (2010), todos os países europeus tenham apresentado estratégias para encorajar a utilização de TIC na educação, a digitalização contínua e crescente e as mudanças na própria tecnologia provocaram a rápida desatualização dessas estratégias que necessitavam da permanente revisão e renovação em resposta às novas exigências de uma educação digital de elevada qualidade na escola. Por conseguinte, o relatório da Eurydice de 2019²¹ observou, sem surpresa, que, quase uma década depois, praticamente todos os sistemas educativos ainda tinham em vigor as suas estratégias de então para a educação digital.

29. Nesse relatório e tendo como referência o ano letivo de 2018/19, a Eurydice coloca Portugal no grupo de países com práticas menos favoráveis ao desenvolvimento das competências digitais nas escolas, nomeadamente por não incluírem o quadro das competências dos professores nem testes nacionais para aferição de competências digitais dos alunos.

30. No âmbito da apreciação do PNR 2020, o Conselho Europeu recomendou a Portugal, em julho de 2020, que apoie a utilização das tecnologias digitais a fim de assegurar a igualdade de acesso

²¹ Cfr. Relatório Eurydice (2019): incide na educação digital no ano letivo 2018/19 em 43 sistemas educativos dos Estados-Membros da UE e de outros países e abrange o desenvolvimento das competências digitais através dos currículos escolares, as competências digitais específicas do professor, a avaliação das competências digitais dos alunos e a utilização da tecnologia digital na avaliação e nos exames e, ainda, as políticas de apoio às escolas nas estratégias de educação digital.

a um ensino de qualidade e de reforçar a competitividade das empresas²². Do contexto da recomendação destaca-se que:

- O défice de competências digitais mantém-se como um relevante obstáculo para Portugal;
 - Aproximadamente 6% das famílias não têm ainda acesso à Internet, o que afeta cerca de 50 000 alunos, e a cobertura da rede de telecomunicações varia muito consoante se trate de zonas urbanas ou rurais;
 - Os estudantes de famílias mais favorecidas do ponto de vista socioeconómico estão em melhores condições de fazer face aos desafios colocados pelo E@D;
 - As circunstâncias atuais exigem cursos intensivos de formação a distância e esforços para ajudar as pessoas afetadas pela exclusão digital a superar os obstáculos no acesso ao E@D.
31. Outro aspeto a considerar é o facto de, em 2019, 48% da população portuguesa entre os 25 e os 64 anos não ter concluído o ensino secundário (UE23: 18%; OCDE: 22%)²³, o que é suscetível de condicionar um melhor acompanhamento, em casa, dos educandos.

Em 10 anos, Portugal retrocedeu de 1 computador/2 alunos para apenas 1/5 alunos

32. No ano letivo 2017/18 havia apenas 1 computador ligado à Internet para 5 alunos quando, em 2008, com o Plano Tecnológico da Educação, a relação era de 1 para 2²⁴. Acresce que, em 2019, Portugal não constava entre os países europeus com estratégias de educação digital ou políticas relacionadas que comportassem o compromisso de investimento nas escolas em infraestruturas de tecnologia digital (*hardware, software, conectividade da escola, ambiente de aprendizagem digital, ferramentas e dispositivos digitais*)²⁵. Note-se que o E@D depende do acesso individual a computador, mas também de plataformas potentes de apoio ao ensino em formato *online*²⁶.
33. Ainda assim, em 2019, 81% dos agregados familiares em Portugal tinham acesso à Internet em casa (78% em banda larga), sendo este acesso mais frequente nas famílias com crianças até aos 15 anos (94,5%). A proporção de utilizadores de Internet continua a aumentar, contudo, mantém-se o distanciamento em relação à média da UE-28 (menos 12 p.p. em 2018).

²² Cfr. Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao PNR 2020 que emite o parecer sobre o Programa de Estabilidade de Portugal para 2020. As REP incidem diretamente sobre os desequilíbrios macroeconómicos identificados pela Comissão e têm em conta a necessidade de combater a pandemia e de facilitar a recuperação económica enquanto primeiro passo necessário para o ajustamento dos desequilíbrios.

²³ Cfr. OCDE (2020), Education at a Glance 2020.

²⁴ O número médio de alunos por computador com ligação à Internet era de 4,9 em 2018/19, de 5 em 2017/18, de 4,8 em 2016/17 (cfr. Recursos Tecnológicos das escolas 2018/2019, DGEEC, julho de 2020). Entre 2008 e 2011, aquela relação era de 2 e de 1,9 tendo sido distribuídos ao abrigo do Plano Tecnológico da Educação (Iniciativas e.escola, e.escolinha), em 2009, por exemplo, mais de 800 mil de computadores com ligação à Internet e serviços conexos (cfr. DGEEC Educação em Números – 2019; Tribunal de Contas, Relatório n.º 28/2010-2.ª S - Financiamento Público das e.Iniciativas). No âmbito do InCode.2030, a RCM n.º 59/2021, de 14 de maio, estabeleceu como meta para 2025, 1 aluno por computador com ligação à Internet.

²⁵ Cfr. Relatório Eurydice (2019).

²⁶ Cfr. Relatório OCDE (2021).

A experiência com o E@D era muito limitada

34. O regime de E@D em Portugal existe há muitos anos²⁷, tendo, em 2019, sido aprovada uma nova regulamentação²⁸ com regras e procedimentos relativos à organização e operacionalização do currículo, mas apenas para alunos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico dos cursos científico-humanísticos e dos cursos profissionais impossibilitados de frequentar presencialmente a escola (e.g. razões de saúde, atletas, filhos ou educandos de profissionais itinerantes).
35. A experiência no E@D era, pois, limitada e a recente regulamentação só foi aplicada, parcialmente, no ano letivo 2019/20 afetado pela pandemia. Neste quadro, o E@D tem características muito próprias e está circunscrito, não só aos alunos alvo, mas, também, porque funciona numa escola E@D²⁹ e num ambiente virtual de aprendizagem suportado por um sistema de gestão da aprendizagem específico³⁰.

3. OBSERVAÇÕES DE AUDITORIA

3.1. ANO LETIVO 2019/20: O PRIMEIRO IMPACTO

3.1.1. O ENSINO A DISTÂNCIA FOI, SEM TEMPO PARA PREPARAÇÃO, APLICADO A TODOS OS ANOS DE ESCOLARIDADE

O Ministério, as escolas e os professores, sem experiência e no espaço de um fim-de-semana, implementaram o E@D em todas as escolas e em todos os anos de escolaridade

36. A suspensão do regime de ensino presencial foi decretada numa sexta-feira (13 de março de 2020) e as atividades educativas e letivas reiniciaram, logo na segunda-feira seguinte (16 de março), em regime de E@D também designado por E@D de emergência. Tratou-se de uma ação reativa a um contexto único, nunca antes perspetivado.
37. Apenas 11 dias depois (27 de março), o ME publicou o “ROTEIRO - 8 Princípios Orientadores para a Implementação do E@D nas Escolas” (doravante Roteiro) que constituiu o instrumento de apoio às escolas na conceção e desenvolvimento dos respetivos Planos de E@D. Desde logo,

²⁷ e.g. 2009: Escola Móvel; 2010: Descentralização do E@D; 2014: Re-centralização num estabelecimento de ensino.

²⁸ Cfr. Portaria n.º 359/2019, de 8 de outubro, que procede à regulamentação da modalidade de E@D prevista no Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, com efeitos no ano letivo 2019/20 (5.º ao 8.º, 10.º e 11.º anos de escolaridade e 1.º e 2.º anos do ciclo de formação) e no ano letivo 2020/21 (9.º e 12.º anos de escolaridade e 3.º ano do ciclo de formação). Antes, a Portaria n.º 69/2019, de 26 de fevereiro, procedeu à regulamentação das modalidades educativas de ensino individual e de ensino doméstico. Do regime, salienta-se, designadamente: foi concebido de raiz para o ensino e a aprendizagem em ambientes virtuais; prevista uma escola especializada para o desenvolvimento de recursos educativos digitais e práticas pedagógicas para o E@D; prevista a afetação de professores e formadores especializados; previstos professores-tutores para assegurar a concretização personalizada do disposto no modelo pedagógico.

²⁹ Escola E@D designada por despacho do membro do Governo responsável pela área da educação para assegurar as ofertas educativas e formativas abrangidas pelo E@D (atualmente, o E@D encontra-se centrado numa escola especializada, a Escola Secundária de Fonseca Benevides).

³⁰ Sistema computacional, disponível na Internet, para suporte de atividades, mediadas pelas TIC, que permite múltiplos meios, linguagens e recursos, apresentar informação organizada, desenvolver interações entre os intervenientes, na construção de ambientes virtuais de aprendizagem, possibilitando a progressão no currículo com sucesso.

enfrentaram-se relevantes desafios com o E@D a abranger todas as escolas e todos os alunos até ao 12.º ano, num total de quase 1,2 milhões.

| O E@D exigiu grande esforço dos envolvidos, mas revelou meios inovadores para o ensino

38. Ainda que as escolas não tivessem experiência em E@D, atribuiu-se-lhes, em emergência, a incumbência de desenvolver os seus Planos de E@D e de encontrar as respostas mais adequadas e potenciadoras do sucesso educativo dos alunos. Para o efeito, relevava o envolvimento da comunidade educativa na procura do plano mais adequado à escola, contendo um modelo de E@D com: i) a mancha horária semanal a cumprir pelos alunos (fixa ou flexível); ii) as equipas pedagógicas/conselhos de turma para conceber o plano de trabalho dos alunos; iii) modos de trabalho a distância, recorrendo com ponderação às sessões síncronas.
39. Na liderança destacou-se o diretor de turma a desempenhar uma função central ao nível da articulação entre professores e alunos, organizando o trabalho semanalmente, centralizando a distribuição de tarefas aos alunos e garantindo o contacto com os pais/encarregados de educação.
40. Por força das circunstâncias, procedeu-se à transição brusca de um ensino presencial, baseado na figura do professor mobilizador de conteúdos em sala de aula, para um ensino mais exigente quanto ao estudo autónomo e com impacto relevante nos alunos sem hábitos de trabalho autónomo³¹.
41. Pela falta de experiência, professores e alunos tenderam a utilizar o E@D nos mesmos moldes do ensino presencial, com agravamento das dificuldades que já existiam neste regime a que acresceu uma sobrecarga de trabalho em todos os intervenientes, incluindo encarregados de educação, e um subaproveitamento das potencialidades do E@D, como referiram a ANDAEP e/ou a CONFAP³².
42. De todo o modo, abriu-se uma oportunidade de, com o E@D, se implementarem novas formas de ensino e de não se perder a inovação patente nos documentos orientadores do ME, o que contribuirá para melhorar o ensino, como a DGEstE sublinhou³³.
43. De acordo com o relatório da OCDE, todos os países (33 no total) foram levados, pela necessidade, a implementar o E@D deparando-se com dificuldades semelhantes. Também salienta a oportunidade de não se retornar ao *status quo*, de se estabelecer uma infraestrutura para a aprendizagem *online* e remota e de se continuar a desenvolver a capacidade de os alunos aprenderem e os professores ensinarem nesse formato³⁴.

³¹ Note-se a preocupação em matéria de autonomia que as orientações contidas no Roteiro refletem, designadamente: recorrer com ponderação às sessões síncronas (ponto 3.3); orientação educativa dos alunos: como autorregular o seu trabalho (ponto 3.3); metodologias destinadas a fomentar a autorreflexão e o trabalho autónomo (ponto 5.1); metodologias que promovam um papel ativo dos alunos na procura de novas aprendizagens (ponto 5.2); atribuição de funções específicas aos alunos: consultores digitais e delegados de turma (ponto 7.4).

³² Cfr. ANDAEP, reunião em 28/9/2020 e CONFAP, reunião em 29/9/2020

³³ Cfr. Reunião DGEstE, em 24/9/2020.

³⁴ Cfr. Relatório OCDE (2021).

3.1.2. A RESPOSTA FOI RÁPIDA E ARTICULADA PARA ASSEGURAR A CONTINUIDADE DO ANO LETIVO

A continuidade do ano letivo foi favorecida com iniciativas e ações articuladas das escolas, dos serviços centrais de educação e da sociedade, em geral

44. A implementação e o acompanhamento do E@D foram efetuados através, designadamente, de ações articuladas das estruturas do ME seguintes:

- **Escolas** – elaboração e execução de Planos de E@D;
- **DGE** – apoio às escolas através de orientações e de guias de boas práticas, de uma página eletrónica de “**Apoio às Escolas**” e de uma página nas redes sociais, em articulação com a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional, I.P. (ANQEP);
- **DGEstE** – informações e orientações direcionadas às escolas e acompanhamento e avaliação no terreno (*e.g.* contacto dos delegados regionais com diretores de escola, representantes das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais e delegados de saúde)³⁵;
- **DGEEC** – coordenação do Relatório “*Estamos on com as escolas – conhecer para apoiar*” (doravante Relatório da DGEEC) que, através de questionários dirigidos às escolas, em três momentos diferentes (abril, maio e junho de 2020), mostrou a evolução do E@D e do apoio aos alunos e identificou necessidades e constrangimentos, contribuindo para a adequação das políticas e da ação dos serviços educativos;
- **IGEC** – reforço de intervenção no domínio da avaliação das aprendizagens dos alunos do ensino secundário e da organização do ano letivo³⁶.

45. Para apoiar o trabalho dos professores com os alunos, sobretudo os que tinham dificuldade em aceder a conteúdos por meios digitais, foi desenvolvida a iniciativa *#EstudoEmCasa*, uma parceria entre a Rádio Televisão Portuguesa, S.A. (RTP) e o ME com apoio da Fundação Calouste Gulbenkian (FGC). Foi desenhado e gravado em formato televisivo um conjunto de aulas adequadas às diferentes áreas disciplinares do ensino básico, com emissões em canal aberto logo a partir de 20 de abril de 2020³⁷.

46. Das medidas de acompanhamento do E@D, destacam-se³⁸ as seguintes:

- “**Gabinete de crise**” – com reuniões, inicialmente diárias, com o Secretário de Estado Adjunto da Educação, a DGE, a DGEstE e a ANQEP para efetuar o ponto de situação e definir prioridades com o acompanhamento às escolas no centro das principais preocupações;

³⁵ Cfr. Reunião DGEstE, em 24/9/2020. Aos delegados regionais cabe prestar apoio a toda a rede escolar (*e.g.*: apoio jurídico; apoio a alunos, em particular com necessidades especiais; ação social escolar).

³⁶ Cfr. IGEC, ofício S/o8668/GIG/20, de 29/12/2020.

³⁷ Foi também criada uma página eletrónica com os conteúdos educativos em permanência e um endereço de correio eletrónico (estudoemcasa@dge.mec.pt) para esclarecer questões pedagógicas, divulgado o Roteiro “9 Princípios orientadores para acompanhamento dos alunos que recorrem ao *#EstudoEmCasa*” junto de alunos, famílias e escolas, e estabelecida ligação com os CTT e o Corpo Nacional de Escutas para fazer chegar aos alunos documentos e propostas de trabalho das escolas e a sua devolução aos professores (cfr. Relatório da DGEEC; Reunião DGEstE, em 21/09/2020).

³⁸ Cfr. Comunicado do Governo, de 23/03/2020; DGE, reunião em 23/09/2020 e DGEstE, reunião em 24/09/2020.

- **Brigada de apoio “Estamos on com as escolas”** – composta por mais de uma centena de professores em equipas de proximidade das escolas, em articulação com os serviços centrais e regionais do ME, para apoio especializado e suprir as maiores dificuldades com o E@D;
- **“Plataforma estamos ON – Apoio aos Diretores”** – para dar resposta célere (até 48 horas) às dúvidas colocadas pelas escolas;
- Página eletrónica de **“Apoio às Escolas”** – com recursos de apoio às aprendizagens e à gestão escolar a alunos, professores, diretores, encarregados de educação e restante comunidade escolar;
- **Canal no Youtube** para partilha de aulas e iniciativas educativas, **FAQ’s** para esclarecimento de dúvidas e uma página no *Facebook* **“Apoio Escolas”** para consulta de informação e partilha de documentos e estratégias de trabalho com os alunos.

*Em sede de contraditório, a DGEstE destaca ainda outras iniciativas, designadamente, ciclos de *webinars*, ações de formação, roteiros e orientações diversas.*

47. As medidas mais utilizadas pelas escolas foram a página eletrónica de “Apoio às Escolas” e a Brigada de apoio “*Estamos on com as escolas*”³⁹.

48. Intervieram também muitas outras entidades, tais como:

- **Autarquias Locais** – aquisição de meios digitais para alunos, acesso a pontos de rede nas suas instalações para assistência às aulas síncronas, entrega de material pedagógico aos alunos sem acesso a aulas a distância, transporte de alunos do ensino secundário no regresso ao ensino presencial e testes à COVID-19 aos funcionários das escolas;

Em sede de contraditório, o ME refere que “(...) no âmbito das competências próprias e delegadas das autarquias locais no domínio da educação foram entregues às escolas, para distribuição a alunos, milhares de computadores ao longo do ano letivo 2019/2020, devendo estes serem considerados como resposta concreta às necessidades decorrentes da pandemia da Covid 19”.

- **Forças Armadas e de Segurança** – entrega de material de proteção e desinfeção pelo Exército e entrega aos alunos de meios digitais e de material pedagógico (e.g. fichas de trabalho) pela Guarda Nacional Republicana e pela Polícia de Segurança Pública;
- **Particulares e empresas** – oferta de meios digitais a alunos com dificuldades económicas;
- **Associações e confederações**, nomeadamente a ANDAEP, a CONFAP e associações de Pais – colaboração na identificação de riscos e veiculando propostas de soluções.

³⁹ Cfr. Resposta ao questionário dirigido às escolas.

3.1.3. FALTARAM MEIOS DIGITAIS A ALUNOS E PROFESSORES

| As escolas organizaram-se para mitigar as dificuldades com meios digitais

49. Tendo em conta o determinado no Roteiro no que respeita aos meios digitais, cada escola organizou-se para a nova realidade para:

- Encontrar os meios digitais que auxiliam o E@D sem inundar os alunos de múltiplas soluções de comunicação e criar uma equipa de apoio para organizar os meios, dar orientações e capacitar os professores sobre soluções de comunicação;
- Recorrer aos meios digitais já utilizados anteriormente por professores e alunos, e com os quais estavam familiarizados, rentabilizando-os (*e.g. e-mail*, programa de gestão de alunos, blogues);
- Disponibilizar apoio técnico e pedagógico aos professores, tendo em vista a utilização dos meios digitais e criar uma equipa de apoio tecnológico e pedagógico para organizar os meios e apoiar de forma personalizada os professores;
- Capacitar os professores para a utilização dos meios digitais selecionados e incentivar a partilha de práticas entre professores.

50. Ora, foi já em pleno E@D de emergência que várias escolas verificaram que os dados recolhidos sobre os meios digitais dos alunos, aquando das matrículas, eram pouco detalhados e sem correspondência à realidade, pelo que realizaram o levantamento das situações de carência, através de inquérito dos professores aos encarregados de educação complementado por contactos telefónicos. As escolas também foram tendo conhecimento das necessidades dos professores em meios digitais⁴⁰.

51. Note-se que o *#EstudoEmCasa*, especialmente orientado para os alunos do ensino básico com dificuldade em aceder a conteúdos por meios digitais, não substituiu as ofertas que as escolas disponibilizaram, sendo, antes, um recurso complementar de apoio à aprendizagem a potenciar de acordo com a orientação das escolas. De todo o modo, ao longo do tempo, as escolas reportaram que o número de alunos com acesso exclusivamente a este formato decaiu de forma muito significativa, sinalizando a crescente disponibilização de meios digitais e de outras alternativas entretanto encontradas pela escola⁴¹.

