



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



**FISCALIZAÇÃO  
VOLTA ÀS AULAS**

# LEVANTAMENTO

## PLANEJAMENTO PARA RETOMADA DAS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS



**SETEMBRO|2020**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Média de aderência

Gráfico 2 – Estratégia de retomada das atividades escolares presenciais

Gráfico 3 – Realização de pesquisa de opinião

Gráfico 4 – Demonstração de início da execução

Gráfico 5 – Itens relacionados à segurança sanitária

Gráfico 6 – Média de aderência ao eixo de segurança sanitária

Gráfico 7 – Itens relacionados aos aspectos pedagógicos

Gráfico 8 – Média de aderência ao eixo sobre aspectos pedagógicos

Gráfico 9 – Itens relacionados aos aspectos orçamentários e administrativos

Gráfico 10 – Média de aderência ao eixo sobre aspectos orçamentários e administrativos

Gráfico 11 – Itens relacionados a gestão de pessoas e aspectos socioemocionais

Gráfico 12 – Média de aderência ao eixo sobre gestão de pessoas

Gráfico 13 – Média de aderência ao eixo sobre exclusão escolar

Gráfico 14 – Itens relacionados às estratégias de mitigação da exclusão escolar



## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Questão 2 – Estágio do planejamento
- Tabela 2 – Questão 3.7 – Cenários de retorno
- Tabela 3 – Questão 4 – Desafios enfrentados
- Tabela 4 – Questão 3.6 – Referenciais para construção do plano
- Tabela 5 – Questão 1.3 – Eixos englobados no plano
- Tabela 6 – Questão 5 – Base de dados existente
- Tabela 7 – Questão 6 – Utilização de softwares
- Tabela 8 – Questão 7 – Estratégias de busca ativa
- Tabela 9 – Questão 3.1 – Regime de cooperação
- Tabela 10 – Questão 3.2 – Regime de colaboração
- Tabela 11 – Questão 3.3 – Integração horizontal
- Tabela 12 – Questão 3.4 – Participação interinstitucional
- Tabela 13 – Questão 3.8 – Participação da comunidade escolar
- Tabela 14 – Questão 3.5 – Estrutura de governança



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



## LISTA DE SIGLAS

AGEVISA-RO – Agência Estadual de Vigilância em Saúde do Estado de Rondônia

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

AROM – Associação Rondoniense de Municípios

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CEE – Conselho Estadual de Educação

CIEB – Centro de Inovação para a Educação Brasileira

CME – Conselho Municipal de Educação

CNE – Conselho Nacional de Educação

COE-nCoV – Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública do Novo Coronavírus

COVID – Doença do Coronavírus

CTE-IRB – Comitê Técnico da Educação do Instituto Rui Barbosa

DM – Decisão Monocrática

DOE-TCE-RO – Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia

DOERO – Diário Oficial do Estado de Rondônia

EPI – Equipamento de Proteção Individual

EPIs – Equipamentos de Proteção Individual

FIOCRUZ – Fundação Oswaldo Cruz

FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica

GAEPE-RO – Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação no estado de Rondônia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LGPD – Lei Geral de Proteção de Dados



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



LOA – Lei Orçamentária Anual  
MP-RO – Ministério Público de Rondônia  
MPC-RO – Ministério Público de Contas de Rondônia  
NT – Nota Técnica  
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OMS – Organização Mundial da Saúde  
PCe – Processo de Contas Eletrônico  
PICE – Plano Integrado de Controle Externo  
PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNE – Plano Nacional de Educação  
PPA – Plano Plurianual  
PT – Papel de Trabalho  
PTs – Papéis de Trabalho  
SEDUC-RO – Secretaria de Estado da Educação de Rondônia  
SEMED – Secretaria Municipal de Educação  
SEMEDs – Secretarias Municipais de Educação  
SGCE – Secretaria Geral de Controle Externo  
TCE-RO – Tribunal de Contas do Estado de Rondônia  
TCU – Tribunal de Contas da União  
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação  
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Nacionais de Educação  
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura  
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância  
UTI – Unidade de Tratamento Intensivo  
WFP – Programa Mundial de Alimentos das Nações Unidas



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



### Relatório de Levantamento – Fiscalização “Volta às aulas” – Fases I e II

<b>PROCESSO</b>	<b>2584/2020-TCE-RO</b>
<b>UNIDADE JURISDICIONADA</b>	Secretaria Estadual de Educação do Estado de Rondônia (SEDUC/RO)
<b>INTERESSADOS</b>	Prefeituras Municipais do estado de Rondônia; Secretarias Municipais de Educação dos 52 municípios do estado de Rondônia; Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCERO).
<b>CATEGORIA</b>	Auditoria e Inspeção
<b>SUBCATEGORIA</b>	Levantamento
<b>ASSUNTOS</b>	Levantamento acerca do planejamento para retomada do ensino presencial nas redes municipais de educação dos municípios de Rondônia.
<b>ATO ORIGINÁRIO</b>	Proposta n. 78/2020 do PICE-2020 (SEI n. 4541/2020).
<b>ATO DE DESIGNAÇÃO</b>	Portaria n. 331/2020, de 30 de julho de 2020, publicada no DOe TCE-RO n. 2162/2020.
<b>MOMENTO DA FISCALIZAÇÃO</b>	Concomitante
<b>RESPONSÁVEIS PELO ÓRGÃO/ENTIDADE</b>	Chefes do Poder Executivo Municipais (Prefeitos); Secretários Municipais de Educação.
<b>PROCESSO CONEXO</b>	Processo n. 1.055/2020 (Acompanhamento de Gestão – Fiscalização de atos e contratos).

**OBJETIVO:** Coletar e sistematizar informações acerca do planejamento e dos planos de retorno às atividades presenciais das redes de ensino municipais do Estado de Rondônia, elaborados por suas respectivas Secretarias Municipais de Educação, com a **perspectiva interna** de orientar a seleção de objetos de futuras fiscalizações; e, também, a partir da análise dos dados coletados, com a **perspectiva externa** de fornecer informações úteis ao aprimoramento das gestões públicas municipais e estadual, no tocante aos seus planejamentos para o retorno às atividades escolares presenciais.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



**Composição da equipe de fiscalização:**

<b>Audidores de Controle Externo</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Função</b>
Bruno Botelho Piana	501	Supervisor
Francisco Vagner de Lima Honorato	538	Coordenador
Adriana Maia Campelo	495	Membro
Dalton Miranda Costa	476	Membro
Jane Rosiclei Pinheiro	418	Membro
João Marcos de Araújo Braga Júnior	536	Membro
Leonardo Emanuel M. Monteiro	237	Membro
Raimundo Paulo Dias Barros Vieira	319	Membro
Renata Marques Ferreira	500	Membro

NÃO JULGADO



## SUMÁRIO

<b>1.</b>	<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.</b>	<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.</b>	<b>Contexto do levantamento .....</b>	<b>8</b>
<b>2.2.</b>	<b>Premissas do levantamento .....</b>	<b>11</b>
<b>2.3.</b>	<b>Objetivos e escopo do levantamento .....</b>	<b>13</b>
<b>2.4.</b>	<b>Metodologia e limitações inerentes ao levantamento .....</b>	<b>14</b>
<b>3.</b>	<b>VISÃO GERAL DO PLANEJAMENTO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PARA A RETOMADA DAS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS .....</b>	<b>18</b>
<b>3.1.</b>	<b>Estágio de elaboração e condições gerais sobre os planos de retorno .....</b>	<b>18</b>
3.1.1.	Planejamento .....	18
3.1.2.	Cenários .....	20
3.1.3.	Dificuldades das secretarias .....	22
3.1.4.	Referenciais técnicos e teóricos .....	23
<b>3.2.</b>	<b>Aferição de informações gerais dos planos de retorno.....</b>	<b>25</b>
3.2.1.	Aferição de conteúdo dos planos de retorno.....	26
3.2.2.	Segurança sanitária.....	30
3.2.3.	Aspectos pedagógicos.....	34
3.2.3.1.	<i>Controle do ensino remoto durante a pandemia .....</i>	<i>38</i>
3.2.4.	Aspectos orçamentários e administrativos .....	44
3.2.5.	Gestão de pessoas e aspectos socioemocionais .....	47
3.2.6.	Combate à exclusão escolar .....	50
<b>3.3.</b>	<b>Integração entre os atores da política educacional .....</b>	<b>57</b>
3.3.1.	Integração vertical .....	58
3.3.2.	Integração horizontal.....	63
3.3.3.	Integração com a sociedade civil e com outros interessados .....	66
3.3.4.	Estrutura de governança para subsidiar a tomada de decisão .....	69
<b>4.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>71</b>
<b>5.</b>	<b>PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO .....</b>	<b>75</b>
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>80</b>
<b>7.</b>	<b>ANEXO ÚNICO (ANÁLISE DE RISCOS).....</b>	<b>84</b>



## 1. APRESENTAÇÃO

Trata-se de levantamento sobre o planejamento das secretarias municipais da educação para a retomada das atividades escolares presenciais, quando as condições sanitárias se mostrarem favoráveis e conforme a manifestação técnica dos competentes órgãos de saúde, de vigilância e de controle epidemiológico.

2. O procedimento destina-se à produção de dados e informações (i) acerca do estágio e das condições de elaboração desses planejamentos; (ii) quanto à existência de estratégias sanitárias, pedagógicas, administrativas, orçamentárias, socioemocionais e de combate à exclusão escolar para mitigar os efeitos da crise sanitária ocasionada pela pandemia de COVID-19; e (iii) em relação às ações para integração entre as secretarias de ensino estadual e municipais, entre as secretarias temáticas e entre os atores públicos e privados que conjugam esforços para assegurar o atingimento dos objetivos educacionais.

3. Cabe registrar que esse levantamento se presta a **contribuir com o debate público** sobre a reabertura das escolas, mas, sobretudo, consiste em etapa preparatória de ação de controle previamente determinada, a partir de uma **análise de risco quanto aos objetos** a serem contemplados em etapa posterior da fiscalização sobre a retomada das atividades escolares presenciais. Este procedimento está, portanto, abrangido pelo PICE 2020, tendo sido ainda autorizado pela Secretaria Geral de Controle Externo e pela Presidência do TCE-RO, conforme processo SEI n. 04541/2020.

## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. Contexto do levantamento

4. A necessidade de enfrentar a emergência nacional de saúde pública gerada pela pandemia de COVID-19 conduziu à realização de inúmeras providências para controlar a transmissão da doença, dentre elas o distanciamento social. No estado de Rondônia, essa medida implicou em restrições ao convívio e à circulação de 1,796 milhões de habitantes, conforme estimativa populacional atualizada para 2020 (BRASIL, 2020b).

5. Afetando diretamente o setor educacional rondoniense, em 16/03/2020, foi materializada a decisão de suspensão das atividades presenciais nas instituições de ensino estadual e municipais, nos termos do Decreto Estadual n. 24.871/2020. Conforme base de dados do Censo Escolar de 2019, deixaram de comparecer aos estabelecimentos escolares 416.212 estudantes (das redes pública e privada, desde a creche à educação de



juvencs e adultos) e 15.590 profissionais (entre docentes, profissionais da educação e outros agentes da comunidade escolar) (BRASIL, 2020f).

6. A quantidade de interações que naturalmente ocorrem no ambiente físico escolar e os respectivos contatos cruzados entre agentes que pertencem à comunidade escolar e pessoas de seu convívio, são os fundamentos que justificaram a adoção dessa medida. O Ministério da Saúde pontuou, em março de 2020, que o distanciamento social seria imprescindível, pois a contaminação comunitária de COVID-19 em todo o território impunha medidas para, sobretudo, prevenir interações entre as pessoas sintomáticas e assintomáticas e a população pertencente aos grupos de maior risco (BRASIL, 2020h).

7. Neste contexto, o poder executivo estadual tem editado sucessivas normas dispondo sobre o adiamento da retomada das atividades escolares presenciais. O último desses regulamentos foi o Decreto n. 25.348, de 31/08/2020, publicado no DOE-RO n. 170, de 01/09/2020 (RONDÔNIA, 2020c). Ele altera o Decreto n. 25.049, de 14/05/2020, que vincula a retomada das atividades à data de 03/11/2020, conforme se segue:

Art. 4º. As atividades educacionais presenciais regulares na rede estadual, municipal e privada ficam **suspensas até o dia 3 de novembro do ano corrente**, aplicando-se em todos os municípios, ressalvada a existência de estudos apontando à viabilidade de retomada em prazo anterior ou por decisão local dos seus respectivos prefeitos. **[destaque nosso]**.

8. Em reforço, o poder executivo estadual tem realizado estudos de natureza epidemiológica para classificar a situação individual de cada município e, a partir dessas informações, controlar quais poderiam retomar as atividades de forma ampla, incluindo a reabertura das escolas. Com efeito, até de 14/09/2020, nenhum município do estado de atendeu aos requisitos para reabertura das escolas (relacionados às taxas de crescimento de casos de COVID-19 e de ocupação de leitos de UTI) previstos na Portaria Conjunta n. 21, de 15/09/2020, publicada no DOERO n. 180.1 (edição suplementar), de 15/09/2020 (RONDÔNIA, 2020d), com vigência de 14 (catorze) dias.

9. Sendo assim, a paralisação do atendimento escolar presencial é essencial para conter a pandemia de COVID-19, devendo vigor até que os competentes órgãos de saúde, de vigilância e de controle epidemiológico emitam orientação diversa. É dizer que **a decisão sobre a reabertura ou não das escolas será definida pelos setores de saúde, vigilância e controle epidemiológico**, após serem eliminadas ou mitigadas as chances de contaminação de alunos, de seus pais e/ou responsáveis e de profissionais da educação – sobretudo em relação às pessoas que pertencem a grupos de risco.



10. Nesse sentido, aliás, é a disposição da Lei n. 14.040/2020, que estabelece normas educacionais a serem adotadas em todo o território nacional durante o estado de calamidade pública. Em seu art. 6º, a norma traz a específica diretriz de que **“o retorno às atividades escolares regulares observará as diretrizes das autoridades sanitárias e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino”** (BRASIL, 2020I).

11. Por outro lado, tem sido amplamente noticiado que os longos períodos de restrições às interações sociais e ao funcionamento dos estabelecimentos de ensino têm tido impacto severo psicossocial e socioemocional, além de dificultar a garantia do acesso à educação, assim gerando preocupante acúmulo de prejuízos à efetivação dos objetivos da educação enunciados no art. 205 da Constituição: pleno desenvolvimento da pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

12. Ultrapassando o inquietante impacto no aprendizado dos estudantes, a UNESCO *et al.* elenca outros tantos reflexos danosos da suspensão da atividade escolar presencial, sobretudo em face de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade econômica e social, como se vê na seguinte análise:

Interrupções no período de ensino presencial em sala de aula podem ter um impacto grave sobre a capacidade de aprendizagem do estudante. Quanto mais tempo as crianças, principalmente as que se encontram em situação de maior vulnerabilidade, permanecerem fora da escola, menor será a probabilidade de elas retornarem. As crianças de famílias mais pobres já têm uma probabilidade cinco vezes maior de estarem fora da escola primária do que as crianças de famílias mais ricas. Estar fora da escola também aumenta o risco de gravidez na adolescência, exploração sexual, casamento infantil e violência, entre outras ameaças. Além disso, o fechamento prolongado interrompe serviços essenciais da escola, como vacinação, alimentação escolar, apoio à saúde mental e psicossocial, podendo causar ainda estresse e ansiedade devido à falta de interação com os colegas e à interrupção das rotinas. Esses impactos negativos serão significativamente maiores para crianças vulneráveis, como aquelas que vivem em países afetados por conflitos e outras crises prolongadas, migrantes, deslocadas à força, de minorias, com deficiências e que vivem em instituições. A reabertura das escolas deve ser segura e consistente com a resposta geral de saúde à COVID-19 de cada país, com a adoção de todas as medidas adequadas para proteger estudantes, funcionários, professores e suas famílias (UNESCO *et al.*, 2020, p. 2).



13. Ainda que, nesse momento de crise, a mensuração desses impactos fique, em muito, prejudicada, é imperativa a adoção de medidas mitigadoras. O planejamento da retomada das atividades escolares presenciais tem essa natureza.

14. A UNDIME (2020), quando apresenta os seus subsídios para a elaboração de protocolos de reabertura das escolas, sustenta que esses planejamentos podem ser iniciados mesmo sem data prefixada para a retomada das atividades. Quanto antes as redes estiverem preparadas para o retorno, com maior velocidade poderão reabrir as escolas, assim que as autoridades competentes indicarem a possibilidade de liberação.

15. A UNDIME recomenda, ainda, que esse planejamento ocorra de “maneira transparente, democrática, interfederativa, intersetorial, interpessoal e em Regime de Colaboração (2020, p. 5)”. Com efeito, medidas tendentes a aprimorar a cooperação entre os entes federativos estadual e municipais, entre as unidades setoriais temáticas (como saúde, educação e assistência social) e entre o poder público e a sociedade civil tem potencial para suprimir deficiências particulares de cada uma dessas organizações – que, por vezes, são antecedentes a este período de emergência pública em saúde.

16. Atenta a estas questões, e ponderando sobre as medidas necessárias para atenuar os efeitos que a pandemia acarreta para o setor educacional, à Secretaria-Geral de Controle Externo parece indispensável que o estado de Rondônia e os seus municípios efetuem **planejamento integrado** para a retomada das atividades presenciais, no preciso momento em que as condições sanitárias se mostrarem favoráveis. Esse levantamento insere-se, portanto, no contexto de subsidiar a tomada de decisão sobre esse tema.

## 2.2. Premissas do levantamento

17. No relatório preliminar do processo n. 1.055/2020 (ID 883059), a CECEX-9 sustentou as premissas de que as redes de ensino deveriam iniciar o planejamento para a retomada das atividades presenciais tão logo os órgãos competentes indicassem que a medida seria possível e segura; e de que elas deveriam se valer de estratégias disponíveis para aprimorar a integração, promovendo articulações visando aumentar a colaboração, a cooperação e a coordenação entre todos os atores públicos e privados que respondem pelos resultados esperados da política educacional.

18. Acolhendo essa manifestação, o e. Relator, Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, expediu as determinações constantes no item II, número 1, alíneas “a” e “b”, da DM-GCFCSTC 0068-20, de 30/04/2020, estabelecendo os seguintes comandos para os sistemas estaduais e municipais de ensino:



[...] a manutenção da suspensão das aulas presenciais nas redes de ensino do estado e dos municípios, como medida de prevenção ao contágio por coronavírus, condicionando a retomada das atividades escolares presenciais à prévia comprovação nos autos da efetivação das seguintes providências:

a) a avaliação de risco em saúde pública que autorize a abertura das unidades escolares, a partir monitoramento da situação epidemiológica estadual, e com observância às diretrizes do Ministério da Saúde, aos Protocolos de Manejo Clínico da COVID-19 e às diretrizes do Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública - COE-nCoV;

b) a elaboração de um plano de retorno às atividades escolares presenciais, com diretrizes para as instituições das redes de ensino estadual na implementação de: b.1) estratégias de acolhimento aos professores e alunos; b.2) estratégias e planos de ação para garantir materiais necessários à saúde dos professores, alunos e demais profissionais de apoio e da educação (máscaras, álcool em gel 70%, higienização das unidades de ensino, etc.); b.3) metodologias para o diagnóstico das deficiências de aprendizagem; b.4) um programa de reposição dos conteúdos curriculares para o cumprimento da proposta pedagógica e da carga horária mínima obrigatória, observadas as recomendações do Conselho Nacional de Educação; e b.5) mecanismos de busca ativa, para trazer todos os alunos novamente ao ambiente escolar, considerando a possibilidade de abandono.

19. Também acolhendo proposta desta unidade técnica, o Relator recomendou ao secretário estadual de educação que “promova, com os representantes dos Dirigentes Municipais de Educação e dos Conselhos Municipais de Educação, juntamente com o Conselho Estadual de Educação, reuniões e análises” para “definição de parâmetros para a elaboração, pelas instituições de ensino, plano de retorno às atividades escolares presenciais”, conforme item IV, alínea “f”, da DM-GCFCS-TC 0068-20.

20. Reforçando estes conteúdos e propiciando alinhamento de entendimentos entre as autoridades que atuam no controle do ambiente educacional, foi emitida a Nota Técnica n. 01, de 30 de abril de 2020, do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação no estado de Rondônia (GAEPE-RO, 2020a).

21. Igualmente pertinente a Recomendação Conjunta n. 01/2020/MPC/MPRO-Educação, de 27 de maio de 2020, que, além de reforçar os preceitos de planejamento, traz em seu item 9 critérios adicionais a serem considerados no exercício desta atividade.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



### 2.3. Objetivos e escopo do levantamento

22. O objetivo geral do levantamento é conhecer as condições enfrentadas e as respostas idealizadas pelas secretarias de educação para o enfrentamento da crise sanitária gerada pela pandemia de COVID-19, dando ênfase à análise das providências relativas ao planejamento de retorno das atividades escolares presenciais, com a perspectiva interna de orientar a seleção de objetos de futuras fiscalizações, a partir da análise de risco (anexo único); e, também, a partir da análise dos dados coletados, com a perspectiva externa de fornecer informações úteis ao aprimoramento das gestões públicas municipais e estadual, no tocante aos seus planejamentos para o retorno às atividades escolares presenciais.

23. Para produzir um diagnóstico amplo acerca das ações necessárias à reorganização do serviço educacional nos cenários pandêmico e pós-pandêmico e, a partir dele, construir uma análise de risco que oriente as fiscalizações futuras na política pública educacional rondoniense a serem empreendidas por este Tribunal, foram priorizadas a coleta de dados e a produção de informações sobre os seguintes tópicos:

a) O estágio de elaboração dos planos de retorno das 52 secretarias de educação municipais e as condições gerais sobre o planejamento das que iniciaram a atividade, a fim de avaliar quantos e quais entes estão em omissão e, portanto, podem vir a receber acompanhamento mais próximo deste TCE-RO;

b) A existência de estratégias, nos planos de retomada analisados, mesmo que em previsões breves, mínimas, elucidando alguma preocupação das redes de ensino com o enfrentamento dos efeitos da pandemia no ambiente educacional, por critérios sanitários, pedagógicos, administrativos e orçamentários, socioemocionais e de combate à exclusão escolar. Tem-se por objetivo, aqui, mapear as unidades jurisdicionadas que, mesmo tendo iniciado ou já concluído seus planejamentos, não dispõem de estratégias mínimas para enfrentar problemas centrais, bem como identificar quais eixos temáticos seriam mais deficitários. A partir do quadro identificado, será possível avaliar quais os objetos de fiscalizações mais indicados ao caso concreto do estado de Rondônia; e

c) As relações estabelecidas com o propósito de promover colaboração, cooperação e coordenação entre os atores públicos e privados que concorrem para a entrega dos resultados educacionais no âmbito do estado de Rondônia, com o objetivo de induzir à adoção de ações estruturantes que propiciem maior integração e, portanto, maior adequação e legitimidade da retomada das atividades escolares presenciais.



24. Cabe delimitar, portanto, que, nesta etapa da ação de controle, **os planos de retorno não foram avaliados em relação à adequação, à suficiência e à viabilidade das estratégias, relegando-se tais exames para etapa futura da fiscalização.** Igualmente, não se pretende apresentar diagnóstico individualizado da situação de cada município, mas uma perspectiva global do contexto dos 52 municípios rondonienses, possibilitando, assim, um desenho mais preciso das estratégias de fiscalização a serem adotadas por este órgão de controle externo.

25. Mapeados os dados e informações indicados, espera-se, para o momento, **produzir uma análise de risco** quanto aos objetos de fiscalização que apresentam maior fragilidade e, portanto, merecem tratamento detalhado em ação de controle específica; e fornecer à administração estadual e municipal **recomendações** para aprimorarem as suas atividades, em especial aquelas que podem desenvolver em regime de colaboração.

#### **2.4. Metodologia e limitações inerentes ao levantamento**

26. As etapas e os produtos deste levantamento foram concebidos pela equipe de auditores deste TCE-RO a partir da análise da legislação educacional nacional e de consulta à literatura produzida por especialistas, órgãos e agentes que pesquisam o tema da educação em âmbito regional, nacional e internacional – merecendo destaque:

**a)** Lei n. 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional); **b)** Lei n. 13.979, de 6/2/2020 (Medidas de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente da COVID-19); **c)** Lei n. 14.040/2020, de 18/08/2020 (Estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas no período de calamidade pública); **d)** Nota Técnica-GIMS-GGTES-ANVISA n. 07-2020 - Atualizada em 05/08/20 (Orientações para a prevenção da transmissão de COVID-19 dentro dos serviços de saúde); **e)** Portaria n. 343, de 17/3/2020 (Dispõe sobre a substituição das aulas presenciais por aulas em meios digitais, enquanto durar a situação de pandemia de Coronavírus (COVID-19)); **f)** Pareceres do CNE n. 05/2020, de 28/4/2020 (Dispõe sobre a reorganização dos calendários escolares e realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia da COVID-19) e n. 11/2020, de 7/7/2020 (Dispõe sobre a realização de atividades pedagógicas não presenciais durante o período de pandemia da COVID-19); **g)** Decreto n. 25.049, de 14 de maio de 2020, com alterações pelo Decreto n. 25.220, de 10 de julho de 2020, pelo Decreto n. 25.263, de 30 de julho 2020, Decreto n. 25.291, de 13 de agosto 2020 e pelo Decreto n. 25.348, de 31 de agosto de 2020 (Decretos do Governo do estado de Rondônia regulamentando o Estado de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



Calamidade Pública); **h)** Resolução n. 1.253/2020-CEE, de 12/4/2020 (Estabelece normas orientadoras, em caráter excepcional, para a reorganização do Calendário Escolar 2020 e do ensino, em regime especial para as escolas do sistema estadual de ensino de Rondônia, como medida de enfrentamento da situação de emergência pelo Coronavírus), alterada pela Resolução n. 1.256/2020/CEE/RO; **i)** Resolução n. 1.261/2020-CEE, de 14/9/2020 (Estabelece normas orientadoras para o retorno das atividades escolares presenciais).

