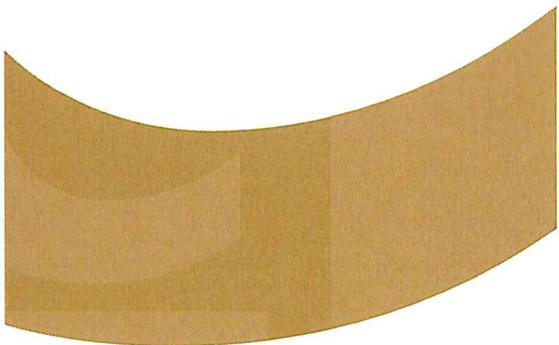


Auditoria de Seguimento

Recomendações da auditoria
“Ensino a distância e digitalização
nas escolas durante a pandemia”



RELATÓRIO N.º 21/2022-Audit

2ª SECÇÃO



TRIBUNAL DE
CONTAS

SUMÁRIO EXECUTIVO

O Tribunal procede ao acompanhamento do acolhimento das recomendações formuladas nos seus relatórios de auditoria em ordem a serem supridas as deficiências da gestão financeira e da organização e funcionamento dos serviços. Neste contexto, realizou a auditoria de seguimento das recomendações dirigidas ao Ministro da Educação formuladas no Relatório n.º 9/2021 - 2ª S – Auditoria “Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia”, aprovado em 5 de julho.

Em resultado, constatou que foi concretizado o Programa de Investimentos para a digitalização das escolas e que foram adotadas medidas em linha com as recomendações formuladas, designadamente no que se refere ao desenvolvimento dos sistemas de gestão e controlo de meios digitais e à gradual implementação do E 360, cuja generalização se prevê até 2024.

Subsistem, porém, algumas fragilidades, como a inexistência de:

- Um plano estratégico para a substituição regular dos meios digitais (incluindo substituição e manutenção de computadores);
- Informação centralizada que permita assegurar a duplicação de apoios, na generalidade, uma vez que o sistema de controlo e monitorização dos computadores apenas regista a informação relativa aos cedidos no âmbito do Projeto Escola Digital.

6

Equipa de Auditoria: Coordenação: Teresa Vaz Palos (auditora-chefe); Equipa Técnica: Ana Maria Veríssimo (inspetora) com a colaboração de Francisco Machado (Técnico Verificador Superior Assessor) e Bruno Aguiar (Técnico Verificador Superior de 2.^a classe).



ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	4
1.1 – Fundamento, Objetivo e Metodologia	4
1.2 – Exercício do contraditório	5
2. ENQUADRAMENTO.....	5
3. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS	6
3.1 – Programa de investimentos para a digitalização das escolas.....	6
3.2 – Plano estratégico de substituição dos meios digitais.....	7
3.3 – Sistema de gestão escolar.....	8
3.4 – Sistema de gestão e controlo de meios digitais.....	9
4. CONCLUSÕES.....	11
5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO.....	11
6. DECISÃO	11
ANEXO.....	13

4

SIGLAS E ACRÓNIMOS

AE	Agrupamentos de Escolas
C20	Componente 20 – Escola Digital, do PRR
E@D	Ensino a distância
DGEEC	Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência
DGEstE	Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M€	Milhões de Euros
PATD	Plano de Ação para a Transição Digital
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
SGEC	Secretaria-Geral da Educação e Ciência
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

1.1 – Fundamento, Objetivo e Metodologia

1. O Tribunal de Contas (TC), nos termos da sua Lei de Organização e Processo (LOPTC - Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações subsequentes), emite recomendações em ordem a serem supridas as deficiências da gestão financeira e da organização e funcionamento dos serviços. O seu não acatamento, reiterado e injustificado, é sancionável em sede de responsabilidade financeira¹.
2. Em consonância, o TC, na Resolução n.º 2/06-2.ª S – “Seguimento das recomendações formuladas”, considerou que a não prestação da informação [sobre o acatamento, ou não, das recomendações com indicação da justificação correspondente] configura uma violação do dever de colaboração, punível nos termos das alíneas c) e d) do artigo 66.º da LOPTC.
3. Neste quadro, o presente Relatório dá conta da auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo TC no Relatório de Auditoria n.º 9/2021-2.ª S – “Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia”², aprovado em 5 de julho, com vista a examinar as medidas adotadas pelo Ministro da Educação (ME), destinatário das recomendações³. O Relatório mostra o resultado desse exame e categoriza o acolhimento das recomendações.
4. Na execução da auditoria aproveitaram-se as sinergias decorrentes de se encontrarem em curso duas outras auditorias, complementares, relacionadas com a digitalização das escolas, a Auditoria à “Aquisição de computadores e conectividade para os alunos com Ação Social Escolar – Fase Zero” (Relatório n.º 19/2022-Audit, aprovado em 7 de julho) e a Auditoria à “Aplicação de recursos públicos na digitalização para as escolas” (Relatório n.º 20/2022-Audit, aprovado em 7 de julho), com impacto na apreciação do acolhimento das recomendações formuladas naquele Relatório.
5. A informação foi recolhida, essencialmente, junto das entidades envolvidas naquelas auditorias, designadamente as seguintes: Gabinete do ME, Secretaria-Geral da Educação e Ciência (SGEC), Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares (DGEstE), Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) e Agrupamentos de Escolas (AE ou escolas).
6. Nos trabalhos executados foram observados os métodos e as técnicas do Manual de Auditoria - Princípios Fundamentais do Tribunal. A apreciação do acolhimento das recomendações consubstanciou-se nos conceitos, critérios e indicadores específicos utilizados pelo TC para esse fim. A metodologia e os procedimentos são sumariamente descritos no Anexo 1.