52. Neste contexto, nos pontos seguintes apresenta-se uma panorâmica sobre os meios digitais das escolas, em particular, dos professores e alunos, e dos agregados familiares.

⁴⁰ Cfr. ANDAEP, reunião em 28/9/2020.

⁴¹ Entre as estratégias adotadas salientam-se: atividades a realizar pelos alunos; contacto regular com o professor-mentor; acompanhamento pela Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva, contacto regular com a turma de origem dos alunos (cfr. Relatório da DGEEC).

As escolas confrontaram-se com computadores obsoletos, sem ligação apropriada à Internet e sem utilização generalizada de plataformas digitais, mas o Governo só autorizou a aquisição já no final do ano letivo

53. As escolas confrontaram-se com dificuldades, designadamente⁴²:

- Computadores obsoletos e cedência aos alunos de alguns com mais de 15 anos;
- Dificuldades de cariz administrativo e financeiro que obstaram à aquisição de acessórios⁴³ (*e.g.* microfones e câmaras) para os computadores obsoletos cedidos aos alunos;
- Cerca de metade das escolas não utilizava plataformas digitais⁴⁴;
- Várias escolas não dispunham de largura de banda suficiente para garantir o E@D, cumulativamente com o funcionamento em regime de teletrabalho dos serviços administrativos e dos órgãos de gestão.

54. Porém, apenas em 16 de julho de 2020, e, portanto, sem impacto no ano letivo 2019/20, é que o Governo autorizou a realização da despesa para a aquisição de computadores, conectividade e serviços conexos a disponibilizar às escolas⁴⁵.

Os professores, sobrecarregados e com dificuldades na comunicação através de meios digitais, foram aperfeiçoando os procedimentos no E@D⁴⁶

55. A organização do trabalho em contexto virtual processou-se com o esforço dos professores na adaptação ao formato e aos diversos meios disponibilizados, a exigir nova capacitação e preparação de materiais, mas também no apoio e contactos “*ad hoc*” com alunos e encarregados de educação, recomendando atividades, revendo trabalhos e esclarecendo dúvidas por vezes sem horários definidos. Além disso, ainda se dedicaram à aplicação de procedimentos administrativos/gestão de reorganização das aulas e de higiene e segurança.

56. Para o efeito, os professores recorreram a uma panóplia de recursos (*e.g.* manuais físicos e virtuais; propostas de editoras *online*; recursos partilhados na Internet, construídos individual e coletivamente; *#EstudoEmCasa*) e as estratégias de comunicação com os alunos também foram diversificadas (*e.g.* correio eletrónico; WhatsApp; SMS; plataforma de aprendizagem; sistema de videoconferência; PowerPoint com som).

57. Se, no início, se privilegiaram as atividades assíncronas com o contacto individual com cada aluno, sobretudo, no 1º ciclo do ensino básico, e a comunicação por meios digitais era maior quanto mais elevado o nível de ensino, com o tempo esta expandiu-se a todos os níveis, as atividades letivas síncronas [via plataformas e videoconferência] passaram a ter maior expressão e cresceu a percentagem de escolas com contacto, por esta via, com os alunos em contexto de

⁴² Cfr. ANDAEP, reunião em 28/9/2020.

⁴³ Designadamente com verbas para encargos de funcionamento, como solicitado por algumas escolas.

⁴⁴ A DGE não precisou o número de escolas sem plataforma digital (cfr. Reunião DGE, em 23/9/2020).

⁴⁵ Cfr. RCM n.º 53-E/2020, de 20 de julho (produz efeitos à data da sua aprovação, em 16 de julho).

⁴⁶ Cfr. Relatório da DGEEC; ANDAEP, reunião em 28/9/2020; resposta ao questionário efetuado às escolas; Relatório OCDE (2021).

turma. De notar que a maioria das escolas também programou trabalho com os alunos sem acesso a computadores e Internet, além dos conteúdos televisivos do *#EstudoEmCasa*.

58. No entanto, a comunicação por meios digitais veio a constituir-se como uma dificuldade acrescida dos professores de que se destaca:

- Utilização de meios digitais próprios para lecionar a distância que são partilhados com elementos do agregado familiar, em teletrabalho, e/ou com educandos em E@D⁴⁷;
- Deficiente ligação à Internet devido à localização da área de residência ou às condições precárias do alojamento, quando deslocados⁴⁸;
- Pagamento das despesas com dados móveis para lecionar a distância.

As escolas organizaram-se para mitigar as dificuldades com competências digitais e pedagogia aplicada ao E@D, mas a formação de professores manteve-se crítica

59. Foi grande o esforço dos professores na adaptação aos novos conceitos pedagógicos e modelos de ensino, quando não estavam, muitas vezes, preparados para tal, como reconheceu a OCDE⁴⁹. De facto, no ano letivo 2019/20, havia professores com dificuldade no E@D através de plataformas digitais (*e.g.* múltiplas plataformas), o que limitou a sua utilização em algumas escolas⁵⁰.

60. No entanto, face às necessidades críticas de formação em meios digitais e pedagogia aplicada ao E@D, as escolas elaboraram guiões/tutoriais/*workshops* e recorreram ao apoio dos responsáveis pela área da informática e à criação de equipas pedagógicas para mitigar as insuficiências evidenciadas⁵¹.

61. Também a Universidade Aberta realizou o curso de formação ‘Docência Digital em Rede’, com mais de três mil formandos em duas edições (duração de 25 horas) e cobrindo 85% das escolas⁵².

62. Mesmo assim, muitos foram os professores sem formação até ao final do ano letivo 2019/20. Contudo, as escolas em que a formação a distância não foi generalizada providenciaram à maioria das turmas, designadamente, apoio colaborativo no seio das equipas educativas, sendo residual a percentagem de escolas que não ofereceu apoio facilitador da implementação de E@D⁵³.

⁴⁷ Várias escolas reportaram que foram os professores que tiveram mais carências (*e.g.* AE de Setúbal: os professores, muitos deslocados, foram mais afetados pela falta de equipamentos que os alunos).

⁴⁸ *e.g.* AE do Algarve: professores deslocados alojados em quartos e parques de campismo (défice na oferta de arrendamentos), muitas vezes sem ligação à Internet.

⁴⁹ Cfr. Relatório OCDE (2020).

⁵⁰ Cfr. ANDAEP, reunião em 28/9/2020.

⁵¹ Cfr. resposta ao questionário efetuado às escolas e Reunião DGE, em 23/9/2020.

⁵² Curso acreditado pelo Conselho Científico-Pedagógico para a Formação Contínua de Professores que abrangeu 688 dos 811 AE/ENA. A formação fornecida foi gratuita, exceto quanto à emissão de certificado que, quando solicitado, foi pago pela DGE, totalizando, até ao início de março de 2021, 72 mil euros (decorre o pagamento com a emissão de certificados, da 2ª edição) (cfr. DGE, reunião em 23/9/2020; *e-mail* de 15/1/2021, de 8/02/2021, e de 2/03/2021).

⁵³ Cfr. Relatório da DGEEC.

O E@D gerou pressão sobre as famílias e, apesar dos apoios em meios digitais, subsistiram alunos “desligados”⁵⁴

63. A súbita mudança para o E@D representou uma pressão sobre os pais/encarregados de educação já que os meios digitais disponíveis nos agregados familiares passaram a ter de satisfazer as suas necessidades de trabalho, muitos em teletrabalho, e as dos alunos.
64. Embora a maioria dos alunos possuísse meios digitais (próprios ou do agregado familiar), foi necessário encontrá-los para alguns⁵⁵, o que foi acontecendo através das escolas, autarquias locais, associações ou entidades privadas⁵⁶. Mas, mesmo assim, subsistiram alunos sem participarem no E@D devido, principalmente, ao facto de não possuírem os meios apropriados (vulgo, alunos “desligados”)⁵⁷.
65. Aliás, a falta de meios digitais dos alunos encabeçou a lista de principais dificuldades sentidas pelos professores que, por essa razão, não interagem, em média, com dois alunos por turma. De notar que o nível socioeconómico dos alunos foi um fator explicativo para a sua menor participação e menor cumprimento de atividades apresentado pelos professores⁵⁸. A este propósito, sublinha-se que a OCDE, em setembro de 2020, alertou para o risco de insucesso escolar dos alunos de grupos mais desfavorecidos que não têm equipamento apropriado⁵⁹.

3.1.4. O ENSINO A DISTÂNCIA INTEGRA RISCOS RELEVANTES SOBRETUDO PARA OS ALUNOS COM MAIORES FRAGILIDADES

Alunos em maior risco no E@D: mais novos, a finalizar ciclos escolares, com necessidades especiais e em situação de risco

66. As escolas tiveram a preocupação sistemática de providenciar aos alunos *feedback* sobre o trabalho desenvolvido no E@D e de proporcionar aos encarregados de educação informação sobre o trabalho dos alunos, sobretudo os do 1º ciclo com menos autonomia e com acompanhamento mais intenso das famílias, como revela o Relatório da DGEEC.
67. No entanto, além do impacto negativo nos alunos com dificuldades de acesso a meios digitais, o E@D também constituiu um risco para os alunos seguintes⁶⁰:
- Mais novos, por terem menos aptidão para trabalho autónomo (*e.g.* numa aula *online*, os

⁵⁴ Cfr. ANDAEP, reunião em 28/9/2020, e resposta ao questionário efetuado às escolas.

⁵⁵ Incluindo alunos do ensino profissional para exames e obtenção de certificação.

⁵⁶ Municípios, Juntas de Freguesia, sociedade civil (empresas e pais). Mas, apesar do esforço, nem sempre foram supridas, a tempo, as necessidades no ano letivo 2019/20 (*e.g.* na região do Algarve 11 AE/ENA receberam 200 *tablets* em setembro de 2020).

⁵⁷ Os meios digitais subdividem-se, consoante a carência, em: sem ponto de acesso à rede; sem computador nem telemóvel; só com telemóvel; só com telemóvel dos familiares.

⁵⁸ Cfr. Audição Parlamentar (Prof.^a Maria Assunção Flores Fernandes, do Departamento de Estudos Curriculares e Tecnologia Educativa do Instituto da Educação, da Universidade do Minho, com referência, respetivamente, aos Estudos “Ensino e Avaliação em Tempos de Pandemia: Um estudo com professores dos ensinos básico e secundário em Portugal” (Flores, Machado, Alves & Vieira, 2020) e “Novos Contextos, Novas Exigências e a Experiência Docente em Tempos de COVID-19.” (Flores, Barros, Veiga Simão, Pereira, Gago, Fernandes, Ferreira & Costa, 2020)).

⁵⁹ Cfr. Relatório OCDE (2020).

⁶⁰ Cfr. Reuniões DGEstE, em 24/9/2020, ANDAEP, em 28/9/2020 e CONFAP, em 29/9/2020 e Relatório da DGEEC.

alunos do 1.º e 2.º anos estão atentos entre cinco a dez minutos, os do 3.º ao 5.º ano até 15 minutos e a partir do 6.º ano uma aula completa mas nunca uma sucessão de aulas⁶¹;

- Em anos terminais de ciclo, face à necessidade de revisão/recuperação das aprendizagens;
- Com necessidades especiais, para os quais o ensino presencial também tem uma componente terapêutica. Para dirimir essa dificuldade, o apoio presencial e na modalidade a distância foi aumentando ao longo do tempo e quase 12 mil alunos foram acompanhados pelos Centros de Apoio às Aprendizagens, com um máximo de 203 alunos em 40 escolas no final do 3.º período do ano letivo 2019/20, em resultado das orientações do ME e do reconhecimento dessa necessidade pelas escolas⁶²;
- Em situação de risco, embora se tenha mantido o acompanhamento específico⁶³, articulado entre as escolas e a Comissão Nacional de Promoção dos Direitos e Proteção das Crianças e Jovens⁶⁴, e a escola tenha providenciado os meios e condições de segurança para a frequência de atividades letivas em regime presencial e/ou E@D.

68. Neste contexto, sublinha-se que foram produzidas orientações e disponibilizados materiais para apoiar alunos, pais e professores na modalidade de E@D relacionados, designadamente, com: educação inclusiva; ensino bilingue de alunos surdos; ajudar as crianças a lidar com o stress; lidar com a situação de isolamento; explicar à criança as medidas de distanciamento social e isolamento; manter atividades de E@D; famílias em isolamento durante a pandemia (Kit Pais) / atividades para crianças e adolescentes; estudar em tempo de pandemia (guia para pais e cuidadores)⁶⁵.

69. Contudo, apesar dos esforços desenvolvidos, estimam-se em cerca de 20 mil os alunos com os quais não foi possível contactar ao longo do período de encerramento das escolas, pertencentes a grupos mais vulneráveis, mais desfavorecidos economicamente, menos motivados, já com dificuldades de aprendizagem, com insucesso e em risco de abandono⁶⁶.

Em sede de contraditório, a DGEstE refere que *“As escolas não encerraram. Os alunos estiveram em regime não presencial. (...) Existiram sempre equipas de pessoas a trabalhar nas escolas e tivemos sempre uma rede de escolas de acolhimento”*.

⁶¹ Cfr. Jornal o Público, de 1 de fevereiro de 2021. Também o Relatório da OCDE (2021) refere que o E@D exige mais autonomia, capacidade de aprendizagem independente e acompanhamento automático e que importa desenvolver essas capacidades essenciais em todos os alunos.

⁶² Cfr. Relatório da DGEEC. Em resposta ao questionário lançado, a generalidade das escolas referiu que foram disponibilizados serviços especializados presenciais e a distância. Por seu lado, a CONFAP, em 29/09/2020, referiu ter proposto o atendimento presencial por marcação, que não aconteceu, e que as condições para a não interrupção do ensino presencial poderiam ter sido melhoradas pelo envolvimento das autarquias.

⁶³ Cfr. Decreto-Lei n.º 14-G/2020 (artigo 9.º-A).

⁶⁴ De forma a organizar dinâmicas de acolhimento e de trabalho escolar, através da Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva, proporcionando-lhes as condições que permitam promover a sua segurança, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral.

⁶⁵ Cfr. Relatório da DGEEC.

⁶⁶ Cfr. Prof.ª Maria Emília Brederode Santos, Presidente do CNE (Audição Parlamentar).

Risco de desigualdade

70. Os especialistas têm alertado para o facto de o E@D acentuar as diferenças no processo de aprendizagem, designadamente:

- Quando se transfere a sala de aula para o seio familiar, os processos de aprendizagem ficam mais desiguais e dependentes dos contextos familiares; tais desigualdades tendem a agravar-se na combinação com outras, como as de género e de etnia⁶⁷;
- Muitos alunos permaneceram excluídos quando as suas escolas fecharam, principalmente os de grupos mais marginalizados, sem acesso a recursos de aprendizagem digital ou sem apoio ou motivação para aprender autonomamente⁶⁸;
- A perda de aprendizagens não afetará de modo igual os alunos, mas irá ampliar e acelerar ainda mais a desigualdade social nas oportunidades de aprendizagem⁶⁹.

Risco de falta de assiduidade

71. Um dos riscos imediatos do E@D é a falta de assiduidade a qual está ligada ao abandono escolar, sendo o seu conhecimento da maior relevância quando Portugal se situa acima da média da OCDE quanto a alunos que não terminam a escolaridade obrigatória nos anos previstos e quanto a alunos que não concluíram o ensino secundário, passados dois anos do previsto, e deixaram de estar envolvidos no processo educativo⁷⁰.

72. Porém, a assiduidade no ano letivo 2019/20 não é conhecida, nem a sua evolução e comparação com anos anteriores. Segundo a DGEEC, tal sistematização e análise exige um nível de complexidade que não é possível desenvolver em tempo útil⁷¹, ao passo que as escolas referiram que, na generalidade, não houve mais abandono escolar resultante do E@D⁷².

73. Ainda assim, constata-se que as limitações como a inexistência de indicadores para medir o abandono escolar já antes identificadas pelo Tribunal de Contas⁷³ não foram, entretanto, superadas.

⁶⁷ Cfr. Professora Susana da Cruz Martins, “*Esta educação não é para todos*” in Público (27/06/2020); European Centre for Development of Vocation Training: “*Digital gap during COVID-19 for VET learners at risk in Europe*”, de 4 de junho de 2020.

⁶⁸ Cfr. Relatório OCDE (2021).

⁶⁹ Cfr. Relatório OCDE (2021).

⁷⁰ Cfr. OCDE (2020), Education at a Glance 2020; Unesco (2020), Educational, Scientific and Cultural Organization: “*Education in a post-COVID world: nine ideas for public action*” da Comissão Internacional sobre os Futuros da Educação.

⁷¹ Cfr. DGEEC, e-mail de 26/01/2021. Quanto à taxa de participação no E@D, a DGEEC assinala que a maioria dos alunos acompanhou as atividades de forma regular, logo a partir do final no 2º período, sendo a taxa bastante superior no caso do ensino secundário (cfr. Relatório da DGEEC).

⁷² Cfr. ANDAEP, reunião em 28/9/2020 e resposta ao questionário efetuado às escolas (e.g. num AE/ENA do Algarve existiram dois casos em 2019/20, sem identificação concreta de causa, mas de alunos que atingiram a maioria).

⁷³ Cfr. Relatório de Auditoria n.º 10/2020 – *Auditoria ao Abandono Escolar Precoce*, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel10-2020-2s.pdf>.

Risco de perda de aprendizagens

74. O risco sinalizado como mais significativo do E@D é a perda de aprendizagens. Sobre o impacto dessa perda decorrente da suspensão total ou parcial do regime presencial, a OCDE conclui que, designadamente, o encerramento das escolas levou a perdas nas aprendizagens que não serão facilmente compensadas, mesmo que as escolas voltem rapidamente aos níveis de desempenho anteriores⁷⁴. Esta perda terá um impacto de longo prazo no rendimento, porquanto:

- Pessoas com menos qualificações serão menos produtivas, menos capazes de participar em atividades económicas e sociais e mais propensas a receber transferências sociais⁷⁵;
- Existe um prejuízo para os futuros rendimentos profissionais dos alunos⁷⁶. Os economistas Eric Hanushek e Ludger Woessmann estimaram que os alunos afetados pelo encerramento das escolas poderiam esperar uma redução de 3% do seu rendimento ao longo da vida por cada três meses de efetiva perda de aprendizagens⁷⁷. Em Portugal, estima-se que só o encerramento das escolas em 2020 possa causar uma perda de mais de 212 mil milhões de euros de PIB no século⁷⁸.

75. Porém, é de notar que, segundo as escolas, os programas escolares foram, na sua maioria, cumpridos⁷⁹. No mesmo sentido aponta o Relatório da DGEEC que mostra que, desde o final do 2º período, se verificou a capacidade das escolas em converter as suas atividades presenciais em E@D progressivamente organizado e planeado⁸⁰.

76. Já o Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) refere que existe a “*convicção de que o processo de ensino e de aprendizagem [nos três últimos meses do ano letivo 2019/2020], se confrontou com situações desconhecidas e inovadoras que poderão ter causado algumas disparidades entre os alunos de diferentes escolas no acesso ao currículo e no desenvolvimento das suas aprendizagens*”⁸¹.

Risco de disrupção no processo avaliativo: as avaliações do ano letivo 2019/20 não têm comparabilidade com os anos precedentes

77. Com a generalização do E@D, as classificações a atribuir em cada disciplina tiveram por referência o conjunto das aprendizagens realizadas até ao final do ano letivo, tanto no âmbito do Plano de E@D, no ensino básico geral, em cursos artísticos e especializados e outras ofertas formativas e educativas, como, independentemente da modalidade utilizada, no ensino

⁷⁴ Cfr. Relatório OCDE (2020): “*The economic impacts of learning losses*”.