27. No que diz respeito à segurança do trabalho, a equipe de auditores balizou as análises e seus produtos nos entendimentos firmados no Manual sobre Biossegurança da Fiocruz para reabertura das escolas (BRASIL, 2020i); no Protocolo de Biossegurança para o retorno das atividades nas instituições federais de ensino (BRASIL, 2020c); na Nota Técnica sobre o retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia de COVID-19, expedida pelo Todos pela Educação (2020); na Recomendação Conjunta n. 001/2020-EDUCAÇÃO do MP/MPC/RO (2020); nas Notas Técnicas n. 52 e 53 da AGEVISA-RO (RONDÔNIA, 2020a, 2020b); na Nota Técnica n. 001/2020-GAEPE-RO, de 30/4/2020 (GAEPE-RO, 2020a), além das determinações da DM-GCFCS-TC 0068-20, Item II, 1, “b” (Processo n. 1055/20).

28. Por fim, quanto às normas técnicas de fiscalização, esta ação de controle externo observou, ainda, os parâmetros da Orientação Normativa n. 006/2017-SGCE, do Tribunal de Contas do estado de Rondônia, que versa sobre “Padrões de Levantamento”.

29. Pois bem.

30. Em virtude das restrições de tempo e isolamento social, o presente levantamento foi realizado, inicialmente, a partir da aplicação da técnica de indagação escrita, por meio da elaboração de questionário eletrônico (PT. 02), disponibilizado por meio da plataforma *Limesurvey* e respondido pelas secretarias municipais de educação dos 52 (cinquenta e dois) municípios do estado de Rondônia no período de 07 a 21 de agosto de 2020 – atingindo-se, portanto, um total de 100% da amostra.

31. Pelo questionário, composto por 14 (quatorze) questões e subquestões, foram colhidas informações junto aos secretários municipais de educação rondoniense sobre se, e em quais condições, os municípios de Rondônia vêm se estruturando para a retomada das atividades escolares presenciais da rede pública municipal.

32. As questões versaram, em síntese, sobre (i) aspectos relacionados ao planejamento para o retorno às atividades escolares presenciais, dentre os quais: (i.a) o estágio de elaboração do plano de retomada; (i.b) as condições de elaboração do plano de retorno, em termos de organização e articulação institucional e de participação social,



e outros aspectos (anota-se que essas informações foram colhidas apenas das secretarias de educação que responderam estar com os respectivos planos de retomada em fase de elaboração ou já concluídos); e (i.c) os desafios enfrentados pela Secretaria Municipal de Educação para a elaboração do plano de retomada); e também sobre (ii) outros aspectos da política educacional que poderão impactar no conteúdo do plano de retorno, dentre os quais: (ii.a) o registro da participação dos alunos nas atividades de ensino remoto e a aferição de sua aprendizagem; (ii.b) a eventual utilização de softwares informacionais para atividades escolares não presenciais; (ii.c) as estratégias de busca ativa escolar efetivamente empregadas pela rede municipal de ensino; e (ii.d) indicações para possível atuação contributiva por meio da atuação do Tribunal de Contas.

33. Pelo aludido questionário, solicitou-se, ainda, de todas as secretarias de educação que responderam estar com os respectivos planos de retomada em fase de elaboração ou já concluídos, que encaminhassem documentos (a exemplo de planos de retorno, portarias de designação de equipe para participar do planejamento etc.) que corroborassem tais informações.

34. Neste ponto, importa registrar que apenas 44 (quarenta e quatro) gestores municipais da educação autodeclararam estar com seu plano de retomada em uma das mencionadas condições (em conclusão ou já concluído), sendo certo que outros 8 (oito) autodeclararam ainda não ter iniciado o planejamento de retomada às aulas presenciais.

35. Dessa forma, realizou-se o tratamento inicial dos arquivos encaminhados por 44 (quarenta e quatro) municípios rondonienses – dos quais apenas 36 (trinta e seis) foram considerados aptos à análise da equipe de auditores, a qual aplicou a matriz de verificação (PT. 03) para verificar a existência (e não suficiência/adequação), nos planos de retomada elaborados ou em elaboração, de tratamento aos temas frequentemente reportados por especialistas como essenciais para o retorno seguro (física e mentalmente) para toda a comunidade escolar e que garanta a aprendizagem dos estudantes.

36. Como enunciado, o parâmetro para análise dos documentos das 36 (trinta e seis) secretarias municipais de educação foi a matriz de verificação (PT. 03), que foi subdividida em **6 (seis) dimensões, relacionadas: (i) ao planejamento** para a retomada (visando aferir características básicas do plano elaborado e/ou em elaboração pela SEMED); **(ii) à segurança sanitária**, com o intuito de aferir a presença dos itens mínimos relacionados à mitigação da eventual propagação do Coronavírus entre a comunidade escolar; **(iii) a aspectos pedagógicos**, tendente a aferir a presença de estratégias mínimas que mitiguem os impactos relativos a defasagem de conteúdo, planejamento escolar, etc.; **(iv) a aspectos orçamentários e administrativos**, visando verificar a presença de atos



orçamentários necessários à implementação das ações planejadas; **(v) à gestão de pessoas e a aspectos socioemocionais**, visando aferir as estratégias de acolhimento e possível mitigação dos efeitos psicológicos de profissionais da educação e alunos; e, por fim, **(vi) à evasão e ao abandono escolar (estratégias de busca ativa)**, objetivando aferir a presença de estratégias mínimas para combater a exclusão escolar pós-pandemia.

37. **Dentre as limitações à execução do presente levantamento, aponta-se (i)** a restrição de tempo disponibilizado para o planejamento do trabalho, a coleta dos dados e as respectivas análises, imposta pelo atual ambiente de incerteza e de rápidas mudanças de cenário, as quais demandam respostas igualmente rápidas, sob pena de se tornarem impertinentes; **(ii)** dificuldade na reunião de elementos que indiquem, de maneira exaustiva, as medidas e ações que evidenciem bons resultados acerca da implementação daquilo que foi planejado pelas redes, razão por que a equipe de auditores **(ii.a)** selecionou os itens de verificação que compõem a matriz de verificação (PT. 03) após intensas discussões da equipe de auditores durante o planejamento da ação de controle, a partir da literatura já pacificada sobre a matéria, indicada no início deste tópico; **(ii.b)** durante a aplicação da matriz de verificação (PT 03), aferiu apenas a existência, nos documentos encaminhados pelas 36 (trinta e seis) secretarias, de estratégias mínimas acerca das 6 (seis) dimensões selecionadas; **(ii.c)** não aferiu a adequação, suficiência, viabilidade ou mesmo a exequibilidade das estratégias documentadas pelas redes de ensino, eis que fiscalizações com objetivo de aferir a efetividade da implementação daquilo que foi planejado pelas unidades jurisdicionadas serão realizadas posteriormente, após a consolidação dos resultados deste trabalho.

38. No que concerne aos documentos necessários para a execução desta ação de controle externo, registra-se que a equipe de auditores construiu e utilizou os papéis de trabalho (PTs) a seguir relacionados, integrantes deste relatório técnico: **PT. 01** (matriz de planejamento); **PT. 02** (questionário eletrônico autodeclaratório das redes); **PT. 02.1** (respostas autodeclaradas pelos gestores das redes de ensino); **PT. 03** (matriz de verificação – aplicado pelos auditores); **PT. 04** (planejamentos encaminhados pelas redes de educação); **PT. 05** (proposta de matriz unificada apresentada pela AROM); **PT. 05.1** (parecer dos especialistas do MP/RO); **PT. 05.2** (manifestação da Agevisa); **PT. 05.3** (manifestação técnica da equipe de auditoria do TCE/RO); **PT. 06** (resultados da aferição realizada pelos auditores nas propostas de planejamento encaminhadas pelas redes de ensino); **PT. 07** (planejamento da SEDUC/RO); **PT. 08** (matriz para tratamento das questões subjetivas do questionário eletrônico respondido pelas redes de ensino); **PT. 09** (matriz de boas práticas identificadas).



39. Assim, a partir da sistematização dos dados produzidos pela equipe de auditores – após o contraste entre o conteúdo dos documentos apresentados pelas 36 (trinta e seis) secretarias municipais de educação e os itens da matriz de verificação (PT 03) –, bem como dos dados colhidos junto às 52 (cinquenta e duas) secretarias municipais de educação rondonienses por meio da aplicação do formulário eletrônico (PT 02), foi elaborada análise de risco destinada a orientar a seleção de objetos de fiscalizações relacionadas à política pública educacional (Anexo Único).

### **3. VISÃO GERAL DO PLANEJAMENTO DAS SECRETARIAS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO PARA A RETOMADA DAS ATIVIDADES ESCOLARES PRESENCIAIS**

40. Este capítulo está dividido em três seções, que abordam os temas: (i) o estágio de elaboração dos planejamentos das 52 secretarias municipais de educação e as condições do planejamento das redes que iniciaram essa atividade; (ii) o exame quanto à existência de estratégias, ainda que em previsões mínimas, demonstrando a preocupação das redes com o enfrentamento dos efeitos da pandemia no ambiente educacional, por critérios sanitários, pedagógicos, administrativos e orçamentários, socioemocionais e de combate à exclusão escolar; e (iii) os processos para integração entre os atores públicos e privados que concorrem para a entrega dos resultados educacionais.

#### **3.1. Estágio de elaboração e condições gerais sobre os planos de retorno**

##### **3.1.1. Planejamento**

41. A importância da construção de um **prévio e bom planejamento** para o retorno às atividades presenciais é recomendação pacífica entre os vários documentos técnicos emitidos por especialistas na área educacional. Isso porque o planejamento é a “primeira das funções básicas da administração (planejamento, organização, direção e controle), que define onde se pretende chegar, o que deve ser feito, quando, como e em que seqüência, gera ações (GIACOBBO, 1997, p. 75)”.

42. Apesar de não existir método universal para promover um planejamento, é certo que existem critérios básicos para que se garanta a sua exequibilidade, ou seja, para que a sua implementação seja possível. Em um contexto emergencial, como o ora enfrentado pelas administrações públicas de todo o país, com maior razão.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



43. A partir da experiência de outros sistemas educacionais que também enfrentaram fechamentos prolongados de suas escolas, a instituição Todos Pela Educação reforça que **uma resposta à altura dos desafios que surgirão é o desenvolvimento de um bom planejamento** para o retorno às atividades presenciais – destacando que, por não se tratar de uma retomada de onde paramos, esse “retorno exigirá um plano de ações em diversas frentes e demandará intensa articulação e contextualização local (2020, p. 4)”.

44. Além disso, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal destaca que a decisão pela reabertura das escolas deve estar amparada em “planejamento que considere os direitos das crianças da educação infantil e de seus professores, as necessidades das famílias, as devidas alterações no espaço, a disponibilização de novos equipamentos e materiais diversos e, finalmente, os necessários cuidados com as equipes de profissionais (2020, p. 8)”.

45. No mesmo sentido, a Fiocruz (BRASIL, 2020j) alerta para a necessidade de o retorno às atividades presenciais ser planejado e ocorrer de maneira gradual e parcial.

46. Por essas razões, mediante a Decisão Monocrática n. 0068/2020 (processo n. 1.055/2020), foi **imposta** ao Governador do estado de Rondônia e ao Secretário de Estado da Educação, bem como **aos Prefeitos Municipais e aos Secretários Municipais de Educação**, a vinculação entre a “a manutenção da suspensão das aulas presenciais nas redes de ensino do estado e dos municípios, como medida de prevenção ao contágio por coronavírus” e a “elaboração de um plano de retorno às atividades escolares presenciais”.

47. Em vista das premissas que apresentam o planejamento como condição imprescindível ao início e sucesso do regresso às atividades escolares presenciais, **buscou-se aferir em que estágio de elaboração se encontrava o plano de retorno ao ensino presencial da rede pública dos 52 (cinquenta e dois) municípios do estado de Rondônia, tendo-se obtido os seguintes resultados:**

Tabela n. 1

Questão 2 Quanto ao planejamento de retorno ao ensino presencial, a secretaria de educação:	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Já dispõe de plano de retorno;	19	36,54%
b. Está elaborando o plano de retorno	25	48,08%
c. Ainda não iniciou a elaboração do plano de retorno.	8	15,38%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

48. **A partir dos dados gerados pelas respostas autodeclaradas, tem-se que, mesmo passados mais de 4 meses desde a suspensão das aulas presenciais em**



**Rondônia**, cerca de **63% dos municípios** rondonienses não iniciaram ou ainda estão em estágio de elaboração do plano para o retorno das aulas presenciais. Portanto, **apenas cerca de 37% concluíram a confecção do seu plano de retorno**. Desse quadro, o cenário mais crítico é o enfrentado pelos 15% que, segundo os dados autodeclarados sob análise, sequer iniciaram o planejamento para o retorno das aulas presenciais.

49. **Cabe notar que a situação de inércia em relação à elaboração dos planos de retorno ou mesmo de finalização dos planejamentos já iniciados é situação com alto potencial para prejudicar a retomada segura das atividades escolares presenciais, razão pela qual os municípios enquadrados nesse estágio são, de plano, elegíveis para acompanhamento diferenciado por parte desse TCE-RO, em procedimento específico, até que a atividade em questão venha a ser finalizada.**

### 3.1.2. Cenários

50. Iniciando a análise das condições gerais do planejamento, registra-se que a retomada presencial das atividades escolares ensino com a maior segurança possível traz a necessidade de os planejamentos considerarem cenários diferenciados de retorno, de modo a ajustar suas estratégias de acordo com o estágio de propagação da doença e das medidas preventivas disponíveis para mitigar ou evitar o contágio.

51. O Conselho Nacional de Educação recomendou, pelo Parecer CNE/CP n. 5/2020, que os planos de continuidade das atividades presenciais levassem consideração o calendário escolar de 2020-**2021**, vejamos:

[...] que os sistemas e organizações educacionais desenvolvam planos para a continuidade da implementação do **calendário escolar de 2020-2021**, de forma a **retomar gradualmente** as atividades presenciais, de acordo com as medidas estabelecidas pelos protocolos e autoridades locais.

52. Para conhecer as possibilidades vislumbradas pelas secretarias municipais, questionou-se a existência de previsão quanto a **possíveis cenários de acordo com o momento** para o efetivo retorno presencial das atividades escolares, a depender do ano letivo (2020-2021), visto que a perspectiva é de que as redes estejam preparadas para enfrentar as mudanças necessárias no período pandêmico e, ainda, pós-pandêmico que englobará o calendário escolar dos anos vindouros.

53. O objetivo da questão era aferir se as redes consideravam os cenários hipotéticos condizentes com o período de eventual retomada presencial, bem como



estratégias para reorganização adaptáveis de acordo com a data efetiva do retorno. Entre as **44 (quarenta e quatro)** redes de ensino que **autodeclararam** possuir planejamentos elaborados ou em elaboração, chegou-se ao resultado a seguir exposto:

Tabela n. 2

Questão 3.7. O planejamento para retorno às aulas presenciais apresenta diretrizes de acordo com cenários hipotéticos, conforme o momento em que for possível e seguro a retomada às atividades presenciais no âmbito do seu município?	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Foram considerados diretrizes apenas para o cenário de retorno em 2020;	5	11%
b. Foram considerados diretrizes para o cenário de retorno em 2020, bem como para a eventual retomada presencial somente em 2021;	22	50%
c. Foram consideradas diretrizes para o retorno somente no ano de 2021;	0	0%
d. Não há previsão de diretrizes específicas para cada cenário hipotético, trata-se apenas de orientações gerais para o retorno, independente do momento.	17	39%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

54. Vê-se que **50% do público pesquisado (22 redes de ensino) possuem planejamento elaborado e/ou em construção** contemplando, desde já, a perspectiva de cenários para 2020 e, também, para 2021, visto as incertezas que ainda perduram.

55. É relevante e de extrema importância a possibilidade de trabalhar com **diretrizes orientativas adaptáveis a qualquer momento de retorno**, pois, a depender desse momento, o cenário do retorno ensejar cuidados específicos conforme orientações dos órgãos de saúde (ex. retorno antes de ocorrer vacinação e/ou a imunização em massa da população). Nada obstante, verificou-se o **quantitativo de 17 (dezesete) municípios (39%)** que não trabalham com as particularidades do cenário de retorno.

56. Há também preocupação quanto às **05 (cinco) redes** que estão construindo seus planejamentos somente com a **possibilidade de retorno somente para o ano letivo de 2020 (11%)**, pois, caso não seja possível a retomada ainda neste ano, terão que readequar seus planejamentos para o cenário de 2021, observando as peculiaridades que porventura sejam condizentes com o ano letivo que terá início.

57. Entende-se, com base nas informações obtidas, que existe margem para a **atuação dos agentes interessados**, dentre eles os **órgãos de controle externo e social**



(como os conselhos de educação), para orientar a observância dos referenciais técnicos existentes para o período de pandemia e pós-pandemia e acompanhar os planejamentos que não possuam diretrizes para a retomada em cenários distintos, visto que tal ausência pode ensejar a necessidade de reformulações constantes de estratégias que já podem ser previstas independente de ser executado ainda no exercício de 2020.

58. Alertados quanto a essa boa prática, e diante da urgência e do desafio de tomar decisões conscientes e apoiadas em critérios seguros, espera-se que os gestores municipais da educação compreendam a necessidade de incorporarem ao seu processo decisório “contextualização e a adaptação contínuas para responder às condições locais, bem como para atender às necessidades de aprendizagem, saúde e segurança de cada criança (UNESCO, 2020, p. 1)”.

### 3.1.3. Dificuldades das secretarias

59. Os desafios para se pensar sobre a retomada das aulas presenciais são consideráveis. Esse quadro é visivelmente revelado pelas constatações feitas a partir dos dados expostos na Tabela n. 1, de onde se extraiu que, mesmo após quase 5 meses da suspensão dessas aulas em todo o país, mais da metade dos municípios rondonienses ainda não iniciaram ou ainda não concluíram a elaboração do seu plano de retorno às atividades presenciais.

60. Em vista disso, o objeto desse tópico é colher a percepção dos gestores municipais de educação dos 52 (cinquenta e dois) municípios rondonienses sobre as principais dificuldades enfrentadas para a elaboração do plano de retomada das atividades presenciais das suas redes, a fim de identificá-las e, dessa forma, indicar possíveis medidas para auxiliar na sua resolução.

**Tabela n. 3**

<b>Questão 4 Na sua opinião, quais os principais desafios enfrentados pela secretaria de educação na elaboração do plano de retorno (ou que tenham impedido o início dessa atividade)? [marque mais de uma alternativa, se for o caso]</b>	<b>Quantidade de menções</b>	<b>Percentual de municípios</b>
a. Disponibilidade de pessoal para se dedicar ao planejamento de retorno	<b>18</b>	35%
b. Capacitação técnica insuficiente para desenvolver o planejamento	<b>15</b>	29%
c. Ausência de diretrizes claras sobre como a secretaria de	<b>27</b>	52%



educação deve atuar		
d. Ausência de sistemas e bancos de dados informatizados sobre as atividades gerenciais da secretaria	<b>10</b>	19%
e. Indisponibilidade orçamentária para executar as ações que deveriam ser incluídas no plano de retorno	<b>23</b>	44%
f. Outros	<b>9</b>	17%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

61. De acordo com os dados acima, na percepção dos gestores municipais respondentes, **a ausência de diretrizes claras sobre como as secretarias municipais de educação de Rondônia devem atuar surge como principal dificuldade** na elaboração do retorno das atividades presenciais das suas redes – uma vez que a referida situação foi citada por mais da metade dos respondentes.

62. Esse cenário pode revelar uma excelente oportunidade para a SEDUC/RO assumir protagonismo e fortalecer o regime de colaboração com os seus municípios (assunto a ser retomado na “seção 3.3”), atuando como o catalizador das definições de critérios e diretrizes gerais de retorno às atividades presenciais – cuidando, contudo, para que elas não sejam percebidas como uma receita aplicável a todos os municípios, dada a necessidade de observância das condições locais da pandemia, as quais deverão orientar as decisões das autoridades estadual e municipais, especialmente, quanto à definição do calendário de retorno.

#### 3.1.4. Referenciais técnicos e teóricos

63. Outro ponto fundamental para a construção de um plano de volta às aulas mais robusto e tendente a melhores resultados é a pesquisa e a utilização, por parte das equipes designadas para desempenhar essa tarefa, de referenciais técnicos e teóricos.

64. Apesar do ineditismo do cenário atual, diversos estudos (notadamente nas áreas de educação, saúde e gestão pública) vêm sendo produzidos para subsidiar gestores públicos de todo o país na elaboração e implementação dos seus planos de volta às atividades presenciais escolares – os quais serviram, inclusive, para o desenvolvimento do presente levantamento. Fontes de referência são verdadeiras aliadas na preparação de toda a comunidade escolar para uma volta segura, com a garantia da manutenção da segurança sanitária desta e, também, do aprendizado de todos os estudantes.



65. A partir disso, buscou-se conhecer os principais referenciais teóricos utilizados pelas 44 (quarenta e quatro) secretarias municipais de educação rondonienses que autodeclararam já estar com seus planos de retorno em elaboração ou já elaborados, tendo-se obtido os seguintes resultados:

**Tabela n. 4**

Questão 3.6 Quais os principais referenciais utilizados para subsidiar a construção do plano de retorno ao ensino presencial? [marque mais de uma alternativa, se for o caso]	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Atos normativos da Secretaria Estadual e do Conselho Estadual de Educação de Rondônia;	38	86,36%
b. Atos normativos de outras Secretarias de Educação e Conselhos de Educação;	23	52%
c. Estudos, orientações e notas técnicas de instituições e fundos públicos e/ou privados ligados à educação;	25	56,81%
d. Orientações e notas técnicas emitidas por órgãos de controle externo;	36	81,81%
e. Planos de outros estados e/ou municípios.	29	65,90%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

66. As informações levantadas demonstram a expressiva contribuição dos atos normativos elaborados pela SEDUC-RO e pelo CEE-RO, bem como das orientações e notas técnicas emitidas por órgãos de controle externo (como Tribunais de Contas e Ministérios Públicos Estaduais e de Contas), na construção do plano de retomada.

67. Tais dados demonstram o potencial contributivo de uma ampla cooperação entre órgãos públicos que atuam na educação básica para apoiar os entes federativos com menor capacidade de resposta ao momento emergencial atualmente enfrentado (ponto, inclusive, abordado com maior profundidade na “seção 3.3”).

68. Essa ideia é reforçada pela instituição Todos Pela Educação, para a qual o fortalecimento da colaboração não só entre União, estados e municípios, mas esses e os “órgãos que atuam direta ou indiretamente na Educação Básica, como os conselhos nacional, estaduais e municipais de Educação e os Tribunais de Contas”, é imprescindível para se assegurar “uma resposta efetiva em escala” (2020, p. 4).

69. Por todo o exposto, propõe-se recomendar às secretarias municipais de educação que orientem as equipes designadas para elaborar o plano de retomada às aulas presenciais das redes municipais a atentar para os referenciais técnicos e teóricos,

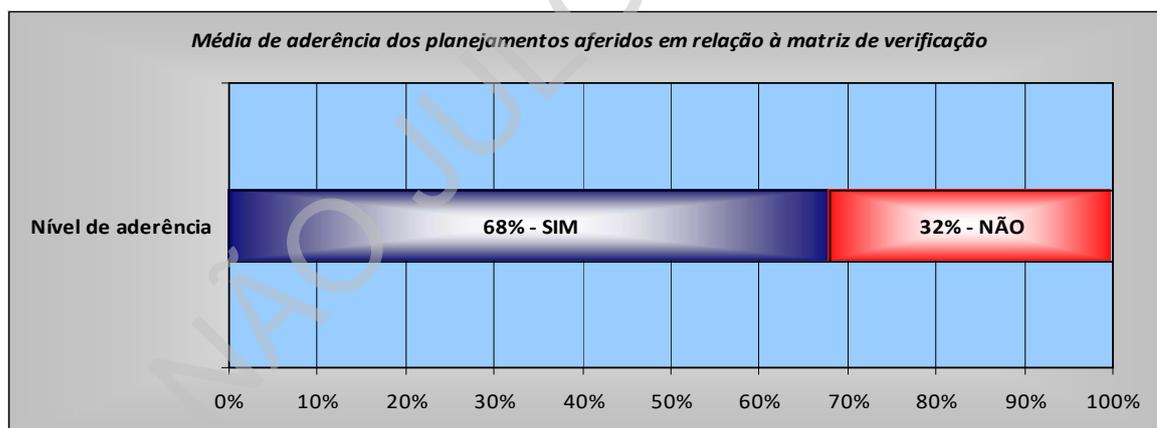


de amplo acesso na internet e mencionados neste relatório (vide referências), emitidos por instituições públicas e privadas, de renome regional, nacional e internacional – sem, com isso, descuidar das adaptações necessárias ao contexto local.

### 3.2. Aferição de informações gerais dos planos de retorno

70. A partir da matriz de verificação validada e aplicada nos **36 (trinta e seis) planejamentos** elaborados e/ou em elaboração, apresentados pelas redes de ensino municipal do estado de Rondônia, em **números gerais**, foi possível identificar a média percentual de **68% de aderência** em relação aos **itens que compõem a matriz** e que foram contrastados, conforme representação gráfica abaixo:

Gráfico n. 1



Fontes: PTs 03, 04 e 06 (CECEX-9)

71. O percentual exibido no gráfico acima foi consolidado a partir dos números obtidos após a aplicação da matriz de verificação (PT. 03), aos 36 (trinta e seis) planejamentos aptos à análise, sendo certo que para o cálculo foi considerado o quantitativo de itens com respostas “sim” na matriz, ou seja, constavam presentes nos planejamentos das secretarias e, portanto, possuíam aderência com o papel de trabalho utilizado.