¹ Cfr. artigos 54.º, n.º 3, alínea i), 62.º, n.º 3, alínea c), 64.º, n.º 1, 65.º, n.º 1, alínea j), n.º 9, alínea b), e 67.º, n.º 2, todos da LOPTC.

² Cfr <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2021/relo09-2021-2s.pdf>.

³ Cfr. Programa de Fiscalização para 2022, aprovado pela Resolução n.º 1/2021 da 2.ª Secção, de 9 de dezembro.

1.2 – Exercício do contraditório

7. 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, DGEEC e DGEstE. A pronúncia do ME incorporou os comentários da SGEC, DGEEC e DGEstE; as alegações apresentadas foram inseridas no Anexo 2 e, sempre que pertinentes, motivaram ajustamentos no texto ou inserção nos correspondentes pontos do Relatório.

2. ENQUADRAMENTO

8. O eclodir da doença Covid-19, em março de 2020, impeliu o Governo de Portugal a determinar, no âmbito da educação, a suspensão das atividades educativas e letivas com a presença de estudantes, sendo que o desenvolvimento e as vicissitudes da pandemia ditaram a tomada de diversas medidas excecionais, nos anos letivos 2019/2020 e 2020/2021, ancoradas no ensino a distância (E@D)⁴.
9. As medidas excecionais aplicadas naqueles anos letivos, com o objetivo de assegurar a continuidade das atividades letivas e obstar à perda de aprendizagens, permitiram, conforme o TC referiu no Relatório n.º 9/2021, que o E@D fosse implementado em todas as escolas e anos de escolaridade, com esforço significativo de alunos e professores à rápida adaptação e inovação em meios e métodos.
10. À data, a estratégia nacional em matéria de competências digitais essenciais à eficácia do E@D consistia no encorajamento de Tecnologias de Informação e Comunicação na educação, já refletido na Agenda Portugal Digital⁵ e reiterado no Programa Nacional de Reformas⁶, que, anualmente, vinha preconizando medidas de formação em literacia digital e em programação informática.
11. Em abril de 2020, com a aprovação do Plano de Ação para a Transição Digital (PATD)⁷, uma das prioridades consideradas foi o “Programa de Digitalização para as Escolas” (doravante Programa), com vista à modernização tecnológica a nível de equipamento individual, conectividade móvel gratuita, acesso a recursos educativos digitais de qualidade e acesso a ferramentas de colaboração em ambientes digitais. Também o Conselho Europeu recomendou a Portugal, em julho de 2020, que apoiasse a utilização das tecnologias digitais a fim de assegurar a igualdade de acesso a um ensino de qualidade⁸.

⁴ Até 19 de abril de 2021, o regime de ensino variou de presencial a E@D ou misto.

⁵ 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.

⁶ O Semestre Europeu permite a coordenação anual das políticas económicas e orçamentais dos países da UE com o objetivo de melhorar a sustentabilidade económica e social e dar resposta aos desafios estruturais. A Comissão emite, anualmente, Recomendações Específicas por País para aprovação pelo Conselho, devendo os Estados-Membros incorporar as orientações nos orçamentos anuais, legislação nacional e planos estratégicos como o Programa Nacional de Reformas (PNR).

⁷ O PATD, aprovado pela RCM n.º 30/2020, de 21 de abril, substituiu a Agenda Portugal Digital, sem prejuízo da continuação das medidas e ações em curso.

⁸ Cfr. Recomendação do Conselho, de 20 de julho de 2020, relativa ao PNR 2020, que aponta: o défice de competências digitais dos portugueses; a existência de famílias sem acesso à Internet; as melhores condições dos estudantes de famílias socioeconomicamente mais favorecidas para fazer face aos desafios do E@D; a necessidade de realização de cursos intensivos de formação a distância e ajuda às pessoas afetadas pela exclusão digital a superar os obstáculos.



12. Em julho de 2021, com a aprovação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)⁹, o Programa do PATD foi direcionado para a sua Componente 20 – “Escola Digital” (C20), e aí previsto o respetivo financiamento. A C20 do PRR prossegue e/ou complementa as medidas daquele Programa e assegura a sua continuidade.

3. APRECIÇÃO DAS MEDIDAS ADOTADAS

13. O ME, do XXII Governo Constitucional, não transmitiu ao TC informação documentada sobre as medidas adotadas para acolhimento das recomendações, no prazo de 180 dias, como estabelecido no ponto 17 da alínea d) da Decisão do TC constante do Relatório n.º 9/2021. O ME, do XXIII Governo Constitucional, também não respondeu à comunicação que lhe foi endereçada nesse sentido¹⁰.
14. Nos pontos seguintes apresenta-se o ponto de situação do acolhimento das recomendações formuladas naquele Relatório, apoiado na informação obtida e nas verificações efetuadas junto do Gabinete do ME, de diversos serviços centrais e de escolas, essencialmente no âmbito das auditorias conexas antes referidas.