⁷⁵ OCDE (2021).

⁷⁶ Cfr. Relatório OCDE (2020), “*The economic impacts of learning losses*”.

⁷⁷ OCDE (2021).

⁷⁸ Cfr. Relatório OCDE (2020): “*The Economic Impacts of Learning Losses*”; artigo “*Os custos reais do encerramento das escolas e o que se pode fazer para os enfrentar*”, publicado em 29/09/2020; Carvalho, B. P., Freitas, P., Herdade, M., Peralta, S. e Reis, A. B. (2021): “*Aprendizagens perdidas devido à pandemia: Uma proposta de recuperação (2021)*”.

⁷⁹ Cfr. resposta ao questionário efetuado às escolas.

⁸⁰ O E@D não abrangeu sempre todas as disciplinas, mas o alargamento é visível na comparação das três fases de inquirição do Relatório, sendo que, em junho, em 90% das escolas o E@D envolvia todas as turmas/disciplinas.

⁸¹ Cfr. IAVE (2021): “*Estudo Diagnóstico das Aprendizagens – Apresentação de Resultados*” – consolidado em 30/03/2021.

secundário, sem prejuízo do juízo globalizante sobre as aprendizagens desenvolvidas pelos alunos⁸².

78. Consequentemente, para a avaliação e conclusão dos ensinos básico e secundário foi apenas considerada a avaliação interna, sendo dispensada a generalidade das provas e exames para prosseguimento de estudos e canceladas as provas de avaliação externa. Os alunos realizaram exames finais nacionais apenas nas disciplinas eleitas como provas de ingresso para efeitos de acesso ao ensino superior⁸³.
79. As escolas também proporcionaram aos alunos uma apreciação qualitativa sobre o trabalho que realizaram (e, em alguns casos, também aos encarregados de educação) e muitas referiram o recurso a ferramentas como *Teams* e *Classroom* e outras a videoconferências, correio eletrónico e aplicativos de mensagens para telemóveis⁸⁴.
80. Essas alterações perturbaram a dinâmica do regime presencial com foco na avaliação formal, por via de testes, para o progresso académico e acesso ao ensino superior. Os exames que subsistiram foram adaptados às circunstâncias, com maior número de perguntas de opção, possibilitando mais alternativas de avaliação de acordo com a aquisição de conhecimentos de cada aluno⁸⁵.
81. Segundo a OCDE⁸⁶, Portugal foi um dos 10 países que ajustaram os conteúdos dos exames na sequência da pandemia, e as dificuldades na avaliação dos alunos, incluindo exames, foram maiores nos países que utilizavam um leque menor de modalidades de avaliação antes de 2020.
82. Os resultados da avaliação, designadamente externa, em 2019/20, não são, por isso, comparáveis com os de anos anteriores, face aos critérios e adaptações adotados, como refere a DGE⁸⁷.
83. Salienta-se que, neste contexto, a IGEC reforçou a sua intervenção no domínio da avaliação e das aprendizagens dos alunos no ensino secundário através da ação de 'Avaliação Pedagógica no Ensino Secundário - Acompanhamento do Trabalho das Escolas' com o objetivo de garantir a todos os alunos o direito à avaliação, conhecer as práticas de avaliação em E@D e contribuir para o processo de avaliação de aprendizagens no quadro dos constrangimentos associados à pandemia. Em resultado, foram apontados aspetos positivos⁸⁸ e a melhorar nas práticas de avaliação e identificada a concentração de classificações muito elevadas em algumas disciplinas⁸⁹.

⁸² Cfr. Decreto-Lei n.º 14-G/2020 (artigos 6.º e 8.º).

⁸³ Provas canceladas: provas de aferição, dos 2.º, 5.º e 8.º anos; provas finais do ensino básico (9.º ano); provas finais do ensino básico, a nível de escola; exames finais nacionais de alunos internos, para aprovação de disciplinas e conclusão do ensino secundário. Realização de provas de equivalência à frequência para conclusão dos ensinos básico e secundário para alunos autopropostos, incluindo na modalidade de ensino individual e doméstico, e de exames para melhoria de nota no secundário, relevando o seu resultado apenas como classificação de prova de ingresso.

⁸⁴ Cfr. Relatório da DGEEC.

⁸⁵ Cfr. CONFAP, reunião em 29/9/2020.

⁸⁶ Cfr. Relatório OCDE (2021).

⁸⁷ DGE, *e-mail* de 15/1/2021.

⁸⁸ Procedimentos organizacionais propícios ao E@D; formação interna e equipas de apoio aos docentes na utilização de ferramentas digitais; respostas aos alunos que não dispunham de recursos digitais.

⁸⁹ Cfr. ofício da IGEC, GIG/2020, 02.04, de 29 de dezembro.

3.2. ANO LETIVO 2020/21: INSTABILIDADE, RISCOS E RESPOSTAS

3.2.1. COMPLEMENTARIDADE COM O ANO TRANSATO E NOVAS MEDIDAS NA ADAPTAÇÃO DO ANO LETIVO À PANDEMIA

O ano letivo 2020/21 foi preparado para funcionar em 3 regimes (presencial, E@D e misto) e foram adotadas novas medidas para melhorar a resposta à pandemia

84. O ano letivo 2020/21 iniciou-se em setembro, ainda com a pandemia da COVID-19 ativa, tendo sido estabelecidas medidas e orientações excecionais e temporárias para a respetiva organização⁹⁰, bem como orientações para o controlo da transmissão da Covid-19⁹¹ para garantir a retoma das atividades educativas e letivas, em condições de segurança para toda a comunidade educativa.
85. Os regimes presencial, E@D e misto consideraram-se regimes do processo de ensino e aprendizagem, com o presencial a constituir-se como o regime regra. Determinou-se a flexibilização na transição entre regimes, cabendo a cada escola a elaboração do plano com o protocolo e mecanismos para a implementação de cada regime e eventual necessidade de transição (decidida pela DGEstE após ouvida a autoridade de saúde).
86. Sem prejuízo do disposto nos diplomas que regulam o sistema educativo, coube às escolas gerir horários e espaços de modo flexível, rever e ajustar o planeamento curricular, adotar as metodologias consideradas mais adequadas às atividades letivas, desenvolver o processo de ensino pela combinação de atividades presenciais, sessões síncronas e trabalho autónomo e elaborar e implementar o Plano de E@D.
87. Também coube às escolas adequar o E@D, designadamente repercutindo a carga horária da matriz curricular no planeamento das sessões síncronas e assíncronas. Tanto no E@D como no regime misto, foi determinada a realização de atividades na própria escola para os alunos: i) beneficiários da Ação Social Escolar (ASE) identificados pela escola; ii) em risco ou perigo sinalizados pelas Comissões de Proteção de Crianças e Jovens (CPCJ); iii) para os quais a escola considere ineficaz a aplicação dos regimes misto e a distância; iv) com medidas seletivas e adicionais.
88. Para minimizar os impactos do E@D foram adotadas, designadamente, as medidas seguintes:
- Para reduzir os efeitos negativos sobre as aprendizagens:

⁹⁰ Cfr. RCM n.º 53-D/2020, de 20 de julho (medidas excecionais e temporárias para a organização do ano letivo de 2020/21, no âmbito da pandemia da doença COVID-19) e “Orientações para a organização do ano letivo 2020/21” da DCEstE.

⁹¹ Cfr. Orientação n.º 024/2020, de 08/05/2020, atualizada em 20/07/2020, da Direção-Geral da Saúde (DGS) e “Referencial Escolas: Controlo da Transmissão de Covid-19 em contexto escolar” da DGS/SNS, com medidas de organização geral (seccionamento do espaço escolar, acesso ao recinto escolar, disposição da sala de aula) onde releva: uso de máscaras por professores e alunos (a partir do 2.º ciclo); distanciamento de 1,5-2 metros na sala de aula; procedimento em caso suspeito; higienização ambiental da escola; procedimentos nos refeitórios escolares.

- Reforço do crédito horário e fixado um período inicial de cinco semanas para recuperação das aprendizagens não adquiridas em 2019/20⁹²;
 - Alargamento do apoio tutorial específico aos alunos que não transitaram em 2019/20, cabendo às escolas a criação do programa de mentoria⁹³;
 - Suspensão da obrigatoriedade de devolução dos manuais escolares atribuídos em 2019/20⁹⁴;
 - Relançamento do *#EstudoEmcasa*, em 19 de outubro, agora também alargado ao ensino secundário, com conteúdos de aprendizagens essenciais, marcado pela aquisição da escrita e da leitura e com o novo bloco “Organização do Trabalho Autónomo”⁹⁵;
- Para melhorar a ligação à Internet, as ferramentas educativas de base em linha e do E@D foram consideradas no serviço mínimo que integra os serviços críticos com prioridade de encaminhamento de tráfego, tanto na rede móvel, como na fixa⁹⁶;
 - Criação de uma equipa para definir uma estratégia de combate ao abandono escolar, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, incluindo a produção de indicadores globais⁹⁷.
89. Os testes de aferição realizados em janeiro de 2021 mostram o insucesso de quatro em cada dez alunos, nomeadamente no 3.º, 6.º e 9.º anos, havendo maiores taxas de insucesso em disciplinas como matemática⁹⁸.
90. Neste contexto, o ME deu “Orientações para a recuperação e consolidação das aprendizagens ao longo do Ano Letivo de 2020/21”, onde se refere que: *“houve aprendizagens que não se desenvolveram e alunos que tiveram menos capacidade de acompanhar os seus colegas”*; *“esta crise impacta noutras dimensões críticas para o sucesso escolar: os alunos ficaram mais longe uns dos outros, há mais instabilidade em muitas famílias por via da crise económica”*.
91. Considerando a legislação e as orientações para a organização do ano letivo 2020/21 face às prioridades decorrentes da pandemia, a IGEC⁹⁹ ajustou a sua estratégia com a continuidade da ação já antes definida e incidindo nas medidas excecionais de organização e funcionamento das escolas para este ano, incluindo os aspetos do E@D, mas também matrículas, constituição de turmas, matrizes curriculares e gestão de recursos docentes.

Em sede de contraditório, a IGEC refere que os resultados das suas 97 intervenções integram um relatório global concluído recentemente e remetido à tutela para homologação.

⁹² De forma mais intensa nas primeiras cinco semanas, podendo ocorrer até ao final do ano (cfr. Orientações para a Recuperação e Consolidação de Aprendizagens, ao longo do ano letivo 2020/2021, do ME).

⁹³ A tutoria, até então destinada aos alunos do 2.º e 3.º ciclos com duas ou mais retenções, foi alargada aos alunos daqueles ciclos e do ensino secundário que não transitaram em 2019/20.

⁹⁴ Cfr. Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho (altera a Lei n.º 2/2020, de 31 de março - Orçamento do Estado para 2020), artigo 22.º: *“Fica suspensa a obrigatoriedade de devolução dos manuais escolares gratuitos entregues no ano letivo 2019/2020, a fim de serem garantidas as condições para a recuperação das aprendizagens dos alunos no início do ano letivo 2020/2021”*.

⁹⁵ Cfr. DGE, reunião em 23/9/2020 e <https://www.rtp.pt/play/estudoemcasa/>.

⁹⁶ Despacho n.º 1151/2021, de 18 de janeiro, do Secretário de Estado Adjunto e das Comunicações.

⁹⁷ Constituída por elementos da DGEEC, que preside, DGE, DGEstE, ANQEP, Instituto de Gestão Financeira da Educação, I. P., e Estrutura de Missão do Programa Nacional para Promoção do Sucesso Escolar (cfr. RCM n.º 53-D/2020, de 20 de julho).

⁹⁸ Cfr. Audição Parlamentar: representantes da Nova School of Business and Economics e Ambition Institute (Bruno P. Carvalho, Pedro Freitas, Susana Peralta, Ana Balcão Reis e Miguel Herdade).

⁹⁹ Cfr. ofício da IGEC, GIG/2020, 02.04, de 29 de dezembro.

92. Assim, observa-se que no ano letivo 2020/21 foram adotadas medidas para mitigar quer os efeitos negativos na resposta de emergência no ano letivo anterior, quer os riscos identificados no novo contexto em que coexistem três regimes de ensino cada um com a sua especificidade.

3.2.2. PRESSÃO DO REGIME MISTO E SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES EDUCATIVAS E LETIVAS

| Não foi recolhida informação relevante sobre o impacto da pandemia nas escolas

93. No ano letivo 2020/21, particularmente exigente na recuperação de aprendizagens, as escolas confrontaram-se com a necessidade de desenvolver, em simultâneo, ensino presencial, E@D e misto de acordo com o respetivo Plano de Transição entre Regimes. Dada a progressão da COVID-19, logo durante o 1.º período foi necessário recorrer ao isolamento de alunos e professores para conter a transmissão.

94. Em 30 de novembro de 2020, não estavam presencialmente na escola 3 685 alunos, 269 professores e 207 pessoal não docente (Figura 3)¹⁰⁰.

Figura 3 – Ausências devido à pandemia a 30/11/2021

| Motivo da ausência: | Alunos | | | | Professores ^{a)} | Pessoal não docente ^{a)} |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|------------|---------------------------|-----------------------------------|
| | 1.º ciclo | 2.º ciclo | 3.º ciclo | Secundário | | |
| Em isolamento | 648 | 388 | 687 | 683 | 269 | 207 |
| Grupo de risco | 397 | 210 | 352 | 320 | | |

Fonte: DGEstE, em 18.02.2021. Nota: a) A informação não é recolhida por nível de ensino.

95. A DGEstE não detinha, porém, informação relativa ao impacto da pandemia no regime presencial, misto ou em E@D em cada escola¹⁰¹, nomeadamente: i) número de alunos sem um ou mais professores e sem meios digitais; ii) número de professores em E@D; iii) número de horas letivas previstas mas não lecionadas e previstas para a recuperação de aprendizagens.

Não obstante, em sede de contraditório, o ME e a DGEstE referem-se à recolha de outra informação que, embora relevante (e.g. plataformas de monitorização do impacto COVID-19 - registo diário de casos positivos e contactos de risco - de Escolas de Acolhimento, para transição entre regimes), não se reporta às insuficiências identificadas pela auditoria.

96. Constata-se, assim, que as limitações já antes identificadas pelo Tribunal de Contas¹⁰², relacionadas com a inexistência de um sistema de gestão escolar centralizado, com informação completa e em tempo real, não foram, entretanto, superadas.

¹⁰⁰ Cfr. DGEstE, e-mail de 18/02/2021. Solicitada informação reportada a 30/09 e a 31/10, a DGEstE informou que só passou a ser recolhida informaticamente a partir de 05/11/2020.

¹⁰¹ Cfr. DGEstE, e-mail de 17/02/2021.

¹⁰² Cfr. Relatório de Auditoria n.º 10/2020.

O ano letivo 2020/21 sofreu uma interrupção de 2 semanas em janeiro de 2021 e, apesar dos cuidados na sua preparação, ainda não tinham sido disseminados os meios digitais para a retoma adequada do E@D

97. Em janeiro de 2021, a situação epidemiológica sofreu um agravamento significativo com novas variantes virais e grande pressão sobre as estruturas hospitalares a exigir, de novo, o recurso ao E@D. Assim, no dia 22, foram suspensas as atividades educativas e letivas por 15 dias, até 5 de fevereiro¹⁰³.

98. Note-se que no final daquele mês:

- Encontrava-se ainda no início a distribuição aos alunos beneficiários da ASE de meios digitais, cuja aquisição fora autorizada em julho de 2020, mas apenas 26 749 desses meios tinham sido entregues¹⁰⁴ (11,4% dos alunos ASE¹⁰⁵, i.e. 2,4% do total de alunos¹⁰⁶).

Em sede de contraditório, o ME clarifica que no mês de janeiro de 2021 “(...) as escolas já dispunham da quase totalidade dos cem mil computadores e dispositivos de conectividade” e justifica que “(...) entre o momento de entrega dos equipamentos aos seus beneficiários finais e o registo administrativo dessa entrega mediaram, muitas vezes, vários dias, possivelmente semanas, tendo em conta as múltiplas tarefas a cargo dos serviços administrativos escolares”.

- Existiam ainda 75 escolas sem serviços de ligação à Internet disponibilizados pelo ME (menos 4 que no ano anterior)¹⁰⁷;
- Já se registava [desde o segundo semestre de 2020] uma evolução na ligação à Internet e à banda larga nas famílias com crianças até aos 15 anos de, respetivamente, 98,2% e 96,8% (2019: 96,3% e 94,5%)¹⁰⁸.

3.2.3. DE NOVO O RECURSO AO ENSINO A DISTÂNCIA

Em fevereiro de 2021 os alunos regressaram ao E@D, com medidas reforçadas, e a partir de 15 de março foi gradualmente retomado o ensino presencial

99. A partir do dia 8 de fevereiro de 2021, as atividades educativas e letivas foram retomadas em regime de E@D¹⁰⁹. O calendário escolar foi ajustado com a supressão da pausa letiva de

¹⁰³ Cfr. artigo 31º-A do Decreto n.º 3-C/2021 da Presidência do Conselho de Ministros, que procede à segunda alteração ao Decreto n.º 3-A/2021, alterado pelo Decreto n.º 3-B/2021, de 19 de janeiro, que regulamenta o estado de emergência decretado pelo Presidente da República.

¹⁰⁴ De acordo com informação prestada pela SGEN, através de *e-mail* de 29/01/2021, com auto de entrega devidamente outorgado por ambas as partes.

¹⁰⁵ Relativamente ao total de 229 846 alunos em 2019, com refeições subsidiadas (cfr. PORDATA)

¹⁰⁶ Relativamente ao total de 1 116 528 alunos em 2020/21 (cfr. sítio da DGEEC).

¹⁰⁷ As 75 escolas (1,7% do total) resultam da diferença entre 4214 escolas com ligação à Internet em 2020/21 e 4218 escolas em 30 de setembro de 2020 (cfr. dados administrativos das escolas disponibilizados pela DGEEC em BIME – Plataforma de Informação Edu; *e-mail* da DGEEC, de 26 de janeiro de 2021). Em sede de contraditório, o ME e a DGEEC referem que algumas escolas podem ter recorrido a acessos privados ou não terem acesso por se encontrarem em obras de requalificação e os alunos distribuídos por outras escolas.

¹⁰⁸ Cfr. Inquérito à Utilização de Tecnologias da Informação e da Comunicação pelas Famílias, 2020, INE.

¹⁰⁹ Cfr. artigo 3.º do Decreto n.º 3-D/2021.

Carnaval e encurtada a da Páscoa e a extensão de uma semana no final do ano letivo, recuperando dias de atividades letivas¹¹⁰.

100. Na retoma do E@D, a DGE publicou, em 2 de fevereiro de 2021, os “*Contributos para a implementação do Ensino a distância nas Escolas*” que comporta as diversas orientações que foram sendo emitidas desde o ano letivo anterior, relembra alguns aspetos essenciais a acautelar na gestão dos momentos síncronos e assíncronos (*e.g.* tempo de atenção dos alunos e fadiga de ecrã, diversificação de metodologias, monitorização constante), clarifica conceitos e apresenta um conjunto de sugestões e de exemplos de atividades. Complementarmente, disponibilizaram-se no site de apoio às escolas recursos de apoio (*e.g.* planificações de trabalho para alunos e professores).
101. Excetuaram-se do E@D os apoios terapêuticos prestados nos estabelecimentos de educação especial, nas escolas e nos Centros de Recursos para a Inclusão¹¹¹, bem como o acolhimento nas unidades integradas nos Centros de Apoio à Aprendizagem para os alunos para quem foram mobilizadas medidas adicionais, salvaguardando-se, no entanto, as orientações das autoridades de saúde.
102. Foram também tomadas medidas de salvaguarda de crianças e jovens em situação de risco em todos os ciclos de ensino, mantendo-se a articulação entre as escolas e as diversas entidades especializadas, cabendo às escolas providenciar os meios e as condições de segurança para a frequência de atividades letivas em regime presencial e/ou E@D¹¹².
103. Posteriormente, as atividades letivas presenciais foram retomadas gradualmente, tendo-se previsto, em março de 2021, que abrangeriam todos os alunos durante o mês de abril¹¹³.