72. Nos tópicos seguintes desta peça técnica, será exibido o resultado consolidado de cada um dos itens verificados nos 36 (trinta e seis) planejamentos contrastados com a matriz, além da apresentação gráfica da média percentual de aderência de cada uma das 5 (cinco) dimensões selecionadas para aferição.



73. Repisa-se que **não serão objeto de análise individualizada, nesse relato, os resultados de cada município**, embora se pretenda utilizá-los na análise de risco quanto aos objetos sujeitos às ações de controle externo, em etapa posterior a essa fiscalização, nos termos dispostos no Anexo Único desse Relatório; além de se utilizar os apontamentos desse levantamento para oferecer subsídios para os planejamentos das redes de ensino.

74. A partir do tópico seguinte serão apresentados os resultados das aferições obtidas após a aplicação da matriz de verificação sob as dimensões selecionadas.

### 3.2.1. Aferição de conteúdo dos planos de retorno

75. Para **conhecer**, de forma breve, as **características gerais dos planos de retorno, eixo 1 da matriz de verificação**, foram avaliados 4 itens básicos, a saber: **a)** a estratégia de retomada das aulas presenciais (geral ou híbrida com a manutenção do regime presencial e ensino remoto); **b)** realização de pesquisa de opinião de agentes interessados no processo educacional; **c)** eixos temáticos abordados no planejamento; e, **d)** evidências quanto ao início da execução de medidas presentes no planejamento.

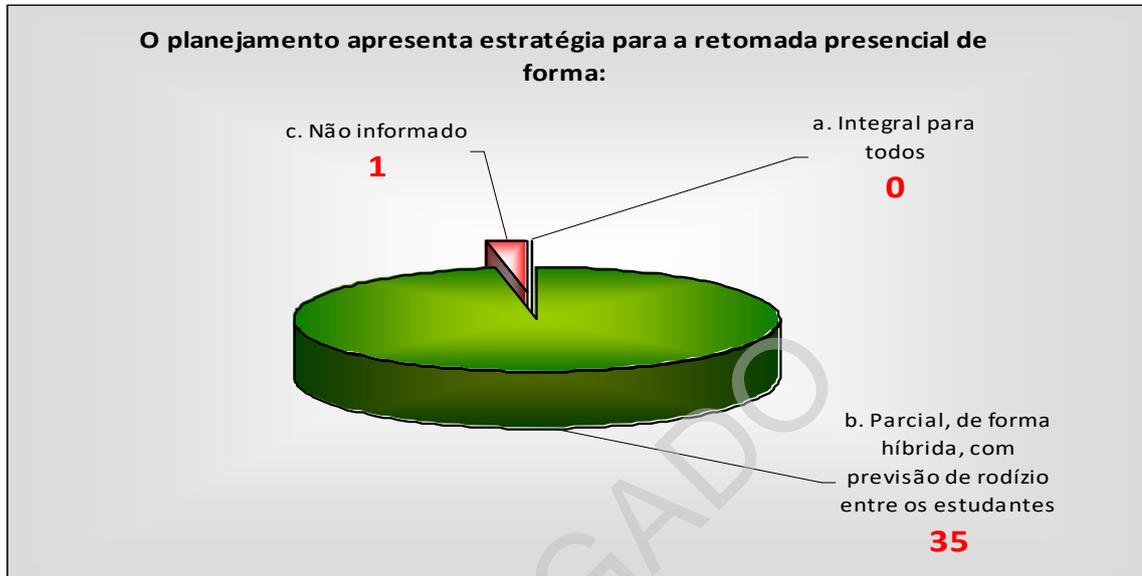
76. Para além das referências indicadas na seção 2.4 deste relatório, cabe destacar que os itens de verificação seguiram as orientações do Conselho Nacional de Educação (**Pareceres n. 5 e 11**) que estabelecem as estratégias de **retomada das aulas presenciais com critérios que visem o ensino híbrido preferencialmente**, além das orientações do Manual sobre Biossegurança da FIOCRUZ para reabertura das escolas no contexto da COVID-19 (BRASIL, 2020i); das Notas Técnicas do GAEPE-RO (2020a, 2020b); da Recomendação Conjunta n. 001/2020-MP/MPC-EDUCAÇÃO (2020); e do item II, 1, “b”, da DM-GCFCs-TC 0068-20 (Processo PCE n. 1055/20), todas no mesmo sentido quanto a estratégia de ensino híbrido e gradual.

77. Importante discorrer que esses itens verificados tiveram o objetivo de **conhecer de forma preliminar se os planejamentos apresentados**, mesmo que em fase de elaboração, continham **elementos mínimos que pudessem nortear as ações** da secretaria de educação, as quais seriam englobadas ao longo do documento.

78. O resultado obtido com o **item 1.1** verificado pela equipe de auditores foi de que **as redes de ensino municipais aferidas (36), quase em sua totalidade, possuem estratégia para retomada presencial das atividades**, por meio da **modalidade híbrida** com aulas presenciais e remotas e rodízio entre os estudantes (**35 planejamentos**). O resultado pode ser observado no gráfico a seguir:



Gráfico n. 2

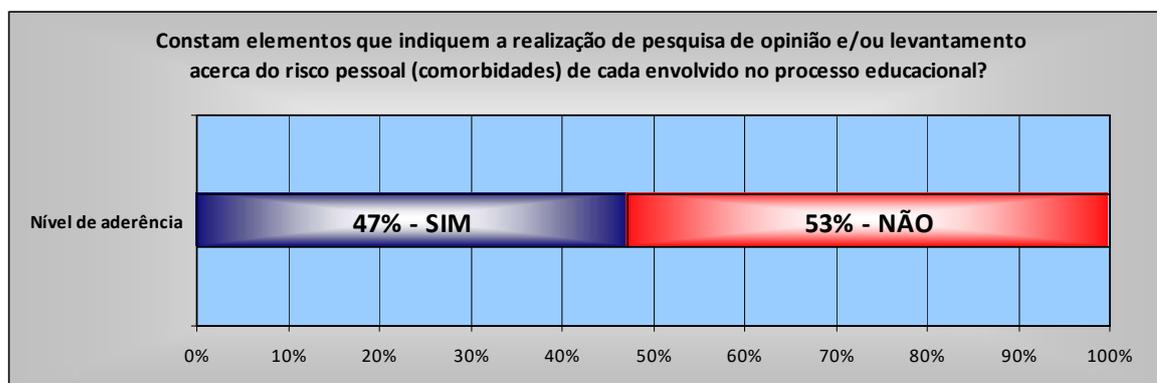


Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9)

79. Com tal evidência, não há como deixar de atentar para a consonância que os planejamentos possuem em relação àquelas orientações contidas nos referenciais adotados para este trabalho técnico, sendo certo que a modalidade de ensino híbrida tende a ser aquela que se manterá por algum tempo, mesmo após o período pandêmico.

80. Para o **item 1.2**, a intenção foi identificar nos planejamentos a possível previsão quanto à realização de pesquisa de opinião e/ou levantamento individual dos envolvidos no processo educacional tendo em vista os riscos pessoais inerentes (comorbidades), obtendo-se o resultado a seguir apresentado:

Gráfico n. 3



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9)



81. Da análise dos dados, atenta-se que menos da metade dos planejamentos aferidos (47%), correspondente a 17 (dezessete) redes de ensino, possuem indicação quanto à realização de pesquisa de opinião e/ou levantamento acerca do risco pessoal dos envolvidos no processo educacional, sendo certo que a maioria (53%), totalizando 19 (dezenove) redes municipais, não apresentaram indicativo da medida considerada essencial para o retorno seguro às atividades, conforme a literatura adotada para este trabalho.

82. O levantamento de dados relativos à existência de estudantes e profissionais da educação que se encontram em grupo de risco é medida fundamental a ser observada pelas redes de ensino, eis que nos planejamentos elaborados é essencial estratégia que inclua as ações direcionadas àqueles que não poderão retornar presencialmente às aulas nas escolas, ante os riscos ainda presentes à saúde e segurança para os indivíduos que estão nesse grupo, nesse sentido é a orientação contida no item 12 da Recomendação Conjunta n. 001/2020-MP/MPC-EDUCAÇÃO, bem como o item 3 da Nota Técnica de 30/04/2020 do GAEPE/RO.

83. Necessário às secretarias de educação, **buscar implementar as pesquisas tendentes à obtenção desses dados de saúde**, dentro do menor espaço de tempo possível, visto que é critério indispensável quando da efetiva possibilidade de retomada presencial das atividades escolares.

84. O **item 1.3** tratou de questão relacionada a identificar a **presença das dimensões mínimas nos planejamentos** a serem contrastados com a matriz de verificação, visando identificar a simples menção por parte das secretarias acerca dos problemas a serem enfrentados quando da possibilidade de retomada presencial das atividades nas escolas.

85. Com essa finalidade a equipe técnica verificou se os planejamentos traziam algumas evidências que demonstrassem a presença de **estratégias** quanto à **segurança sanitária**, aos **aspectos pedagógicos**, aos **aspectos orçamentários e administrativos**, a **gestão de pessoas e aspectos socioemocionais** e, por fim, quanto a possível presença de ações relativas à mitigação do **abandono, evasão escolar** e de busca ativa.

86. Como resultado de tal medição nos planejamentos apresentados, obteve-se o seguinte quadro:

Tabela n. 5

Item 1.3. Quais eixos temáticos estão mencionados, mesmo que de forma superficial, no planejamento:	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Segurança sanitária;	36	100%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



b. Aspectos pedagógicos;	34	94%
c. Aspectos orçamentários / administrativos;	3	8%
d. gestão de pessoas (aspectos socioemocionais);	29	81%
e. abandono e evasão escolar (busca ativa).	25	69%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

87. É possível constatar de forma clara riscos que permeiam quase a totalidade dos planejamentos aferidos, principalmente em relação à ausência de estratégia, mesmo que superficiais, de aspectos ligados ao **orçamento e estratégias de gestão de contratos administrativos** para execução das ações planejadas, eis que apenas 3 (três) redes apresentaram alguma previsão em seus planos (**8% do total de 36**).

88. Sabe-se que a exequibilidade daquilo que foi planejado pelas redes depende de disponibilidade orçamentária para que sejam implementadas as ações. Nesse sentido, torna-se de fundamental importância o reforço quanto à importância de serem realizadas as adequações orçamentárias necessárias, levantamentos de gastos não previstos, além de indicação de possíveis fontes orçamentárias que serão utilizadas para custear as medidas durante a fase de execução de tudo que está sendo planejado pela rede de ensino para a retomada presencial das atividades.

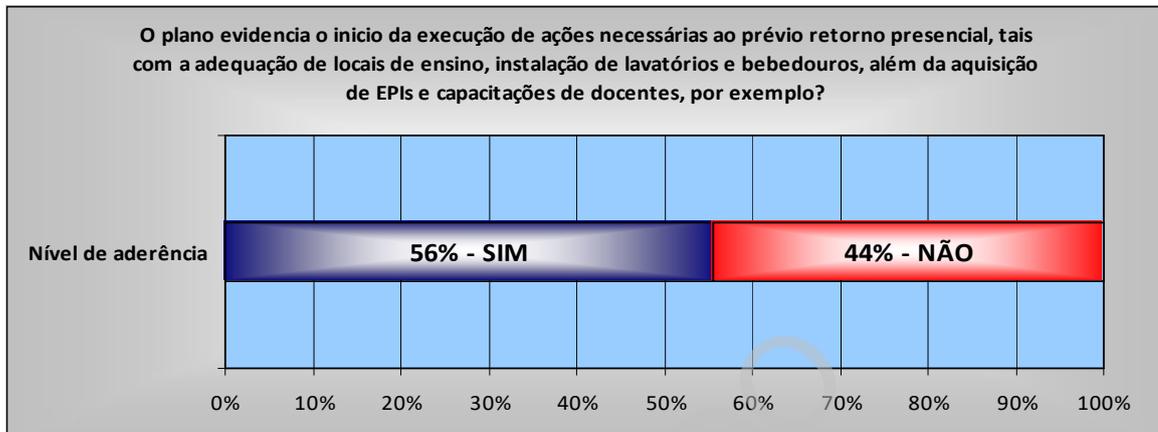
89. Ponto de suma relevância que não pode deixar de ser observado é a **presença, em todos os planejamentos aferidos (36 planejamentos), de aspectos relacionados a segurança sanitária** o que demonstra que as redes têm se preocupado com as estratégias mitigadoras à propagação da COVID-19, com observância aos critérios de segurança e saúde já largamente discutidos.

90. Por fim, e não menos importante para o conhecimento inicial dos planejamentos que terão suas estratégias contrastadas com a matriz de verificação, é a presença de **elementos que indiquem o início da execução de alguma ação relacionada aos atos preparatórios para o retorno presencial (item 1.4)**, tal como a adequação de locais de ensino com a instalação de lavatórios, bebedouros, ventiladores, etc., além da realização de capacitações dos profissionais da área de educação, aquisição de EPI's, dentre outras medidas indispensáveis e prévias ao retorno presencial quando autorizado.

91. Apesar das dificuldades que permeiam o momento atual, conforme se demonstra no gráfico a seguir, maior parte das redes de ensino municipal, no **total de 20 (vinte)**, equivalente a **56%** daquelas que tiveram seu plano contrastado, **apresentam evidência de que já iniciaram as atividades executórias** para o retorno presencial quando viável e autorizado pelos órgãos de saúde.



Gráfico n. 4



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

92. Outros **16** (dezesseis) planejamentos (**44%**) não trouxeram em seus documentos elementos que evidenciem o início da execução das atividades necessárias para o retorno presencial dos estudantes, o que é indicativo de risco e passível de acompanhamento mais próximo.

93. Diante dos elementos apresentados de maneira preliminar, já é possível identificar diversos itens que carecem da atenção do controle externo para realização de possível acompanhamento, ou mesmo expedição de **atos orientativos às redes de ensino do estado de Rondônia**, principalmente relacionados às questões orçamentárias, aquisições por meio de contratações necessárias, e, ainda, adoção de estratégias relacionadas a levantamento de riscos pessoais inerentes aos profissionais da educação e estudantes da rede, todas medidas prévias que serão necessárias antes da retomada das atividades presenciais nas escolas e já urgem serem iniciadas desde já.

### 3.2.2. Segurança sanitária

94. A segurança sanitária é o aspecto que mais impacta no contexto de pandemia que todos vivem atualmente, partindo desse pressuposto e, com supedâneo na literatura divulgada pelos organismos nacionais e internacionais de segurança em saúde, adotada como subsídio deste trabalho técnico e já referenciada na metodologia (item 2.4) desta peça técnica, foi possível a seleção de alguns cuidados mínimos a serem previstos nos planejamentos para o retorno presencial às atividades escolares.

95. Reforça-se que os itens selecionados, totalizando **12** (doze) verificações quanto às estratégias de segurança sanitária, que se vislumbra presentes nos **36** (trinta e



seis) planejamentos aferidos com a matriz de verificação (PT. 03), não excluem outros itens essenciais previstos nas normas técnicas dos órgãos de segurança em saúde, não se tratando, portanto, de rol exaustivo, conforme já vem sendo reafirmado ao longo deste relatório.

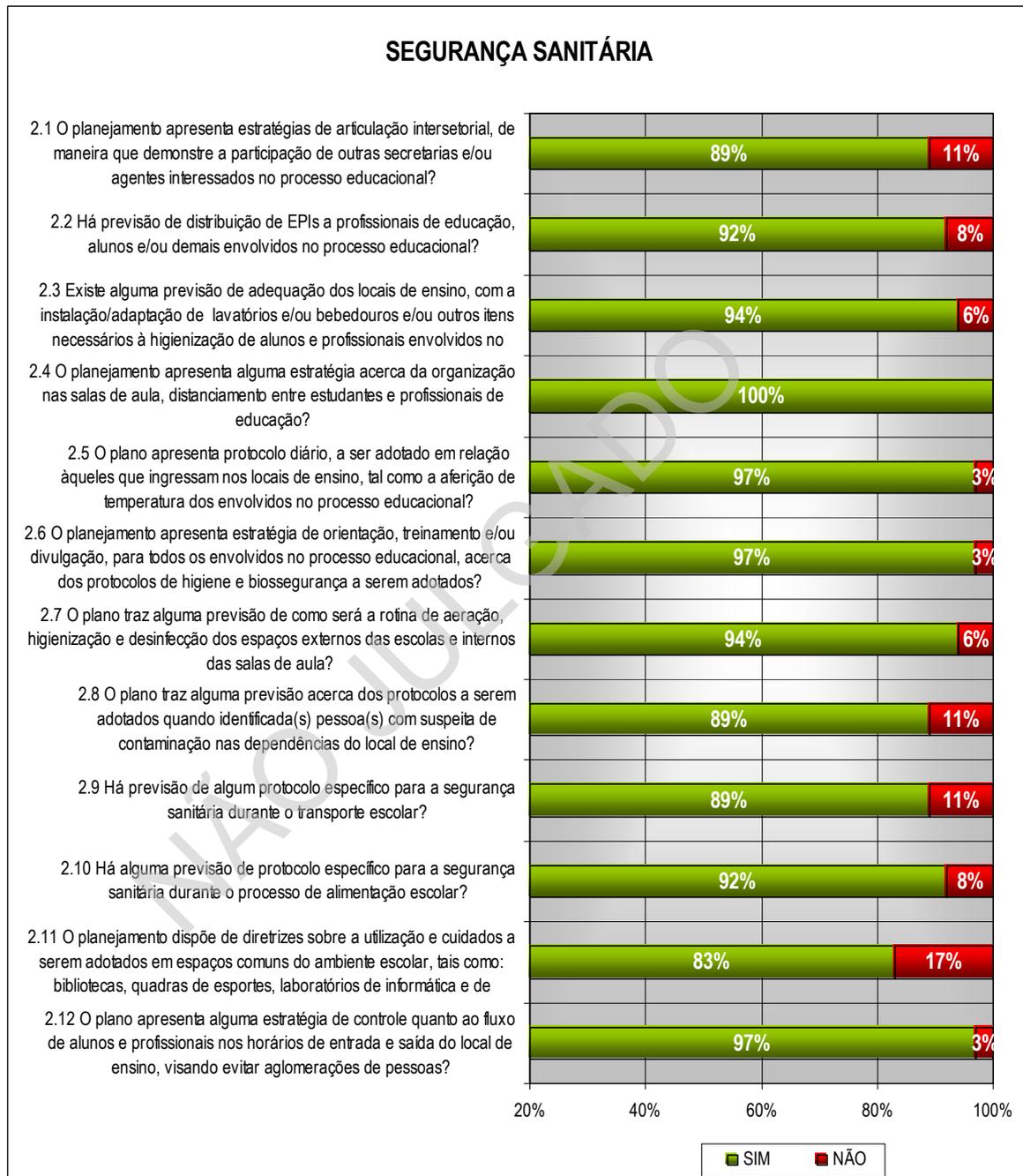
96. Sabe-se que o retorno às atividades presenciais nas redes de ensino somente será possível quando **autorizado pelos órgãos regulatórios de segurança em saúde do estado de Rondônia**, sendo certo que deverão ser obedecidos os protocolos sanitários dispostos nos atos publicados pelos referidos órgãos, além do monitoramento contínuo quanto aos eventuais impactos que ensejem cuidados específicos de cada local.

97. Vale citar que a Lei n. 14.040/2020, que estabelece normas educacionais excepcionais no período de calamidade pública, traz a previsão, em seu artigo 6º, *caput*, de que “O **retorno às atividades escolares** regulares **observará as diretrizes das autoridades sanitárias** e as regras estabelecidas pelo respectivo sistema de ensino”. No mesmo sentido dispõe o item II, 1, “a”, da DM-GCFCS-TC 0068-20 (Processo n. 1055/20).

98. Considerando, ainda, nesse contexto, as peculiaridades inerentes a esta dimensão indispensável a qualquer planejamento para retomar atividades presenciais nas instituições de ensino, importante observar que o Manual sobre Biossegurança da FIOCRUZ para reabertura das escolas no contexto da COVID-19 apresenta estratégias indispensáveis, destacando em seu item 1.7 (Análise Epidemiológica local e retomada das atividades escolares), a orientação de que “o momento de **reabertura das escolas deve ser orientado** por análises epidemiológicas que indiquem redução contínua de novos casos de COVID-19 e redução da transmissão comunitária da doença (BRASIL, 2020i, p. 15)”.

99. Com essas premissas básicas, a equipe debruçou-se sobre o tema e elegeu alguns dos itens presentes nos documentos de referência básica, resultando na matriz de verificação que, após a aplicação nos 36 (trinta e seis) planejamentos aptos à análise, tiveram o seguinte resultado:

**Gráfico n. 5**

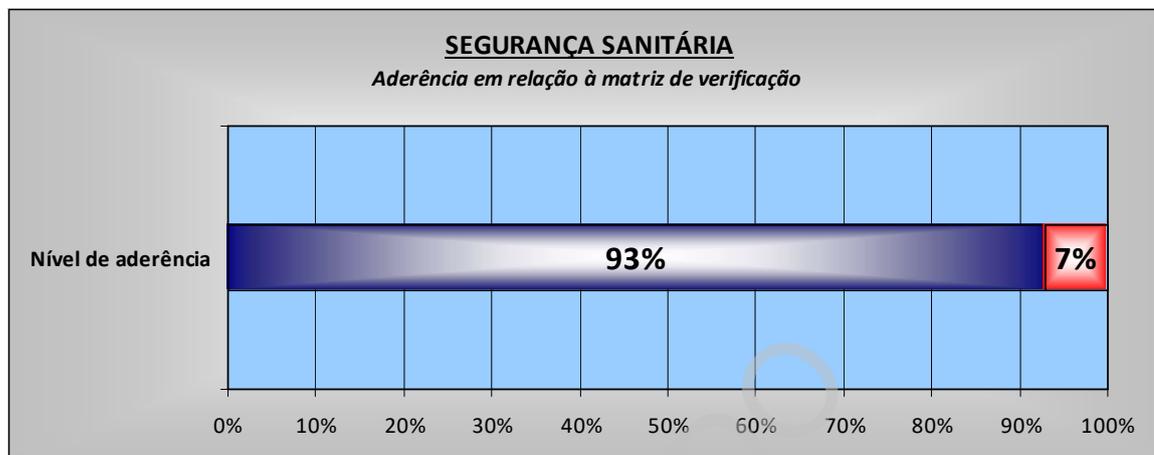


**Fontes:** PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

100. Da aferição das propostas de planejamento trazidas pelas 36 (trinta e seis) secretarias municipais de educação municipais do estado de Rondônia, constata-se que o eixo relacionado à segurança sanitária teve excelente aderência em relação à técnica aplicada, considerando os cuidados mínimos selecionados para aferição com a matriz de verificação (PT. 03) conforme demonstra o gráfico a seguir:



Gráfico n. 6



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

101. Todavia, mesmo ante ao resultado obtido, com o percentual de aderência média de **93%** em relação à matriz de verificação (PT. 03), não há como deixar de lado a preocupação com itens essenciais – especialmente os relacionados à obtenção dos dados de saúde dos envolvidos no processo educacional, no menor espaço de tempo possível, visto que o levantamento daquelas pessoas que fazem parte do grupo de risco e possuem comorbidades é critério indispensável à análise de viabilidade da retomada presencial.

102. Registre-se que **não houve avaliação da adequação, da suficiência ou da viabilidade dos protocolos das redes de ensino, já que esta análise apenas enfatizou a existência de estratégias, ainda que em formato breve ou mínima.**

103. De toda sorte, vislumbra-se, desde já, **margem para aprimoramento dos planejamentos, se obedecidos, na íntegra, os protocolos sanitários das Notas Técnicas n. 52 e 53/2020 da AGEVISA/RO**, pois os cuidados de biossegurança<sup>1</sup> e de vigilância em saúde<sup>2</sup>, ali dispostos, encontram-se consolidados com as orientações previstas pelos órgãos nacionais de saúde e trazem as diretrizes que são indispensáveis nesse momento de pandemia de COVID-19 – razão pela qual a medida é recomendável.

104. De igual modo, recomenda-se a adoção do “Manual sobre Biossegurança da Fiocruz para reabertura das escolas no contexto da COVID-19”, bem como o documento intitulado “Contribuição para o retorno às atividades escolares presenciais no contexto da pandemia COVID-19”, também da Fiocruz, eis que apresentam instruções

<sup>1</sup> “A **biossegurança** corresponde ao campo de saberes e práticas relativos à prevenção, controle, mitigação ou eliminação de riscos inerentes às atividades que possam interferir ou comprometer a qualidade de vida, a saúde humana e o meio ambiente (FIOCRUZ, 2020, p. 12).

<sup>2</sup> “[...] a **vigilância em saúde** inclui, além do mapeamento de riscos, a possibilidade de rastrear possíveis redes e contatos de transmissão da COVID-19” (FIOCRUZ, 2020, p. 12).



essenciais para a implementação pelas redes de ensino, podendo ser observadas em caráter suplementar ao disposto nos referidos atos do órgão de vigilância em saúde estadual.

105. Anote-se, por fim, que o resultado dessa aferição subsidiará a análise de risco para seleção das áreas mais sensíveis a atuação do controle externo, ficando as secretarias municipais de educação sujeitas a aferição futura quanto a **exequibilidade e implementação** dos 12 (doze) itens avaliados na matriz de verificação quanto à segurança sanitária, e presentes em seus planejamentos apresentados, sem prejuízo, ainda, da verificação quanto aos demais critérios presentes nos normativos e orientações vigentes à época de reabertura das escolas para as atividades presenciais.