3.1 – Programa de investimentos para a digitalização das escolas

15. A auditoria a que respeita o Relatório n.º 9/2021 **concluiu que**:
 - a) O E@D enfrentou obstáculos, sobretudo com o défice de meios digitais (e.g. falta de computadores ou obsoletos, de plataformas e de acesso à Internet), cuja aquisição foi lançada com atraso e condicionada à aprovação de fundos comunitários;
 - b) Só em julho de 2020, no âmbito do PATD e do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)¹¹, foi autorizada a aquisição dos meios digitais condicionada à aprovação de fundos comunitários¹². Em 2021, com o alinhamento do PRR (que comporta a C20) com o PATD, o investimento na digitalização para as escolas foi perspetivado para o futuro;
 - c) Os 1,2 milhões de computadores então previstos adquirir só começaram a chegar aos alunos no ano letivo 2020/21 e mais de 60% só chegaria no ano letivo de 2021/22.

16. Neste âmbito, o TC recomendou ao ME:

Rec. a) Concretização do programa de investimentos para a digitalização das escolas

17. No que respeita à aquisição de computadores, prevista nos instrumentos antes referidos, observou-se que se precisou garantir, até 2022, a universalização da medida iniciada em 2020, com a disponibilização de 1,05 milhões de computadores aos alunos dos ensinos básico e secundário e aos docentes das escolas em Portugal Continental: 450 mil no âmbito do PATD com financiamento do PEES; 600 mil com financiamento do PRR. A conectividade associada

⁹ Aprovado em 7 de julho de 2021 pela Comissão Europeia.

¹⁰ Cfr. ofício S16897/2022, de 05/04/2022.

¹¹ O PEES integrou a Medida “Universalização da Escola Digital”, para o ano letivo 2020/21, com o objetivo de alcançar a universalização do acesso e utilização de recursos didáticos e educativos digitais por todos os alunos e docentes (cfr. RCM n.º 41/2020, de 6 de junho).

¹² Cfr. RCM n.º 53-E/2020, de 20 de julho, entretanto alterada pela RCM n.º 114/2021, de 18 de agosto, que autorizou a reprogramação dos encargos plurianuais relativos à aquisição de computadores, conectividade e serviços conexos para disponibilização às escolas públicas, na condição de terem financiamento através de fundos europeus, mas permitindo-se o acréscimo da contrapartida nacional, quando aplicável.

aos computadores incluiu-se no âmbito do PATD e é financiada por fundos nacionais e outros fundos europeus.

18. A 31 de março de 2022, constatou-se que tinham sido distribuídos às escolas 1,04 milhões de computadores e respetiva conectividade: 589 mil entregues a alunos, 93 mil a docentes e 358 mil ainda por afetar¹³. Estava também previsto lançar outro procedimento para a aquisição de mais 419 para perfazer os 1,05 milhões¹⁴.
19. Além disso, cumpre salientar que a C2o do PRR contempla um conjunto de medidas articuladas e cumulativas (em curso e dentro da calendarização prevista) essenciais ao pleno funcionamento da Escola Digital, como a formação em competências digitais dos professores, acesso à Internet, equipamentos tecnológicos no processo ensino-aprendizagem, recursos educativos digitais e desmaterialização de provas de avaliação.
20. Face ao desenvolvimento, à data, do programa de investimentos, considera-se a **Recomendação Acolhida**.

3.2 – Plano estratégico de substituição dos meios digitais

21. No Relatório n.º 9/2021 destacou-se que:
 - a) Para a debilidade do E@D contribuía, entre outros, o retrocesso no número de computadores por aluno, 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;
 - b) Em setembro de 2020, no início do ano letivo 2020/21, o ME deu conta que a primeira fase da Medida “Universalização da Escola Digital”, do PEES, estava em curso através da disponibilização, no 1.º período, dos primeiros 100 mil computadores;
 - c) Os computadores adquiridos tinham uma vida útil estimada de 3 anos pelo que, prevenindo um desinvestimento semelhante ao da última década, era crítico um plano estratégico para a sua substituição.
22. Nesse contexto, o TC recomendou ao ME:

Rec. b) Elaboração de um plano estratégico de substituição dos meios digitais
23. No âmbito dos trabalhos de auditoria, constatou-se que ainda não foi considerado qualquer plano estratégico para a substituição regular dos computadores. Tal fragilidade também foi sinalizada pelas entidades envolvidas nas auditorias conexas referidas, essencial para o sucesso da Escola Digital e de modo a garantir a sustentabilidade da universalização da distribuição de equipamentos, sobretudo quando o PRR apenas suporta as despesas de investimento¹⁵.

¹³ Cerca de 100 mil recusados por docentes e encarregados de educação e 258 mil a aguardar afetação (cfr. listagens extraídas da Plataforma “Escola Digital – Registo de Equipamentos”, a 31/03/2022).

¹⁴ Cfr. SGEN, reunião em 19/04/2022.

¹⁵ Cfr. Associação Nacional de Diretores de Agrupamentos de Escolas Públicas e SGEN, reuniões em 07/04/2022 e 19/04/2022, respetivamente; SGEN, e-mail de 14/02/2022; Estrutura de Missão do PATD, e-mail de 31/03/2022; Portugal Digital (2022), Portugal Nação Digital – 2 anos de Transição Digital.

24. Ainda assim, o Gabinete do ME referiu ter existido a preocupação de selecionar tecnologia com alguma durabilidade e de serem contempladas verbas na programação orçamental para a manutenção dos equipamentos das escolas¹⁶.