3.3. ATRIBUÍDOS OUTROS APOIOS CONEXOS COM O ENSINO A DISTÂNCIA

Durante o E@D foi garantida a distribuição de refeições e o acolhimento dos educandos de trabalhadores essenciais e adotadas medidas de apoio aos pais/encarregados de educação

104. Além da resposta da comunidade educativa na adaptação ao E@D, também foram desenvolvidas medidas de salvaguarda de alunos em situação mais vulnerável, tendo sido definida uma rede como resposta social de proximidade composta por cerca de 800 escolas de

¹¹⁰ Cfr. comunicado da DGEstE; declaração do ME na sequência do Conselho de Ministros de 21 de janeiro de 2021; comunicado do Governo de 12 de fevereiro de 2021; Despacho n.º 6906-B/2020, de 3 de julho, alterado pelo Despacho n.º 1689-A/2021, de 12 de fevereiro, com o calendário escolar: supressão dos 2 dias de pausa no Carnaval; extensão do final do 2.º período por mais 2 dias úteis (de 24/3 para 26/3) e do 3.º período por mais 6 dias úteis (de 9/6, 15/6 ou 30/6 para, respetivamente, 18/6, 23/6 ou 8/7).

¹¹¹ Serviços especializados, acreditados pelo ME, que apoiam e intensificam a capacidade da escola na promoção do sucesso educativo de todos os alunos.

¹¹² No âmbito do acompanhamento e monitorização regular das crianças e jovens, sempre que se constate alguma situação de risco ou perigo, as escolas, em articulação com as Entidades com Competência em Matéria de Infância e Juventude, CPCJ e Equipas Multidisciplinares de Apoio Técnico aos Tribunais, organizam dinâmicas de acolhimento e de trabalho escolar, através da Equipa Multidisciplinar de Apoio à Educação Inclusiva, de modo a proporcionar-lhes as condições que permitam promover a sua segurança, formação, educação, bem-estar e desenvolvimento integral (cfr. artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 8-B/2021, de 22 de janeiro, que estabelece um conjunto de medidas de apoio no âmbito da suspensão das atividades).

¹¹³ Cfr. “Controlar a pandemia” do Conselho de ministros de 11/3/2021.

referência que, com o apoio das autarquias locais, garantiram o serviço de refeições (com opção takeaway) e de acolhimento¹¹⁴. Assim, no ano letivo 2019/20:

- Foi mantida a prestação de apoios alimentares a alunos beneficiários dos escalões A e B da ASE¹¹⁵. Foram servidas, em média, 9,2 mil refeições diariamente¹¹⁶.
- Foi promovido o acolhimento dos filhos, ou outros dependentes, a cargo de profissionais de serviços essenciais (*e.g.* profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro¹¹⁷). Em média, foram acolhidos 414 alunos diariamente possibilitando-lhes a participação nas atividades de E@D¹¹⁸.

105. No ano letivo 2020/21, a partir do dia 8 de fevereiro de 2021 e enquanto durou o E@D, os apoios foram genericamente semelhantes¹¹⁹.

106. No âmbito das medidas excecionais de apoio à família aquando da suspensão das atividades educativas e letivas, os pais de filhos menores, ou com outro dependente a cargo, a exercer atividade em regime de teletrabalho, puderam optar por interromper a atividade, beneficiando de apoio excecional à família, até 100% da remuneração, nas situações em que o seu agregado familiar fosse monoparental¹²⁰.

107. As condições facilitadoras de apoio dos pais/encarregados de educação aos seus dependentes foram reforçadas através de¹²¹:

- Um regime excecional e temporário de faltas justificadas motivadas por assistência à família decorrentes de suspensões e interrupções letivas;
- Apoio correspondente a 2/3 da remuneração base, com um limite mínimo de 665,00 euros e máximo de 1 995,00 euros a pais que faltem ao trabalho para prestar assistência inadiável a filho ou dependente a cargo.

¹¹⁴ A DGEstE criou uma plataforma para registo das refeições servidas, número de alunos acolhidos e professores ao serviço.

¹¹⁵ Também se mantiveram, sempre que necessário, as medidas de apoio aos alunos das unidades especializadas que foram integradas nos Centros de Apoio à Aprendizagem (cfr. artigo 9.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 10-A/2020).

¹¹⁶ Registou-se um aumento gradual até superar 14 mil refeições por dia, em junho, tendo sido servidas 860,4 mil entre março e julho de 2020 (cfr. Relatório da DGEEC).

¹¹⁷ Incluindo os bombeiros voluntários, as forças armadas e os trabalhadores dos serviços públicos essenciais (artigo 10.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 10-A/2020). A Portaria n.º 82/2020, de 29 de março, regulamentou os moldes em que se processaria o acolhimento.

¹¹⁸ Registou-se um aumento gradual até quase mil alunos por dia, em junho (cfr. Relatório da DGEEC).

¹¹⁹ Cfr. artigo 31.º-A do Decreto n.º 3-C/2021 e artigo 3.º do Decreto n.º 3-D/2021.

¹²⁰ Cfr. Decreto-Lei n.º 14-B/2021, de 22 de fevereiro.

¹²¹ Preâmbulo e artigos 1.º e 2.º do Decreto-Lei n.º 8-B/2021. Os apoios aplicam-se a trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e trabalhadores do serviço doméstico e não abrangem o teletrabalho.

3.4. AS DESPESAS ORÇAMENTAIS DA EDUCAÇÃO COM A PANDEMIA RESUMIRAM-SE, SOBRETUDO, A EQUIPAMENTO DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL

No ano letivo 2019/20, a pandemia representou uma despesa orçamental na Educação de 3,5 M€ justificada com a aquisição de equipamentos de proteção individual

Figura 4 – Despesa orçamental da Educação ano letivo 2019/20

| Despesas | Milhares de euros |
|---|-------------------|
| Programa #EstudoEmCasa (site e sua colocação na Amazon) | 20 |
| Equipamento de proteção Individual | 3 503 |
| Máscaras | 2 317 |
| Gel desinfetante | 792 |
| Viseiras | 103 |
| Aventais | 195 |
| Luvas | 96 |
| Outras despesas associadas | 6 |
| Total | 3 529 |

Fonte: DGE (e-mail de 8/02/2021) e DGEstE (e-mail de 15/1/2021).

108. As despesas orçamentais da Educação diretamente relacionadas com a pandemia no ano letivo 2019/20, aquando do regresso ao ensino presencial, totalizaram cerca de 3,5 Milhões de euros (M€), justificadas, sobretudo, pela aquisição de equipamento de proteção individual para alunos, professores e outro pessoal.
109. Todavia, as despesas vão muito além daquele montante e das circunscritas ao ME, uma vez que houve relevantes contribuições das Autarquias Locais (e.g. computadores), da RTP e da FCG (e.g. produção e emissão do #EstudoEmCasa), da Segurança Social (apoios sociais) e de diversas entidades privadas que apoiaram os alunos mitigando as suas carências em meios digitais.
110. A este propósito, e de forma meramente exemplificativa, refere-se que:
- O #EstudoEmCasa foi financiado pela RTP e pela FCG (conceção e pagamento a professores e intérpretes de língua gestual) em 1,1 M€¹²² e 0,2 M€¹²³, respetivamente;
 - As autarquias locais adquiriram meios digitais para apoio ao E@D no montante de, pelo menos, 4 M€¹²⁴.

¹²² Cfr. Plano de Atividades de 2021 da RTP.

¹²³ Pagamento a 20 professores afetos ao #EstudoEmCasa para conceção, planificação e apresentação dos conteúdos pedagógicos e temáticos: 222 mil euros (cfr. DGAE, e-mail de 26/02/2021); pagamento a intérpretes de língua gestual: 20 mil euros (cfr. Cláusula 2.ª do Protocolo entre a FCG e o ME contendo apoio financeiro de 250 mil euros); saldo de 7 936€ devolvido à FCG.

¹²⁴ Cfr. Portal Base Gov.

No início do ano letivo 2020/21, a despesa orçamental da Educação com a pandemia já ascendia a 11,5 M€, mas também sobretudo com equipamentos de proteção individual

Figura 5 - Despesa orçamental da Educação no ano letivo 2020/21

| Despesas | Milhares de euros |
|--|-------------------|
| # <i>EstudoEmCasa</i> (pagamento a intérpretes de língua gestual) ¹²⁵ | 3 |
| Materiais de apoio (e.g. computadores, software e materiais desgastáveis) | 51 |
| Equipamento de proteção Individual | 11 400 |
| Total | 11 454 |

Fonte: DGE (*e-mail* de 08/02/2021) e DGEstE (*e-mail* de 21/12/2020).

111. No início do ano letivo 2020/21 (1.º e 2.º períodos) a despesa orçamental da Educação decorrente diretamente da pandemia já atingia 11,5 M€ (mais do triplo da do ano letivo anterior), sobretudo em equipamento de proteção individual.
112. O pagamento a intérpretes de língua gestual no âmbito da participação no financiamento do #*EstudoEmCasa* deixou de ser suportado pela FCG, passando os respetivos encargos orçamentais a ser assumidos pela DGE, ANQEP e orçamento das escolas¹²⁶.

Em sede de contraditório, o ME refere “o reforço da verba orçamental às escolas para aquisição de equipamentos de proteção individual e material de limpeza, reforço do crédito horário em mais uma hora por turma, alargamento do programa de apoio tutorial específico, reforço das equipas de apoio à educação inclusiva, a contratação de novecentos técnicos especializados para os planos de desenvolvimento pessoal, social e comunitário e a contratação de mil e quinhentos assistentes operacionais, medidas de resposta à pandemia da Covid 19, cuja despesa se estima superior a duzentos milhões de euros por ano letivo, o qual, por ainda estar a decorrer, não permite, nesta data, o apuramento do seu valor exato”.

3.5. O INVESTIMENTO NA ESCOLA DIGITAL FOI LANÇADO COM ATRASO E CONDICIONADO À APROVAÇÃO DE FUNDOS COMUNITARIOS

113. Mais de metade dos agregados familiares (56,6%) auferem rendimentos brutos anuais até 13,5 mil €¹²⁷, a justificar situações de carência (e.g. habitacional) e a representar uma dificuldade acrescida para a eficácia do E@D¹²⁸ por impossibilitar a aquisição, mesmo esforçada, de meios digitais para uma parte dos alunos.
114. No início da pandemia as escolas efetuaram o levantamento dos meios digitais dos alunos e professores por a informação de que dispunham ser insuficiente. Contudo, nem a DGEstE, nem a DGEEC disponibilizaram à auditoria tal informação porquanto, segundo alegaram, não foi atualizada, o que, sublinhe-se, seria da maior pertinência atendendo ao momento do

¹²⁵ A DGE não conhece as despesas com: remuneração e ajudas de custo de professores e de outros técnicos, exceto quanto aos intérpretes de língua gestual portuguesa; produção e emissão dos conteúdos para os 1.º, 2.º e 3.º ciclos (transmitidos na RTP Memória) suportados pela RTP; produção e emissão dos conteúdos para o ensino secundário transmitidos exclusivamente na RTP Play, suportados em parceria pela RTP e pelo ME (produção do site suportado pelo ME) (cfr. DGE, *e-mail* de 8/02/2021).

¹²⁶ Cfr. Despacho n.º 12661/2020, de 31 de dezembro.

¹²⁷ Dados de 2018, PORDATA.

¹²⁸ *Criações em Portugal e ensino a distância: um retrato*, Mariana Esteves, Pedro Freitas, Bruno P. Carvalho e Susana Peralta (Nova School of Business and Economics), Miguel Herdade (Ambition Institute, UK) e ECARES (Université Libre de Bruxelles), fevereiro de 2021.

lançamento de investimentos em meios digitais e à sua distribuição faseada em função das prioridades.

115. De acordo com a DGEEC, a circunstância de o número de alunos com acesso apenas ao *#EstudoEmCasa* decair ao longo do tempo sinalizava, designadamente, a disponibilização crescente de meios digitais. Mas, se no início foram identificados cerca de 10.000 alunos apenas com esse acesso e, entre abril e junho de 2020, já eram menos de 6.000, isso não representava alunos sem meios digitais, uma vez que as escolas lhes fizeram chegar os conteúdos educativos por outras vias¹²⁹.
116. Os meios digitais de alunos e professores vieram a revelar-se críticos para o E@D, mas, nem todos dispunham deles, e não estavam disponíveis para os que deles careciam, quando, em 2020, a pandemia se instalou.

Em sede de contraditório, a DGEstE refere que *“Muitas escolas com recursos que tinham à sua disposição, com o apoio das autarquias locais e da sociedade civil disponibilizaram esses meios aos alunos”*.

É o financiamento comunitário de 386 milhões de euros que vai suportar a aquisição de 1,2 milhões de meios digitais que só começaram a ser distribuídos no ano letivo 2020/21

117. Com vista a contribuir para a disponibilização de meios digitais (acesso a ferramentas de acompanhamento à distância da sala de aula e trabalho colaborativo *online*), tinha então entrado em vigor, em abril de 2020, o Plano de Ação para a Transição Digital que comporta o “Programa de digitalização para as Escolas” (RCM n.º 30/2020). O Plano prevê também a capacitação digital de todos os professores no domínio da literacia e competências digitais, a iniciar em 2021 e durante dois anos e meio¹³⁰.
118. Mas, decorrido mais de um ano, não se conhece o programa específico para a educação (a elaborar por um grupo de trabalho previsto para o efeito), nem o impacto e principais resultados obtidos com a implementação do Plano a aferir a partir de um catálogo com um conjunto de indicadores em que assenta o respetivo modelo de acompanhamento¹³¹.
119. Entretanto, pela RCM n.º 41/2020, de 6 de junho, foi aprovado o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) para vigorar até ao fim de 2020, contendo as medidas a adotar para estabilização económica e social decorrentes da situação pandémica do país e considerando que a resposta da pandemia evidenciou uma necessidade estrutural já bem identificada e caracterizada: dotar as escolas, os docentes e os alunos de competências digitais no trabalho escolar.
120. O PEES incluiu, assim, a Medida “Universalização da Escola Digital” a implementar para o ano letivo 2020/21, com um financiamento de 400 M€ de fundos europeus, para alcançar a universalização do acesso e utilização de recursos didáticos e educativos digitais por todos os alunos (com prioridade aos alunos com ASE) e docentes, com as medidas seguintes: i) adquirir computadores, conectividade e licenças de software para as escolas; ii) desenvolver um

¹²⁹ Cfr. Relatório da DGEEC.

¹³⁰ Cfr. DGE, reunião em 23/9/2020.

¹³¹ Em 6/05/2021, foi feita a apresentação de “1 ano de Plano de Ação para a Transição Digital (Forum Portugal Digital)” sem qualquer referência ao programa.

programa de capacitação digital dos professores; iii) incrementar a desmaterialização de manuais escolares e a produção de novos recursos digitais.

121. Foi já depois de findo o ano letivo de 2019/20 que, neste âmbito, pela RCM n.º 53-E/2020, de 20 de julho, foi autorizada a despesa para adquirir computadores, conectividade e serviços conexos para as escolas, até ao montante total de 386 M€, não podendo exceder 157 M€ e 229 M€, em 2020 e em 2021, respetivamente.
122. Além disso, foi determinada uma aquisição condicionada: os encargos financeiros serem autorizados na condição de terem financiamento assegurado através de fundos europeus, com candidatura aprovada, e com uma taxa de financiamento de 100%.
123. À Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC) coube desenvolver os procedimentos de contratação necessários à aquisição referida que, para o efeito, ficou autorizada a adquirir diretamente os bens e serviços, ainda que estejam abrangidos por acordo-quadro celebrado pela Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.¹³². Porém, atenta a especificidade dos procedimentos da contratação em apreço (*e.g.* ajuste direto ao abrigo do regime de exceção constante no Decreto-Lei n.º 10-A/2020 e concurso público internacional), a respetiva conformidade será melhor apreciada em processo autónomo.

No final de janeiro de 2021, apenas 27% dos 99 mil meios digitais adquiridos pelo ME e entregues às escolas tinham sido distribuídos aos alunos

124. Em 11 de setembro de 2020, em vésperas do início do ano letivo 2020/21, o ME deu conta de que a primeira fase da Medida “Universalização da Escola Digital” estava em curso através da disponibilização, no 1.º período do ano letivo 2020/21, dos primeiros 100 mil computadores¹³³.
125. A aquisição de kits¹³⁴ de computadores e conectividades (cfr. Anexo 3) foi estruturada nas 3 fases¹³⁵ seguintes:
 - Fase zero – Aquisição de 100 mil kits para alunos com ASE, no montante de 39,1 M€;
 - Fase 1 – Aquisição de 349 581 kits para alunos com ASE e professores, no montante de 117,9 M€ (já contratualizada a aquisição de 334 581 Kits com entrega prevista para 25 de março de 2021)¹³⁶;
 - Fase 2 – Início do processo de aquisição de 750 419 Kits para os restantes, no 2.º semestre de 2021, no montante de 229 M€.

¹³² Cfr. artigo 5.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, que cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., e aprova os respetivos estatutos.

¹³³ Também deu nota da adoção de um conjunto de iniciativas, incluindo: um diagnóstico do nível de competência dos professores para direcionar o programa para a sua formação e capacitação; a formação de formadores para capacitar professores; a criação de planos de transição digital para cada escola; a criação do “Embaixador Digital” para dinamizar a implementação dos planos de transição digital locais; um programa piloto de desmaterialização de manuais escolares (cfr. Nota de 11 de setembro de 2020 do ME).

¹³⁴ Equipamento individual que inclui computador portátil, auscultadores com microfone, hotspot e cartão SIM; existem 3 tipologias, consoante se destinem a alunos do 1.º ciclo, do 2.º e 3.º ciclos, ou do ensino secundário.

¹³⁵ Cfr. SGEC, reunião em 20/01/2021.

¹³⁶ As fases zero e 1 já tinham candidaturas ao Programa Operacional Capital Humano e aos Programas Operacionais Regionais Norte, Centro e Alentejo.

126. As escolas foram recebendo os kits, mas, em fevereiro, na retoma do E@D, o ME não dispunha de todos os Kits para os alunos beneficiários da ASE, visto que, em 28 de janeiro, as escolas receberam 99 mil kits, mas apenas 27% tinham sido entregues aos alunos. Para tal constrangimento terá contribuído a dificuldade do mercado em responder à procura¹³⁷, mas também alguns problemas técnicos registados nos kits¹³⁸.

Os meios digitais agora adquiridos têm uma vida útil estimada de 3 anos cuja substituição atempada importa garantir

127. Atendendo ao passado recente de desinvestimento em meios digitais após o Plano Tecnológico da Educação, e a circunstância de a vida útil estimada para estes computadores ser de três anos¹³⁹, apresenta-se crítico o desenvolvimento precoce de um plano estratégico para a sua substituição com indicação da respetiva previsão de custos e fontes de financiamento.

Em sede de contraditório, o ME refere que a “(...) vida útil estimada para os computadores (...) é superior a três anos”. Porém, não precisa outra estimativa, nem faz qualquer menção à estratégia delineada para a respetiva substituição.