### 3.2.3. Aspectos pedagógicos

106. Os impactos pedagógicos do período de suspensão das aulas presenciais, em razão da pandemia de Coronavírus (COVID-19), possivelmente será o aspecto mais preocupante no contexto de pós-pandemia e no longo prazo, visto que muitos estudantes sequer tiveram pleno acesso aos meios disponibilizados para manutenção do ensino remoto e, nesse sentido, terão necessidade de reposição de conteúdos para mitigar ao máximo as diferenças de conhecimentos advindas do período de lacuna escolar.

107. Com essa preocupação, indispensável constar, em qualquer planejamento relacionado à educação, as estratégias necessárias à mitigação dos impactos oriundos de todo esse período, além de ações voltadas à nova sistemática que será adotada para manutenção do aprendizado de todos os estudantes das redes.

108. Órgãos públicos e entidades especialistas em educação têm apresentado orientações por atos normativos, notas técnicas, relatórios de pesquisas e levantamentos, dentre outros subsídios que orientam de forma ampla os cuidados a serem observados pelas redes de ensino quando do retorno presencial às atividades escolares.

109. Com esse pensamento, foram adotados para seleção dos itens propostos na matriz de verificação às orientações e recomendações advindas dos Pareceres do Conselho Nacional de Educação n. 05/2020, de 28/4/2020 e n. 11/2020, de 7/7/2020; do Manual sobre Biossegurança da FIOCRUZ para reabertura das escolas no contexto da COVID-19; da Nota Técnica n. 01/2020 do GAEPE; da Recomendação Conjunta n. 001/2020-MP/MPC-EDUCAÇÃO; e, ainda, do item II, número 1, alínea “b”, da DM-GCFCSTC 0068-20 (Processo PCe n. 1055/20), além de estudos e debates realizados por especialistas em educação durante esse período de pandemia, a exemplo da Nota técnica



intitulada “O retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia da COVID-19” do Todos pela Educação.

110. Cabe menção, nesse aspecto, acerca da recente Lei n. 14.040/2020, que estabeleceu as normas educacionais excepcionais no período de calamidade pública e apresenta diretrizes relacionadas às questões pedagógicas que deverão ser observadas pelos entes federativos, dentre elas a obrigação de observância à Base Nacional Comum Curricular – BNCC e a possibilidade de reorganização do calendário escolar obedecendo aos cuidados para que não haja prejuízo ao processo de ensino e aprendizagem.

111. De se realçar, ainda, que a colaboração entre órgãos de controle possibilitou a utilização, como referencial deste levantamento, dos elementos contidos no parecer dos **especialistas em educação do Ministério Público do estado de Rondônia (PT. 05.1)**, elaborado em análise da proposta de matriz unificada da AROM (PT. 05).

112. A peça técnica do MP-RO trouxe a abordagem acerca dos aspectos pedagógicos indispensáveis em qualquer planejamento que vise o retorno às aulas presencialmente nas redes de ensino, dentre as ações, indispensável será a realização de avaliação diagnóstica quando do efetivo retorno, eis que, a partir de então, será possível identificar o grau dos impactos sofridos pela suspensão das aulas presenciais. Vejamos o disposto no referido PT. 05.1:

[...] não haverá uma receita única para sanar os déficits que apontarão nos sistemas de ensino, especialmente no que se refere ao processo de Ensino e Aprendizagem, considerando as desigualdades sociais existentes nos diferentes contextos dos municípios.

Considera-se que seria precipitado afirmar que não houve aprendizagem, pois só teremos uma noção **após a aplicação da avaliação diagnóstica**, quando do efetivo retorno às aulas presenciais. **[destaque nosso]**.

113. Os especialistas do MP-RO destacam, ainda, a necessidade de que as redes procedam à elaboração de critérios para o retorno gradual e progressivo dos alunos; a aquisição e disponibilização dos EPI's necessários àqueles envolvidos no processo de ensino e aprendizagem; a contratação de pessoal necessário ao suprimento de déficits ocorridos em razão da pandemia de COVID-19; a oferta de capacitação aos professores para utilização das plataformas tecnológicas necessárias ao ensino híbrido; revisão do calendário escolar; elaboração de planejamentos específicos para cada escola da rede municipal; revisão do projeto político pedagógico, e outras ações indispensáveis para a mitigação dos efeitos negativos do período de suspensão das aulas.

114. Como resultado da aplicação da matriz de verificação (PT. 03), dentro dos critérios técnicos adotados pela equipe de auditores, obteve-se o resultado a seguir:



Gráfico n. 7



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

115. A partir da análise dos dados acima, causa preocupação o alto percentual de ausência de estratégias relacionadas a **disponibilização de ferramentas e meios tecnológicos aos estudantes e profissionais da educação** para manutenção das atividades remotamente (item 3.5 do eixo), inclusive em caso de nova suspensão das atividades presenciais (64%).



116. Além disso, coadunando com a ausência de estratégias no item acima identificado, o percentual de redes que não contempla estratégias para o caso de nova suspensão das atividades presenciais foi de 50%, ou seja, metade daquelas aferidas, sendo dado preocupante em razão de ser abordagem essencial no planejamento de continuidade das atividades.

117. Nesse sentido, é válido resgatar os dizeres do Manual sobre Biossegurança da FIOCRUZ para reabertura das escolas, vejamos:

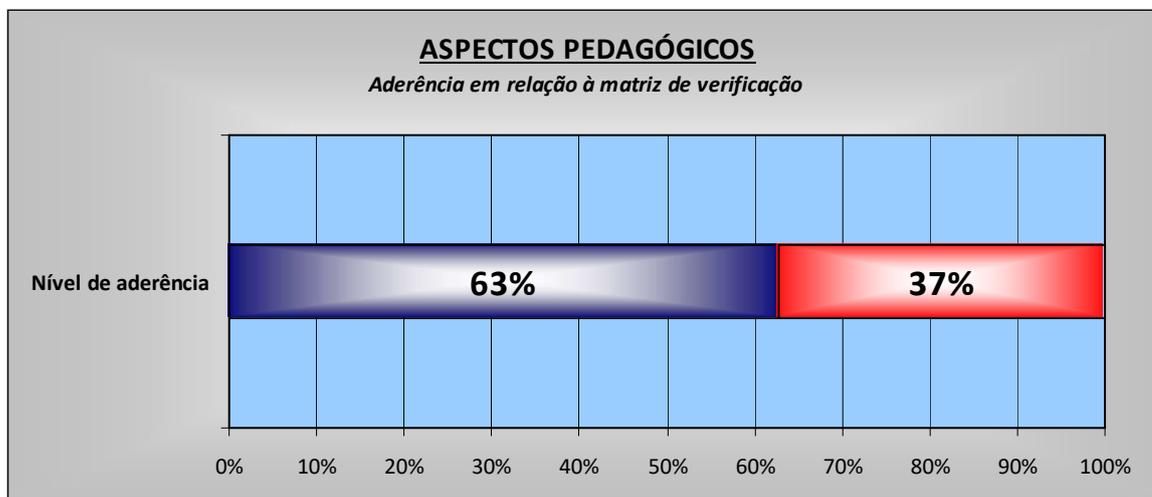
Todo esse cenário nos leva a considerar que **é possível que tenhamos que conciliar o retorno das atividades com novas suspensões**, que serão indicadas pelas autoridades educacionais, sanitárias e governamentais. **Essa alternância entre isolamento social e retorno às atividades poderá vigorar por algum tempo até o alcance da imunidade coletiva** (2020, p. 15) [destaque nosso].

118. Serão necessárias estratégias tendentes à manutenção da forma de ensino híbrido, além de preparo para as **eventuais novas suspensões** das atividades presenciais, pensamento pacífico entre todos os especialistas da área de educação e de segurança e saúde abordados durante esse trabalho.

119. Chama-se a atenção, novamente, para o alto percentual quanto à ausência de estratégias para aumentar a acessibilidade das aulas remotas, correspondendo a **64%** das redes que tiveram seus planejamentos aferidos, eis que é dado preocupante e que merece **atenção urgente** antes da retomada presencial das atividades.

120. Consolidando os itens aferidos na dimensão pedagógica, obteve-se o resultado de aderência à matriz de verificação, daquelas 36 (trinta e seis) redes que tiveram seu planejamento contrastado, conforme representado abaixo:

Gráfico n. 8





**Fontes:** PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

121. Apesar de haver pontos sensíveis que carecem de atenção, o percentual quanto à previsão de estratégias relacionadas ao eixo pedagógico nos planejamentos obteve resultado superior a 60%, sendo evidente, portanto, que a maior parte dos planos vislumbra o problema e tem ciência de que terá que adotar ações tendentes a mitigar os efeitos quando do retorno presencial das atividades.

122. Também aqui, deve-se pontuar que **foi avaliada a existência de estratégias relacionadas aos aspectos pedagógicos, sem a abordagem da adequação, da suficiência ou da viabilidade das estratégias idealizadas.** De todo modo, poderão ser deflagradas ações de controle para avaliar a efetiva implementação das medidas presentes nos planejamentos elaborados pelas redes quanto às medidas mitigadores dos impactos pedagógicos do período de suspensão das aulas, levando-se em consideração, ainda, aquelas determinações e orientações contidas nos documentos de referência dos órgãos regulatórios vigentes à época da efetiva retomada, cuja adoção recomenda-se desde já.

### **3.2.3.1. Controle do ensino remoto durante a pandemia**

#### **a) Existência de base de dados sobre o alcance do ensino remoto**

123. A Constituição dispõe o dever para o estado de garantir acesso à educação básica pública e gratuita a todas às crianças e aos adolescentes entre 4 (quatro) e 17 (dezessete) anos, assim como às pessoas que não tiveram acesso ao ensino na idade que seria apropriada (art. 208). Trata-se de uma obrigação passível de responsabilização da autoridade competente, que não foi afastada nesse período de suspensão das atividades escolares presenciais – ainda que dispensada o cumprimento do mínimo de dias letivos de trabalho educacional e a carga horária mínima anual (educação infantil) ou efetivo trabalho escolar (ensinos fundamental e médio), conforme art. 2º da Lei n. 14.040/2020.

124. Por outro lado, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação *et al.* (2020) evidenciou que os grandes desafios nacionais de ordem social, econômica, sanitária, entre outros, tem implicado em sérias dificuldades para as redes de ensino manterem o vínculo efetivo entre os alunos, os professores e as escolas, com estratégias marcadas por um certo **experimentalismo**. Prossegue afirmando, que, de toda sorte, havendo a expectativa de **contabilização das atividades remotas como carga horária obrigatória**, deve-se pensar em mecanismos que propiciem a **avaliação dos resultados obtidos**.



125. Trata-se da necessidade de evitar o aumento da desigualdade educacional e da exclusão escolar gerado em caso de aproveitamento pouco criterioso de atividades escolares não presenciais, se não existirem **evidências** de que tenham sido atendidas as finalidades a que se destinavam.

126. Nesse sentido, parece essencial que as secretarias de educação constituam e mantenham base de dados com os parâmetros de **mensuração do real alcance**, em termos quantitativos, e **dos resultados efetivos**, em termos qualitativos, das estratégias de aprendizagem remota que disponibilizam aos estudantes. Nessa linha, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação apresenta a conclusão de que se constitui “dever do estado produzir e disponibilizar dados e informações que permitam monitorar eventuais efeitos da discriminação educacional e, caso sejam confirmados, adequar ou suspender as medidas discriminatórias e também mitigar os danos (2020, p. 16)”.

127. A constituição e a manutenção de base de dados, com evidências do efetivo alcance das estratégias de aprendizagem remota, é apenas o ponto de partida para a constante readequação das ações. Entretanto, a informação sobre a quantidade de alunos que participam das atividades e os resultados por eles obtidos parece ser requisito indispensável para as redes **avaliarem** e **reorientarem** suas ações, conferindo todo o **apoio** necessário a estudantes e professores, nos termos da Lei n. 14.040/2020:

Art. 2º. [...] § 5º. Os sistemas de ensino que optarem por adotar atividades pedagógicas não presenciais como parte do cumprimento da carga horária anual deverão assegurar em suas normas que os alunos e os professores tenham acesso aos meios necessários para a realização dessas atividades.

128. Não menos importante, com essas informações, as redes terão evidências qualificadas para **planejar as ações de curto, médio e longo prazo necessárias para a recuperação da boa trajetória de aprendizagem de cada estudante** – sobretudo diante dos indicativos de que o modelo híbrido presencial e não presencial será mantido ainda por grande período de tempo e, portanto, a necessidade de monitorar os resultados do ensino remoto continuará sendo realidade por prazo indefinido.

129. Para facilitar a discussão sobre o monitoramento e a avaliação do resultado da aprendizagem remota – e o consecutivo aproveitamento dessas informações nos planos de retomada das atividades escolares presenciais –, essa unidade de auditoria investigou qual o estágio das **52 secretarias municipais rondonienses** em relação à manutenção de **base de dados**, centralizada, com o registro individualizado do acesso e dos resultados de aprendizagem de cada aluno. Estes foram os resultados:



Tabela n. 6

Questão 5. A secretaria de educação possui base de dados, centralizada, com o registro individualizado dos alunos que participam das atividades de ensino remoto (em quaisquer das modalidades aplicadas)?	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Sim, com registro dos resultados de aprendizagem de todos os alunos que participam das atividades de ensino remoto;	23	44%
b. Sim, com registro dos resultados de aprendizagem apenas de parcela dos alunos que participam das atividades de ensino remoto;	0	0%
c. Sim, apenas com registro da quantidade de alunos que participam das atividades de ensino remoto;	22	42%
d. Não existe base de dados centralizada pela secretaria de educação.	7	13%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

130. Percebe-se que as informações, **autodeclaradas**, indicam que **86%** das secretarias municipais de educação realizando alguma espécie de registro centralizado da quantidade de alunos que participam das atividades de ensino remoto, o que lhes habilita, ao menos em tese, a atuar concretamente para aumentar o engajamento dos alunos com baixa ou nenhuma participação – no tópico 3.2.6 será abordada a temática do enfrentamento à infrequência, ao abandono, à evasão e à exclusão escolar.

131. De toda sorte, interessa o registro de que somente **44%** das secretarias de educação (23, dentre as 52 redes) **declararam** registrar os resultados de aprendizagem dos alunos que participam das atividades de ensino remoto.

132. É dizer, portanto, que **56%** das redes de ensino ainda não eram, até a data da pesquisa, capazes de prestar informações, de forma sistematizada, sobre a **efetividade de suas próprias estratégias**. Ao não estruturarem informações imprescindíveis para a avaliação do sucesso de suas ações, essas redes assumem alto risco de não fornecer **plena** assistência técnica e subsídios para que as escolas e os professores enfrentem todos os problemas reais da pandemia, além de prejudicarem o controle externo e social.

133. Cabe registrar que o monitoramento e avaliação de resultados aqui tratado pode, eventualmente, estar sendo realizado de forma ocasional, fragmentada e não padronizada pelas escolas e/ou pelos professores. De toda sorte, a ausência de base de dados centralizada na secretaria – com os dados quantitativos e qualitativos do ensino remoto – depõe contra o seu papel de coordenação do sistema de ensino.



134. Sem este papel de coordenação, e sem a constante avaliação das diretrizes visando corrigir as deficiências na oferta e na qualidade do ensino remoto, as chances de desigualdade e de exclusão escolar aumentam; poderá ser prejudicado o aproveitamento da carga horária das atividades não presenciais; e inexistirão evidências para a definição de estratégias pedagógicas claras, consistentes e aderentes à realidade local, para que as escolas recuperem a trajetória de aprendizado de cada um dos alunos.

135. Podem ser demonstradas de forma mais concreta algumas oportunidades de melhoria que surgem a partir da existência de bases de dados dessa natureza, sendo a primeira delas a facilitação do planejamento para ações de combate à exclusão escolar – que serão abordadas no item 3.2.6.

136. Mas as vantagens não se limitam a isso, pois as evidências sobre o acesso às atividades, na pandemia, possibilitam que as secretarias de educação descubram falhas de atuação e diversificar ainda mais as suas estratégias de aprendizagem remota. Na linha proposta pelo **Guia de Implementação de Estratégias de Aprendizagem Remota** do CIEB (2020), a avaliação sobre o resultado das estratégias pode levar as redes a estabelecer novas diretrizes para apoio à atividade dos professores, reavaliar os conteúdos a serem disponibilizados aos alunos e melhor dispor sobre o envolvimento com pais e/ou responsáveis e com os estudantes.

137. Nos planejamentos, as redes podem contemplar medidas para **priorizar o atendimento presencial escolar aos alunos que tiveram baixa ou nenhuma participação** durante o período de ensino exclusivamente remoto, e daqueles que, mesmo participando, tiveram aproveitamento insuficiente; e/ou estruturar os estabelecimentos de ensino e os planos pedagógicos para instituir o **ensino integral** no retorno às atividades escolares presenciais, se as condições técnicas e financeiras permitirem, tendo em vista os resultados de aproveitamento do período de atividades não presenciais.

138. Diante desse contexto e das oportunidades para aprimoramento da gestão vislumbradas – que não se aplicam apenas às redes de ensino municipais –, essa unidade de auditoria reputa ser imprescindível que seja **recomendado** às secretarias estadual e municipais de educação que constituam e mantenham **base de dados** com o registro da **quantidade de alunos** que participam das atividades de ensino remoto e dos **resultados de aprendizagem obtidos, de acordo com as peculiaridades de cada etapa de ensino e de cada estratégia de aprendizagem adotada**, utilizando essas informações para constante avaliação e correção de suas ações durante a pandemia e para o planejamento de suas ações de curto, médio e longo prazo para recuperação da trajetória de aprendizado de cada aluno no período pós-pandemia.



## b) Utilização de *softwares* informacionais

139. De acordo com o CIEB (2020), no momento em que foram suspensas as atividades presenciais, tornaram-se prioritárias as ações para garantir o ensino remoto e a manutenção do vínculo entre alunos e escolas; mas a necessidade de compensação dos dias e carga horária perdidos demandarão que as redes intensifiquem seus esforços, por período de tempo ainda indefinido, para combater a desigualdade e a exclusão escolar. Assim, mesmo depois de superada a pandemia de COVID-19, presume-se que o ensino híbrido se manterá como uma nova realidade para todas as redes de ensino.

140. O CIEB (2020) ainda destaca que a continuidade do processo de ensino e aprendizagem impôs às secretarias de educação a completa diversificação de estratégias de ensino, sendo observadas em todo o país metodologias para a transmissão *online* de aulas e de conteúdos digitais, por redes sociais (como *YouTube*, *Vimeo*, *Facebook* e *Instagram*) e ambientes virtuais de aprendizagem (plataformas de ensino). Para o CIEB, a **conectividade proporciona uma série de potencialidades, sendo notável a possibilidade de interação e contato direto entre estudantes e professores.**

141. É, portanto, de se estimular a adoção desse tipo de estratégia pelas redes de ensino, assim como incentivar o poder público a “viabilizar o pleno acesso dos alunos a computadores e à internet para realização das tarefas de aprendizagem”, nos termos da recomendação do CTE-IRB aos Tribunais de Contas do Brasil (2020b).

142. Exemplificativamente, as redes também poderão, se as condições técnicas e financeiras permitirem, adotar medidas para ampliar o acesso de determinados alunos e professores a **equipamentos, recursos tecnológicos digitais e à internet**, bem como para a **capacitação** de professores e profissionais da educação no uso de recursos tecnológicos e em metodologias ativas de ensino; e/ou criar **laboratórios** de tecnologias da informação para suprir as demandas relacionadas ao acesso ao ensino remoto dentro do próprio estabelecimento escolar, em benefício de público prioritário<sup>3</sup>.

143. Sem embargo, o CIEB (2020) aponta ser frequente a metodologia de envio de material impresso com conteúdos educacionais para as residências dos alunos e, ainda, transmissão de aulas e conteúdos por rádio e televisão. Essas metodologias têm os benefícios de poderem atender a grande quantidade de estudantes e dispensarem o uso de computadores, dispositivos eletrônicos e acesso à *internet*. Porém, exigem dos alunos

<sup>3</sup> Cabe resgatar a análise da subseção 3.2.3, pois a medida tenda a diminuir o alto percentual (65%) de redes que não possuem estratégias para ampliar o acesso à tecnologia da informação a estudantes e professores, visto que as estratégias aqui apresentadas servem para diminuir o gargalo dos planejamentos.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



maior autonomia para realizar as atividades escolares, sendo esta uma habilidade que, por vezes, ainda não pôde ser adquirida, até mesmo em função de suas faixas etárias.

144. Portanto, embora seja visto que **o uso de tecnologias informacionais não é condição essencial para a aprendizagem em contexto de ensino remoto**, os benefícios da conectividade por elas proporcionada têm ocasionado a ampliação da oferta desse tipo de serviço em todo o território nacional.

145. Por essa razão, o CTE-IRB (2020a) emitiu alerta aos Tribunais de Contas de que as plataformas digitais e outras ferramentas tecnológicas destinadas a compartilhar aulas e conteúdos digitais podem ser exploradas por agentes privados, sendo, por vezes, exigido o cadastro e o armazenamento de dados pessoais de professores, estudantes, pais e/ou responsáveis. Sendo assim, seria de interesse do controle externo executar análises para assegurar que as redes de ensino estão tomando as cautelas necessárias para garantir a segurança dos dados dos usuários e mitigar os riscos de apropriação inadequada de dados pessoais dos usuários – nos termos inclusive dispostos pela Lei n. 13.709/2018, a chamada Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD).

146. A preocupação é de todo justificada, vez que a rede de pesquisa Educação Vigiada<sup>4</sup> revela que **70%**<sup>5</sup> das universidades públicas e secretarias estaduais de educação no Brasil **estariam, em tese, expostas** a “modelos de negócios baseados na ampla extração de dados pessoais via inteligência artificial para obter previsões sobre o comportamento dos usuários e com isso ofertar produtos e serviços”.

147. Para dar concretude a esse debate, foi questionado às redes de ensino se teriam passado a utilizar esse tipo de sistema, para avaliar qual o **contexto rondoniense** no que diz respeito com a temática, sendo este o resultado verificado:

**Tabela n. 7**

Questão 6. Está ocorrendo a participação de agentes privados para o fornecimento de softwares informacionais (como plataformas digitais ou outras ferramentas tecnológicas) para viabilizar as atividades de ensino remoto conduzidas pela secretaria de educação?	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Sim, em parceria gratuita	11	21%
b. Sim, em parceria onerosa	3	6%
c. Não	38	73%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

<sup>4</sup> Conferir detalhes da pesquisa em <<https://educacaovigiada.org.br/>>. Acesso em 07/09/2020.

<sup>5</sup> Na listagem foi incluída unidade jurisdicionada deste TCE-RO: a Secretaria de Educação do Estado.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



148. Os dados **autodeclarados** pelas 52 secretarias municipais de educação indicam que **73%** das redes de ensino do estado de Rondônia não firmaram parceria com agentes privados para o fornecimento de *softwares* informacionais, sendo oportuna que se lhes recomende, desde já, a avaliação da viabilidade de adotar medidas para ampliar a oferta de metodologias com maior conectividade.

149. Apesar de a maioria dos municípios informarem não ter celebrado algum tipo de parceria com agentes privados para o fornecimento de softwares informacionais (como plataformas digitais ou outras ferramentas tecnológicas), amostra significativa de 14 redes de ensino (ou **27%** dos municípios rondonienses) manifestaram-se em sentido diverso, razão pela qual também é prudente que lhes seja apresentado alerta para que adotem as medidas de segurança pertinentes.

150. Sendo assim, propõe-se que seja **recomendado** às secretarias municipais de educação – bem como à secretaria estadual de educação – que analisem a viabilidade de **ampliar a adoção de estratégias de aprendizagem remota que prevejam transmissão online de aulas e/ou conteúdos digitais, adaptadas de acordo com a etapa de ensino**, com o fornecimento a estudantes e professores de capacitação, de estrutura de equipamentos e de acesso à *internet* e outros recursos tecnológicos digitais necessários para tanto; e que, se e quando optarem por metodologias que exijam o cadastro e o armazenamento dos dados pessoais de professores, estudantes e pais ou responsáveis, **adotem providências para garantir que os dados sejam utilizados apenas para fins educacionais, prestando orientação a pais e/ou responsáveis para que acompanhem o acesso dos alunos.**

#### 3.2.4. Aspectos orçamentários e administrativos

151. Impossível realizar qualquer planejamento de execução prática que não aborde, mesmo que sucintamente, os recursos orçamentários necessários para a implementação das medidas que se pretende trazer ao contexto material.

152. Com essa premissa, foi avaliado se os planejamentos para retomada das atividades presenciais nas redes de ensino englobavam, mesmo que superficialmente, os itens mínimos relacionados aos aspectos orçamentários necessários à adoção das medidas e ações previstas em suas propostas apresentadas.

153. Para seleção dos itens, a equipe levou em consideração a existência de estratégias com possíveis readequações orçamentárias, gestão de contratos ao longo da pandemia, além de recursos previstos especialmente em razão do período peculiar



vivenciado pelas redes. Levaram-se em consideração orientações contidas nos documentos técnicos adotados como critérios para seleção dos objetos de aferição, dentre eles a Recomendação Conjunta n. 001/2020-MP/MPC-EDUCAÇÃO.