Em sede de contraditório, o ME referiu: ser essencial um plano para a substituição dos computadores para garantir a sustentabilidade e racionalidade da medida e a sua continuidade no tempo, permitindo a expansão continuada da inovação pedagógica; para o efeito, deve ser considerado o número total de computadores não reclamados e que ficaram disponíveis para substituição, a avaliação do seu ciclo de vida e um plano plurianual de financiamento de prossecução da medida; que o plano será proposto uma vez disponibilizada, recolhida e tratada esta informação de base. O ME notou ainda que este tema tem sido considerado nas reuniões semanais da equipa de suporte ao programa Escola Digital, tendo em conta a necessidade de substituição dos computadores após o término de garantia dos equipamentos adquiridos.

25. Assim, não permitindo o PRR custos recorrentes e permanecendo por estabelecer um plano estratégico de substituição dos meios digitais (incluindo substituição e manutenção de computadores), comprometendo, no futuro, a universalização da Escola Digital, considera-se a **Recomendação Não Acolhida**.

3.3 – Sistema de gestão escolar

26. No Relatório n.º 9/2021-2.ªS, destacou-se que:

- a) No espaço de um fim de semana, foi implementado o E@D em todas as escolas e em todos os anos de escolaridade (num total de quase 1,2 milhões de alunos), permitindo a continuidade do ano letivo 2019/2020;
- b) Foram sinalizados riscos relevantes para os alunos, designadamente os mais frágeis¹⁷, e outros no novo contexto de coexistência de regimes de ensino diversificados e da necessidade de isolamento de alunos e professores para contenção da pandemia;
- c) A DGEstE não detinha, contudo, informação relativa ao impacto da pandemia no regime presencial, misto ou em E@D em cada escola, o que evidenciava a inexistência de um sistema de gestão escolar centralizado, com informação completa e em tempo real.

27. Neste sentido, o TC recomendou ao ME:

Rec. c) Aperfeiçoamento do sistema de gestão escolar prevenindo o reporte tempestivo de informação em situações de emergência

28. No âmbito dos trabalhos de auditoria observou-se que o Investimento “Transição Digital na Educação”, financiado pelo PRR, integra um conjunto de medidas direcionadas à criação de condições para a gestão eficiente do processo de transição digital no sistema educativo (sistema único de gestão de identidades; equipamento para necessidades administrativas e consolidação de sistemas de informação).
29. Destaca-se o investimento na consolidação de sistemas de informação que visa a convergência e integração dos sistemas de Gestão Educativa e a generalização do E360, para um

¹⁶ Cfr. Gabinete do ME, reunião em 08/2/2022.

¹⁷ Alunos: mais novos; em anos terminais de ciclo; com necessidades especiais; em situação de risco. Não obstante os esforços desenvolvidos e o apoio providenciado, estima-se que não foi possível contactar cerca de 20 mil alunos, pertencentes a grupos mais vulneráveis, mais desfavorecidos economicamente, menos motivados, já com dificuldades de aprendizagem, com insucesso e em risco de abandono, ao longo do período de encerramento das escolas.

4

funcionamento mais eficiente e transparente do sistema educativo. O ponto de situação da execução¹⁸ é o seguinte:

- a) Em 14 de abril de 2022, foi assinado o contrato entre a SGEC e a DGEEC;
- b) Em abril de 2022, a DGEEC previa lançar, para breve, um procedimento para identificação dos sistemas informáticos da educação e das duplicações existentes (levantamento preliminar: 50 plataformas relativas a reporte de informação, sites institucionais e projetos).

Em sede de contraditório, o ME assinalou que a consolidação dos sistemas tem vindo a ser desenvolvida, com a integração e disponibilização no E 360 de módulos específicos (e.g. Desporto Escolar, Educação Inclusiva, gestão dos Cursos Artísticos Especializados, Gestão Integrada da Ação Social Escolar).

30. No sistema de gestão escolar encontram-se ainda em uso diversas plataformas (MISI, E360 e SIGO, para efeitos administrativos; Inquérito no âmbito do Recenseamento Escolar Anual para produção de estatísticas oficiais as escolas privadas), subsistindo a falta de interoperabilidade que se prevê mitigar no ano letivo 2023-2024, através do sistema único de identificação dos alunos e do alargamento do E360. A utilização deste último tem vindo a ser alargada, prevendo-se a sua generalização até 2024, através da execução dos investimentos da C20 do PRR¹⁹.

No âmbito do contraditório, o ME referiu que, em relação ao Sistema Único de Gestão de Identidades, o Portal das Matrículas, as aplicações E 360, o módulo do Desporto Escolar e o Sistema de Informação de Manuais Escolares já estão integrados com esta forma de autenticação. O ME prevê, a breve prazo, ativar o 2.º fator de autenticação, imprimindo mais segurança no acesso às aplicações.

31. Constata-se, assim, existirem medidas em curso no âmbito da centralização e da compatibilização dos sistemas de informação suscetíveis de dar resposta à recomendação do TC, a qual, por isso, se considera **parcialmente acolhida**.

3.4 – Sistema de gestão e controlo de meios digitais

32. No Relatório n.º 9/2021 refere-se que:

- a) No 1.º período do ano letivo 2020/21, foi iniciada a disponibilização dos computadores e, paralelamente, foi desenvolvida uma plataforma para o seu registo, afetação, controlo e monitorização. Para além do levantamento inicial efetuado pelas escolas, a DGEstE não detinha informação, designadamente, sobre o número de alunos sem meios digitais, o que constituía uma fragilidade muito significativa para a gestão da distribuição dos computadores;
- b) Sucede que, anteriormente, no desencadear da pandemia, o défice de meios digitais e a urgência de resposta havia gerado um movimento solidário para a cedência e/ou empréstimo de computadores aos alunos por parte de particulares, empresas, instituições e autarquias locais;

¹⁸ Cfr. SGEC, e-mail de 09/05/2022, e DGEEC, reunião em 04/04/2022.