Não foram implementados procedimentos centralizados de controlo preventivo da duplicação de apoios em meios digitais

128. Paralelamente à aquisição pelo ME dos referidos Kits, foi desenvolvida uma plataforma para o seu registo, afetação, controlo e monitorização¹⁴⁰. As escolas asseguram a receção, a gestão dos kits e a afetação aos alunos (através dos encarregados de educação) que, terminado o ciclo de ensino, os devolvem para serem entregues a outros alunos¹⁴¹.
129. Contudo, apesar do levantamento inicial efetuado pelas escolas, a DGEstE¹⁴² não detinha informação, designadamente sobre o número de alunos sem meios digitais, o que constitui uma fragilidade muito significativa para a gestão da distribuição dos kits a cargo das escolas.

Em sede de contraditório, o ME refere que “A fragilidade apontada (...) desconsidera que os kits foram entregues atento o critério do aluno ser beneficiário de ação social escolar, sendo que todos estes alunos estão perfeitamente identificados, pelo que (...) não teve qualquer interferência na distribuição dos kits”. Contudo, sublinha-se que não está em causa a identificação dos alunos com ASE, mas dos que não têm meios digitais, ou dos que mais deles carecem, informação vital para a priorização na atribuição desses meios.

Por seu turno a DGEstE referiu “(...) que as escolas tiveram oportunidade de submeter essa informação [sobre o número de alunos sem meios digitais] no estamos on e grande parte delas não o fizeram”.

¹³⁷ e.g.: ME referindo a pressão sobre o mercado mundial (cfr. audição, em 17/02/2021, na Comissão Parlamentar de Educação, Ciência, Juventude e Desporto); uma escola de Trofa/Porto em condições de recorrer diretamente ao mercado reportou dificuldades na aquisição (cfr. Programa Essencial, SIC, em 05/05/2021), contudo, em sede de contraditório, o ME esclarece que a informação “não diz respeito aos computadores fornecidos na fase 0”, mas aos “computadores entregues na fase 1, a partir de março”; no Reino Unido, a maioria dos 220 mil computadores e tablets foi adquirida no exterior e recebida na última semana do ano letivo 2019/20 (11 mil em maio) (cfr. National Audit Office, em 17/03/2021, “Support for children’s education during the early stages of the COVID-19 pandemic”).

¹³⁸ e.g. os computadores entregues pelo principal fornecedor foram os que registaram mais avarias (só numa escola, no Porto, foram devolvidos 30); computadores sem ligação à Internet (router sem reconhecer cartão das operadoras) (cfr. Programa Essencial, SIC, em 05/05/2021).

¹³⁹ Cfr. DGE, reunião em 23/09/2020, e SGEC, reunião em 20/01/2021.

¹⁴⁰ Desenvolvida conjuntamente pela SGEC, DGEstE e DGEEC.

¹⁴¹ Cfr. Guião “Escola Digital Kits de computadores e de conectividade”; Escola Digital-Registo de equipamentos; SGEC, reunião em 20/01/2021.

¹⁴² Cfr. DGEstE, e-mail de 17/02/2021.

130. Acresce que, confrontado com o défice de meios digitais e a urgência de resposta, surgiu, desde cedo, um movimento de solidariedade para a cedência e/ou empréstimo desses meios aos alunos, promovido por particulares, empresas, instituições e autarquias locais, como antes referido¹⁴³. Só mais tarde, já no ano letivo 2020/21, o ME passou a disponibilizar os Kits de computadores e conectividades.
131. Está-se, assim, perante apoios públicos e privados que apelam à existência de mecanismos para prevenir a duplicação/sobreposição de apoios ou financiamentos potenciadores de uma gestão pública eficiente.
- Em sede de contraditório, o ME e a DGEstE referem que cabe na competência das escolas não duplicar a entrega de equipamentos e que foram alertadas para essa necessidade.*
132. Importa, pois, articular, a nível central, a informação sobre os apoios em meios digitais entretanto recebidos pelos alunos [e professores], seja por doação/empréstimo das autarquias locais e de outras entidades públicas e privadas seja por atribuição do ME¹⁴⁴.
133. O sistema de gestão e controlo dos meios digitais, assente na plataforma desenvolvida, carece, assim, de ajustamentos essenciais quanto à identificação: i) dos alunos sem meios; ii) dos alunos com meios fornecidos por outras entidades que não o ME; iii) do fornecedor dos meios e respetiva modalidade (doação/empréstimo). Neste sistema, são críticos os controlos para prevenir a duplicação de apoios em meios, inclusive financiados por dinheiros públicos.
134. A este propósito, o Tribunal de Contas publicou, oportunamente, o Relatório sobre “Riscos na utilização de recursos públicos na gestão de emergências (COVID-19)”¹⁴⁵ que alertou as entidades gestoras de dinheiros públicos para os riscos relevantes na gestão financeira de emergências e ponderarem a aplicação de medidas que os acautelem, realçando a importância de assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes ao uso dos recursos públicos. Nesse sentido, considerou recomendável, designadamente, a parametrização adequada dos sistemas de informação e a introdução de mecanismos que previnam a duplicação de apoios.
135. Ora, sem a informação completa sobre todos os meios digitais disponibilizados no meio escolar, independentemente da origem, fica prejudicada a eficácia da priorização aplicada na distribuição faseada dos Kits e aumenta o risco de desperdício de dinheiros públicos com consequências na sua gestão eficiente.

Em sede de contraditório, o ME referiu que atenta a responsabilidade das escolas em impedir a duplicação de equipamentos atribuídos, “garantiu-se efetivamente a gestão eficiente de dinheiros públicos e foi assegurada a eficácia da priorização faseada dos kits”. Porém, sem prejuízo das competências dos serviços centrais e das escolas, o Tribunal reitera a observação formulada sobre esta matéria.

¹⁴³ *e.g.*: Galp: ofereceu 300 computadores para apoiar alunos em casa; EPIS: atribuiu computadores e acessos à Internet; as autarquias locais compraram 125 mil computadores, tablets e ligações à internet e a Câmara do Porto emprestou mais de 200 portáteis e tablets e reforçou com quase 300 mil euros as verbas para meios tecnológicos (cfr. Programa Essencial, SIC, em 05/05/2021).

¹⁴⁴ No início do E@D, a DGEstE registava numa base os meios digitais doados através das suas direções regionais e às escolas, mas não foi assegurada a sua atualização (cfr. DGEstE, em 24/09/2020 e em 07/06/2021).

¹⁴⁵ Aprovado em 1 de junho de 2020 e disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2020/relatorio-oac-2020-01.pdf>.

O investimento na transição digital nas escolas também está perspetivado para o futuro

136. Em 11 de fevereiro de 2021, o Conselho Europeu adotou o regulamento que criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência cabendo aos Estados-Membros apresentarem os respetivos planos de investimentos tendo como horizonte 2026¹⁴⁶. Os planos nacionais podem incluir medidas iniciadas a partir de fevereiro de 2020¹⁴⁷ e os fundos serão disponibilizados, previsivelmente, em pré-financiamento, no segundo semestre de 2021.
137. O Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal contempla a Reforma para a Educação Digital, alicerçada na componente de investimentos *Escola Digital*, no montante global de 559 M€. O objetivo é “(...) preparar a comunidade escolar para enfrentar os desafios de um futuro próximo, através de um ensino que se quer presencial, mas que pode ter de transitar, temporariamente, para um modelo híbrido ou a distância (...)”, através do investimento, alinhado com o Plano de Ação para a Transição Digital¹⁴⁸, em:
- Equipamentos e acesso à Internet nas escolas;
 - Competências digitais dos professores;
 - Conteúdos educativos digitais, com suporte em plataformas de ensino e aprendizagem a distância e de teletrabalho;
 - Desmaterialização de recursos didáticos e pedagógicos e de provas e exames nacionais;
 - Computadores de uso individual para alunos e professores.
138. A concretização destes investimentos será da maior relevância para a digitalização das escolas e possibilitará a redução de um dos riscos internacionalmente identificados: o de, no futuro próximo, o investimento no setor da educação ser preterido, em favor de políticas assistenciais, ou com impacto mais imediato na atividade económica¹⁴⁹.
139. De todo o modo, sublinha-se que, em apenas um ano, a pandemia mudou radicalmente o papel e a perceção da digitalização na sociedade, na economia e, em especial, na educação, acelerou o seu ritmo e as tecnologias tornaram-se essenciais em todas as atividades. Do mesmo passo, a pandemia expôs as vulnerabilidades no nosso espaço digital, com recursos digitais desadequados e insuficientes a ter em conta no âmbito dos riscos associados à aceleração do investimento ambicionado. Importa, pois, que o investimento em meios a disponibilizar para potenciar a transformação digital do sistema de ensino tornando-o mais eficiente seja melhor examinado no âmbito de ações especialmente direcionadas.
140. Porém, importa notar que a digitalização poderá não garantir, por si só, um aumento da eficiência do ensino, conforme concluiu a OCDE já em 2015¹⁵⁰, pois não havia evidências de que o acesso a computadores significasse melhorias significativas no que respeita a competências de leitura, de matemática e de ciências. Os alunos que utilizavam computadores, na escola, de forma mais frequente, apresentavam piores resultados, mesmo descontando a influência do respetivo contexto social e demográfico.

¹⁴⁶ Cfr. Comunicado do Conselho, de 11/02/2021.

¹⁴⁷ Cfr. Infografia e Regulamento anexos ao comunicado do Conselho.

¹⁴⁸ Cfr. Plano de Recuperação e Resiliência aprovado em 16 de junho de 2021.

¹⁴⁹ Cfr. OCDE (2020), Education at a Glance 2020.

¹⁵⁰ Cfr. Students, Computers and Learning - Making the Connection, OCDE, setembro de 2015.

4. A RECUPERAÇÃO DAS APRENDIZAGENS SOBREVEIO COMO UMA PREOCUPAÇÃO CENTRAL

O E@D expôs insuficiências inerentes ao ensino, mas o seu impacto mais relevante foi a perda de aprendizagens. O Governo apresentou, em junho de 2021, o “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +” a implementar em dois anos letivos

141. É de relevar os extraordinários e amplamente reconhecidos esforços de serviços centrais de educação, escolas, professores, alunos, pais, autoridades, autarquias locais, empresas e sociedade civil, em geral, desde o início da pandemia para minimizar o prejuízo decorrente do encerramento das escolas.
142. Segundo revelou a OCDE¹⁵¹, em contexto de emergência Portugal deparou-se com dificuldades similares às de outros países devido a fragilidades pré-existentes dos sistemas de ensino, mas além de ser um dos países em que as escolas estiveram encerradas menos tempo em 2020, mantendo-se em E@D, também se verificou que: prolongou o ano letivo 2020/21 em resposta à pandemia (um, em dois países); adotou as soluções mais utilizadas para possibilitar o E@D (e.g. plataformas *online*, elementos para trabalho em casa, televisão e telemóvel); aplicou pelo menos metade das soluções para mitigar a exclusão dos alunos em todos os níveis de ensino; priorizou os professores no processo de vacinação contra a COVID-19 (um, em 19 países); utilizou quase todas as medidas sinalizadas para recuperar as aprendizagens no ano letivo de 2020/21; o processo de decisão sobre práticas de ensino decorreu essencialmente nas escolas, mas num quadro de referência dos serviços centrais da educação (um, em seis países).
143. Mas as fragilidades já antes existentes foram expostas e os esforços não lograram obstar o impacto negativo nas aprendizagens dos alunos, em geral, e nos mais desfavorecidos, em especial. A recuperação das aprendizagens tem vindo, por isso, a ser a preocupação dominante a par da procura de soluções para os problemas do sistema identificados, e a convocar todos, de responsáveis a especialistas, para a melhor formulação de planos e ações eficazes.
144. Assim, a Assembleia da República, através da Resolução publicada em janeiro de 2021, recomendou ao Governo a realização de um plano de ação para uma escola renovada e detalhou recomendações relacionadas, entre outras, com os meios digitais, mas também com a formação de professores.
145. Por seu turno, a Comissão Parlamentar de Educação, Ciência, Juventude e Desporto, em maio de 2021, ouviu diversos especialistas¹⁵² que têm vindo a produzir estudos e investigação sobre esta temática e que realçaram aspetos concretos para melhorar o sistema de ensino. Entendem

¹⁵¹ Cfr. Relatório da OCDE (2021), com informação sobre os anos letivos de 2019/20 e 2020/21 recolhida entre janeiro e fevereiro de 2021 em 33 países. Em 1 de fevereiro de 2021, as escolas estavam abertas em menos de 40% dos países, incluindo Portugal. Os sistemas com menores resultados nas aprendizagens tiveram as escolas fechadas por mais tempo e tenderam a ficar marcados por maiores desigualdades.

¹⁵² Cfr. Audição conjunta sobre a recuperação das aprendizagens dos especialistas seguintes: Dr. Andreas Schleicher, Diretor da OCDE para a Educação (Directorate of Education and Skills and Special Advisor on Education Policy to the Secretary-General); Prof.^a Maria Emília Brederode Santos, Presidente do CNE; Prof. António Gomes Ferreira, da Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra; representantes da Nova School of Business and Economics e Ambition Institute (Bruno P. Carvalho, Pedro Freitas, Susana Peralta, Ana Balcão Reis e Miguel Herdade); Prof.^a Maria Assunção Flores Fernandes, do Departamento de Estudos Curriculares e Tecnologia Educativa do Instituto da Educação, da Universidade do Minho.

que do investimento na educação, no sistema escolar de qualidade e na recuperação das aprendizagens, resultam alunos melhor preparados para o mercado de trabalho, empresas mais produtivas e competitivas, e, no futuro, o retorno com maiores rendimentos e mais qualidade de vida da população. Das várias intervenções, incluindo dos Deputados, resultou, afinal, a necessidade de investir em recursos humanos, pedagógicos e digitais para o E@D e para a recuperação das aprendizagens.

146. Em linha com as dificuldades que identificou em contexto de pandemia, também a OCDE salientou a necessidade de aproveitar a oportunidade fornecida pelas tecnologias para inovar, fortalecer os sistemas de educação, melhorar as aprendizagens e qualificar os recursos humanos. Preocupações semelhantes foram também destacadas, em sede de auditoria, por diversos intervenientes no sistema de ensino português, como serviços do ME e representantes dos encarregados de educação e dos diretores dos estabelecimentos de ensino.
147. Nestas circunstâncias, foi criado um grupo de trabalho junto da DGE, com a missão de apresentar sugestões e recomendações no âmbito da definição do plano de recuperação e consolidação de aprendizagens destinado aos alunos dos ensinos básico e secundário¹⁵³, tendo presente que: i) os efeitos da pandemia em dois anos letivos consecutivos nas aprendizagens e no sucesso escolar dos alunos são amplamente reconhecidos; ii) as desigualdades socioeconómicas, predictoras do sucesso escolar, se aceleraram, sendo reconhecido o valor essencial das aulas presenciais para a mitigação das assimetrias e para garantir o apoio, em particular aos alunos com menor autonomia; iii) para além das aprendizagens perdidas ou pouco consolidadas, referidas em vários estudos nacionais e internacionais, a pandemia tem ainda impactos no bem-estar emocional e na saúde mental.
148. Previu-se que o respetivo resultado será considerado na preparação dos anos letivos 2021/2022 e seguintes, a partir de um olhar sistémico e multidisciplinar, no âmbito da recuperação e consolidação de aprendizagens e da mitigação das desigualdades decorrentes dos efeitos da pandemia da doença COVID-19.
149. Em resultado dos trabalhos desenvolvidos, foi apresentado, em junho de 2021, o “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +” a mobilizar 900 M€, cujos objetivos são: i) recuperação das competências mais afetadas; ii) diversificação das estratégias de ensino; iii) investimento no bem-estar social e emocional; iv) confiança no sistema educativo; v) envolvimento de toda a comunidade educativa; vi) capacitação, através do reforço de recursos e meios; vii) monitorização, através da avaliação do impacto e eficiência das medidas¹⁵⁴. Atenta a sua relevância, importa examinar a execução do plano no âmbito de uma ação de controlo especialmente direcionada.

¹⁵³ Cfr. Despacho n.º 3866/2021, de 16 de abril.

¹⁵⁴ Cfr. EduProfs: O «Plano 21/23 Escola +» apresentado pelo Secretário de Estado Adjunto e da Educação.

5. CONCLUSÕES

No contexto da pandemia por Covid-19, as escolas e os serviços centrais de educação, em articulação com a sociedade em geral, foram capazes de dar continuidade às atividades educativas e letivas através do E@D

150. A pandemia por Covid-19 foi declarada em 11 de março de 2020, dois dias depois (sexta-feira) o Governo decidiu a suspensão das atividades educativas e letivas presenciais e, logo a 16 de março (segunda-feira), a escola funcionava, mas agora sobretudo na modalidade de E@D. O regime presencial só foi possível a partir de 18 de maio de 2020 para os anos de exame no ensino secundário no ano letivo de 2019/20. Já o ano letivo seguinte, de 2020/21, iniciou-se com o regime presencial [regra], mas com flexibilidade em E@D ou em regime misto em função da evolução da pandemia, o que veio a suceder com a retoma do E@D de 8 de fevereiro a março/abril de 2021 (§§ 11-16).
151. Mas o ponto de partida revelou-se difícil. Dos meios essenciais para a eficácia do E@D, relevam as competências digitais que em Portugal se encontravam abaixo da média europeia e o retrocesso em computadores com apenas 1 para 5 alunos (já fora de 1 para 2), sem progressos importantes nem estratégias de investimento em tecnologias digitais apesar dos programas aprovados na última década. O acesso à Internet em 81% dos agregados familiares também estava abaixo da média europeia e não existia experiência em E@D. Também a circunstância de 48% da população entre os 25 e os 64 anos não ter concluído o ensino secundário condicionava o acompanhamento dos alunos em casa (§§ 17-35).

Sem tempo para preparação, o E@D foi, primeiro, aplicado em todas as escolas e anos de escolaridade e, depois, flexibilizado à evolução da pandemia

152. Apesar da falta de experiência de professores, alunos e pais/encarregados de educação, o E@D foi aplicado, sem tempo para preparação, em todas as escolas e anos de escolaridade aos cerca de 1,2 milhões de alunos. Procedeu-se à transição brusca do ensino presencial com a abordagem de conteúdos em sala de aula, para um ensino que, em razão da distância, exigia adaptação, trabalho autónomo e esforço de todos os intervenientes (§§ 36-43).
153. Assistiu-se à adaptação extraordinária e à ação articulada, sem precedentes, para assegurar a continuidade do ano letivo 2019/20: as escolas, com a execução de Planos de E@D; os serviços educativos, com orientações, identificação de necessidades para adequar políticas e apoios diversos (*e.g.* “Apoio às Escolas”, Brigada “Estamos on com as escolas”); as autarquias locais, empresas e particulares, com meios digitais para alunos; as Forças Armadas e de Segurança, com a entrega de material (*e.g.* pedagógico, proteção e desinfeção, meios digitais); as associações e confederações, com a identificação de riscos e propostas de soluções; a emissão do *#EstudoEmCasa*, fruto de parceria, para obviar às dificuldades de acesso a conteúdos por meios digitais (§§ 44- 48).
154. No ano letivo 2020/21, marcado pela instabilidade da transição flexível entre regimes, foram adotadas novas medidas para melhorar a resposta à pandemia. Coube às escolas ajustar o planeamento curricular, adotar metodologias apropriadas, gerir horários e espaços e definir atividades na escola para os alunos com necessidades especiais, em situação de risco ou com medidas seletivas e adicionais aos quais não se aplicava o E@D. Foi reforçado o crédito horário, melhorada a ligação à Internet, alargado o apoio tutorial e o *#Estudoemcasa* e estabelecidas

orientações para recuperar as aprendizagens. Porém, a distribuição de meios digitais, com aquisição autorizada no ano letivo anterior, estava então a começar (§§ 84-103).