154. Com base na aferição realizada, de contraste entre os planejamentos e a matriz de verificação, obteve-se o seguinte resultado:

Gráfico n. 9



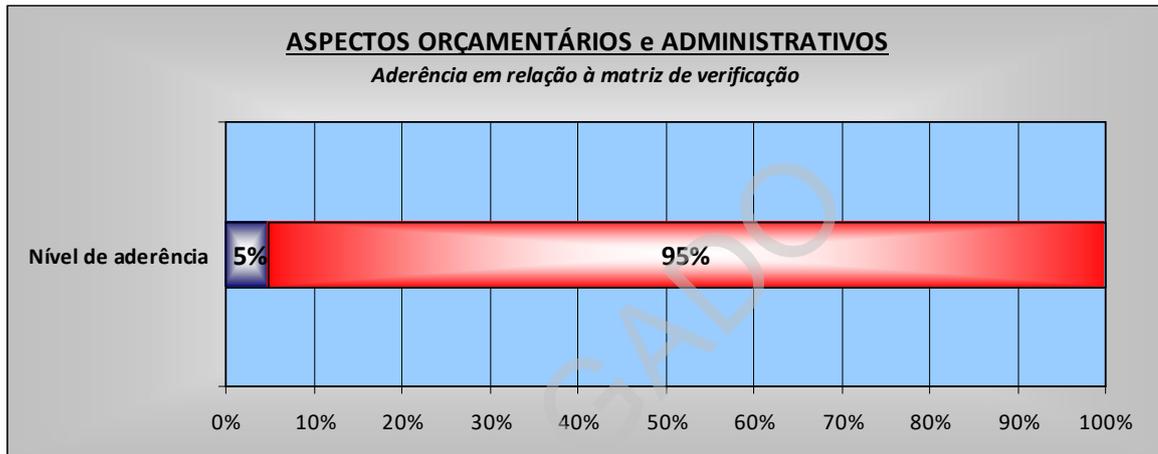
Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

155. Preocupante o resultado para este aspecto, visto que a maior parte dos 36 (trinta e seis) planejamentos aferidos (**95%**), não apresentam elementos suficientes que



demonstrem a previsão de estratégias orçamentárias para colocar em prática as ações planejadas, conforme se demonstra, ainda, por meio do gráfico de média da aderência dos itens à matriz de verificação:

Gráfico n. 10



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

156. Impossível executar algo que não possui previsão de recursos orçamentários para tanto, logo, paira forte dúvida acerca da exequibilidade daquilo que foi planejado pelas redes sem previsão de orçamento.

157. Entende-se que o período ainda é de planejamento e que caberão ajustes para o momento de execução, todavia, existem ações essenciais que **já deveriam estar sendo executadas** para que seja possível o retorno presencial quando autorizado o que, já demandaria a previsão de informações mínimas nos planejamentos sobre os recursos que serão utilizados para essas ações imediatas.

158. Não há como deixar de vislumbrar os impactos financeiros oriundos de possíveis quedas na arrecadação em razão do período de pandemia de COVID-19, todavia, exatamente em razão dos impactos que atingirão todas as áreas da gestão pública, torna-se fundamental não deixar de lado o planejamento para manutenção das atividades que serão demandadas.

159. Neste contexto, cabe recomendar ao estado e aos municípios que se valham, em seus planejamentos, das disposições e orientações da **Nota Técnica n. 2 do GAEPE/RO**, de 22 de junho de 2020, que trata da necessidade de os responsáveis pela política educacional adotarem ações para conter gastos durante a pandemia, planejarem as despesas para enfrentamento dos efeitos da pandemia e garantirem a **designação do**



**mínimo de 25% dos recursos não vinculados**, oriundos dos chamados “socorros fiscais”, para manutenção e desenvolvimento do ensino.

160. Anote-se, por fim, que o resultado dessa aferição subsidiará a análise de risco para seleção das áreas mais sensíveis a atuação do controle externo, ficando as secretarias municipais de educação sujeitas a aferição futura quanto a **exequibilidade e implementação** dos itens avaliados na matriz de verificação, sem prejuízo, ainda, da verificação quanto aos demais critérios presentes nos normativos e orientações vigentes à época de reabertura das escolas para as atividades presenciais.

### 3.2.5. Gestão de pessoas e aspectos socioemocionais

161. A gestão de pessoas será abordagem essencial em qualquer planejamento que vise resultados promissores pós-pandemia, principalmente em relação às questões socioemocionais e aos impactos psicológicos advindos desse período. Nesse sentido, o **acompanhamento** e o **monitoramento** contínuo serão de fundamental importância para evitar muitos outros problemas relacionados e que tendem a impactar no processo de ensino e aprendizagem.

162. Com base nos documentos de referência utilizados para elaboração do presente trabalho técnico, a equipe de auditoria buscou aferir alguns itens básicos nos planejamentos submetidos ao contraste da matriz de verificação (PT. 03), objetivando identificar a presença, mesmo que mínima, de estratégias relacionadas a este aspecto.

163. Para a aferição, foram utilizados elementos da peça técnica elaborada pelos especialistas em psicologia do Ministério Público do estado de Rondônia (PT. 05.1), onde trouxeram informações essenciais para os planos de retorno, a partir da análise realizada na proposta de matriz unificada da AROM (PT. 05).

164. Dentre essas contribuições dos especialistas em psicologia, cabe destaque aos trechos transcritos a seguir:

Sabe-se que o preparo emocional é tão importante quanto os protocolos sanitários na retomada às aulas pós-pandemia, afinal, esse período singular que se vive de isolamento social fez com que as vidas fossem mudadas: rotina e espaço de trabalho, atendimento aos alunos e familiares, orientações aos educadores para as aulas remotas e muito mais. As escolas irão se deparar com desafios que só poderão ser enfrentados com o apoio de outras áreas. Para isso evidencia-se a necessidade de sólida **capacitação e apoio aos professores e gestores escolares para que eles possam agir**, junto a outros profissionais, na **minimização dos efeitos emocionais adversos**.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



Os estudos recentes durante a pandemia mostram que os efeitos na saúde mental de alunos e educadores, demandarão ações muito além de respostas pedagógicas e educacionais, representando um desafio intersetorial.

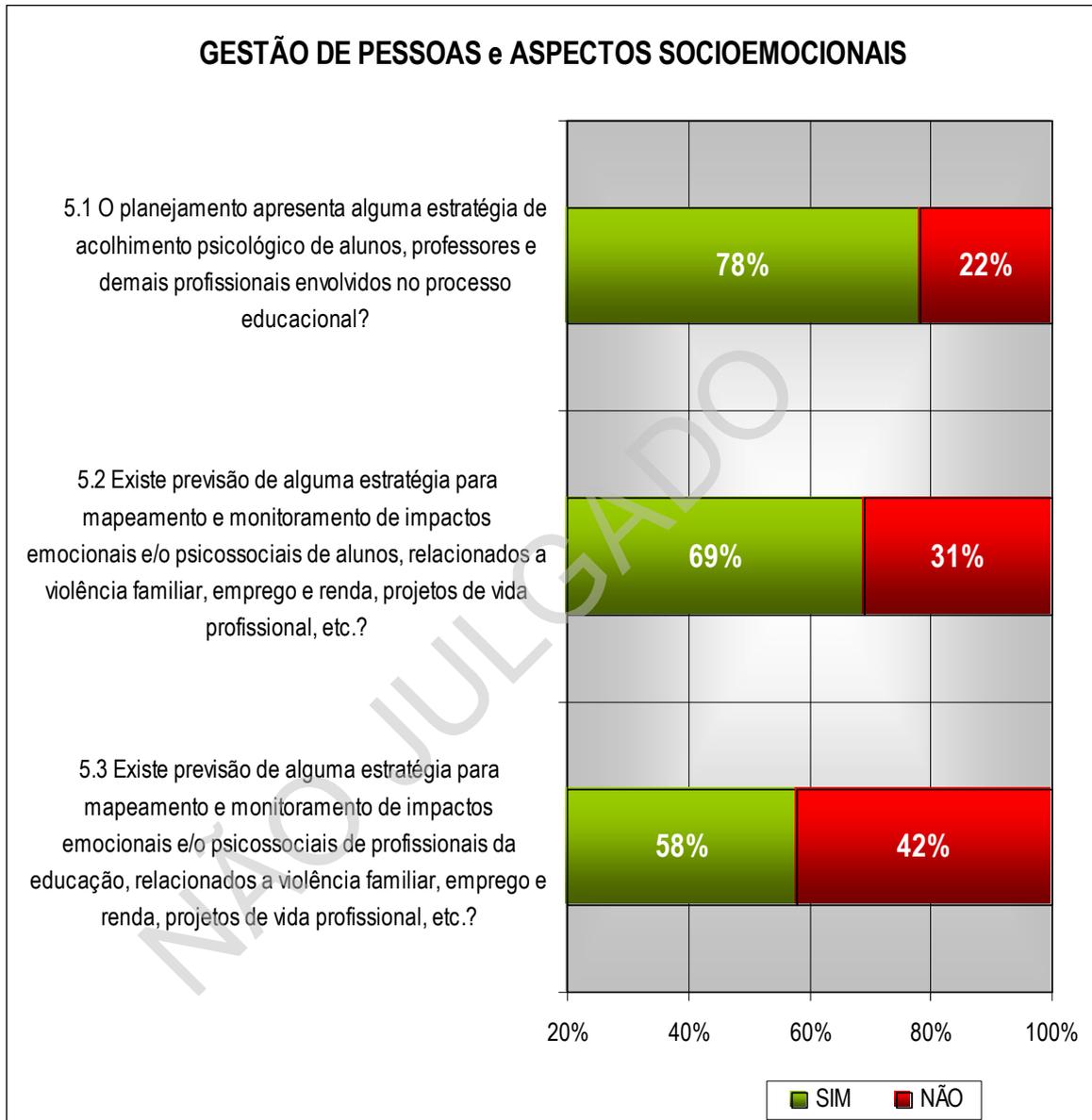
[...] Como principais consequências desses efeitos a nível individual estão, por exemplo, o aumento da ansiedade e da agressividade, dificuldades de concentração e, em casos mais graves, maior incidência de insônia, depressão e, até mesmo, suicídio.

[...] além do apoio psicológico e do acolhimento emocional, outra forma de minimizar os impactos nos alunos e até prepará-los para futuras crises é pelo desenvolvimento de competências socioemocionais, tais como a resiliência, a adaptabilidade, a confiança e a tolerância ao estresse e à frustração. **Será fundamental, por exemplo, que as redes de ensino priorizem e intensifiquem, já nas primeiras semanas e meses após o retorno** (e sustentem ao longo do tempo), o trabalho em torno das competências socioemocionais preconizadas de forma transversal na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e refletidas nos novos currículos recentemente elaborados em todo o território brasileiro. **[destaques nosso]**.

165. Percebe-se a iminente necessidade de as redes terem estratégias voltadas aos aspectos socioemocionais consideradas em seus planejamentos de maneira clara e efetiva, eis que os impactos tendem a serem tão devastadores quanto àqueles sofridos em outros aspectos, tais como o pedagógico e o sanitário, caso sejam deixados de lado.

166. Como resultado da aplicação e contraste da matriz de verificação, obteve-se o seguinte resultado:

**Gráfico n. 11**

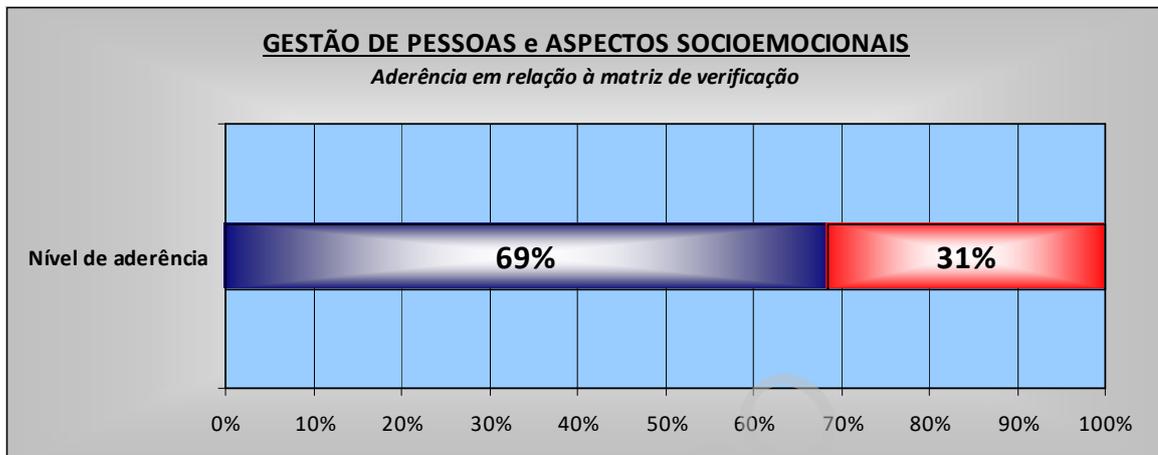


**Fontes:** PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

167. Existe o risco de redes que não prevêem qualquer estratégia voltada para o acompanhamento e monitoramento dos impactos socioemocionais sofridos pelos profissionais de educação e alunos, chegando ao elevado percentual de **42%** quanto à ausência de previsão para levantamento e monitoramento desses impactos sofridos pelos profissionais de educação e **31%** em relação aos alunos.

168. Já a média de aderência à matriz de verificação resultou nos seguintes percentuais:

**Gráfico n. 12**



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

169. Considerando os fundamentos trazidos para a importância de estratégias que mitiguem esses efeitos socioemocionais advindos do período de suspensão das aulas e de pandemia de COVID-19, cabe recomendar às redes que observem as orientações dos documentos de referência, dentre eles as Notas Técnicas n. 52 e n. 53 da AGEVISA/RO, a Recomendação Conjunta n. 001/2020/MP/MPC-EDUCAÇÃO e o Manual sobre Biossegurança da Fiocruz para reabertura das escolas no contexto da COVID-19, além de outros.

170. Considerando que aqui **foi avaliada a existência de estratégias sobre os aspectos de gestão de pessoas e socioemocionais, sem exame de adequação**. De toda sorte, poderão ser deflagradas ações de controle para avaliar a efetiva implementação das medidas presentes nos planejamentos elaborados pelas redes quanto às medidas mitigadoras dos impactos socioemocionais do período de suspensão das aulas, levando-se em consideração, ainda, aquelas determinações e orientações contidas nos documentos de referência dos órgãos regulatórios vigentes à época da efetiva retomada.

### 3.2.6. Combate à exclusão escolar

171. Apesar de o atual contexto impor novos desafios aos gestores públicos da educação, especialmente aos responsáveis pelas redes municipais de ensino, é missão contínua e imprescindível à prevenção e ao enfrentamento à exclusão escolar por meio de estratégias que contemplem a busca ativa, mediante a necessária localização da população de crianças e adolescentes que se encontram fora dos estabelecimentos de



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



ensino, contemplando em seu planejamento de retorno às atividades presenciais, ações específicas que tratem do tema.

172. A Constituição Federal prevê o ensino obrigatório e gratuito para crianças e adolescentes (de 4 a 17 anos), contudo, no Brasil, cerca de dois milhões de crianças e adolescentes em idade obrigatória escolar estavam fora da escola, conforme dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD Contínua, 2017).

173. Enfrentar um desafio de tamanha proporção requer a atuação articulada dos órgãos e agentes públicos na localização da população de crianças e adolescentes que se encontram fora dos estabelecimentos de ensino. Por isso mesmo, o Plano Nacional de Educação (PNE) estabeleceu, dentre suas metas, a realização da busca ativa (Meta 2.5), estabelecendo, para tanto, a necessidade de se “promover a busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola, em parceria com órgãos públicos de assistência social, saúde e proteção à infância, adolescência e juventude”.

174. Não bastasse esse cenário bastante desafiador, com o advento do distanciamento social internacionalmente recomendado pelas organizações de saúde e a conseqüente suspensão das atividades presenciais nos estabelecimentos de ensino de todo o país, entrou em curso mais um agravante: o provável aumento das taxas de exclusão, abandono e evasão escolar – especialmente dos alunos em condição de maior vulnerabilidade socioeconômica (meninos e meninas negros, que vivem no campo e em famílias de baixa renda, com pais ou responsáveis com pouca ou nenhuma escolaridade).

175. A respeito do tema, o Unicef (2020) anuncia ser possível realizar a busca ativa de crianças e adolescentes que precisam de atendimento em diversas políticas públicas, tanto durante o funcionamento remoto dos serviços públicos quanto na volta da modalidade presencial, adaptando os processos para atendê-los dentro das condições possíveis e, desse modo, garantindo os seus direitos.

176. No entanto, como bem destaca a instituição Todos Pela Educação (2020), as mais variadas situações podem levar crianças e adolescentes a uma situação de exclusão, evasão ou ao abandono escolar – o que demanda do poder público o desenvolvimento de estratégias que permitam não só identificar as causas desse abandono, mas também dar a elas as diferentes respostas que possam demandar.

177. A respeito disso, a mencionada instituição traz, ainda, como uma das principais causas da evasão escolar, nesse contexto de pandemia: “[...] a perda de motivação das crianças e dos jovens com seu aprendizado, causada pelo afastamento do ambiente escolar e pelo menor engajamento que atividades de ensino remoto possibilitam (2020, p. 10-11)”.



178. A partir do exposto, o levantamento buscou (i) identificar a estratégia autodeclaradas pelas 52 (cinquenta e duas) secretarias municipais de educação para promover a busca ativa *antes e durante* o período de suspensão das aulas presenciais; e (ii) por meio da análise dos 36 (trinta e seis) planos de retorno (em elaboração ou já elaborados) aferidos pelos auditores desta Corte de Contas, qual o nível de aderência daqueles aos critérios mínimos estabelecidos.

179. Pois bem.

180. Conforme os dados levantados, dispostos na tabela abaixo, as estratégias autodeclaradas mais utilizadas pelas secretarias municipais de educação de Rondônia para o enfrentamento à evasão escolar antes e durante a pandemia são (i.) as que envolvem atuação **própria da secretaria** de educação; e (ii.) as que utilizam a ferramenta gratuita, disponibilizada pelo Unicef, denominada Busca Ativa Escolar. Senão, vejamos:

Tabela n. 8

Questão 7. Quais estratégias de busca ativa seu município tem, efetivamente, adotado para identificar e manter o vínculo com crianças e adolescentes que não tem participado das atividades de ensino, antes e durante a pandemia? [marque mais de uma alternativa, se for o caso]	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Por meio da estratégia e da plataforma Busca Ativa Escolar, do UNICEF;	25	48%
b. Por meio do Projeto Nenhum a Menos, do MP/RO;	16	31%
c. Por meio de estratégia própria da secretaria de educação;	35	67%
d. Não há uma estratégia específica da secretaria de educação, ficando a definição da metodologia a critério da gestão escolar.	6	12%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

181. A situação ora exposta difere muito do esperado, se considerados os dados extraídos da Busca Ativa Escolar<sup>6</sup>, de onde se extrai que os **52 (cinquenta e dois) municípios rondonienses aderiram, formalmente, à referida estratégia**, explicada pelo Unicef (2020) como:

[...] uma **metodologia social e uma ferramenta tecnológica** disponibilizada gratuitamente para estados e municípios a fim de apoiá-los no enfrentamento da exclusão escolar, no fortalecimento da

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.buscactivaescolar.org.br>>. Acesso em: 09/09/2020.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



intersetorialidade entre as políticas e os serviços públicos, na promoção da atuação comunitária e familiar, bem como no fomento ao regime de colaboração entre os entes federados.

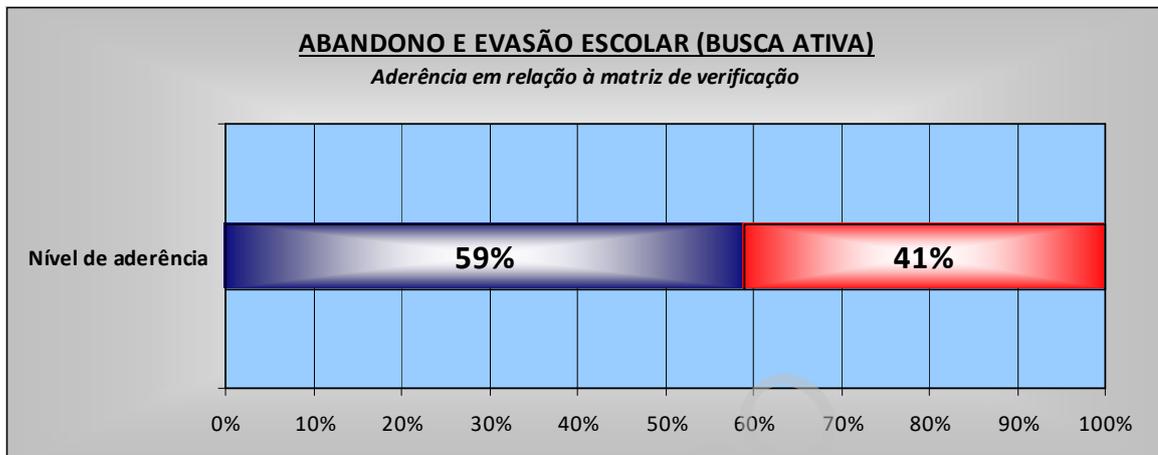
182. Não se sabe ao certo quais causas podem ter levado tantos municípios rondonienses a, aparentemente, deixar de utilizar a mencionada metodologia, entretanto, em âmbito nacional algumas hipóteses já foram levantadas a esse respeito pelo próprio Unicef, dentre as quais se destacam: **a)** a inexperiência em trabalhar de forma intersetorial (mais complexa e, por isso mesmo, a princípio, mais desafiadora, ante a cultura tradicionalmente *setorizada* e de atuação fragmentada da administração pública, especialmente no tocante às políticas públicas); **b)** ausência de pactuação política forte e participativa (onde, por vezes, os secretários de educação e/ou prefeitos se alheiam dos trabalhos desenvolvidos pelas equipes responsáveis mais diretamente pela busca ativa); e **c)** baixa capacidade técnica para fazer uso da plataforma (pois muitos municípios possuem acesso precário à internet, além de equipes pouco acostumadas a manusear equipamentos tecnológicos).

183. **Esclareça-se, por oportuno, que, embora a estratégia fornecida pelo Unicef não seja a única forma válida e eficaz da qual o poder público pode se valer para enfrentar os malefícios sociais e econômicos da exclusão escolar**, há uma tendência de ela ser mais efetiva, se adequadamente implementada - pois, além de desenvolvida em parceria entre o UNICEF, a Undime, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas) e o Instituto Tim, fornece suporte técnico e tecnológico (sistema eletrônico de processamento de dados), além de disponibilizar diversos materiais de apoio para *download*, em sua biblioteca virtual, com orientações e informações úteis para a sua implementação nos estados e municípios<sup>7</sup>.

184. Os resultados da análise dos 36 (trinta e seis) planos de retorno em elaboração ou já elaborados pelas secretarias municipais de educação reforçam, de modo geral, a necessidade de aprimoramento da estratégia dedicada ao enfrentamento da exclusão escolar para quando o retorno às aulas presenciais. Senão, vejamos:

**Gráfico n. 13**

<sup>7</sup> Disponível em: <<https://biblioteca.buscaativaescolar.org.br/>> Acesso em: 10/09/2020.

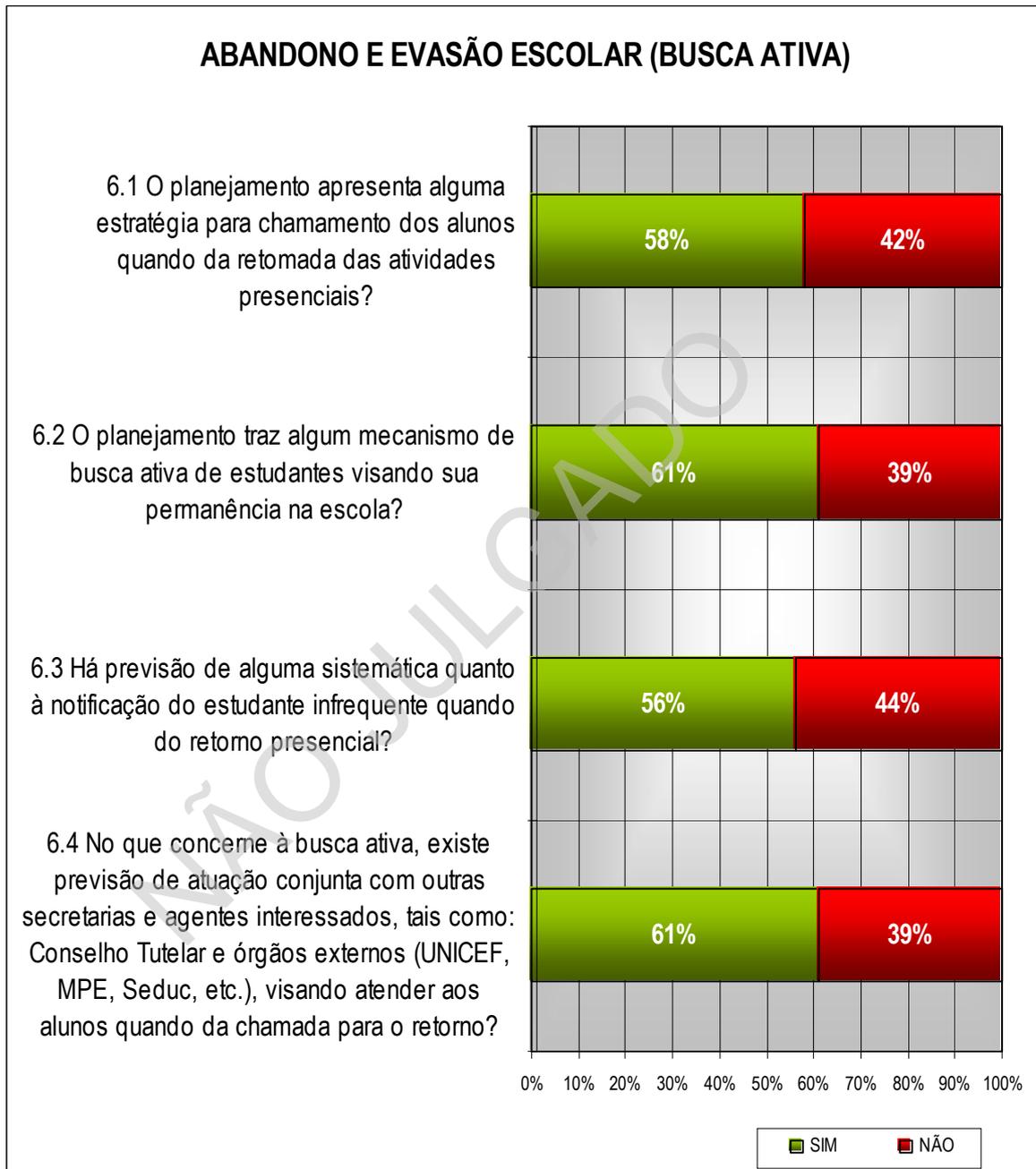


**Fontes:** PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

185. Referido dado geral é preocupante, visto que as estratégias mitigadoras da exclusão escolar são de fundamental importância para a efetividade de um retorno por completo de todos os estudantes matriculados.