¹⁹ O principal problema por resolver é a circunstância de a informação em tempo real só ser possível no E360; este último permite a adição de módulos concebidos num prazo de 2 a 3 dias e, em caso de emergência, recolher qualquer tipo de informação (a título de exemplo: está a ser concebido um módulo, com base em inteligência artificial, para recolher informação sobre o abandono escolar, em funcionamento previsivelmente em 2023/2024); número de Agrupamentos de Escolas, com E 360: 2018/2019 - 56; 2019/2020 - 75; 2020/2021 - 111; 2021/2022 - 147 (cfr. DGEEC, reunião em 21/06/2022 e email de 21/06/2022).

c) Assim, a disponibilização posterior de computadores pelo ME, levantou a questão da coexistência de apoios públicos e privados, evidenciando a necessidade de existirem mecanismos que previnam a duplicação/sobreposição de apoios ou financiamentos, bem como a articulação, a nível central, da informação sobre esses apoios, obtidos, a título de doação/empréstimo, pelos alunos e professores.

33. Neste contexto, o TC recomendou ao ME:

Rec. d) Aperfeiçoamento do sistema de gestão e controlo de meios digitais prevenindo a duplicação de apoios

34. No âmbito dos trabalhos de auditoria constatou-se que foi desenvolvida a plataforma “Escola Digital - Registo de Equipamentos” para a gestão e distribuição de computadores aos alunos e professores (com interfaces para escolas e fornecedores de computadores e de conectividade; registos até aos autos de entrega; controlo dos fundos europeus)²⁰.

Em sede de contraditório, o ME referiu que, atentas as condicionantes técnicas, este acesso ainda não está concretizado.

35. Tendo em vista evitar uma eventual sobreposição de apoios, a SGEC tem vindo a informar as escolas que não poderá existir um duplo financiamento, sendo que os equipamentos que as autarquias atribuíram às escolas passaram a integrar o parque de equipamentos da escola, podendo ser utilizados noutras atividades e que os equipamentos do Projeto de Escola Digital foram atribuídos aos alunos, não havendo, assim, lugar à atribuição de equipamentos similares em duplicado²¹.

36. Contudo, o sistema de controlo e monitorização dos computadores não permite o registo dos que, eventualmente, estivessem na posse dos alunos, adquiridos por outras entidades privadas ou públicas, e cujo controlo é efetuado por cada escola²².

37. No âmbito das verificações físicas junto das escolas, constatou-se que, na maioria, as autarquias locais facultaram *tablets* e alguns computadores, aquando da suspensão das atividades letivas presenciais. Estes bens foram posteriormente devolvidos às autarquias locais ou permaneceram nas escolas a título de empréstimo ou de doação, sendo, neste caso, em regra, afetos à utilização em sala de aula ou a projetos e atividades escolares.

Em sede de contraditório, o ME referiu: com detalhe, as ações empreendidas para acautelar esta situação (e.g. FAQ's, sessões de esclarecimento); que tem vindo a introduzir melhorias nos acordos já firmados com as escolas para a distribuição de outro tipo de equipamentos, bem como nos que vierem a ser firmados; que está em curso a reformulação / melhoria da plataforma de gestão e controlo de meios digitais, a qual irá acautelar, dentro do possível, o duplo financiamento.

O Tribunal regista as ações empreendidas e previstas, mas nota que ainda permanece por se assegurar a inexistência de duplicação de apoios quanto aos computadores cedidos por diversas entidades no desencadear da pandemia.

38. Face ao referido, e não existindo informação centralizada que permita assegurar que tenha sido acautelada, na generalidade, a duplicação de apoios, uma vez que o sistema de controlo e monitorização dos computadores apenas regista a informação relativa aos equipamentos cedidos no âmbito do Projeto Escola Digital, considera-se a **Recomendação Acolhida Parcialmente**.

²⁰ A plataforma começou a ser utilizada em novembro de 2020, quando foram distribuídos os primeiros equipamentos da Fase Zero (cfr. SGEC, e-mail de 9/5/2022, e DGEstE, Reunião em 29/3/2022).

²¹ Cfr. SGEC, Reunião em 12/5/2022.

²² Cfr. DGEEC, Reunião em 21/06/2022.

9

4. CONCLUSÕES

39. Considerando o ponto de situação do acolhimento das quatro recomendações que o Tribunal formulou no Relatório n.º 9/2019-2.ªS, conclui-se que uma foi acolhida, duas acolhidas parcialmente e uma não acolhida.
40. O exame das medidas adotadas evidencia que foram colmatadas deficiências e insuficiências identificadas pelo Tribunal e que ocorreram melhorias significativas, designadamente no que respeita à concretização do programa de Investimentos para a digitalização das escolas. Encontra-se em curso o desenvolvimento dos sistemas de gestão e controlo de meios digitais e a gradual implementação do E360, cuja generalização se prevê até 2024.
41. O Tribunal regista a cooperação dos serviços do Ministério da Educação e dos Agrupamentos de Escolas que prestaram assídua informação sobre as medidas implementadas ou justificaram a impossibilidade de satisfazer cabalmente as solicitações efetuadas.

5. VISTA AO MINISTÉRIO PÚBLICO

42. Do Projeto de Relatório foi dada vista ao Procurador-Geral Adjunto, 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, que emitiu o respetivo Parecer.