155. Com o E@D, manteve-se o apoio aos alunos beneficiários da Ação Social Escolar (refeições) e foi assegurado o acolhimento dos educandos de profissionais de serviços essenciais. Em 2020/2021, foram ainda aprovadas medidas excecionais de apoio à família (faltas justificadas e apoios em 2/3 da remuneração) (§§ 104-107).

Sem surpresa, o E@D enfrentou obstáculos, sobretudo com o défice de meios digitais, que embora mitigados não foram solucionados

156. A falta de meios digitais afetou transversalmente escolas, professores, alunos e pais/encarregados de educação. As escolas tinham computadores obsoletos, não dispunham de largura de banda suficiente para garantir o E@D e algumas não tinham plataformas digitais, mas disponibilizaram apoio técnico e pedagógico aos professores e, a maioria, programou trabalho para os alunos sem meios (§§ 49-54).
157. Sobre os professores, recaiu o esforço da adaptação rápida ao formato e a novos conceitos pedagógicos, a exigir nova capacitação e a reorganização de atividades através de vários recursos e estratégias de comunicação. Mas, alguns sinalizaram dificuldades como a partilha dos meios digitais próprios com o agregado familiar, deficiente ligação à Internet, despesas acrescidas com dados móveis e frágeis competências digitais não superadas apesar do apoio colaborativo das escolas e de alguma formação ministrada. Os pais/encarregados de educação, alguns em teletrabalho, tiveram de prestar maior apoio e partilhar os meios digitais com os seus educandos (§§ 55-63).
158. Quanto aos alunos, embora a maioria possuísse meios digitais, ainda que partilhados com o agregado familiar, houve aqueles sem esses meios aos quais o Ministério da Educação não deu resposta, tendo as autarquias locais, associações e entidades privadas, solidariamente, procurado minimizar o problema. Mas, mesmo assim, subsistiram alunos sem participarem no E@D por não possuírem os meios apropriados (§§ 64-65).

Como expectável, o E@D teve um impacto negativo nas aprendizagens, acentuou as desigualdades, em especial junto dos alunos sem meios digitais e com maiores fragilidades, e perspetivam-se prejuízos para o futuro

159. Sobre os alunos, impendeu um impacto negativo sobretudo nos que não dispunham de meios digitais, cujo número se desconhece, e nos que, à partida, estavam expostos a maiores riscos, como os mais novos menos capacitados para o trabalho autónomo, com necessidades especiais e em situação de risco a carecer de acompanhamento, segurança, bem-estar e desenvolvimento integral. As desigualdades nas oportunidades de aprendizagem acentuaram-se e os alunos dos grupos mais marginalizados permaneceram excluídos (§§ 66-70).
160. O risco sinalizado como mais significativo em resultado do encerramento das escolas foi a perda de aprendizagens, onde releva o abandono escolar para o qual contribui a falta de assiduidade que, no entanto, não se conhece. Embora os programas escolares tenham sido cumpridos no essencial, a perda já estava evidenciada nas avaliações efetuadas prevendo-se, em consequência, um prejuízo nos rendimentos futuros dos alunos e uma perda de mais de 212 mil milhões de euros de PIB, no século (§§ 71-76).

161. O processo de avaliação em 2019/20 também foi ímpar, com base na avaliação interna e provas externas apenas para o acesso ao ensino superior. A inspeção foi reforçada, mas os resultados dos exames que subsistiram, adaptados às circunstâncias, não são comparáveis com os de anos anteriores (§§ 77-83).

As despesas orçamentais da Educação com a pandemia respeitaram, essencialmente, a equipamentos de proteção individual

162. As despesas orçamentais da Educação relacionadas com a pandemia alcançaram 15 Milhões de euros (M€) (2019/20: 3,5 M€; 2020/21: 11,5M€ até 20/01/2021) e respeitaram, sobretudo, a equipamentos de proteção individual. Porém, relevam muitas outras, como as contribuições das autarquias locais (*e.g.* 4 M€ em meios digitais), da RTP (*e.g.* 1,1 M€ com o *#EstudoEmCasa*) e de diversas entidades privadas para mitigar as carências dos alunos em meios digitais e os apoios da Segurança Social (§§ 108-112).

A aquisição de meios digitais foi lançada com atraso e condicionada à aprovação de fundos comunitários

163. Apenas em julho de 2020, no âmbito do Plano de Ação para a Transição Digital e do Programa de Estabilização Económica e Social, foi autorizada a aquisição dos meios digitais que se vieram a revelar essenciais para conferir mais eficácia ao E@D, no montante de 386 M€ e condicionada à aprovação de fundos comunitários. Os 1,2 milhões de meios digitais previstos adquirir só começaram a chegar aos alunos no ano letivo 2020/21 e mais de 60% só chegará no ano letivo 2021/22 (§§ 113-126).

Os meios digitais adquiridos têm uma vida útil de 3 anos, mas não existe um plano para a sua substituição nem controlos preventivos da duplicação de apoios que acautelem uma gestão pública eficiente

164. Estima-se que a vida útil dos meios digitais seja de 3 anos pelo que, prevenindo um desinvestimento semelhante ao da última década, é crítico um plano estratégico para a necessária substituição (§ 127).

165. Também o sistema de gestão e controlo dos meios digitais apresenta insuficiências, por não abranger os que foram cedidos/emprestados em resultado do movimento de solidariedade que surgiu no país, nem conter controlos que previnam a duplicação de apoios em meios, o que retira eficácia à sua distribuição prioritária aos alunos mais carenciados e aumenta o risco de desperdício de dinheiros públicos (§§ 128-135).

O investimento na transição digital nas escolas encontra-se prospetado para o futuro

166. O Plano de Recuperação e Resiliência para Portugal (2021-2026) prevê investimentos de 559 M€ na componente Escola Digital e está alinhado com o Plano de Ação para a Transição Digital (§§ 136-139).

167. Porém, importa notar que, apesar da maior relevância, a digitalização poderá não garantir, por si só, um aumento da eficiência do ensino, designadamente no quadro da aquisição de competências essenciais como leitura, escrita, raciocínio matemático e preparação científica (§ 140).

A perda de aprendizagens constitui o impacto mais negativo do E@D e a sua recuperação sobreveio como uma preocupação central

168. A pandemia expôs fragilidades já existentes e os esforços não lograram obstar o impacto negativo nas aprendizagens dos alunos, em especial dos mais desfavorecidos, pelo que a recuperação das aprendizagens se constituiu com uma preocupação central a convocar responsáveis e especialistas para a melhor formulação de planos e ações eficazes. Já em junho de 2021, no final do ano letivo de 2020/21, foi apresentado o “Plano de Recuperação das Aprendizagens 21/23 Escola +” que, no entanto, só produzirá efeitos a partir do próximo ano letivo (§§ 141-149).

6. RECOMENDAÇÕES

169. Em resultado da auditoria ao “Ensino a distância e a digitalização nas escolas durante a pandemia” recomenda-se ao Ministro da Educação que providencie pela(o):
- a) Concretização do programa de investimentos para a digitalização das escolas;
 - b) Elaboração de um plano estratégico de substituição dos meios digitais;
 - c) Aperfeiçoamento do sistema de gestão escolar prevenindo o reporte tempestivo de informação em situações de emergência;
 - d) Aperfeiçoamento do sistema de gestão e controlo de meios digitais prevenindo a duplicação de apoios.

7. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

170. Do Projeto de Relatório foi dada vista à Procuradora-Geral Adjunta, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), que emitiu o respetivo Parecer.

8. DECISÃO

171. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juizes do Tribunal de Contas:

- a) Aprovar o presente Relatório;
- b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Educação;
 - Comissão de Educação, Ciência, Juventude e Desporto da Assembleia da República;
 - Secretaria-Geral da Educação e Ciência;
 - Direção-Geral da Educação;
 - Direção-Geral da Administração Escolar;
 - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
 - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
 - Confederação Nacional das Associações de Pais;

- Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos e Escolas Públicas;
 - Escolas que responderam ao questionário.
- c) Remeter um exemplar do presente Relatório ao Ministério Público junto deste Tribunal, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 4 do artigo 54.º, aplicável por força do n.º 2 do artigo 55.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto;
- d) Instruir o destinatário das recomendações para transmitir, no prazo de 180 dias, a informação documentada sobre as medidas adotadas;
- e) Fixar o valor dos emolumentos em 1 716,00 euros a suportar pela Secretaria-Geral da Educação e Ciência¹⁵⁵;
- f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

Tribunal de Contas, em 5 de julho de 2021.

A Conselheira Relatora,

(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Os Conselheiros Adjuntos,

(Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes)

(José Manuel Gonçalves Santos Quelhas)

¹⁵⁵ Cfr. artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do TC (Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações subsequentes) e artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 125/2011, de 29 de dezembro, conjugado com a alínea i), n.º 2, do artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 18/2012, de 31 de janeiro.

ANEXOS

ANEXO 1 – METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria de Resultados do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas.

PLANEAMENTO

Estudo preliminar – Consubstanciou-se em: i) levantamento e estudo da legislação e do enquadramento normativo sobre o E@D em tempo de pandemia; ii) recolha de informação sobre medidas tomadas pelo Governo e sobre a interação das entidades e intervenientes na respetiva execução; iii) exame de relatórios nacionais¹⁵⁶ e internacionais¹⁵⁷ e de informação de diversas fontes; iv) identificação dos riscos inerentes ao E@D.

Plano Global de Auditoria – Com base no Estudo preliminar foi elaborado o Plano Global de Auditoria que estabelece o âmbito da auditoria, os objetivos e as questões de auditoria. O Plano inclui o Quadro Metodológico em que se identificam, de forma detalhada, o método, os critérios, as técnicas de recolha de evidências e os resultados prováveis da auditoria.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria recolheu-se informação, realizaram-se entrevistas em modo remoto à DGE, DGEstE, SGEN, ANDAEP e CONFAP e lançou-se um questionário a 31 AE/ENA. Utilizaram-se as técnicas de exame seguintes: análise documental; análise de dados; apreciação qualitativa/comparativa das evidências documentais e dos resultados dos objetivos; e interpretação de entrevistas/questionários e documentos.

No decurso dos trabalhos obtiveram-se as evidências de auditoria, identificaram-se as causas e os efeitos das observações de auditoria e formularam-se as conclusões e recomendações preliminares.

RELATO

Nos termos legais e regulamentares, a Juíza Conselheira Relatora aprovou o presente Relato para remessa para contraditório.

¹⁵⁶ e.g. Inquérito realizado pelo Centro de Economia da Educação da Universidade Nova de Lisboa, abril de 2020, e e-book “*Ensinar e aprender em tempo de COVID-19: entre o caos e a redenção*”, da Universidade Católica Portuguesa, maio de 2020.

¹⁵⁷ e.g. Relatório Eurydice (2019); Relatório OCDE (2020); Relatório OCDE (2021).

ANEXO 2 – MEDIDAS ADOTADAS NO ÂMBITO DO ENSINO A DISTÂNCIA

ANO LETIVO 2019/20

Março

| | |
|---|---|
| Suspensão das atividades educativas e letivas a 16 de março | Suspensão das atividades educativas, letivas e formativas com presença de estudantes nas escolas. As escolas adotam medidas para a prestação de apoio alimentar a alunos beneficiários da ASE e medidas de apoio aos alunos das unidades especializadas. [Cfr. Decreto-Lei n.º 10-A/2020, artigo 9.º]. |
| Criação da página eletrónica de apoio às escolas | Disponibilização de recursos de apoio ao nível da utilização de metodologias de E@D para permitir a continuidade dos processos de ensino e aprendizagem. [Cfr. Página eletrónica de apoio às escolas]. |
| Divulgação do Roteiro “8 Princípios Orientadores para a Implementação do Ensino a Distância nas escolas” | Instrumento de apoio na elaboração e implementação de um Plano de E@D adaptado a cada escola. [Cfr. Roteiro “8 Princípios Orientadores para a Implementação do Ensino a Distância nas escolas”]. |
| Definição dos serviços essenciais para efeitos de acolhimento nas escolas dos filhos ou outros dependentes a cargo dos respetivos profissionais | Definição dos serviços essenciais e condições a cumprir pelos respetivos profissionais para beneficiar dos serviços de acolhimento, na rede de escolas, dos seus filhos e outros dependentes a cargo. [Cfr. Portaria n.º 82/2020, de 29 de março alterada pela Portaria n.º 97/2020, de 19 de abril]. Identificação, em cada município, de pelo menos uma escola para acolher os filhos e outros dependentes dos profissionais de serviços essenciais. [Cfr. Relatório da DGEEC, p. 42 e Mapa de AE/ENA de acolhimento]. |
| Refeitórios escolares abertos | Continuação do fornecimento de refeições, nomeadamente para os alunos beneficiários de ASE. [Cfr. Comunicado do Governo, de 13 de março de 2020 e Mapa de AE/ENA de acolhimento.] |
| Intervenção educativa para crianças e jovens em situação de vulnerabilidade | Manter o contacto e o apoio a crianças que se encontram em situação de maior risco de exclusão social. [Cfr. Comunicado do Governo, de 20 de março de 2020]. |
| Aplicação E72 | O ME disponibilizou, através da DGAE, a aplicação eletrónica E72 que visa estabelecer a comunicação com os utilizadores registados, possibilitando respostas a dúvidas ou questões colocadas, no espaço de 72 horas. [Cfr. Página eletrónica E72 e Comunicado do Governo, de 18 de março de 2020]. |

Abril

| | |
|--|--|
| Divulgação às escolas das orientações para utilização de tecnologias de suporte ao E@D, emanadas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados | A utilização de plataformas eletrónicas de suporte ao E@D implica a recolha e o tratamento de informação relativa a utilizadores que são pessoas singulares identificadas ou identificáveis e, nessa medida, a sujeição aos princípios e regras de proteção de dados pessoais. [Cfr. Orientações para utilização de tecnologias de suporte ao ensino a distância]. |
| Estabelece medidas excecionais e temporárias de resposta à pandemia, aplicadas à Educação | Para o ensino básico e secundário foram definidas medidas, quanto às seguintes matérias: a) Realização, avaliação e certificação das aprendizagens; b) Calendário escolar e de provas e exames dos ensinos básico e secundário; c) Matrículas nos ensinos básico e secundário; d) Processo de inscrições para as provas e exames finais nacionais; e) Pessoal docente e não docente. [Cfr. Decreto-Lei n.º 14-G/2020]. |
| Curso de Formação Docência Digital em Rede | Parceria entre a DGE e Universidade Aberta sendo realizadas 2 edições, entre abril e junho, dirigidas a Diretores/Presidentes das CAP, professores com funções de liderança intermédia e a Diretores dos Centros de Formação de Associações de Escolas, acompanhados de 1 assessor. [Cfr. Notícia da DGE e Comunicado aos AE/ENA (1.ª edição) e Comunicado aos AE/ENA (2.ª edição)]. |
| Plataforma de apoio aos diretores de escola | Os diretores de escola podem consultar as respostas a perguntas frequentes e colocar novas perguntas para resposta em 24 horas. [Cfr. Página eletrónica da Plataforma de apoio aos diretores de escola]. |
| Divulgação de orientações para o trabalho das Equipas Multidisciplinares de Apoio à | As equipas são um recurso organizacional específico de apoio à aprendizagem, tendo em vista uma leitura alargada, integrada e participada de todos os intervenientes no processo educativo. [Cfr. Orientações]. |

ANO LETIVO 2019/20

| | |
|---|---|
| Educação Inclusiva na modalidade de E@D | |
| Lançado, a nível nacional, um questionário às escolas | <p>O questionário foi aplicado em três momentos sucessivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1.ª fase entre 23 de março e 3 de abril • 2.ª fase entre 23 de abril e 27 de abril • 3.ª fase entre 4 de junho e 7 de julho <p>Tendo em vista a identificação de situações de ausência de acessibilidade ou de disponibilização de equipamento tecnológico. [Cfr. Relatório da DGEEC].</p> |
| #Estudoemcasa | Emissão do <i>#Estudoemcasa</i> , na <i>RTP Memória</i> , das 9h00 às 17h50, destinado aos alunos do ensino básico e disponibilização dos conteúdos educativos em permanência numa página eletrónica. [Cfr. Página eletrónica <i>#Estudoemcasa</i>]. |
| Divulgação do Roteiro “9 Princípios Orientadores para Acompanhamento dos Alunos que recorrem ao #Estudoemcasa” | Apresenta alguns princípios caracterizadores deste recurso e sugestões de integração no apoio aos alunos sem conectividade e/ou equipamentos. [Cfr. Roteiro “9 Princípios Orientadores para Acompanhamento dos Alunos que recorrem ao #Estudoemcasa”]. |
| Maio | |
| Criação da Brigada “ <i>Estamos on com as escolas</i> ” ao serviço das escolas | Com a função de garantir um acompanhamento de proximidade às escolas e apoio na implementação do Plano de E@D de forma articulada com os serviços do ME. Composta por mais de uma centena de professores das Equipas Regionais da Autonomia e Flexibilidade Curricular, embaixadores do E-twinning e Laboratórios de Aprendizagem, embaixadores do Programa de Educação Estética e Artística e coordenadores interconcelhios da Rede de Bibliotecas Escolares. [Cfr. Comunicado do Governo e Relatório da DGEEC]. |
| Divulgação do Roteiro “ <i>Princípios Orientadores para uma Avaliação Pedagógica em Ensino a Distância (E@D)</i> ” | Do novo cenário de E@D decorreu a necessidade de repensar o processo de ensino e de aprendizagem e de adaptar a forma como se avalia, com tarefas ligadas ao desenvolvimento do currículo, em especial nas áreas de competências do Perfil dos Alunos à Saída da Escolaridade Obrigatória e nos perfis profissionais. [Cfr. Roteiro “Princípios Orientadores para uma Avaliação Pedagógica em Ensino a Distância (E@D)”]. |
| Divulgação de medidas de segurança para o uso de plataformas | A DGE, em articulação com o Centro Nacional de Cibersegurança e a Comissão Nacional de Proteção de Dados, disponibilizou recomendações e orientações para a utilização das tecnologias de suporte ao E@D (<i>e.g.</i> plataformas <i>Zoom</i> , <i>Moodle</i> , <i>Microsoft Teams</i> , <i>Google Classroom</i>). [Cfr. Página eletrónica com recomendações de segurança]. |
| Medidas excecionais de organização e funcionamento das atividades educativas e letivas e retoma de algumas em regime presencial | Publicação de orientações para o regresso às aulas em regime presencial, a partir do dia 18 de maio para os alunos do 11.º e 12.º anos de escolaridade e dos 2.º e 3.º anos dos cursos de dupla certificação do ensino secundário, bem como para os alunos dos cursos artísticos especializados não conferentes de dupla certificação, nas disciplinas que têm oferta de exame final nacional. [Cfr. Decreto-Lei n.º 20-H/2020 e Orientações]. |
| Junho/Julho | |
| Medidas excecionais e temporárias para a organização do ano letivo 2020/21 | Emissão de um conjunto de orientações e medidas excecionais para apoiar a retoma das atividades educativas e letivas considerando, enquanto regimes do processo de ensino e aprendizagem, o presencial, que constitui o regime regra, o misto e o não presencial. [Cfr. RCM n.º 53-D/2020, de 20 de julho e Orientações para organização do ano letivo 2020/21 e Orientações - Ano letivo 2020/21]. |
| Orientações para as “escolas de referência” em cada região | Orientações para as escolas definidas como as “escolas de referência” em cada região assegurarem a prestação de apoios alimentares a beneficiários dos escalões A e B da ASE até 31 de julho de 2020. [Cfr. Decreto-Lei n.º 39-A/2020]. |
| Divulgação do Roteiro “ <i>Orientações para a Recuperação e Consolidação das</i> ” | O roteiro constitui-se como um apoio às escolas na planificação do ano letivo 2020/21, expõe conceitos, apresenta vários exemplos, mas nenhum com caráter prescritivo, todos como instrumentos para apoiar as escolas numa partilha de |

ANO LETIVO 2019/20

Aprendizagens ao Longo do Ano Letivo de 2020/21

reflexão e de soluções encontradas. [Cfr. Roteiro “Orientações para a Recuperação e Consolidação das Aprendizagens ao Longo do Ano Letivo de 2020/21”].