186. A fim de auxiliar a percepção dos gestores acerca dos pontos de melhoria a serem considerados em uma possível reavaliação e/ou no aprimoramento do protocolo até então estabelecido nos seus planos de retorno às atividades presenciais para o combate à evasão escolar, segue, no gráfico abaixo, detalhamento dos pontos aferidos pelos auditores, bem como seus percentuais de aderência à nossa matriz de verificação:

**Gráfico n. 14**



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9).

187. Percebeu-se, da análise dos itens, que o percentual de **44%** das 36 redes aferidas, **não trouxe** em seus planejamentos a previsão quanto à **sistemática de notificação em casos de estudantes infrequentes** quando do retorno presencial (item 6.3 da matriz), sendo alto o risco de que as redes não estejam preparadas para lidar com as ausências e possível abandono escolar quando do retorno presencial.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



188. Não há como deixar de lado as estratégias voltadas à mitigação do abandono e evasão escolar quando do retorno às atividades presenciais, razão pela qual as redes devem ter o condão de se preparar, desde já, quanto ao contato e possível chamamento dos alunos matriculados na rede, mantendo o vínculo sempre ativo mesmo durante o período de ensino remoto.

189. Dentre as possíveis fontes de informação que podem orientar os gestores das redes municipais no tratamento das fragilidades acima expostas, indica-se o 'Guia de busca ativa escolar em crises emergenciais', elaborado pelo Unicef (2020b), que conta com "uma série de orientações e recomendações que ajudam estados e municípios a prevenir e/ou mitigar o abandono e a evasão escolares".

190. A primeira versão do plano de retorno desenvolvido pela SEDUC/RO (2020), também traz ricas contribuições sobre o assunto, destacando a essencialidade da proposição de ações intersetoriais de busca ativa dos seus estudantes, bem como indicando uma série de estratégias a serem consideradas pela rede estadual para o enfrentamento da evasão, tais como:

Manter o contato frequente com os estudantes e famílias;

Realizar diagnóstico frequente visando a detecção precoce do desengajamento dos estudantes com maior risco de evasão;

Acompanhar de forma sistemática os estudantes;

Estabelecer estratégias de acompanhamento dos estudantes com maior propensão a evadir;

Realizar busca dos estudantes infrequentes ou que abandonaram a escola diretamente e por meio de parcerias;

Estabelecer parcerias visando a busca do estudante infrequente;

Levantar as causas do afastamento do estudante e propor alternativas para o retorno;

Convocar os responsáveis legais do estudante infrequente via whatsapp, e-mail, telefonema, recado, ou outro meio que a escola entenda ser o mais adequado e eficaz;

Mobilizar o grêmio estudantil para o chamamento dos colegas até a identificação da possível causa;

Preencher "fichas de acompanhamento da frequência para identificação do estudante infrequente";

Identificar os estudantes com comorbidades e do grupo de risco visando planejar o seu atendimento;



Encaminhar, quando pertinente, ao Conselho Tutelar, lista dos estudantes infrequentes e evadidos.

191. Outro ponto a ser considerado é o fato de 86% das redes municipais de ensino público terem declarado saber quantos alunos acessam as atividades remotas **(vide Tabela n. 6, parágrafo 130)**, condição esta que oportuniza uma atuação concreta e particularizada junto aos alunos infrequentes, buscando extrair deles as causas desta infrequência e/ou evasão para, dessa forma, proceder respostas adequadas.

192. Diante de todo o exposto, propõe-se que seja recomendado ao **aos gestores públicos municipais de educação rondonienses que:** i.) **para fins de apoio para o enfrentamento da exclusão escolar, o fortalecimento da intersectorialidade entre as políticas e os serviços públicos, a promoção da atuação comunitária e familiar, bem como o fomento ao regime de colaboração entre os entes federados**, considerem aderir à Busca Ativa Escolar (Unicef) e, sendo o caso, disponham de todos os meios necessários para a sua efetiva implementação<sup>8</sup>; ii.) **no planejamento de suas ações de enfrentamento à exclusão, ao abandono e à evasão escolar**, considerem as práticas indicadas pelo Unicef no ‘Guia Busca Ativa Escolar em crises e emergências’; iii.) **para a identificação de demanda por inclusão nas escolas oriundas da exclusão, do abandono e/ou da evasão escolar**, considerem adotar estratégias que contemplem ações intersectoriais, com atenção especial às crianças em risco de trabalho infantil e/ou em situação de abusos e/ou violência doméstica; iv.) **para potencializar os resultados de sua estratégia de enfrentamento à exclusão escolar**, promovam a integração entre os bancos de dados da Educação, da Saúde e da Assistência Social; v.) **para viabilizar o controle social**, documentem e publiquem em seus espaços eletrônicos informações acerca dos mecanismos de busca ativa adotados.

### **3.3. Integração entre os atores da política educacional**

193. Em linhas gerais, a literatura indica que o movimento em busca de maior integração com os atores relacionados a determinada política tem potencial para tornar a administração pública mais efetiva, seja porque possibilita a concessão de assistência a entes e órgãos públicos com menor capacidade técnica e financeira; seja por gerar sinergia e coesão entre os setores da política cujas atividades são interconectadas, apesar de as suas estruturas e organizações, por vezes, serem formalmente divididas; seja, por fim, em decorrência da maior adaptabilidade e, portanto, das maiores chances de

<sup>8</sup> Para maiores informações sobre adesão e implementação da estratégia de combate à exclusão escolar, acessem: <<https://www.buscaativaescolar.org.br>>



atendimento às demandas locais se a tomada de decisão considerar as perspectivas e as expectativas da sociedade civil e dos demais atores interessados no resultado da política (LOTTA e VAZ, 2015, p. 171-194).

194. Em termos jurídicos, têm-se também disposições das normas educacionais excepcionais a serem adotadas durante o estado de calamidade, segundo a qual “a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal implementarão, **em regime de colaboração, estratégias intersetoriais** de retorno às atividades escolares regulares nas áreas de educação, de saúde e de assistência social”, além da imposição de que “a reorganização do calendário escolar do ano letivo afetado pelo estado de calamidade pública [...] contará com **a participação das comunidades escolares** para sua definição”, conforme consta nos §§ 2º e 9º do art. 2º da Lei Federal n. 14.040/2020.

195. Partindo da premissa teórica e jurídica de que esses fatores impactam a qualidade dos serviços entregues pela administração pública, esse levantamento buscou também analisar qual seria o grau de integração entre os atores da política educacional.

196. Para tanto, **06 questões** sobre as condições de desenvolvimento da atividade de planejamento **foram submetidas** ao grupo de **44 municípios** que noticiaram já ter iniciado ou então concluído a elaboração de seus planos de retorno às atividades escolares presenciais. Isso significa que o grupo de **8 municípios** que informaram não ter iniciado a elaboração do plano de retorno **não foram objeto de análise nessa seção**.

197. A partir dos dados gerados pelas respostas autodeclaradas às **questões 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5 e 3.8** do questionário elaborado (PT. 02) por essa unidade de auditoria, foi possível obter um retrato aproximado das relações estabelecidas entre as secretarias municipais de educação e a complexa rede de atores públicos e privados com interesse direto ou indireto nas diretrizes para a retomada das aulas presenciais.

198. Para estruturação da análise, a seção foi organizada em torno dos temas: (i) integração entre as secretarias municipais e a secretaria estadual de educação (integração vertical); (ii) integração entre as secretarias e os órgãos de setores temáticos de políticas públicas (integração horizontal); (iii) integração entre o poder público e atores diversos; (iv) estrutura de governança para subsidiar o processo de tomada de decisão.

### 3.3.1. Integração vertical

199. O objeto desse tópico é investigar a percepção dos secretários municipais de educação sobre o seu relacionamento com a secretaria estadual de educação no que diz respeito à atividade de elaboração do planejamento de retorno, com o intuito de

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



identificar aspectos em relação aos quais a secretaria de estado poderia aprimorar a assistência e o apoio disponibilizados aos municípios.

200. É pertinente resgatar que é de competência comum da união, dos estados e dos municípios proporcionar os meios de acesso à educação e que os entes federativos devem atuar em regime de colaboração para a organização de seus sistemas de ensino e para a garantia da universalização do ensino nas etapas obrigatórias, conforme disposição dos arts. 23 e 211 da Constituição Federal.

201. Como consequência, por mais de que seja de competência dos municípios manter os programas de educação infantil e de ensino fundamental, a própria Constituição assegura que estas atividades devem ser exercidas com a cooperação técnica e financeira dos estados (art. 30). Na mesma linha, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação traz para os estados o encargo (i) de definir mecanismos de colaboração que assegurem a distribuição de responsabilidades entre os entes de forma proporcional à população a ser atendida e aos recursos de cada esfera, assim como (ii) de executar a suas políticas e planos mediante integração e coordenação entre as suas ações e a dos municípios (art. 10, II e III).

202. Esclareça-se que a implementação de políticas públicas no Estado brasileiro assenta-se em um modelo de repartição de competências cujo sucesso pressupõe a efetiva cooperação interfederativa para uma gestão associada dessas políticas, sendo o regime de colaboração a expressão mais evidente no âmbito educacional acerca da união de esforços esperada dos entes federativos, segundo Nalú Farenzena e Patrícia Marchand (2013).

203. As autoras afirmam que formatos diversificados de colaboração, ligados à cooperação ou à coordenação, poderão despontar diante da autonomia dos entes federados e da ausência de regulamentações sobre o regime de colaboração.

204. Partindo das obrigações constitucionalmente fixadas sobre a necessidade de integração entre o estado e os municípios, acresce-se, portanto, o argumento de que novos parâmetros regulatórios podem ser idealizados com o intuito de gerar as condições concretas necessárias para que os atores do ambiente escolar consigam enfrentar todos os desafios reais deste período de excepcional enfrentamento a emergência em saúde.

205. Para esta reflexão, os secretários municipais de educação dos 44 (quarenta e quatro) municípios selecionados, foram indagados sobre a sua **percepção** acerca das contribuições que têm recebido da secretaria estadual de educação, sendo estes os resultados obtidos:



Tabela n. 9

Questão 3.1. Para a atividade de planejamento de retorno ao ensino presencial, a secretaria municipal de educação tem recebido quais contribuições da secretaria estadual de educação ou de suas diretorias regionais de ensino?	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Nenhuma;	9	20%
b. Apenas o compartilhamento do plano estadual de retorno;	28	64%
c. Disponibilização de canal de comunicação para prestar orientações, resolver dúvidas e/ou compartilhar documentos, dados e informações, mas somente quando solicitado pela secretaria municipal;	5	11%
d. Assistência técnica e pedagógica efetiva, mediante arranjo institucional que estabelece mecanismos de comunicação habitual e contínua, para prestar orientações, resolver dúvidas e/ou compartilhar documentos, dados e informações.	2	4%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

206. Há percentual significativo de municípios (**64%**) informando que tiveram acesso e, desta maneira, puderam se valer das diretrizes e das orientações expedidas pela secretaria estadual para embasar as suas deliberações relativas à retomada das atividades escolares presenciais – diretrizes essas que são aplicáveis às redes e aos estabelecimentos de ensino públicos e privados municipais e estaduais.

207. Importa destacar que a SEDUC antecipa que cada rede e estabelecimento de ensino deve elaborar planejamento próprio, **preferencialmente** levando em conta os protocolos ali definidos, e **necessariamente** obedecendo todas as normas educacionais e sanitárias vigentes; bem como contemplando dados epidemiológicos locais da COVID-19; e atendendo às orientações das autoridades sanitárias competentes.

208. Outra observação relevante é que o plano de retorno da SEDUC informa que seu conteúdo foi objeto de debate junto a diversos atores interconectados com o sistema educacional, destacando-se as entidades **representativas dos interesses municipais**, com a participação das representações regionais da UNDIME e da UNCME.

209. É digna de reconhecimento, portanto, a iniciativa da SEDUC de conceder aos municípios as diretrizes e orientações sobre a atividade de planejamento, bem como o diálogo travado com entes capazes de elucidar as perspectivas locais dos municípios.

210. Demais disso, o documento da SEDUC-RO elucida o cumprimento, pela secretaria estadual de educação, do comando disposto no item IV, alínea “f”, da DM-



GCFCS-TC 0068-20 (processo n. 1.055/2020), quanto à ação tendente a fortalecer o regime de colaboração, contemplando **“a definição de parâmetros para a elaboração, pelas instituições de ensino, plano de retorno às atividades escolares presenciais”**.

211. Há, contudo, margem para aprimoramento dessa relação, perceptível pela baixa proporção de municípios (**15%**) que informaram receber algum tipo de **assistência personalizada** para a demanda local, mediante disponibilização de canal de comunicação ou de arranjo institucional que proporcionem interação habitual e contínua para prestar orientações, resolver dúvidas e/ou compartilhar documentos, dados e informações.

212. UNESCO *et al.* indicam, em seu marco orientativo para a reabertura das escolas, que “as decisões devem ser tomadas em conjunto com as partes interessadas no âmbito dos estados e municípios, para que as ações tenham como base a análise de cada contexto local (2020, p. 2)”. A todas as luzes, a escuta ativa dos municípios também pode melhorar o trabalho colaborativo porque centraliza a atuação de ambas as esferas na resolução dos problemas mais urgentes e relevantes.

213. Importante rememorar que os principais desafios enfrentados pelas redes municipais foram elencados em questão específica no formulário eletrônico (questão 4) e tratada no tópico 3.1.3 (dificuldades das secretarias), com resultados representados na tabela n. 3 deste relatório técnico, sendo certo que a ausência de diretrizes claras acerca da atuação das secretarias municipais, por falta de orientação da SEDUC/RO, foi o principal indicador (**53%**) apontado pelos gestores com dificuldade para o planejamento de retorno presencial das atividades.

214. Para proporcionar um **direcionamento mais concreto** sobre os problemas que podem ser priorizados nesta ação colaborativa entre as redes estadual e municipal, foi facultado aos 44 secretários municipais que apresentassem até 03 contribuições. Diante da multiplicidade de respostas, esta unidade de auditoria tratou os dados (PT. 08), sendo este o resultado consolidado, por eixo temático, das sugestões apresentadas:

Tabela n. 10

**Questão 3.2. No que diz respeito ao regime de colaboração para planejamento do retorno às atividades presenciais, indique, se entender pertinente, até 03 (três) aspectos em relação aos quais a secretaria de estado de educação poderia aprimorar o apoio disponibilizado a sua secretaria municipal de educação.**

Eixo temático	Sugestão
Integração	Disponibilização de canal de comunicação direta, habitual e contínua, para prestar orientações, resolver dúvidas e/ou compartilhar documentos, dados e informações sobre o planejamento para a retomada das atividades escolares presenciais.
	Realização de encontros virtuais para dialogar com os municípios sobre a retomada



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	<p>das atividades escolares presenciais, avaliando a viabilidade de fazer a construção de planejamento conjunto das redes estadual e municipal ou, alternativamente, a viabilidade de participação de representantes da secretaria estadual de educação nas comissões municipais constituídas para planejar a retomada das atividades escolares presenciais.</p> <p>Ampliação das estratégias de comunicação e transparência sobre as decisões, as normas e os procedimentos adotados pela secretaria estadual de educação, sugerindo-se a elaboração de cartilhas com orientações e protocolos de retorno.</p>
Calendário escolar	<p>Compatibilização entre as datas de retomada das atividades escolares presenciais e, também, dos calendários escolares das redes de ensino estadual e municipais, tendo em vista o compartilhamento do transporte escolar, de infraestruturas dos estabelecimentos escolares e até mesmo de profissionais que possuem vínculos empregatícios nas duas esferas.</p>
Transporte escolar	<p>Estabelecimento de orientações, protocolos e condições para a oferta segura do serviço de transporte escolar, igualmente apoiando a definição da logística para execução dos serviços e o levantamento de necessidades de veículos adicionais em razão das regras de lotação máxima.</p> <p>Ampliação da cooperação financeira entre estado e municípios, para atendimento de despesas adicionais com o serviço compartilhado de transporte escolar, auxiliando no custeio de materiais para manutenção e higienização dos veículos; no fornecimento de EPIs para monitores e motoristas; na concessão de subsídios financeiros para adequação das rotas; na oferta de materiais como álcool em gel e termômetros.</p>
Infraestrutura	<p>Ampliação da cooperação financeira entre estado e municípios, para atendimento de demandas de readequação de infraestruturas e aquisição de EPIs, materiais de higiene pessoal e limpeza para atender alunos e profissionais da educação, sobretudo no caso de escolas compartilhadas por ambas as redes</p>
Compras	<p>Realização de procedimentos licitatórios na modalidade registro de preços, com a disponibilidade de adesão pelos municípios, simplificando o processo de aquisição de materiais, equipamentos e serviços necessários ao enfrentamento dos efeitos da pandemia na educação, a exemplo de EPIs.</p>
Assistência psicológica	<p>Disponibilização de apoio, capacitações ou mesmo de profissionais para viabilizar o acolhimento e o acompanhamento socioemocional e psicossocial aos profissionais da educação e às famílias.</p>
Aspectos pedagógicos	<p>Desenvolvimento e compartilhamento de plataformas digitais para ensino remoto.</p> <p>Disponibilização de apoio para realização de formações iniciais e capacitações continuadas para gestores e professores, com destaque para a utilização de mídias e de ferramentas digitais.</p>

Fonte: PTs. 02 e 08 (CECEX-9)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



215. Se por um lado este rol de sugestões representa a perspectiva mais local sobre ações urgentes e relevantes, decerto que essas demandas não são uniformes entre os municípios, sendo igualmente apropriado aprofundar o exame para detectar em quais municípios a eventual deficiência de capacidade técnica e financeira seria mais acentuada e, exigiria a priorização de assistência por parte da secretaria estadual de educação.

216. Em que pese essas limitações quanto ao nível de aderência e prioridade, por município, das demandas elencadas pelos dirigentes municipais de educação – limitações inerentes aos objetivos delimitados para este procedimento de levantamento –, vislumbra-se, desde logo, uma oportunidade de aprimoramento da atuação da secretaria estadual de educação no que diz com os mecanismos de colaboração.

217. Respeitado o preceito de que os complexos sistemas educacionais do estado e dos municípios não se organizam por hierarquia, mas ponderando que a gestão plena e a autonomia desses sistemas ocorre mediante interdependência, faz-se aqui a proposta de encaminhamento no sentido de **que seja recomendado à SEDUC que dê continuidade ao esforço para fortalecer o regime de colaboração entre as redes de ensino no território rondoniense, sugerindo-se à unidade jurisdicionada que analise a viabilidade de as suas atividades de coordenação e cooperação priorizarem ações relacionadas:** a) à ampliação da integração com os municípios quanto à atividade de planejamento da retomada das atividades presenciais; b) à compatibilização do calendário escolar; e c) à assistência técnica e financeira quanto ao transporte escolar, às adequações de infraestrutura das escolas, aos processos licitatórios para compras, ao atendimento psicológico da comunidade escolar, ao compartilhamento de plataformas digitais de ensino e à capacitação dos profissionais da educação, sobretudo no manuseio de mídias e ferramentas digitais.

### 3.3.2. Integração horizontal

218. O objeto desse tópico é averiguar se as secretarias municipais de educação estão construindo o seu plano de retorno em articulação com outras secretarias do seu município, para estimular o aprimoramento do seu planejamento e o fortalecimento da articulação intersetorial no nível municipal, gerando, assim, melhores resultados para a política pública educacional local.

219. Antes de mais nada, é importante registrar que a integração horizontal, sob a perspectiva da intersetorialidade ou articulação intersetorial, foi introduzida no Brasil pela Constituição de 1988 “como um novo modelo orientador de gestão pública



brasileira, constituindo parte do processo de descentralização das políticas públicas que decorre do princípio da autonomia entre os entes federados (TORETELLO e COSTA, 2016, p. 23)”.  
220.

A intersetorialidade, por sua vez, é entendida como “uma articulação de saberes e experiências na elaboração, aplicação e avaliação de ações, objetivando atingir resultados integrados em situações ditas complexas (CUSTÓDIO e SILVA, 2015, p. 8)”.  
221.

Para a administração pública, a quem cumpre dar respostas efetivas às necessidades dos cidadãos, a relevância do trabalho intersetorial se torna ainda mais evidente quando colocado em perspectiva o atual contexto de pandemia e seus inúmeros impactos adversos para diversas políticas públicas, em especial aquelas ligadas à educação, saúde e assistência social.  
222.

Especialmente nesse contexto inédito e complexo – cuja ação setorial é incapaz de, isoladamente, resolver os efeitos negativos multidimensionais – o movimento de integração horizontal requer a criação de ambiente favorável à comunicação e à negociação entre os diferentes setores da administração pública, o qual possibilite o gerenciamento de eventuais conflitos, para se chegar aos resultados esperados.  
223.

Assim, o diálogo aberto e institucional entre as áreas da educação, da saúde e da assistência social desponta como pilar fundamental para a construção das respostas desejadas pelos cidadãos.  
224.

Por consequência, a Lei n. 14.040/2020, afirma a integração horizontal das referidas áreas (saúde, educação e assistência social) como medida obrigatória a ser implementada pelos três níveis federativos para a implementação, “em regime de colaboração, de estratégias intersetoriais de retorno às atividades escolares regulares”.  
225.

No mesmo sentido, diversas instituições reconhecem a importância que a articulação intersetorial traz para o enfrentamento da COVID-19 no ambiente educacional público. O CONSED, por exemplo, estimula a “instituição de comitê intersetorial, integrado pelas áreas da educação, saúde e assistência social (2020, p. 7)”. A UNESCO *et al.*, por sua vez, alerta os gestores para o dever de orientar a decisão sobre o momento de reabertura das escolas por “evidências intersetoriais e específicas de cada contexto, incluindo fatores educacionais, socioeconômicos e de saúde pública (2020, p. 2)”.  
226.

Quanto a esse assunto, o cenário dos 44 (quarenta e quatro) municípios que estão em fase de elaboração dos planejamentos ou com os planejamentos concluídos é o seguinte:



Tabela n. 11

Questão 3.3. Quais secretarias do seu município estão em interlocução com a secretaria de educação para a construção do plano de retorno? [marque mais de uma opção, se for o caso]	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Nenhuma	3	7%
b. Secretaria Municipal de Saúde	41	93%
c. Secretaria Municipal de Assistência Social	25	57%
d. Secretaria Municipal de Planejamento	16	36%
e. Secretaria Municipal de Finanças	18	41%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

227. Percebe-se uma expressiva articulação entre as secretarias municipais de saúde e as secretarias municipais de educação no planejamento do plano de retorno às atividades presenciais, perfazendo um total de **93%** da amostra analisada.

228. Esse resultado é extremamente positivo e converge com orientação da Fiocruz, que indica como boas práticas de biossegurança nas escolas a “articulação com o sistema de saúde público local para a definição dos procedimentos de acompanhamento dos casos, rastreamento dos contatos e realização das testagens (FIOCRUZ, 2020, p.17)”.

229. Inclusive, é possível inferir que o alto índice de aderência dos 36 (trinta e seis) planos de retorno analisados, no tocante aos aspectos sanitários (**ver gráfico n. 6**), tenha relação direta com esse alto percentual de participação das secretarias municipais de saúde na sua elaboração – o que evidencia bons frutos desse trabalho conjunto entre as pastas da saúde e da educação.

230. Por outro lado, os dados da tabela supra, revelam quantidade bem menos expressiva (pouco mais da metade) de secretarias municipais de assistência social participando – ou tendo participado – da construção dos planos de retomada junto com as secretarias municipais de educação respondentes.

231. Esse quadro merece especial atenção por parte dos gestores da educação municipal que não oportunizaram a oitiva destas secretarias, posto que suas contribuições são de extrema relevância para a construção de uma visão mais sistêmica acerca dos problemas multidimensionais gerados na vida da comunidade escolar e, em especial, na dos alunos em situação de maior vulnerabilidade social e econômica, pela pandemia.

232. A participação das secretarias de planejamento e de finanças na construção do plano de retomada às atividades presenciais, apesar de menos destacada



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



nos referenciais teóricos utilizados para este levantamento, pode ser considerada boa prática tendente a aumentar o êxito das ações nele previstas, na medida em que tais ações importarão repercussões orçamentárias/financeiras, entre outras, sem as quais não seria possível tirar do papel as atividades planejadas.

233. Por fim, apesar do baixíssimo índice de ocorrência (apenas 7% da amostra), chama a atenção a existência de secretarias municipais de educação que **declararam** terem construído (ou estarem construindo) seus planos de retomada **sem a interlocução de quaisquer outras secretarias**.

234. Diante do exposto, por se tratar de mecanismo tendente a produzir resultados mais efetivos, a partir de um esforço conjunto que busca enxergar as necessidades do cidadão como um todo, e não de forma fragmentada, como proposta de encaminhamento, propõe-se que seja recomendado aos secretários municipais de educação que envidem esforços para, em articulação com outras secretarias (especialmente, e no mínimo, as respectivas secretarias municipais da saúde e de assistência social), constituir comitê intersetorial, com a missão de deliberar sobre as ações necessárias à construção do planejamento de retorno às atividades presenciais das escolas da rede municipal, com reuniões em periodicidades que permitam o alinhamento e o diálogo nas tomadas de decisão, orientadas pelos seus contextos locais.