6. DECISÃO

43. Em Subsecção da 2.ª Secção decidem os Juízes do Tribunal de Contas:
 - a) Aprovar o presente Relatório;
 - b) Ordenar a remessa do Relatório às entidades seguintes:
 - Ministro da Educação;
 - Secretaria-Geral da Educação e Ciência;
 - Inspeção-Geral da Educação e Ciência;
 - Direção-Geral das Estatísticas da Educação e Ciência;
 - Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares;
 - 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 do Relatório n.º 9/2021 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 Ciência²³;
 - f) Divulgar o Relatório e seus Anexos no sítio do Tribunal de Contas e junto da Comunicação Social.

²³ 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.

Tribunal de Contas, em 7 de julho de 2022.

A Conselheira Relatora,



(Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes)

Os Conselheiros Adjuntos,



(António Manuel Fonseca da Silva)



(Mário António Mendes Serrano)

ANEXO

ANEXO 1 – METODOLOGIA

A auditoria foi desenvolvida em conformidade com as fases de planeamento, de execução e de relatório, descritas no Manual de Auditoria – Princípios Fundamentais do Tribunal de Contas. As evidências de auditoria estão documentadas e as opiniões estão fundamentadas. A apreciação do acolhimento das recomendações consubstanciou-se nos conceitos e indicadores seguintes:

- Sem informação - não existe informação sobre o efetivo acolhimento;
- Recomendação acolhida - foram tomadas as medidas necessárias para concretizar a recomendação do TC;
- Recomendação acolhida parcialmente - as medidas tomadas só parcialmente concretizam a recomendação;
- Recomendação não acolhida - não foram tomadas medidas para a execução da recomendação;
- Recomendação sem efeito - circunstâncias supervenientes levaram a que a recomendação já não se justifique.

PLANEAMENTO

Estudo preliminar (EP) – O EP constou do preenchimento de Fichas de Avaliação de Acompanhamento das Recomendações e consubstanciou-se em: i) levantamento atualizado de legislação, resenha de imprensa e de publicações a nível nacional, relacionadas com o “Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia”; ii) identificação e exame preliminar das medidas corretivas adotadas, tendo por base a informação prestada e recolhida junto das entidades do ME, sobre as medidas que foram efetivamente tomadas e o ponto de situação das que estão em curso.

Aproveitaram-se as sinergias decorrentes de se encontrarem em curso duas outras auditorias, complementares, relacionadas com a digitalização das escolas, a Auditoria à “Aquisição de computadores e conectividade para os alunos com Ação Social Escolar – Fase Zero” e a Auditoria à “Aplicação de recursos públicos na digitalização para as escolas”, sendo recolhida informação, essencialmente, junto das entidades seguintes: Gabinete do ME, SGECE, DGEstE, DGECE e AE.

Plano Global de Auditoria (PGA) – Com base no EP foi elaborado o PGA que estabelece o âmbito da auditoria, os seus objetivos e os resultados esperados, a metodologia e os procedimentos, em geral; a constituição da equipa; a calendarização da ação.

EXECUÇÃO DA AUDITORIA

Na fase de execução da auditoria examinou-se a informação e documentação com recurso às técnicas de exame seguintes: interpretação de documentos; compilação de informação, exame documental; exame dos procedimentos adotados e dos seus resultados.

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.

RELATO

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



Exmo. Senhor

Diretor-Geral do Tribunal de Contas
Avenida da República, 65
1050-189 LISBOA

SUA REFERÊNCIA	SUA COMUNICAÇÃO DE	NOSSA REFERÊNCIA	DATA
REF ^o : 23030/2022	23-06-2022	N ^o : 521/2022	30-06-2022
PROC. N ^o :		ENT.: 3450/2022	
		PROC. N ^o : 10.10/2022	

ASSUNTO: AUDITORIA DE SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO N.º 9/2021-2ª SECÇÃO (ENSINO A DISTÂNCIA E DIGITALIZAÇÃO NAS ESCOLAS DURANTE A PANDEMIA)

Através de ofício com o assunto referenciado, remeteu V. Exa. a este Gabinete o relato da auditoria de seguimento das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no Relatório n.º 9/2021-2ª Secção (Ensino a distância e digitalização nas escolas durante a pandemia), para que S. Exa. O Ministro da Educação, querendo, se pronuncie sobre o seu teor, nos termos e para os efeitos do disposto no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Correspondendo a este propósito, encarrega-me o Sr. Ministro da Educação, de apresentar os seguintes contributos que incorporam também as eventuais pronúncias da Secretaria-Geral da Educação e Ciência, da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e da Ciência e da Direção-Geral dos Estabelecimentos Escolares, para os mesmos efeitos.

O documento enviado conheceu a melhor atenção deste Gabinete, registando-se a conclusões do Tribunal vertidas nos pontos 40 e 41 do relato, em particular, que *“foram colmatadas deficiências e insuficiências identificadas (...) e que ocorreram melhorias significativas (...)”* e ainda a apreciação da boa cooperação das partes envolvidas *“que prestaram assídua informação sobre as medidas implementadas ou justificaram a impossibilidade de satisfazer cabalmente as solicitações efetuadas”*.

A construção de uma Escola Digital agrupa um conjunto de recursos que pretendem e permitirão transformar as práticas didáticas e pedagógicas das escolas. Pretende-se que o digital permita impulsionar a inovação pedagógica quer ao nível dos projetos que cada escola conceptualiza quer ao nível das práticas de sala de aula. Assim, a continuidade da disponibilização de equipamentos, designadamente de computadores portáteis, permitirá transformar cada sala de aula num espaço onde as tecnologias de informação e comunicação são utilizadas como recursos pedagógicos potenciadores de melhores aprendizagens.