ANO LETIVO 2020/21

Setembro/Octubro

#EstudoEmcasa 2020/21

O ME, em parceria com a RTP, relançou durante o mês de outubro o Programa *#EstudoEmcasa*. na *RTP Memória* das 09:00h às 16:30h, para os alunos do ensino básico e agora também os do ensino secundário.

Manteve-se a disponibilização dos conteúdos educativos em permanência numa página eletrónica. [Cfr. Página eletrónica *#EstudoEmcasa*].

Novembro

Academia Digital para Pais

O Programa Academia Digital para Pais é uma iniciativa da EDP Distribuição – Energia, S.A. em parceria com a DGE, que possibilita aos pais/encarregados de educação, de crianças do 1.º e 2.º ciclos, de escolas que integram o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, de frequentar ações de formação promotoras de competências digitais facilitadoras do acompanhamento escolar. [Cfr. Projeto “Academia Digital para Pais”].

Instruções sobre entrega de computadores a alunos

Os serviços do ME enviaram instruções às escolas sobre a entrega computadores e a respetiva ligação à Internet, no âmbito do programa Escola Digital. Cada aluno recebe um computador portátil, auscultadores com microfone, uma mochila, um *hotspot* e um cartão SIM, com conectividade em qualquer ponto do país. [Cfr. Comunicado do Governo, de 11 de novembro de 2020 e Guião “Escola Digital Kits de computadores e de conectividade”].

Janeiro 2021

Medidas de apoio no âmbito da suspensão das atividades educativas e letivas presenciais

Criação de um regime excecional e temporário de faltas justificadas motivadas por assistência à família decorrentes de suspensões e interrupções letivas, conceção de apoio excecional à família e acompanhamento específico às crianças e jovens em situação de risco ou perigo. [Cfr. Decreto-Lei n.º 8-B/2021].

Medidas no âmbito da retoma das atividades educativas e letivas

Suspensão das atividades educativas e letivas em regime presencial, a partir de 8 de fevereiro de 2021, sendo retomadas em regime não presencial nos termos do disposto na RCM n.º 53-D/2020, de 20 de julho. Mantem-se em funcionamento a rede de escolas de acolhimento dos filhos ou outros dependentes de trabalhadores de serviços essenciais, bem como apoios a alunos, nomeadamente apoios terapêuticos e medidas adicionais aos alunos com essas necessidades educativas, e refeições para alunos beneficiários de ASE. [Cfr. Decreto n.º 3-D/2021 e Decreto-Lei n.º 10-B/2021, de 4 de fevereiro].

Divulgação do Roteiro “*Contributos para a implementação do Ensino a distância nas Escolas*”

Constitui-se como uma ferramenta de apoio às escolas na implementação do E@D a partir de 8 de fevereiro de 2021. Clarifica conceitos, contém sugestões e de exemplos de atividades referente a metodologias e formas de distribuição do tempo de aula, entre atividades síncronas e assíncronas. [Cfr. Roteiro “Contributos para a implementação do Ensino a distância nas Escolas”].

ANEXO 3 - ESCOLA DIGITAL: MONTANTES DE INVESTIMENTO PARA KITS¹⁵⁸

| Fase | Procedimentos | | Aquisições | Kits distribuídos | | Montante (M€) | Destinatários | Financiamento |
|--------------|---|----------------------|------------------|---------------------|--------|---------------|-----------------------------|---|
| | Estádio ¹⁵⁹ | Objeto | Quantidade | Escolas | Alunos | | | |
| 0 | 3 contratos de 16/10/2020 | Computadores | 100 000 | 98 999 | 26 749 | 30,0 | Alunos de ASE | Programa Operacional Capital Humano – 100% |
| | 3 contratos de 16/10/2020 | Conectividades | 100 000 | | | 9,1 | | |
| 1 | 3 contratos de 31/12/2020 | Computadores | 258 651 | - | . | 72,0 | Alunos de ASE e professores | Programa Operacional Capital Humano e a 3 programas operacionais regionais (Norte, Centro e Alentejo) |
| | Contrato de 01/02/2021 | Computadores | 75 930 | - | - | 23,8 | | |
| | Anunciado em 4/2/2021 ¹⁶⁰ | Computadores | 15 000 | - | - | 4,5 | | |
| | Aguarda parecer da Agência para a Modernização Administrativa | Conectividades | 349 581 | - | - | 17,6 | | |
| 2 | Previsto para o segundo semestre de 2021 | Computadores | 750 419 | - | - | 229 | Restante comunidade escolar | Fundos comunitários |
| | | Conectividades | 750 419 | | | | | |
| Total | | computadores | 1 200 000 | Investimento | | 386 | | |
| | | conetividades | 1 200 000 | | | | | |

Fonte: ME, SGEC e DGEstE.

¹⁵⁸ Cfr. SGEC, reunião em 20/01/2021.

¹⁵⁹ Cfr. Mapa remetido pela SGEC, em 29/01/2021, e contratos remetidos em 21/01/2021, 1/02/2021 e 10/01/2021.

¹⁶⁰ Cfr. Comunicado do Governo, de 4/02/2021. Em sede de contraditório, o ME refere que no que respeita à "(...) fase 1 A com 15 mil kits de computadores e conetividade para o 1.º ciclo de ensino básico (...) [as] entregas começaram no início de fevereiro".

ANEXO 4 – GLOSSÁRIO

| Designação | Definição |
|---|--|
| Ação Social Escolar | Os serviços de ação social escolar são traduzidos por um conjunto diversificado de ações, em que avultam a comparticipação em refeições, serviços de cantina, transportes, alojamento, manuais e material escolar, e pela concessão de bolsas de estudo. São concretizados através da aplicação de critérios de discriminação positiva que visem a compensação social e educativa dos alunos economicamente mais carenciados. [Fonte: artigo 30º da Lei n.º 46/86, de 14 de outubro, e suas atualizações] |
| Competências Digitais | No âmbito do programa INCoDe.2030, o conceito de Competências Digitais é assumido de forma abrangente, compreendendo a noção de literacia digital (i.e. da capacidade de aceder, de forma autónoma, aos meios digitais e às TIC, para compreender e avaliar criticamente conteúdos, e comunicar eficazmente), assim como a produção de novos conhecimentos através de atividades de investigação. O conceito de Competências Digitais está ainda associado à utilização das tecnologias digitais para a conceção de novas soluções para problemas de natureza diversa, à integração de conhecimento interdisciplinar e análise de dados, à utilização intensiva de inteligência artificial, ao recurso a instrumentação avançada e a redes de comunicação e sistemas móveis e ao desenvolvimento de sistemas ciberfísicos, bem como à sua programação. Tudo isto envolve hardware e software e alarga o conceito das TIC à eletrónica, à automação e à robótica. [Fonte: INCoDe.2030] Metade dos sistemas educativos europeus faz referência à definição europeia de competência digital como competência essencial. A definição de competência digital do InCoDe 2030 inclui o conceito de literacia digital, bem como a produção de novos conhecimentos através da investigação, mas é mais estreita do que a definição europeia para a competência-chave e os conceitos de segurança, bem-estar digital e direitos de propriedade intelectual estão ausentes. No entanto, estes conceitos estão incluídos nos currículos escolares obrigatórios, seja nas competências essenciais ou na área de educação para a cidadania. [Fonte: Comissão Europeia/EACEA/Eurydice, 2019. <i>A Educação Digital nas Escolas da Europa</i> . Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. - Editor da versão portuguesa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência] |
| Computador Pessoal | Sistema «monoposto» de uso pessoal, com capacidades de processamento e comunicação próprias: - Desktop e Tower – orientados para correr aplicações de uso geral; - Workstations – orientados para o processamento de aplicações especializadas e com exigências de processamento e gráficas significativas; - Portáteis – orientados para correr aplicações de uso geral, caracterizados por terem dimensões e peso reduzidos e dispõem de alimentação elétrica autónoma; - Terminais – unidades de entrada/saída sem capacidade de processamento própria, pelas quais um utilizador comunica com o computador. [Fonte: DGEEC] |
| Educação inclusiva | De acordo com a definição da UNESCO (2009), enquanto processo que visa responder à diversidade de necessidades dos alunos, através, do aumento da participação de todos na aprendizagem e na vida da comunidade escolar. [Fonte: Decreto-Lei n.º 54/2018, de 6 de julho, com as atualizações] |
| Ensino a Distância (E@D) | Modalidade de ensino que se constitui como uma alternativa de qualidade para os alunos impossibilitados de frequentar presencialmente uma escola, alicerçada na integração das TIC nos processos de ensino e aprendizagem como meio para que todos tenham acesso à educação. [Fonte: DGE] |
| #EstudoEmCasa | Conjunto suplementar de recursos educativos para o Ensino Básico (ano letivo de 2019/20 e 2020/21) e Secundário (ano letivo de 2020/21) com conteúdos organizados para diferentes anos de escolaridade. [Fonte: DGE] |
| Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES) | É um índice composto que resume indicadores relevantes sobre o desempenho digital da Europa e acompanha a evolução dos Estados-Membros da União Europeia em competitividade digital. Inclui seis dimensões: conectividade, capital humano, utilização de serviços de Internet, integração da tecnologia digital, serviços públicos digitais, e investigação e desenvolvimento no domínio das TIC. [Fonte: Comissão Europeia/EACEA/Eurydice (2019). <i>A Educação Digital nas Escolas da Europa</i> . Relatório Eurydice. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia. - Editor da versão portuguesa: Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência] |
| Recursos tecnológicos | Objeto que utiliza tecnologia de qualquer tipo, no seu funcionamento. Os recursos tecnológicos podem ser tangíveis, como o telefone, retroprojetor, computador e impressora, ou intangíveis, como um sistema operativo, uma base de dados e uma aplicação informática. [Fonte: Revista Portuguesa de Educação, 2012, Universidade do Minho] |
| Regime misto | Processo de ensino e aprendizagem combina atividades presenciais com sessões síncronas e com trabalho autónomo. [Fonte: DGEstE] |
| Regime presencial | Processo de ensino e aprendizagem desenvolvido num contexto em que alunos e docentes estão em contacto direto, encontrando-se fisicamente no mesmo local. [Fonte: DGEstE] Consideraram-se em regime presencial: a) Nos cursos científico-humanísticos, todas as disciplinas do 11.º e 12.º anos com oferta de exame final nacional e as línguas estrangeiras (exceto as disciplinas trienais no 11.º ano); b) Nas restantes ofertas educativas e formativas, as disciplinas com conteúdos idênticos ou com a mesma designação das que, nos termos da alínea anterior, têm oferta de exame final nacional. (cfr. n.º 2, do artigo 3.º, do Decreto-Lei n.º 14-G/2020). Eventualmente, também as atividades letivas presenciais nas disciplinas de natureza prática e na formação em contexto de trabalho quando, designadamente, requeeressem a utilização de espaços, instrumentos e equipamentos específicos, não alcançáveis através do ensino a distância. |
| Sessão assíncrona | Desenvolvida em tempo não real, em que os alunos trabalham autonomamente, acedendo a recursos educativos e formativos e a outros materiais curriculares disponibilizados numa plataforma de aprendizagem <i>online</i> , bem como a ferramentas de comunicação que lhes permitem estabelecer interação com os seus pares e docentes, em torno das temáticas em estudo. [Fonte: DGEstE] |
| Sessão síncrona | Desenvolvida em tempo real e que permite aos alunos interagirem <i>online</i> com os seus docentes e com os seus pares para participarem nas atividades letivas, esclarecerem as suas dúvidas ou questões e apresentarem trabalhos. [Fonte: DGEstE] |
| Trabalho autónomo | Definido pelo docente e realizado pelo aluno sem a presença ou intervenção daquele. [Fonte: DGEstE] |



ANEXO 5 – RESPOSTA RECEBIDA EM SEDE DE CONTRADITÓRIO

- Ministro da Educação



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Doutor Paulo Nogueira da Costa
Av.ª da República, n.º 65
1050-189 LISBOA

| SUA REFERÊNCIA | SUA COMUNICAÇÃO DE | NOSSA REFERÊNCIA | DATA |
|----------------|--------------------|--------------------------------------|------------|
| | | N.º: 561/2021 ENT.: PROC. N.º: | 25-06-2021 |

ASSUNTO: Auditoria ao Ensino a distância e a digitalização nas escolas durante a pandemia-
Proc.º n.º 19/2020 - AUDIT (DA VI)

Relativamente ao relato da auditoria em epígrafe, encarrega-me o Senhor Ministro da Educação, de remeter a sua pronúncia, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

1. O ensino a distância em números

No que respeita à informação constante do quadro “computadores entregues aos alunos pelos serviços do Ministério da Educação” não se pode concluir que, no ano letivo 2019/2020, tinham sido entregues “zero” computadores, o que apenas se compreende face à ausência de pedido de informação em sede de auditoria. De facto, a aquisição de computadores não se iniciou apenas com a medida “Escola Digital”, desde logo, porque as escolas adquirem regularmente este tipo de equipamentos, para fins diversos e, no início da pandemia disponibilizaram-nos a alunos e docentes, sempre que possível e necessário. Acresce que, anualmente, são distribuídos, a alunos abrangidos por medidas do âmbito da educação inclusiva, computadores de uso individual. Ainda, no âmbito das competências próprias e delegadas das autarquias locais no domínio da educação foram entregues às escolas, para distribuição a alunos, milhares de computadores ao longo do ano letivo 2019/2020, devendo estes serem considerados como resposta concreta às necessidades decorrentes da pandemia da Covid 19.

Relativamente ao número de computadores distribuídos a alunos no ano letivo 2020/2021, até janeiro de 2021, este não é correto, conforme abaixo melhor se explicita.

Relativamente ao valor correspondente à despesa orçamental, pelos Serviços da Educação, no ano letivo 2020/2021, até janeiro de 2021, também se encontra incorreto, bem como os respetivos valores de despesa subjacente, contantes das figuras 4 e 5 do projeto de relatório.

De facto, tanto quanto se alcança do teor do relatório, o Instituto de Gestão Financeira da Educação, IP, não foi questionado sobre a despesa global efetuada, designadamente com o reforço da verba orçamental às escolas para a aquisição de equipamentos de proteção individual e material de limpeza, reforço do crédito horário em mais uma hora por turma, alargamento do programa de apoio tutorial específico, reforço das equipas de apoio à educação inclusiva, a contratação de novecentos técnicos especializados para os planos de desenvolvimento pessoal social e comunitário e a contratação de mil e quinhentos assistentes operacionais, medidas de resposta à pandemia da Covid 19, cuja despesa se estima superior a



duzentos milhões de euros por ano letivo, o qual, por ainda estar a decorrer, não permite, nesta data, o apuramento do seu valor exato.

2. Ensino a distância: uma resposta de emergência

A figura 1 - regimes de ensino nos anos letivos de 2019/2020 e 2020/2021 - não leva em consideração a alteração do calendário escolar, operada através do Despacho n.º 1689-A/2021, publicado na 2.ª Série do Diário da República n.º 30/2021, 1º Suplemento, de 12 de fevereiro de 2021.

Quanto à descrição das medidas “Quanto ao ano letivo 2020/2021”, no segmento referente “a partir de 8 de fevereiro de 2021...” não é feita referência à alteração do calendário escolar, acima mencionada, que se traduziu num aumento do tempo útil do ano letivo.

3. Pressão do regime misto e suspensão das atividades letivas

Considerando a necessária recolha de informação inerente à realização da auditoria, não se compreende a afirmação constante do projeto de relatório, relativamente a não ter sido recolhida informação relevante sobre o impacto da pandemia nas escolas, o que veementemente se refuta, considerando que foram reforçadas as plataformas para recolha de dados, os quais foram monitorizados, designadamente quanto a casos COVID em cada escola e respetivo impacto, assegurando o cumprimento de todos os procedimentos previamente definidos. Nos períodos de confinamento foi também monitorizado, diariamente, o número de refeições servidas nas escolas a alunos beneficiários de ação social escolar e o número de alunos em escolas de acolhimento, designadamente filhos ou dependentes de trabalhadores essenciais.

Também relativamente à afirmação que “O ano letivo 2020/21 sofreu uma interrupção de 2 semanas em janeiro de 2021 e, apesar dos cuidados na sua preparação, ainda não tinham sido disseminados os meios digitais para a retoma adequada do E@D”, clarifica-se que no início de novembro já estavam a ser distribuídos os meios digitais.

Relativamente ao ponto de situação referente ao mês de janeiro de 2021, em particular quanto aos meios digitais entregues, no projeto de relatório consta indicação que “apenas 26 749 desses meios tinham sido entregues (11,4% dos alunos ASE, i.e. 2,4% do total de alunos)”. Esta informação encontra-se objetivamente incorreta, uma vez que, nessa data, as escolas já dispunham da quase totalidade dos cem mil computadores e dispositivos de conectividade. De acordo com o PowerBI e respetivos dashboards, criados para monitorizar as entregas de equipamentos às escolas, alunos e docentes, o número de processos de entrega devidamente instruídos, no dia 29 de janeiro, era muito superior (mais de 2,5 vezes mais) e não se pode ignorar que, entre o momento da entrega dos equipamentos aos seus beneficiários finais e o registo administrativo dessa entrega mediaram, muitas das vezes, vários dias, possivelmente semanas, tendo em conta as múltiplas tarefas a cargo dos serviços administrativos escolares.

O número de escolas indicado sem ligação à internet não se pode considerar exato, uma vez que não se pode ignorar as escolas que têm ligação à internet, sem para tal utilizarem os serviços disponibilizados pelo Ministério da Educação, designadamente por terem acessos privados contratualizados com operadores comerciais desses serviços. Acresce que a ausência de ligação à rede alargada da educação (rede pública de internet), também se deve à ausência de estarem a ser intervencionadas com obras de requalificação, o que sucedeu em dezenas de casos, designadamente no âmbito da execução dos fundos para investimento na requalificação de escolas do Portugal 2020 e das intervenções da Parque Escolar, EPE, todos eles verificáveis em fontes abertas de acesso público, estando os respetivos alunos em outras escolas.



4. O investimento na escola digital foi lançado com atraso e condicionado à aprovação de fundos comunitários

Pelo exposto supra, também a afirmação “No final de janeiro de 2021, apenas 27% dos 99 mil meios digitais adquiridos pelo ME e entregues às escolas tinham sido distribuídos aos alunos” se encontra incorreta.

Do projeto de relatório consta que os primeiros cem mil computadores só chegaram às escolas no início do segundo período, o que se refuta, considerando que maioria dos cem mil computadores chegaram às escolas entre novembro e dezembro de 2020. Apenas as escolas que solicitaram o reagendamento das entregas é que os receberam durante o mês de janeiro de 2021.