### 3.3.3. Integração com a sociedade civil e outros interessados

235. A gestão democrática do ensino público é um princípio anunciado tanto pela Constituição (art. 206, VI) quanto pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (art. 3º, VIII), segundo o qual os sistemas de ensino devem prever espaços para integração da sociedade em seus processos deliberativos. Este princípio tem incidência ainda mais clara quando se trata da participação ativa da comunidade e dos profissionais da educação nas decisões que são tomadas no âmbito dos estabelecimentos escolares.

236. No contexto do enfrentamento da pandemia e de seus variados efeitos – como o risco de exclusão escolar – observa-se a necessidade ainda mais acentuada do trabalho colaborativo envolvendo todos os atores do sistema educacional.

237. A interconexão entre os atores públicos e privados para que sejam atingidos os objetivos educacionais tornou-se ainda mais evidente, a exemplo da grande mobilização das redes de ensino e dos estabelecimentos escolares para apoiar o trabalho diuturno de acompanhamento do ensino remoto que atualmente está sendo protagonizado tanto por parte dos professores quanto pelos pais e responsáveis.



238. Por essas razões, a UNESCO sustenta que o planejamento para a retomada das atividades escolares presenciais exige esforço adicional das redes de ensino, pois “as autoridades educacionais devem fortalecer os mecanismos de comunicação e coordenação que promovem o diálogo local e o envolvimento com comunidades, pais e crianças no que diz respeito a questões educacionais (2020, p. 3)”.

239. Quanto a esse tema, este é o retrato dos 44 municípios que estão em fase de elaboração dos planejamentos ou com os planejamentos concluídos:

Tabela n. 12

Questão 3.4. A atividade de planejamento para retorno ao ensino presencial conta com a participação de outros entes públicos ou representantes da sociedade civil sediados no município?	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Não há participação de atores externos ao poder executivo	2	5%
b. Câmara de Vereadores	12	27%
c. Promotoria de Justiça	17	39%
d. Conselho Municipal de Educação	33	75%
e. Sindicatos dos professores e/ou demais profissionais da educação	19	43%
f. Representantes de pais e responsáveis	24	55%
g. Representantes de alunos	10	23%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

240. Note-se que eventual déficit de participação social não implica, por si só, na conclusão de que o planejamento das redes está insatisfatório ou inadequado.

241. A investigação acerca do nível de participação social e/ou de outros atores estratégicos na atividade de planejamento tem mais o propósito de evidenciar e estimular as secretarias de educação a se aproximarem da rede de atores que igualmente participam do processo educacional. Como efeito, espera-se que o planejamento venha a se aproximar ao máximo da realidade, ao ser apreendida pelo **somatório de perspectivas** dos atores locais, o que leva à formação de um diagnóstico de maior qualidade.

242. Ademais, a ampliação da participação de outros atores públicos e privados do setor educacional aumenta a possibilidade de o planejamento refletir os interesses sociais, além de serem ampliadas as chances de sucesso na execução do planejamento quando e se os atores responsáveis pela sua **implementação** são integrados ao processo, como é o caso dos professores e demais profissionais da educação.



243. Outros atores estratégicos relevantes no contexto local também podem ser agregados no processo deliberativo sobre a reabertura das escolas, por sua capacidade para fornecer informações úteis para subsidiar a tomada de decisão pelas redes de ensino e de propiciar ambiente de segurança e certeza jurídica desejável em tempos de crise. Pode-se mencionar a integração dos conselhos de educação, da câmara de vereadores, de promotorias de justiça e de representações sindicais.

244. Em complemento, destaca-se a realização de pesquisas de opinião como um mecanismo efetivo para acessar a visão geral da comunidade em geral sobre a aderência às decisões tomadas pela administração pública, para orientar a sua avaliação sobre os riscos inerentes a suas decisões e para pautar o processo de comunicação com a sociedade. Em reforço, a UNESCO (2020, p. 2) destaca as seguintes potencialidades:

As decisões sobre a reabertura exigirão que os países reúnam rapidamente informações estratégicas sobre como escolas, professores, estudantes e comunidades estão lidando com o fechamento e com a pandemia. Pesquisas de resposta rápida realizadas com escolas e líderes locais, professores, estudantes e pais podem ajudar a fornecer essas informações. Os tomadores de decisão devem então avaliar como a aprendizagem e o bem-estar podem ser mais bem apoiados em cada contexto, com atenção especial aos benefícios do ensino em sala de aula em comparação com ensino a distância, considerando os fatores de risco que advêm da reabertura das escolas e observando as evidências inconclusivas sobre os riscos de infecção relacionados à frequência escolar.

245. No que diz respeito aos 44 municípios que estão em fase de elaboração dos planejamentos ou com os planejamentos concluídos, quanto à hipótese de reabertura das escolas no exercício de 2020, percebe-se que índice significativo de sistemas de ensino já tem centrado a atenção na coleta de opiniões dos professores e demais profissionais da educação e dos pais e responsáveis, conforme tabela abaixo:

**Tabela n. 13**

<b>Questão 3.8. Quais grupos de interesse foram consultados pela secretaria de educação, mediante pesquisa estruturada de opinião, para avaliação da aderência à hipótese de retorno ao ensino presencial ainda no exercício de 2020?</b>	<b>Quantidade de municípios</b>	<b>Percentual de municípios</b>
a. Não realizou pesquisa estruturada de opinião	12	27%
b. Professores e demais profissionais da educação	26	59%
c. Pais e responsáveis	29	66%
d. Alunos	7	16%

**Fonte:** PT. 02 (CECEX-9)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



246. Embora exista uma grande margem para a melhoria da participação social, a natureza inerentemente flexível dos planejamentos, bem como o caráter contínuo e de permanência que caracteriza o ambiente dialógico permite que as lacunas de participação sejam supridas com mecanismos para **validação das decisões preliminarmente adotadas**, seja mediante processo formal ou por pesquisa de opinião.

247. Dessa maneira, por se tratar de mecanismo para assegurar a legitimidade e a adequação das decisões da administração pública, como proposta de encaminhamento, propõe-se que seja **recomendado aos secretários municipais de educação que envidem esforços** para: a) **integrar** a seus processos de planejamento órgãos e entidades públicas e privadas, bem como da sociedade civil, constituindo ambientes que propiciem o diálogo permanente e contínuo, sob formato de comissões, de comitês ou de grupos de trabalho; b) alternativamente, na hipótese de terem concluído a atividade de planejamento, suprir eventuais lacunas de participação por procedimentos para **validar** os planejamentos, seja mediante consulta formal ou pesquisa de opinião.

#### 3.3.4. Estrutura de governança para subsidiar o processo de tomada de decisão

248. Os desafios e entraves impostos por crises emergenciais à administração pública demandam dos seus gestores habilidade para desenvolver estratégias que permitam subsidiar a tomada de decisões mais conscientes e respaldadas em critérios seguros para toda a comunidade. Nesse contexto, a construção de um ambiente de diálogo, do qual participem organizações públicas e privadas relacionadas à área da educação, vem sendo estratégia adotada por muitas secretarias municipais e estaduais de educação do País para auxiliar esse processo de retomada das atividades presenciais nas escolas da rede pública de ensino.

249. Apesar de não se tratar de estratégia de atuação obrigatória por parte dos gestores, para o Todos Pela Educação, essa intensa agenda de articulação no âmbito local é imprescindível para a construção de um plano de retomada mais abrangente e capaz de assegurar resposta efetiva em escala (2020).

250. A título exemplificativo, esse movimento de coordenação, tratado pela literatura como “forma de aumentar a eficiência dos governos e a coerência das políticas públicas (SOUZA, 2018, p.56)”, pode ser visto no estado do Ceará, cuja Seduc constituiu o denominado ‘Comitê Consultivo Estadual’, representado por 16 (dezesesseis) entidades e órgãos, a fim de “fortalecer o diálogo sobre as estratégias necessárias que comporão o



Plano de Retomada das Atividades Presenciais e promover o acompanhamento das ações adotadas durante o retorno às aulas presenciais”.

251. O município de Porto Velho/RO<sup>9</sup> igualmente criou grupo de trabalho, denominado ‘Comitê Gestor’, com o intuito de planejar as atividades escolares, levando em conta medidas sanitárias e pedagógicas, composto por representantes do Conselho Municipal de Educação, Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Rondônia (Sintero), Sindicato dos Professores e Professoras de Rondônia (Sinprof), Secretaria Municipal de Saúde (Semusa) e a Comissão de Educação da Câmara de Vereadores, além do Ministério Público de Rondônia.

252. Quanto aos 44 municípios rondonienses em elaboração dos planejamentos ou com os planejamentos concluídos, nota-se que um percentual significativo deles (**68%**) **declarou** já ter constituído grupo de trabalho para o planejamento de retomada do ensino presencial, com a participação ampla de atores públicos e privados relacionados à educação, enquanto **30%** deles declararam a intenção de criá-lo, conforme tabela abaixo:

Tabela n. 14

Questão 3.5. Foi criado grupo de trabalho para o planejamento de retorno ao ensino presencial, com participação ampla de atores públicos e privados relacionados à educação?	Quantidade de municípios	Percentual de municípios
a. Sim, e as reuniões já estão ocorrendo;	21	48%
b. Sim, mas as reuniões ainda não estão ocorrendo;	9	20%
c. Não, mas há intenção de criação;	13	30%
d. Não há intenção de instituir grupo de trabalho.	1	2%

Fonte: PT. 02 (CECEX-9)

253. De modo geral, as informações colhidas sugerem que os municípios rondonienses têm a percepção dos benefícios que a constituição de um ambiente de diálogo, do qual participem atores públicos e privados relacionados à educação, pode trazer tanto para a construção de estratégias que irão compor seus planos de retomada às aulas presenciais, quanto para o acompanhamento das ações planejadas, subsidiando, assim, os seus processos de tomada de decisão.

254. **Diante do exposto, propõe-se recomendar aos secretários municipais de educação que envidem esforços para** constituir um grupo de trabalho (comitê gestor), do qual participem atores públicos e privados relacionados à educação, para planejar e

<sup>9</sup> Disponível em <<https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2020/07/29/comite-de-planejamento-para-volta-as-aulas-presenciais-e-criado-em-porto-velho.ghtml>>. Acesso em 01/09/2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



acompanhar as ações necessárias ao retorno às atividades presenciais, com reuniões realizadas em periodicidades que permitam uma atualização permanente do contexto educacional local e alinhamento do diálogo na tomada de decisões assertivas e céleres, moldadas aos desafios específicos e próprios da sua rede municipal.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

255. O retorno às atividades presenciais nas redes de ensino tende a ser grande obstáculo a ser superado pelos gestores e demais envolvidos no processo educacional nesse período tão peculiar vivenciado.

256. A preocupação dos diversos agentes e órgãos voltados para a temática educacional é presente nos encontros, debates, seminários, artigos publicados, dentre outros meios, que demonstram claramente os desafios a serem enfrentados e as possíveis soluções para superá-los com o mínimo de impactos para os alunos, bem como para toda a comunidade escolar.

257. Pensando que esse retorno deve ser programado com observância àquilo que se encontra presente nos referenciais adotados para construção desse trabalho, a Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas (CECEX-9), por meio da Secretaria-Geral de Controle Externo (SGCE), propôs a realização desse levantamento, com o fim de conhecer os planejamentos de retorno às atividades presenciais nas redes de ensino e ao final atuar efetivamente nos gargalos identificados, para, a partir dele, melhor selecionar suas fiscalizações.

258. Ao longo desta peça técnica, que consolida todas as informações obtidas e já tratadas de acordo com as técnicas da ação de fiscalização, a equipe buscou evidenciar a importância de serem enfatizados nos planejamentos os itens mínimos selecionados para aferição por meio da matriz de verificação (PT. 03) elaborada para o trabalho.

259. Além disso, aspectos relacionados ao planejamento de forma ampla, como as ações para integração vertical, horizontal e com a sociedade e, ainda, as dificuldades e carências enfrentadas pelos municípios, foram temas tratados por meio de questionário eletrônico (PT. 02) direcionado aos gestores das secretarias de educação municipais.

260. Como resultado dessa abordagem, consolidam-se as seguintes informações:

**I – Quanto ao questionário (PT. 02) respondido pelos gestores das secretarias municipais de educação dos 52 municípios do estado de Rondônia:**



a) Existem secretarias que ainda estão na fase inicial de construção do planejamento para o retorno às atividades presenciais, sendo que 8 (oito) das 52 (cinquenta e duas) secretarias municipais não possuem planejamento elaborado e/ou em elaboração, fato preocupante e que demanda atenção dos atores públicos e privados que atuam no ambiente da educação, sendo vislumbrada margem para que os interessados em geral ofereçam apoio, dentre eles a SEDUC-RO, Conselho Estadual de Educação e os Conselhos Municipais de Educação;

b) Alguns gestores da educação municipal, apesar de informarem que tinham planejamento elaborado e/ou em elaboração (44 redes), não encaminharam os referidos planos para aferição e contraste com a matriz de verificação (PT. 03), aplicada pela equipe de auditoria, fato que ensejou a conferência total de 36 (trinta e seis) planejamentos aptos à aplicação da sobredita matriz;

c) No que concerne aos resultados obtidos com as questões relacionadas à integração entre os atores da política educacional (item 3.3 desta peça técnica), foi possível aferir que existe boa articulação entre as secretarias municipais, principalmente entre as secretarias de saúde com a de educação, todavia, há margem para melhoria da relação horizontal (item 3.3.2) e com a sociedade civil (item 3.2.2), sugerindo-se o modelo de constituição de comitê de governança (item 3.3.4), visto que atores importantes para elaboração de planejamento sólido, ao que se percebeu, estão participando timidamente ou mesmo sem qualquer participação nas estratégias de retorno às atividades escolares;

d) Vale esclarecer ainda, em relação a integração vertical (item 3.3.1), que foi possível identificar oportunidade de atuação mais incisiva da SEDUC-RO (**sugerindo-se uma avaliação quanto à abordagem dos temas indicados na Tabela n. 10**), uma vez que foi alto percentual dos municípios respondentes (**52%**) informou ter dificuldades em razão da falta de diretrizes gerais sobre como devem atuar (item 3.1.2);

**II – Em relação aos 44 (quarenta e quatro) gestores que responderam que já possuíam planejamento para retorno presencial das atividades finalizado e/ou em fase de finalização, e aos 36 (trinta e seis) planos de retorno efetivamente analisados a partir da matriz de verificação, conclui-se que:**

a) Quanto à **segurança sanitária** (item 3.2.2 do relatório técnico), a presença dos itens contidos na matriz de verificação em contraste com os planejamentos encaminhados, obteve resultado de aderência total no percentual de (**93%**), o que demonstra uma preocupação geral com o estabelecimento de diretrizes mínimas, cujo conteúdo, em termos de adequação, não foi objeto de análise. A aderência não dispensa, portanto, a atenção das redes municipais ao completo atendimentos das orientações



contidas nos atos normativos editados, a exemplo das Notas Técnicas n. 52 e 53/2020 da AGEVISA, eis que o rol de itens verificados com a matriz (PT. 03) não é exaustivo;

**b)** Quanto aos **aspectos pedagógicos** (item 3.2.3), foi possível identificar fortes evidências que demonstram que as redes têm conferido alguma importância em seus planos à atuação quanto ao processo de ensino e de aprendizagem, dado o percentual considerável (**63%**) de aderência às estratégias presentes nos itens da matriz. No futuro, será imprescindível a atuação *pari passu* dos órgãos de controle, objetivando auxiliar as redes na implementação do mínimo exigido para o processo de ensino e aprendizagem, conforme orientações da BNCC e do Projeto Pedagógico existente;

**c)** Em relação aos **aspectos orçamentários e administrativos** (item 3.2.4) evidenciou-se claramente a inexistência, quase total (**95% dos municípios**), de elementos indicativos de planejamento orçamentário para atendimento das demandas planejadas pelas redes. Portanto, será imprescindível a atuação orientativa dos órgãos de controle quanto a devida adoção dos critérios definidos na legislação vigente à época em seus planejamentos, mesmo que de maneira sucinta;

**d)** No que concerne à **gestão de pessoas e aspectos socioemocionais**, restou claro que os planejamentos demandam a observância aos documentos orientativos e demais referências literárias que englobem o tema, eis que foi de **69%** o percentual de aderência os itens mínimos previstos na matriz de verificação em relação aos documentos apresentados pelos gestores. Certo é que os aspectos emocionais são indispensáveis de serem tratados com a atenção devida pelas redes quando do retorno presencial, pois os impactos oriundos desse período de suspensão das atividades presenciais ainda sequer são conhecidos em sua totalidade;

**e)** Por fim, e ainda em relação aos itens da matriz de verificação, foram consolidadas no item 3.2.6 (**Combate à exclusão escolar**), as diretrizes identificadas em relação à **busca ativa**, bem como os gargalos existentes quanto a mitigação da evasão e abandono escolares quando do período de retorno às atividades presenciais. Será de suma importância a adoção de ações específicas e tendentes a mitigar a exclusão escolar, eis que, ao que se percebe, as secretarias ainda não estão totalmente preparadas para enfrentar essas dificuldades, conforme demonstrou-se a média de atendimento aos itens presentes na matriz de verificação (**59%**) de aderência;

**III – Em relação aos 8 (oito) gestores que informaram não possuir planejamento para retorno às atividades presenciais:**



a) Devem receber acompanhamento efetivo quanto à elaboração de seus planejamentos, eis que existem grandes riscos de que esses municípios não estejam preparados para retomar as atividades presenciais quando houver a autorização;

b) Além disso, entende-se que o **mapeamento das boas práticas** (PT. 09), identificadas quando das análises dos planejamentos apresentados pelas 36 (trinta e seis) redes que estavam com documentos aptos, poderá servir de orientação àquelas demais secretarias que enfrentam dificuldades em algumas dimensões, bem como aos 8 (oito) municípios que não trouxeram seus planejamentos, sendo indicativo deste relatório técnico o compartilhamento dessas boas práticas entre as redes;

**IV – Por fim, a partir da matriz de verificação, foi possível consolidar no percentual de 68% a média geral de aderência dos 36 (trinta e seis) planejamentos aferidos em relação aos itens da referida matriz, demonstrando que a maior parte dos planejamentos demonstra preocupação, a partir da previsão de estratégias mínimas, para suprir as demandas indispensáveis quando do retorno às atividades presenciais.**

261. Considerando os dados expostos, identifica-se a possibilidades de atuação dos órgãos de controle, precipuamente o TCE-RO, por meio de **ações colaborativas e de apoio** quanto às **orientações necessárias** aos gestores no momento da implementação das ações planejadas, bem como de **auxílio às secretarias que não possuem planos elaborados**, inclusive, com a apresentação de **boas práticas identificadas** (PT. 09) durante o trabalho e que podem ser compartilhadas entre as secretarias municipais de educação.

262. Como **perspectiva externa** da presente ação de levantamento, em que pese o objetivo precípuo seja de conhecer o objeto de controle e, tão somente em momento posterior atuar em ações fiscalizatórias específicas, considerando a grande relevância dos dados levantados ao longo das análises procedidas, entende-se que **é possível desde já sugerir encaminhamentos a serem considerados pelos gestores das redes de ensino e demais envolvidos**, sendo recomendações de natureza contributiva e que visam à **melhoria da gestão na construção e aperfeiçoamento dos planejamentos** para o retorno às atividades presenciais, mitigando os eventuais gargalos existentes.

263. Nesse raciocínio, entendeu-se ser de fundamental importância o **apoio interinstitucional** da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC na formulação das **diretrizes gerais que sirvam de orientação às redes municipais**, visto que em muitas cidades não há possibilidade de retorno individualizado sem o compartilhamento com o estado, carecendo de articulação com o referido órgão de educação estadual para que seja possível retomar as atividades.



264. Com essas premissas principais, será possível construir planejamentos de retorno condizentes com a realidade local de cada município e, ainda, exequíveis, visto que a importância de ações que possam surtir os efeitos esperados é primordial para o mínimo de impactos possíveis na retomada das aulas presenciais.

265. Por derradeiro, destaca-se, que os critérios de riscos levantados, bem como as possibilidades de atuação da equipe de auditoria, por meio de ações específicas de controle externo, estão presentes no Anexo Único desse relatório e servirão para a análise e definição dos trabalhos que eventualmente possam vir a serem realizados, de acordo com a capacidade técnica e de recursos humanos desse órgão de controle externo e de seus órgãos parceiros na fiscalização.

## 5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

266. Considerando que os dados e as informações apresentados nesse relatório devem receber atenção imediata da administração pública e, ainda, a perspectiva de que essa ação de controle pode contribuir com o diálogo público sobre a retomada das atividades escolares presenciais, submete-se à deliberação do Relator, e. Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, as seguintes propostas de encaminhamento:

### Secretaria Estadual de Educação

**1. RECOMENDAR** ao Secretário de Estado da Educação de Rondônia, ou a quem lhe substitua legalmente, que adote as seguintes providências:

**1.1. DAR CONTINUIDADE** a suas ações para **FORTALECER O REGIME DE COLABORAÇÃO** entre as redes de ensino no território rondoniense em relação ao tema da retomada das atividades escolares presenciais, **ANALISANDO A VIABILIDADE** de as suas atividades de coordenação priorizarem ações ligadas **(i)** à ampliação da integração com os municípios, sobretudo mediante fixação de diretrizes gerais sobre temas de comum interesse; **(ii)** à compatibilização do calendário escolar; **(iii)** à assistência técnica e financeira quanto ao transporte escolar, às adequações de infraestrutura das escolas, aos processos licitatórios para compras, ao atendimento psicológico da comunidade escolar, ao desenvolvimento e ao compartilhamento de plataformas digitais de ensino e à capacitação dos profissionais da educação, sobretudo quanto ao manuseio de mídias e ferramentas digitais, **conforme itens 3.1.3 e 3.3.1 desse relatório;**

**1.2. CONSTITUIR e MANTER base de dados, centralizada,** com registro da **quantidade de alunos** que participam das atividades de ensino remoto e dos seus



**resultados de aprendizagem**, de acordo com as peculiaridades de cada etapa de ensino e de cada estratégia de aprendizagem adotada, utilizando essas informações para **(i)** constante avaliação e correção de suas ações durante a pandemia e **(ii)** o planejamento das ações de curto, médio e longo prazo para recuperar a trajetória de aprendizado de cada aluno no período pós-pandemia, **conforme item 3.2.3.1, letra 'a', desse relatório;**

1.3. **ANALISAR** a viabilidade de **ampliar as estratégias de aprendizagem remota** que prevejam a transmissão *online* de aulas e/ou conteúdos digitais, adaptadas de acordo com a etapa de ensino, com o fornecimento a estudantes e a professores de capacitação, de estrutura de equipamentos e de acesso à *internet* e outros recursos tecnológicos digitais necessários; e, se e quando optar por metodologias que exijam o cadastro e o armazenamento dos dados pessoais de professores, estudantes e pais ou responsáveis, **ADOTANDO** providências para **garantir que os dados sejam usados apenas para fins educacionais**, orientando pais e responsáveis para que acompanhem o acesso dos alunos, **conforme item 3.2.3.1, letra 'b', desse relatório;**

#### Conselho Estadual de Educação de Rondônia

2. **RECOMENDAR** ao Presidente do Conselho Estadual de Educação de Rondônia (CEE-RO) que adote medidas tendentes a auxiliar as redes no retorno das atividades presenciais, por meio de ações para ampliar a divulgação de suas orientações, dentre elas a **Resolução n. 1.261/2020-CEE, de 14/9/2020**, que estabeleceu as normas orientadoras para o retorno presencial, **conforme item 3.1.2 desse relatório.**

#### Prefeituras e Secretarias Municipais de Educação

3. **RECOMENDAR** aos **Chefes do Poder Executivo Municipais** dos 52 (cinquenta e dois) municípios do estado de Rondônia, ou quem lhes substitua legalmente, bem como aos respectivos **Secretários Municipais de Educação**, que adotem as seguintes medidas:

3.1. **INTEGRAR** a seus processos de planejamento **órgãos e entidades públicas e privadas, bem como da sociedade civil**, constituindo ambientes que propiciem o diálogo permanente e contínuo, sob os formatos de **comissões, comitês ou grupos de trabalho interinstitucionais e intersetoriais** (no mínimo, com as secretarias municipais da saúde e de assistência social), com a missão de deliberar sobre as ações necessárias à construção do planejamento de retorno às atividades presenciais das escolas da rede municipal, com reuniões periódicas, permitindo a coleta de subsídios para tomadas de



decisão orientadas pelos contextos locais; **ALTERNATIVAMENTE**, na hipótese de já terem concluído a sua atividade de planejamento, **SUPRIR** as eventuais lacunas de participação por procedimentos para **validar** os planejamentos, seja mediante consulta formal ou por pesquisa de opinião, **conforme itens 3.3.2, 3.3.3 e 3.3.4 desse relatório;**

3.2. **ORIENTAR** os responsáveis pela elaboração do plano de retomada às aulas presenciais das redes municipais que observem os **referenciais** amplamente disponibilizados por instituições públicas e privadas, de âmbito regional, nacional e internacional – sem, contudo, descuidar das adaptações necessárias ao contexto local – sobretudo as orientações contidas nas **Notas Técnicas n. 52 e 53/2020**, ambas da Agência Estadual de Vigilância em Saúde (AGEVISA), bem como na **Recomendação Conjunta n. 001/2020/MP/MPC-Educação**, além das propostas trazidas nos documentos publicados pela **Fiocruz** (Manual sobre Biossegurança da Fiocruz para reabertura das escolas no contexto da COVID-19 e Contribuição para o retorno às atividades escolares presenciais no contexto da pandemia COVID-19), **conforme itens 3.1.4, 3.2.2 e 3.2.5 desse relatório;**