Esta a visão para a Escola Digital respondeu a um contexto marcado pela excecionalidade e pelos condicionamentos gerados pela pandemia que, por isso, veio aportar um nível suplementar de responsabilidade para o trabalho dos decisores políticos e dos gestores públicos, complexificando também a correta e contextualizada apreciação dos órgãos de fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas. A concretização desta visão para a Escola Digital garantiu que a educação não parasse nunca, apesar de as escolas terem fechado, fazendo-o no estrito cumprimento da legislação aplicável e salvaguardando os recursos e o interesse público, num quadro de planeamento e controlo da execução dos projetos e de boa gestão financeira pública.

Determinados aspetos vertidos no relato merecem, em todo o caso, clarificações, no sentido de melhor suportarem a missão do Tribunal e o seu contributo para a boa governança pública, pelo que me encarrega S. Exa. O Ministro da Educação de remeter os comentários seguintes.

Pontos	Comentários
15	<p>Alínea c) - Numa primeira fase, de novembro de 2020 até maio de 2021, foram adquiridos 450.000 kits para a Escola Digital; numa segunda fase, que se iniciou em dezembro de 2021, foram adquiridos 600.000 kits; no total foram adquiridos cerca de 1.050.000 kits.</p> <p>O desfasamento nos prazos de entrega pode ser atribuído à crise de componentes no mercado internacional de computadores e, numa mais pequena escala, a problemas nas cadeias de abastecimento gerados pelo bloqueio do Canal de Suez (23 a 29 de março de 2021).</p>
18	<p>Onde se lê: “Estava também previsto lançar outro procedimento para a aquisição de mais 485 para perfazer os 1,05 milhões.” deverá substituir-se por: “Estava também previsto lançar outro procedimento para a aquisição de mais 419 para perfazer os 1,05 milhões.”</p>
23-25	<p>Um plano para a substituição dos computadores é essencial para garantir a sustentabilidade e racionalidade da medida e a sua continuidade no tempo, permitindo a expansão continuada da inovação pedagógica. Para esse plano, terão que ser considerados: o apuramento do saldo final do investimento em computadores para uso individual, ou seja, o número total de equipamentos que não foram reclamados e que ficam disponíveis para substituições, bem como uma avaliação do ciclo de vida e da obsolescência deste tipo equipamentos com base em dados reais e contextuais, por ciclos de escolaridade, e finalmente um plano plurianual para o financiamento da prossecução da medida. O plano será proposto uma vez disponibilizada, recolhida e tratada esta informação de base.</p> <p>Este tema tem sido considerado nas reuniões semanais da equipa de suporte ao programa Escola Digital, à qual pertencem membros de vários serviços do ME, tendo em conta a necessidade de substituição dos computadores após o término de garantia dos equipamentos adquiridos.</p>

26	<p>Alínea c) - No início do ano letivo 2020/2021, no âmbito da situação epidemiológica associada à infeção pelo vírus SARS-CoV-2, mais concretamente da necessidade de registo e monitorização dos casos de infeção em meio escolar, do processo de testagens e da perceção do nível de impacto que tal situação exerce ao nível do funcionamento dos estabelecimentos de ensino público, a DGEstE desenvolveu a Plataforma de Monitorização do Impacto da COVID-19, Transição entre Regimes de Ensino e Testagens nos Estabelecimentos de Educação ou Ensino.</p> <p>Esta plataforma decorreu da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53-D/2020, de 20 de julho, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias de organização e funcionamento dos estabelecimentos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, incluindo escolas profissionais, no ano letivo 2020/2021. A referida Resolução veio definir, como regimes do processo de ensino e aprendizagem, os regimes presencial, misto e não presencial, constituindo o primeiro o regime regra. Para o efeito, esta plataforma veio permitir a informação completa e em tempo real do impacto da pandemia no sistema educativo.</p> <p>Importa ainda salientar que a DGEstE esteve envolvida em várias frentes durante a pandemia, desde a distribuição e monitorização do kit de computador e conectividade, à distribuição e monitorização dos Equipamentos de Proteção Individual (EPIs), à gestão e monitorização das escolas de acolhimento, à gestão e monitorização das crianças/alunos com terapias e/ou medidas adicionais, à testagem de alunos e docentes e vacinação de docentes, entre outras. A DGEstE esteve sempre disponível e monitorizou as suas ações para controlo e avaliação para um constante melhoramento das suas operações e para dar resposta às solicitações do ME.</p> <p>A plataforma de registo do kit de computador e conectividade foi a ferramenta criada para organizar e monitorizar todas as fases de distribuição dos respetivos equipamentos.</p> <p>Outras ferramentas foram utilizadas para a monitorização: uma plataforma de tickets de apoio e suporte às escolas, implementada pela DGEEC, e a monitorização da taxa de execução pelos AE/EnA, através de PowerBI (Microsoft) disponibilizadas para a equipa de suporte do Gabinete do Ministro da Educação.</p>
29	<p>Onde se refere que o levantamento preliminar identificou 50 plataformas, é importante clarificar que nesse número estavam incluídas não só plataformas de reporte de informação, mas também os diversos sites institucionais e de projetos dos organismos da área educativa.</p> <p>É ainda importante assinalar que a consolidação dos sistemas já tem vindo a ser desenvolvida, com a integração e disponibilização no E360 de módulos específicos, como por exemplo, o Desporto Escolar, a Educação Inclusiva, a gestão dos Cursos Artísticos Especializados ou a Gestão Integrada da Ação Social Escolar.</p>
30	<p>Quando são referidas a MISI, o E360, o SIGO e o Inquérito no âmbito do Recenseamento Escolar Anual, é importante esclarecer que são plataformas com diferentes âmbitos, nomeadamente, as três primeiras que são utilizadas para efeitos administrativos e a última para efeitos de produção de estatísticas oficiais e que contempla apenas as escolas privadas. É ainda importante realçar que, mesmo em relação às escolas privadas, já existe a possibilidade (que muitas utilizam) para exportar a informação via MISI.</p> <p>Em relação ao Sistema único de Gestão de Identidades, é importante referir que o Portal das Matrículas, as aplicações E360, o módulo do Desporto Escolar e o Sistema de Informação de Manuais Escolares já estão integrados com esta forma de autenticação. Estão ainda em curso os desenvolvimentos para, a breve prazo, ativar o 2.º fator de autenticação (2FA), imprimindo mais segurança no acesso às aplicações do ME.</p>