Quanto à estruturação das fases de aquisição de kits de computadores e conectividades, o projeto de relatório omite a fase 1A com 15 mil kits de computadores e conectividade para o 1º ciclo do ensino básico, cujas entregas começaram no início de fevereiro.

Quanto à afirmação relativa ao Ministério da Educação não dispor, em fevereiro, na retoma do E@D, de todos os Kits para os alunos beneficiários da ASE, visto que, em 28 de janeiro, as escolas receberam 99 mil kits, mas apenas 27% tinham sido entregues aos alunos, sendo apresentado pelo Tribunal de Contas, como fundamento, a dificuldade do mercado em responder à procura, mas também alguns problemas técnicos registados nos kits, importa esclarecer que na data referida já estavam nas escolas os 100 mil kits adquiridos na fase 0. Acresce que já tinham sido assinados, em 31 de dezembro de 2020, os contratos para os fornecimentos da fase 1.

Assinala-se também, que não deixa de se estranhar que, considerando a observação dos métodos e técnicas de auditoria, tenha sido utilizada a informação transmitida num programa de televisão, o que não se coaduna com a metodologia e procedimentos descritos no Anexo 1 do projeto de relatório. Não obstante, e porque a informação constante do relatório faz referência à situação descrita nesse programa de televisão, importa esclarecer que a mesma não diz respeito aos computadores fornecidos na fase 0, uma vez que os cartões e os routers foram fornecidos pelas operadoras de telecomunicações. Esta situação ocorreu com computadores entregues na fase 1, a partir de março.

Não se acompanha o entendimento vertido no projeto de relatório quanto à vida útil estimada para os computadores, uma vez que é superior a três anos.

A fragilidade apontada quanto à gestão da distribuição dos kits a cargo das escolas, com fundamento na alegada informação sobre o número de alunos sem meios digitais, desconsidera que os kits foram entregues atento o critério do aluno ser beneficiário de ação social escolar, sendo que todos estes alunos estão perfeitamente identificados, pelo que a alegada fragilidade apontada não teve qualquer interferência na distribuição dos kits.

No que concerne à informação completa sobre todos os meios digitais disponibilizados no meio escolar, independentemente da origem, importa esclarecer que os procedimentos estabelecidos, nos termos dos quais compete à direção das escolas, o que se justifica considerando a proximidade e maior conhecimento do contexto da atribuição de equipamentos, a gestão da atribuição dos equipamentos pelo Ministério da Educação, devendo, para o efeito, levar em conta as atribuições anteriormente efetuadas, independentemente da origem. As escolas foram também alertadas para a necessidade de assegurar e impedir a duplicação de equipamentos atribuídos. Nestes termos, garantiu-se efetivamente a gestão eficiente de dinheiros públicos e foi assegurada a eficácia da priorização aplicada na distribuição faseada



dos kits, pelo que se considera que a afirmação constante do projeto de relatório, por incorreta, se baseou no desconhecimento desta responsabilidade atribuída às escolas.

5. A recuperação das aprendizagens sobreveio como uma preocupação central

Releva-se, não se compreendendo, a omissão ao esforço dos responsáveis, dos serviços e dos organismos do Ministério da Educação “para minimizar o prejuízo decorrente do encerramento das escolas”.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE,

Tiago Saleiro



- Direção-Geral da Administração Escolar



REPÚBLICA
PORTUGUESA

EDUCAÇÃO



B210005811K

DGAE

DIREÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO ESCOLAR

Exmo Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Doutor Paulo Costa

Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

| Sua ref ^a | Sua com. | Nossa ref ^a | Data |
|---|------------|------------------------|------------|
| 21420/2021 Proc. N.º 19/2020 - Audit (DA VI) | 14/06/2021 | B210005811K | 21-06-2021 |

ASSUNTO: Auditoria ao ensino à distância e a digitalização nas escolas durante a pandemia

Na sequência da análise do Relatório identificado em epígrafe, cujo envio desde já se agradece, informo V. Exa. de que nada temos a referir quanto às referências feitas a esta Direção Geral da Administração Escolar (DGAE), uma vez que constam unicamente no Anexo 2 e apenas relatam a existência e função do E72, evidenciando a sua disponibilização ao público em geral, aquando do período a que o relatório se reporta.

Reafirmamos total disponibilidade para informações adicionais que se mostrem necessárias.

Com os melhores cumprimentos,

A Diretora-Geral de Administração Escolar

Susana Maria Godinho
Susana Castanheira Lopes
Autenticado de forma digital
por Susana Maria Godinho
Susana Castanheira Lopes
Data: 2021.06.22 10:28:38
+01'00'

Susana Castanheira Lopes

Avenida 24 de Julho, 142 • 1399-024 LISBOA
Tel.: (351) 213 938 600
Fax: (351) 213 943 491
E-mail: geral@dgae.mec.pt

- Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares

DGEstE Saída 29187/2021 - DATA: 25/06/2021



Exmo. Senhor
Presidente do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 Lisboa

DAVI@tcontas.pt

| | | |
|-----------------|---------------------|-----------------------|
| Sua referência: | Sua comunicação de: | Nossa referência: |
| 21423/2021 | | 29187/2021/DGEstE-GAD |

ASSUNTO: Auditoria ao Ensino a distância e a digitalização nas Escolas durante a pandemia

Infra segue a nossa pronúncia sobre o relatório de auditoria referida em título. Identificamos os pontos e fazemos de seguida os comentários:

Ponto 22 - As referências a Necessidades Especiais deveriam ser substituídas para necessidades no âmbito da educação inclusiva - esta correção deve ser feita em todo o documento.

Ponto 44 - Quando se refere a DGEstE e havendo referência às AM, também devem então ser identificadas as CIM.

"e.g. contacto dos delegados regionais com diretores de escola, representantes das áreas metropolitanas e delegados de saúde"

Ponto 46 - Existem outras iniciativas que entendemos igualmente de referir, nomeadamente:

- Ciclo de Webinares
 - "Educação Pré-Escolar: reduzindo distâncias e alargando os ambientes de aprendizagem"
 - "Currículo, Pedagogia e Avaliação na Aprendizagem a Distância"
 - "Saúde mental e qualidade de vida em ambiente de ensino digital"
 - Reflexões e práticas E@D

DGEstE
Direção-Geral dos
Estabelecimentos Escolares

Praça de Alvalade, n.º 12
1749-070 Lisboa
<http://www.dgeste.mec.pt>

tel + 351 218 433 910/434 630
fax + 351 218 433 908
secretariado@dgeste.mec.pt



- Formação - Cidadania Digital e Educação para os Media
- Atividades do Centro de Sensibilização Seguranet
- RBE - recursos para o ensino não presencial
- MOOC (*Massive Open Online Course*) - E@D nas escolas
- Roteiro - Contributos para o apoio e acompanhamento a distância na educação pré-escolar
- Estamos ON - Apoio aos Diretores: com FAQs e plataforma de comunicação (prazo médio de resposta - 48h)
- Documento com orientações para o trabalho das EMAEI
- Documento com orientações sobre proteção de crianças em risco

Ainda relativamente a este ponto, a DGEstE em estrita colaboração com a DGE e cumprindo as orientações da Direção Geral de Saúde enviou para as escolas documentos orientadores tendo colocado a tónica nos procedimentos em termos de higiene e segurança anti covid.

Foi ainda enviado às escolas um documento intitulado **Orientações para a Organização do Ano Letivo 2020/2021** indicando que se mantinham em vigor as regras de organização do ano letivo nos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, previstas no Despacho Normativo n.º 10-B/2018, publicado no Diário da República n.º 129/2018, 1º Suplemento, Série II de 2018-07-06.

Ponto 58 - A nota 48 não parece estar coincidente com o afirmado no texto.

Ponto 64 - A afirmação infra parece não ser coerente com muitas das conclusões/afirmações do próprio relatório, nomeadamente com o ponto 65.

“64. Embora a maioria dos alunos possuísse meios digitais, (...)”

Ponto 67 - Não é só em resultado do citado abaixo mas porque o ME deu orientações nesse sentido.

“em resultado de as escolas reconhecerem essa necessidade”



Ponto 69 - As escolas não encerraram. Os alunos estiveram em regime não presencial. De resto em todo o relatório são recorrentes as referências ao encerramento das escolas que, SMO, não corresponde ao que aconteceu. Existiram sempre equipas de pessoas a trabalhar nas escolas e tivemos sempre uma rede de escolas de acolhimento.

"período de encerramento das escolas"

Ponto 72 - as várias afirmações contradizem-se entre si.

Subtítulo 3.2.2 - parece-nos que ao longo do relatório o conceito de regime misto não corresponde ao que está definido na legislação (esta situação já está identificada acima).

Ponto 95 - Não se compreende a referência à DGEstE nestes termos, uma vez que:

1. Em nenhum momento se ponderou a recolha destes dados pois a competência da sua gestão/monitorização é dos AE/ENA.
2. Quanto ao número de alunos e de professores sem meios digitais essa recolha foi realizada pela DGEEC.
3. Na página 23 é referido "Não foi recolhida informação relevante sobre o impacto da pandemia nas escolas". Refutamos esta afirmação uma vez que a mesma não corresponde ao que se verificou, porquanto procedemos a uma recolha diária e sistemática de informação evidenciada pelas plataformas abaixo elencadas:
 - a) Plataforma para Transição entre Regimes de Ensino - AE/ENA solicitavam a transição de regime resultante de medidas determinadas pela Autoridade de Saúde;
 - b) Plataforma de monitorização do impacto COVID-19 - registo diário, por parte dos AE/ENA, de casos positivos e contactos de risco identificados pela Autoridade de Saúde;
 - c) Plataforma onde os AE/ENA sinalizavam o n.º de alunos beneficiários das medidas previstas no Despacho n.º 8553-A/2020, de 4 de setembro;
 - d) Plataforma de Escolas de Acolhimento com a finalidade de monitorizar, analisar e acompanhar a seguinte informação:
 - n.º de alunos filhos de profissionais de serviços essenciais;



- n.º de alunos de acolhimento em que era considerado ineficaz o ensino não presencial - motivo pelo qual se encontravam na escola;
 - n.º de refeições servidas da responsabilidade do ME e Autarquias;
 - n.º de pessoal docente e não docente para acolhimento dos alunos referidos anteriormente.
- Os Delegados Regionais acompanhavam diariamente os AE/ENA na evolução da pandemia.

Ponto 96 - Fica por definir o que é "um sistema de gestão escolar centralizado". Os dados referidos, ou pelo menos uma parte deles, nunca se enquadrariam numa categoria de dados que devesse ser monitorizada centralmente, uma vez que a competência a eles relativa é das escolas, nomeadamente no âmbito do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 12 de junho, bem como das RCM n.º 10-A/2020, de 13 de março e RCM n.º 53-D/2020, de 2 de julho, e ainda das orientações emanadas pela DGEstE relativas à organização do ano letivo. Tudo o que diz respeito a distribuição de serviço e organização da escola situa-se na esfera de competência do diretor, nos termos da legislação já referida.

Ponto 104 - Na nota 116 parece haver confusão, uma vez que o relatório sobre refeições é da DGEstE e não da DGEEC. O mesmo na nota 118 - escolas de acolhimento.

Figura 5 - Equipamentos de Proteção Individual - estão duas estrelas a seguir a esta designação que não parecem remeter para qualquer nota.

Ponto 114 - O *Estamos On* tinha uma componente relativa a esta informação para as escolas procederem à sua atualização, o que não veio a acontecer por parte daquelas.

"114. No início da pandemia as escolas efetuaram o levantamento dos meios digitais dos alunos e professores por a informação de que dispunham ser insuficiente. Contudo, nem a DGEstE, nem a DGEEC disponibilizaram à auditoria tal informação entretanto atualizada."



Ponto 116 - Não se pode dizer que “não estavam disponíveis”. Muitas escolas com recursos que tinham à sua disposição, com o apoio das autarquias locais e da sociedade civil disponibilizaram esses meios aos alunos.

“116. Os meios digitais de alunos e professores vieram a revelar-se críticos para o E@D, mas, nem todos dispunham deles, e não estavam disponíveis para os que deles careciam, quando, em 2020, a pandemia se instalou.”

Ponto 126 - Parece contraditório. Ou o ME não disponibilizou ou disponibilizou e as escolas é que não entregaram. Além disso a nota 138 refere-se a dados de uma reportagem televisiva que será de questionar como fonte.

“126. As escolas foram recebendo os kits, mas, em fevereiro, na retoma do E@D, o ME não dispunha de todos os Kits para os alunos beneficiários da ASE, visto que, em 28 de janeiro, as escolas receberam 99 mil kits, mas apenas 27% tinham sido entregues aos alunos. Para tal constrangimento terá contribuído a dificuldade do mercado em responder à procura¹³⁷, mas também alguns problemas técnicos registados nos kits¹³⁸.”

Ponto 129 - Novamente se faz notar que os kit's foram entregues com o critério Aluno ASE, sendo que as escolas e o ME têm esses alunos perfeitamente identificados. A informação sobre os alunos sem meios digitais não teve aqui (ao nível da distribuição dos kit's) qualquer relevância. Reitera-se que as escolas tiveram oportunidade de submeter essa informação no estamos on e grande parte delas não o fizeram.

Ponto 131 - Foi explicado aos Auditores que cabe na competência das escolas não duplicarem a entrega de PC's. Obviamente que as escolas, estando responsáveis por este processo e tendo de responder por ele, não iriam entregar, por exemplo, dois PC's a um aluno. No âmbito do ponto 169, alínea d) do projeto de recomendações, importa referir que os PC's/outras equipamentos cedidos pelas autarquias, o foram a título de empréstimo. Com a receção do PC's do Plano Digital pelos alunos, os primeiros são devolvidos, assim como os emprestados pelas próprias escolas. Os alunos não ficam com dois equipamentos.



"131. Está-se, assim, perante apoios públicos e privados que apelam à existência de mecanismos para prevenir a duplicação/sobreposição de apoios ou financiamentos potenciadores de uma gestão pública eficiente."

Face ao que parece ter sido a amostra, algumas afirmações afiguram-se generalizações que carecem de outra validação empírica.

Com os melhores cumprimentos,

O Diretor-Geral dos Estabelecimentos Escolares

João Miguel Gonçalves

- Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência



Auditoria ao Ensino a distância e a digitalização nas escolas durante a pandemia, Proc.º n.º 19/2020 – AUDIT (DA VI)

| Sua referência | Sua data | Nossa referência | Data |
|----------------|----------|------------------|------------|
| | | 000301 | 25/06/2021 |

ASSUNTO: Auditoria ao Ensino a distância e a digitalização nas escolas durante a pandemia, Proc.º n.º 19/2020 - AUDIT (DA VI)

Nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 13.º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes, vem a Direção-Geral de Estatística de Educação e Ciência (DGEEC) pronunciar-se sobre o relato de auditoria identificado em epígrafe, agradecendo a oportunidade de podermos enviar os nossos comentários.

Neste sentido, e considerando as informações contidas nos respetivos parágrafos, gostaríamos de prestar os seguintes esclarecimentos:

Parágrafo 62 – “Mesmo assim, muitos foram os professores sem formação até ao final do ano letivo 2019/20. Contudo, segundo a DGEEC, as escolas em que a formação a distância não foi generalizada providenciaram à maioria das turmas, designadamente, apoio colaborativo no seio das equipas educativas, sendo residual a percentagem de escolas que não ofereceu apoio facilitador da implementação de E@D.”

É importante precisar que, quando se refere a informação contida do relatório, estamos a abordar informação proveniente dos Diretores das Escolas, pelo que o mais correto seria constar “Segundo os diretores das escolas...” em substituição de “Segundo a DGEEC...”

Parágrafo 98 – “Existiam ainda 75 escolas sem ligação à Internet (menos 4 que no ano anterior)”





DGEEC

DIREÇÃO-GERAL DE ESTATÍSTICAS
DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Esta afirmação não pode ser feita, já que é necessário clarificar que a maioria dessas escolas têm acessos privados, e portanto apesar de não estarem a utilizar os serviços disponibilizados pelo Ministério da Educação, poderão estar a utilizá-los para acederem à Internet. Por outro lado, uma pequena percentagem pode não ter ligação à Internet devido a estarem com obras de requalificação e os respetivos alunos terem sido distribuídos provisoriamente por outras escolas até que as obras terminem.

- Parágrafo 114 – “No início da pandemia as escolas efetuaram o levantamento dos meios digitais dos alunos e professores por a informação de que dispunham ser insuficiente. Contudo, nem a DGEstE, nem a DGEEC disponibilizaram à auditoria tal informação entretanto atualizada.”

O levantamento realizado em abril de 2020 foi considerado pouco fiável, já que não se obteve resposta de uma parte substancial de escolas. Além disso, quando é referido “informação entretanto atualizada”, seria importante clarificar que a DGEEC não procedeu a nova recolha de dados, pelo que seria impossível disponibilizar à equipa de auditoria a necessária atualização.

Melhores cumprimentos

Nuno Neto Rodrigues
(Diretor-Geral)

Assinado por: **NUNO MIGUEL CORREIA DOS
SANTOS NETO RODRIGUES**
Num. de Identificação: BI100473946

Com os melhores cumprimentos,



Av. 24 de Julho, n.º 134, 1399-054 Lisboa, PORTUGAL | Tel: +351 213 949 200 Fax: +351 213 957 610 | <http://www.dgeec.mec.pt>

- Inspeção-Geral da Educação e Ciência



Exmo. Senhor
Diretor-Geral do Tribunal de Contas

Av. da República, 65

1050-189 LISBOA

| | | | |
|-----------------|---------------------|-------------------|------------------------------|
| Sua referência: | Sua comunicação de: | Nossa referência: | NID/Data: |
| | | GIG/2021 02.04 | S/04596/GIG/21 2021-06-22 |

Assunto: AUDITORIA AO ENSINO À DISTÂNCIA E A DIGITALIZAÇÃO NAS ESCOLAS DURANTE A PANDEMIA

Nos termos do solicitado através do ofício com a Refª. Procº nº 19/2020-Audit (DA VI), e relativamente ao ponto 91 do projeto de relatório, solicitamos a alteração do número de intervenções da atividade *Organização do Ano Letivo* de 100 para 97 (Cfr. IGEC, ofício S/08668/GIG/20, de 29/12/2020) e informamos que o relatório global da referida atividade foi concluído recentemente e remetido à tutela para homologação.

Com os melhores cumprimentos

O INSPETOR-GERAL



Luis Capeta

Na resposta indicar a referência e a data deste ofício

Mod.: IGEC Ofício

Inspeção-Geral da Educação e Ciência
Av. 24 de Julho, n.º 136 • 1350-346 LISBOA
Telf. 213 924 800 • Fax 213 924 960
E-mail igec@igec.mec.pt



- CONFAP – Confederação Nacional das Associações de Pais

De: Geral Confap <geral@confap.pt>
Enviado: 16 de junho de 2021 14:48
Para: Tribunal de Contas - DAVI
Assunto: RE: Relato da auditoria ao Ensino a distância e a digitalização nas escolas durante a pandemia (Proc.º 19/2020-Audit)

Sinal. de seguimento: Dar seguimento
Estado do sinalizador: Concluído

Exma. Senhora Dra. Conceição Santos,

Agradecemos o envio do documento que mereceu a nossa melhor atenção.
Agradecemos também a oportunidade de termos contribuído para este documento, que seguramente dará para evoluirmos.
Consideramos que o documento está em conformidade com o falado nas nossas reuniões não tendo por isso nada a acrescentar.

Com os nossos melhores cumprimentos
O CE da CONFAP



CONFAP - CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES DE PAIS
Rua Carlos José Barreiros, N.º 16 Cave
1000-088 LISBOA
Tel: 218 471 978
E-mail: geral@confap.pt Site: www.confap.pt