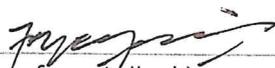
32	<p>Alínea a) - Relativamente à distribuição do kit de computador e conectividade, o programa Escola Digital pretendia a sua universalização, isto é, um computador e conectividade para todos os alunos do sistema educativo de Portugal continental. Neste contexto, o conhecimento da situação digital dos alunos não era determinante na gestão da distribuição dos computadores.</p> <p>Alínea b) - A existência de equipamentos cedidos por privados ou autarquias sempre se verificou. A situação pandémica acutilou essa necessidade e estes responderam, solidariamente, já que o início da distribuição foi tardio devido a indisponibilidade de equipamentos.</p>
34	<p>É feita uma referência ao acesso dos fornecedores à plataforma: "No âmbito dos trabalhos de auditoria constatou-se que foi desenvolvida a plataforma "Escola Digital - Registo de Equipamentos" para a gestão e distribuição de computadores aos alunos e professores (com interfaces para escolas e fornecedores de computadores e de conectividade; registos até aos autos de entrega; controlo dos fundos europeus)." Porém, atentas as condicionantes técnicas, este acesso ainda não está concretizado.</p>
38	<p>Por forma a acautelar esta situação, a equipa da Universalização da Escola Digital no documento das FAQs, que disponibilizou aos estabelecimentos de ensino teve o cuidado de realçar o seguinte:</p> <p><i>"39 - Atribuição - Pode um aluno/EE não querer receber o equipamento? Se sim, como devemos registar essa intenção? O equipamento poderá ser entregue a outro aluno do ASE?"</i></p> <p><i>R: Atribuir os equipamentos e serviços de conectividade da Escola Digital aos alunos é o melhor meio para assegurar que dispõem das condições necessárias para participarem nas atividades do ensino digital. Desta forma, se um aluno/EE se recusar receber os equipamentos, a escola deverá, em primeiro lugar, procurar entender a razão da recusa e, se possível, resolver/esclarecer de forma a não colocar em causa o processo de aprendizagem do/a aluno/a. Se tal não for o caso, deverá clarificar/explicar ao EE/Aluno maior de idade os objetivos e vantagens de aceitar o equipamento, prestando todo o apoio necessário.</i></p> <p><i>O AE/EnA deverá manter um registo destas situações por forma a justificar os alunos sem equipamentos e conectividade da Escola Digital atribuídos. A não atribuição de equipamentos e serviços de conectividade aos alunos nestas condições, pode ocorrer se, por exemplo, a escola ou a autarquia, já tivesse atribuído anteriormente, equipamentos e serviços de conectividade aos alunos em causa."</i></p> <p>Note-se também que, através das sessões de esclarecimento ou de respostas a tickets - sistema baseado na Internet (https://suporte.escoladigital.min-educ.pt/ticket) para apoio e suporte a constrangimentos encontrados pelas escolas na distribuição e atribuição dos kits -, as escolas foram sempre informadas da impossibilidade da duplicação de apoios através dos programas operacionais (POCH e/ou Programas Regionais e/ou PRR).</p> <p>Neste âmbito e para evitar o duplo financiamento, a SGEN tem vindo introduzir melhorias, pois os acordos já firmados com os AE / EnA para a distribuição de projetores preveem a seguinte cláusula: "Os Agrupamentos de Escolas e Escolas não Agrupadas (AE/EnA), na qualidade de beneficiários do referido investimento, devem garantir que a aceitação dos videoprojetores constantes da listagem anexa não configura uma situação de duplo financiamento, ao nível do Estado Membro, estando-lhes vedada a possibilidade de aceitarem videoprojetores com as mesmas características dos equipamentos objeto do presente Acordo de Cedência e para suprirem as mesmas necessidades, nomeadamente, provenientes de outras entidades públicas de âmbito local, como municípios, sob pena de irregularidade à luz do Direito Europeu."</p>



Cláusula idêntica vai ser considerada em futuros acordos que vierem a ser objeto de assinatura entre a SGEIC e os AE / EnA. Está, também, em curso a reformulação / melhoria da plataforma de gestão e controlo de meios digitais, a qual irá acautelar, dentro do possível, o duplo financiamento.

Com os melhores cumprimentos,

O CHEFE DO GABINETE



(Jorge Sarmiento Morais)

AG