3.3. **IMPLEMENTAR** pesquisas tendentes à obtenção dos **dados de saúde** de todos aqueles atores envolvidos no processo educacional, dentro do menor espaço de tempo possível, visto que o levantamento daquelas pessoas que fazem parte do grupo de risco e possuem comorbidades é critério indispensável quando da efetiva possibilidade de retomada presencial das atividades e deve ocorrer previamente ao retorno presencial, **conforme item 3.2.1 desse relatório;**

3.4. **CONSTITUIR** e **MANTER base de dados**, centralizada, com registro da **quantidade de alunos** que participam das atividades de ensino remoto e dos seus **resultados de aprendizagem, de acordo com as peculiaridades de cada etapa de ensino e de cada estratégia de aprendizagem adotada**, utilizando essas informações para **(i)** constante avaliação e correção de suas ações durante a pandemia e **(ii)** o planejamento das ações de curto, médio e longo prazo para recuperar a trajetória de aprendizado de cada aluno no período pós-pandemia, **conforme item 3.2.3.1, letra 'a', desse relatório;**

3.5. **ANALISAR** a viabilidade de **ampliar a adoção de estratégias de aprendizagem remota que prevejam a transmissão online de aulas e/ou conteúdos digitais, adaptadas de acordo com a etapa de ensino**, com o fornecimento a estudantes e a professores de capacitação, de estrutura de equipamentos e de acesso à *internet* e outros recursos tecnológicos digitais necessários; e, se e quando optar por metodologias que exijam o cadastro e o armazenamento dos dados pessoais de professores, estudantes e pais ou responsáveis, **ADOTAR providências para garantir que os dados sejam usados apenas para fins educacionais, prestando orientação a pais e/ou responsáveis para que acompanhem o acesso dos alunos, conforme item 3.2.3.1, letra 'b', desse relatório;**



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



3.6. **INSERIR** em seus planejamentos os dados mínimos relacionados à programação administrativa e orçamentária e recursos necessários à implementação das ações desencadeadas e essenciais ao retorno às atividades presenciais, observando o teor da **Nota Técnica n. 2 do GAEPE/RO**, considerando ser de fundamental importância para a exequibilidade dos planejamentos, **consoante item 3.2.4 desse relatório;**

3.7. **AVALIAR** a possibilidade de implementação das seguintes ações: **(i)** para fins de apoio para o enfrentamento da exclusão escolar, o fortalecimento da intersetorialidade entre as políticas e os serviços públicos, a promoção da atuação comunitária e familiar, bem como o fomento ao regime de colaboração entre os entes federados, considerem aderir à Busca Ativa Escolar (Unicef) e, sendo o caso, disponham de todos os meios necessários para a sua efetiva implementação; **(ii)** no planejamento de suas ações de enfrentamento à exclusão, ao abandono e à evasão escolar, considerem as práticas indicadas pelo Unicef no 'Guia Busca Ativa Escolar em crises e emergências'; **(iii)** para a identificação de demanda por inclusão nas escolas oriundas da exclusão, do abandono e/ou da evasão escolar, considerem adotar estratégias que contemplem ações intersetoriais, com atenção especial às crianças em risco de trabalho infantil e/ou em situação de abusos e/ou violência doméstica; **(iv)** para potencializar os resultados de sua estratégia de enfrentamento à exclusão escolar, promovam a integração entre os bancos de dados da Educação, da Saúde e da Assistência Social; **(v)** para viabilizar o controle social, documentem e publiquem em seus espaços eletrônicos informações acerca dos mecanismos de busca ativa adotados, conforme **item 3.2.6 desse relatório;**

#### Secretaria-Geral de Controle Externo

4. **RECOMENDAR** à Secretaria-Geral de Controle Externo que efetue (i) a seleção dos objetos de controle; (ii) a definição dos procedimentos da etapa futura da presente fiscalização, contemplando estratégias para monitorar as recomendações ora propostas; e (iii) o dimensionamento de ações de caráter pedagógico ligadas à divulgação dos dados e informações levantados – assim estabelecendo, portanto, ações necessárias para mitigar ou eliminar os **riscos identificados nesse relatório e no Anexo Único;**

#### Ciência aos interessados

5. **DAR CIÊNCIA** aos seguintes interessados: (i) Presidente da União dos Dirigentes Municipais de Educação em Rondônia – UNDIME-RO; (ii) Presidente do Conselho Estadual de Educação de Rondônia – CEE-RO; (iii) Presidente da União dos Conselhos Municipais de Educação em Rondônia – UNCME-RO; (iv) Chefes do Poder



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



Executivo estadual e dos 52 municípios do estado de Rondônia; (v) Ministério Público Estadual; (vi) Ministério Público de Contas; (vii) Secretário Estadual de Educação do estado de Rondônia; (viii) Secretários de educação dos 52 municípios do estado de Rondônia; (ix) Presidente da Associação dos municípios do estado de Rondônia – AROM.

### Arquivamento

6. **ARQUIVAR** os autos, após os trâmites legais, **visto que as ações fiscalizatórias vindouras, bem como possível monitoramento das recomendações aqui efetivadas, serão tratadas em autos específicos**, de acordo com a natureza da ação de controle externo a ser deflagrada.

Porto Velho/RO, 25 de setembro de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

**FRANCISCO VAGNER DE LIMA HONORATO**  
Auditor de Controle Externo – Mat. 538  
Coordenador

*(assinado eletronicamente)*

**ADRISSA MAIA CAMPELO**  
Auditora de Controle Externo – Mat. 495  
Membro

*(assinado eletronicamente)*

**RENATA MARQUES FERREIRA**  
Auditora de Controle Externo – Mat. 500  
Membro

Supervisão:

*(assinado eletronicamente)*

**BRUNO BOTELHO PIANA**  
Coordenador da CECEX-9 – Mat. 501



## 6. REFERÊNCIAS

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. Nota Técnica-GIMS-GGTES-ANVISA n. 07-2020, de 08/05/2020. 2020a. Disponível em: <<https://www20.anvisa.gov.br>>. Acesso em 10/09/2020.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Pesquisa e Geografia (IBGE). Cidades e Estados. Rondônia. População estimada em 2020. 2020b. Disponível em <<https://www.cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 25/09/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria n. 343/20, de 17/3/2020, e Portaria n. 572, de 01/07/2020. 2020c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Portaria/PRT/Portaria%20n%C2%BA%20343-20-mec.htm)>. Acesso em 16/09/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Parecer n. 05/2020, de 28/4/2020. 2020d. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category\\_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145011-pcp005-20&category_slug=marco-2020-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 08/09/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação Parecer n. 11/2020, de 7/7/2020. 2020e. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category\\_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=148391-pcp011-20&category_slug=julho-2020-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em 08/09/2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo Escolar 2019. Página atualizada em 01/06/2020. 2020f. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/censo-escolar>>. Acesso em 22/09/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Como se proteger do Coronavírus. 2020g. Disponível em <<https://coronavirus.saude.gov.br/sobre-a-doenca#como-se-proteger>>. Acesso em 06/09/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. 2020h. Ministério da Saúde declara transmissão comunitária nacional. 20/03/2020. Disponível em: <<https://www.saude.gov.br/>>. Acesso em 20/08/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ); Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio. Manual sobre biossegurança para reabertura de escolas no contexto da COVID-19. Rio de Janeiro: 2020. 2020i. Disponível em: <[https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/manual\\_reabertura.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/manual_reabertura.pdf)>. Acesso em 05/09/2020.

BRASIL. Ministério da Saúde. Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Contribuição para o retorno às atividades escolares presenciais no contexto da pandemia COVID-19. 2020.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



2020j. Disponível em: [https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/contribuicoes\\_para\\_o\\_retorno\\_escolar\\_-\\_08.09\\_4\\_1.pdf](https://portal.fiocruz.br/sites/portal.fiocruz.br/files/documentos/contribuicoes_para_o_retorno_escolar_-_08.09_4_1.pdf). Acesso em 16/09/2020.

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25/09/2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm). Acesso em: 16/09/2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 13.979/2020. 2020k. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L13979.htm). Acesso em: 15/09/2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 14.040/2020, de 18/08/2020. 2020l. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14040.htm). Acesso em: 11/09/2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO; CEDECA CEARÁ; GRUPO DE PESQUISA DIREITO À EDUCAÇÃO, POLÍTICAS EDUCACIONAIS E ESCOLA; REDE ESCOLA PÚBLICA E UNIVERSIDADE. Recomendações para a disponibilização e a coleta de dados sobre as ações das redes de ensino relacionadas às atividades educacionais durante a pandemia da COVID-19 [Nota Técnica]. São Paulo / Fortaleza: CNDE / CEDECA-CE / DIEPEE-UFABC / REPU, 2020. Disponível em <https://campanha.org.br>. Acesso em 05/09/2020.

CEARÁ. Seduc reúne Comitê Consultivo Estadual para tratar do plano de retomada das atividades presenciais. Disponível em <https://www.ceara.gov.br/2020/06/24/seduc-reune-comite-consultivo-estadual-para-tratar-do-plano-de-retomada-das-atividades-presenciais/>. Acesso em 05/09/2020.

CIEB. Guia de Implementação de Estratégias de Aprendizagem Remota. Estratégias de Aprendizagem Remota. Disponível em <https://aprendizagem-remota.cieb.net.br/guia>. Acesso em 06/09/2020.

CONSED. Diretrizes para protocolo de retorno às aulas presenciais. 2020. Disponível em <http://www.consed.org.br/portal/noticia/consed-lanca-diretrizes-para-protocolos-de-retorno-as-aulas>. Acesso em 14/09/2020.

CUSTÓDIO, André Viana; SILVA, Cícero Ricardo Cavalcante. A Intersetorialidade nas Políticas Sociais Públicas. Disponível em <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14264> >. Acesso em 14/09/2020.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



FARENZENA, Nalú; MARCHAND, Patrícia Souza. Relações Intergovernamentais na Educação à Luz do Conceito de Regulação. Cadernos de Pesquisa, V. 43, n. 150, p. 788-811, set/dez. 2013.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. Como voltar às atividades na educação infantil? Recomendações aos municípios no planejamento para a retomada no contexto da pandemia de COVID-19. Julho/2020. Disponível em: <<https://pve.institutovotorantim.org.br/wp-content/uploads/como-retornar-atividades-educacao-infantil-pandemia-COVID-19-recomendacoes-municipios-1.pdf>>. Acesso em: 16/09/2020.

GAEPE-RO. Nota Técnica n. 01, de 30 de abril de 2020, do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação no estado de Rondônia (GAEPE/RO). Disponível em: <<https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/05/Nota-GAEPE-1.pdf>>. Acesso em: 16/09/2020.

GAEPE-RO. Nota Técnica n. 02, de 22 de junho de 2020, do Gabinete de Articulação para Enfrentamento da Pandemia na Educação no estado de Rondônia (GAEPE/RO). Disponível em: <[https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/07/SEI\\_TCERO-0214573-NOTA-T%C3%89CNICA-CONJUNTA.pdf](https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/07/SEI_TCERO-0214573-NOTA-T%C3%89CNICA-CONJUNTA.pdf)>. Acesso em: 22/09/2020.

GIACOBBO, Mauro. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. Revista do TCU, Brasília, DF, v. 28, n.74, p.73-108, out./dez. 1997. Disponível em: <<https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1003/1077>>. Acesso em: 16/09/2020.

IRB. CTE. Nota Técnica 03/2020. 2020a. Disponível em <<https://irbcontas.org.br>>. Acesso em 06/09/2020.

IRB. CTE. Nota Técnica 04/2020. 2020b. Disponível em <<https://irbcontas.org.br>>. Acesso em 06/09/2020.

LOTTA, Gabriela Spanghero; VAZ, José Carlos. Arranjos institucionais de políticas públicas: aprendizados a partir de casos de arranjos institucionais complexos no Brasil. Revista do Serviço Público, 66 (2), 171-194. Brasília: Enap, 2015.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA E MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Recomendação Conjunta n. 01/2020/MPC/MPRO-Educação, de 27/05/2020. Disponível em: <<https://tcero.tc.br/wp-content/uploads/2020/05/RecomendacaoConjunta-MPC-MP.pdf>>. Acesso em: 16/09/2020.

ONU. OMS: perguntas e respostas sobre o coronavírus. 27/01/2020. Disponível em <<https://news.un.org/pt/story/2020/01/1702002>>. Acesso em 06/09/2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. Secretaria Geral de Controle Externo. Orientação Normativa n. 006/2017-SGCE, de 6/7/2017, denominado “Padrões de Levantamento”.


**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



RONDÔNIA. Agência Estadual de Vigilância em Saúde. Nota Técnica n. 52, de 15/07/2020. 2020a. Disponível em: <<https://data.portal.sistemas.ro.gov.br/2020/07/Nota-T%C3%A9cnica-52.2020-AGEVISA-SCI-Creches.pdf>>. Acesso em 10/09/2020.

RONDÔNIA. Agência Estadual de Vigilância em Saúde. Nota Técnica n. 53, de 15/07/2020. 2020b. Disponível em: <<https://data.portal.sistemas.ro.gov.br/2020/07/Nota-T%C3%A9cnica-53.2020-AGEVISA-SCI-Comunidade-Escolar.pdf>>. Acesso em 10/09/2020.

RONDÔNIA. Governo do estado de Rondônia. Decreto n. 25.348, de 31/08/2020, que altera o Decreto n. 25.049, de 14/05/2020. 2020c. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br/publicacao/decreto-n-25-348-de-31-de-agosto-de-2020/>>. Acesso em: 16/09/2020.

RONDÔNIA. Governo do estado de Rondônia. Portaria Conjunta n. 21, de 15 de setembro de 2020. 2020d. Disponível em: <<http://www.rondonia.ro.gov.br/publicacao/portaria-conjunta-no-21-de-15-de-setembro-de-2020/>>. Acesso em: 16/09/2020.

RONDÔNIA. Secretaria Estadual de Educação. Conselho Estadual de Educação. Resolução n. 1.253, de 13/04/2020. 2020d. Disponível em: <[http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/RESOLUAO\\_1253\\_202015042020\(1\).pdf](http://www.seduc.ro.gov.br/cee/files/RESOLUAO_1253_202015042020(1).pdf)>. Acesso em 08/09/2020.

SOUZA, Celina. Coordenação de políticas públicas. Brasília: Enap, 2018. Disponível em <[https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro\\_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf](https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3329/1/Livro_Coordena%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf)>. Acesso em 10/09/2020.

Todos Pela Educação. Nota Técnica. O retorno às aulas presenciais no contexto da pandemia de COVID-19. Maio de 2020. Disponível em: <[https://www.todospelaeducacao.org.br/\\_uploads/\\_posts/433.pdf?1194110764](https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/433.pdf?1194110764)>. Acesso em 05/09/2020.

TORTELLO, Eliane Márcia Martins; COSTA, Renato Eliseu. Revista Internacional de Debates da Administração Pública. Osasco, SP, v.1, n.1, pp. 22-36, maio-ago. 2016. Disponível em <<https://periodicos.unifesp.br/index.php/RIDAP/article/download/1258/4319/>>. Acesso em 14/09/2020.

UNDIME. Subsídios para a elaboração de protocolos de retorno às aulas na perspectiva das redes municipais de educação. Brasília/DF. Junho de 2020. Disponível em <<https://undime.org.br/noticia/22-06-2020-17-54-undime-divulga-documento-com-subsidios-para-a-elaboracao-de-protocolos-de-retorno-as-aulas-presenciais>>. Acesso em 19/08/2020.

UNESCO; UNICEF; BANCO MUNDIAL; PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (WFP). Marco de ação e recomendações para a reabertura de escolas. Abril de 2020. Disponível em <[https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373348\\_por](https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373348_por)>. Acesso em 25/09/2020.

UNICEF. Busca ativa escolar em crises emergenciais. 2020. Disponível em: <<https://buscativaescolar.org.br/criseseemergencias>> Acesso em 09/09/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



**FISCALIZAÇÃO  
VOLTA ÀS AULAS**

# ANEXO ÚNICO

## ANÁLISE DE RISCOS

NÃO JULGADO





## **ANÁLISE DE RISCOS**

### **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

2. O presente documento, denominado Análise de Riscos, é parte integrante do relatório técnico de levantamento realizado pela Coordenadoria de Controle Externo de Políticas Públicas (CECEX-9) no período de 20 de julho a 30 de setembro de 2020, conforme Portaria n. 331, de 30 de julho de 2020, publicada no Diário Oficial eletrônico desse TCE-RO n. 2.162, de 30 de julho de 2020.

3. Seu objetivo precípua é identificar municípios e temas a serem fiscalizados pelo TCE-RO, no exercício regular do controle externo da educação no estado de Rondônia, levando-se em consideração, para tanto, o cenário crítico imposto pela pandemia da Covid-19, a partir da coleta e sistematização dos dados obtidos junto às secretarias municipais de educação rondonienses durante a etapa de execução dos trabalhos de levantamento, os quais indicam as áreas de maior risco para a consecução da educação no âmbito de Rondônia, e, por isso mesmo, merecem atenção e tratamento específico não só por parte da gestão pública, mas também do controle externo.

4. Antes, contudo, é de suma importância apresentar aspectos básicos sobre como será estruturada a presente análise de riscos, eis que este documento é de fundamental importância para a próxima etapa da “Fiscalização de Volta às Aulas”, porquanto subsidiará o planejamento das ações de controle externo que serão executadas pela CECEX-9 a fim de tratar tais riscos; ações estas a serem indicadas e planejadas em processos específicos, que tramitarão no âmbito desta Corte de Contas.

#### **1.1. Premissas do levantamento**

5. O objetivo geral do levantamento foi o de conhecer as condições enfrentadas e as respostas idealizadas pelas secretarias de educação para o enfrentamento da crise sanitária gerada pela pandemia de COVID-19, dando ênfase à análise das providências relativas ao planejamento de retorno das atividades escolares presenciais, com a perspectiva interna de orientar a seleção de objetos de futuras fiscalizações desta Corte de Contas, a partir da análise de risco; e, também, a partir da análise dos dados coletados, com a perspectiva externa de fornecer informações úteis ao aprimoramento das gestões públicas municipais e estadual, no tocante aos seus planejamentos para o retorno às atividades escolares presenciais.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



6. Buscou-se produzir um diagnóstico amplo acerca das ações para reorganização do serviço educacional no cenário pandêmico e pós-pandêmico, foram então priorizadas a coleta de dados e a produção de informações sobre os seguintes tópicos:

**a)** O estágio de elaboração dos planos de retorno das 52 secretarias de educação municipais e as condições gerais sobre o planejamento das que iniciaram a atividade, a fim de avaliar quantos e quais entes estão em omissão e, portanto, podem vir a receber acompanhamento mais próximo deste TCE-RO;

**b)** A existência de estratégias, mesmo que em previsões breves, mínimas, elucidando alguma preocupação das redes de ensino com o enfrentamento dos efeitos da pandemia no ambiente educacional, por critérios sanitários, pedagógicos, administrativos e orçamentários, socioemocionais e de combate à exclusão escolar. O objetivo é mapear as unidades jurisdicionadas que, mesmo tendo iniciado ou já concluído seus planejamentos, não dispõem de estratégias mínimas para enfrentar problemas centrais, bem como identificar quais eixos temáticos seriam mais deficitários. A partir do quadro identificado, será possível avaliar quais os objetos de fiscalizações mais indicados ao caso concreto do estado de Rondônia; e

**c)** As relações estabelecidas com o propósito de promover colaboração, cooperação e coordenação entre os atores públicos e privados que concorrem para a entrega dos resultados educacionais no âmbito do estado de Rondônia, com o objetivo de induzir à adoção de ações estruturantes que propiciem maior integração e, portanto, maior adequação e legitimidade da retomada das atividades escolares presenciais.

7. Importante destacar que, nesta etapa da ação de controle, os planos de retorno não foram avaliados em relação à adequação, à suficiência e à viabilidade das estratégias, relegando-se este exame para etapa futura da fiscalização, com fundamento nos riscos mapeados.

8. Desse modo, a partir dos dados e informações indicados, espera-se, para o momento, produzir esta análise de risco para seleção daqueles objetos de fiscalização que apresentaram maior fragilidade e que, por isso mesmo, merecem tratamento específico e mais aprofundado em sede de auditoria e/ou outra modalidade de ação de controle.



## 1.2. Conceitos básicos

9. Risco é definido como aquela “possibilidade de ocorrência de um evento que possa afetar o alcance dos objetivos” (COSO, 1992).

10. O risco pode ser classificado ainda como a possibilidade que o evento afete ‘negativamente’ o alcance dos objetivos pretendidos com a tarefa.

11. Sabe-se que o risco permeia qualquer trabalho e carece de atenção assim como as etapas de planejamento e execução de tarefas pela Administração Pública.

12. Nesse sentido, fica claro que “não considerar explicitamente os riscos na tomada de decisões pode acarretar o não alcance dos objetivos ou resultados que poderiam ser atingidos”<sup>1</sup>.

13. Com a intenção de identificar e mapear os principais riscos que demandam ações de controle externo, a partir dos planejamentos para o retorno as atividades presenciais das redes de ensino municipais do estado de Rondônia, o processo de levantamento gerou dados que serão apresentados para fundamentar os possíveis trabalhos supervenientes do controle externo na ação denominada “Fiscalização de volta às aulas”.

14. Portanto, a partir desse mapeamento será possível realizar ações de controle externo, dentro das competências dos órgãos de controle, para mitigar os efeitos negativos que possam vir a ocorrer futuramente.

## 1.3. Referenciais utilizados

15. Para estruturar a presente análise, a equipe buscou orientações em documentos relativos à gestão de riscos no âmbito das organizações públicas e privadas, sem deixar de lado a intenção precípua desse documento, que é a de identificar as oportunidades de atuação do controle externo para mitigar os efeitos negativos advindos dos planejamentos para volta às aulas presenciais nas redes de ensino dos municípios de Rondônia.

---

<sup>1</sup> TCU. **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. p. 14. Disponível em: ([https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_de_gestao_de_riscos.pdf)). Acesso em: 24/09/2020.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



16. Nesse sentido, houve a adaptação àquilo que se espera desse documento, utilizando-se as orientações contidas no Manual de Gestão de Riscos do TCU, principalmente no sentido de que “A gestão de riscos [...], tem como objetivo auxiliar a tomada de decisão, com vistas a prover razoável segurança no cumprimento da missão e no alcance dos objetivos institucionais”<sup>2</sup>.

## 2. ESTRUTURA DA ANÁLISE

17. A análise será estruturada a partir da **apresentação dos dados** obtidos em sede de levantamento, já classificados a partir dos riscos identificados (tabelas de 1 a 7), onde se fará constar (i.) a respectiva análise do risco, bem como os possíveis impactos que podem derivar deles, se não tratados; e (ii.) as oportunidades (risco positivo) mapeadas pela equipe de auditoria durante a execução deste levantamento.

18. Destaca-se que, para esta análise, o risco foi classificado em escala que vai do grau 1 ao grau 3, sendo que os referidos números indicam: **Grau 1 – Risco Baixo; Grau 2 – Risco Médio; Grau 3 – Risco Alto**, utilizando-se o referido critério de classificação para identificar o grau de importância para seleção futura da ação de controle externo a ser selecionada pela equipe de auditoria.

19. Ainda dentro das tabelas de riscos infra, a fim de melhor ilustrar, de forma mais ampla, a situação de cada município em relação aos demais, optou-se por também classificá-los por meio de cores, sendo que o **verde** indica **risco baixo**, o **amarelo** indica **risco médio**; e o **vermelho** indica **risco alto**.

20. A identificação dos riscos, por sua vez, seguirá os seguintes passos: **a)** identificação da atividade planejada pela secretaria de educação para retomada às aulas presenciais, expondo o objetivo/resultado pretendido com a referida tarefa; **b)** apresentação dos eventos que possam vir a ter impacto negativo no alcance daquilo que se pretende com a tarefa, fato que justifica a atenção para eventual atuação do controle externo; **c)** descrição acerca do impacto em caso de não ser mitigado o referido risco (grau de comprometimento no objetivo esperado com a ação).

## 3. APRESENTAÇÃO DOS DADOS

<sup>2</sup> TCU. **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. p. 14. Disponível em: [https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_de_gestao_de_riscos.pdf). Acesso em: 24/09/2020



### 3.1 Análise de risco relacionada aos planos de retorno às atividades escolares presenciais

21. Neste tópico, evidencia-se classificação de risco efetuada a partir dos dados colhidos acerca do estágio de elaboração dos planos de retorno das **52 (cinquenta e duas) secretarias** de educação municipais, bem como do tratamento preliminar dado aos documentos encaminhados pelas redes que informaram ter iniciado ou concluído seu planejamento de retomada, mas considerados insuficientes para serem submetidos à aplicação da matriz de verificação (PT. 03) por parte da equipe de auditores.

22. Assim, a partir da aplicação do questionário eletrônico (PT. 02), bem como da matriz de verificação (PT. 03), foi possível obter o resultado a seguir exposto, quanto a não apresentação do planejamento:

Tabela de riscos n. 1

Grau	Município	Plano finalizado	Plano em construção	Não apresentou
	Alvorada do Oeste		✓	
	Buritis		✓	
	Cabixi			✓
	Cacaulândia		✓	
	Cacoal		✓	
	Castanheiras			✓
	Chupinguaia			✓
	Cujubim		✓	
	Ji-Paraná		✓	
	Machadinho do Oeste		✓	
	Parecis			✓
	Pimenteiras do Oeste			✓
	Rolim de Moura			✓
	São Miguel do Guaporé			✓
	Teixeirópolis			✓



	Vilhena		v	
--	---------	--	---	--

Fontes: PTs. 02, 03 e 06

### 3.1.1 Possíveis impactos

23. Foi possível delinear ao longo do relatório do levantamento a importância de se ter um planejamento previamente construído para o retorno às atividades presenciais, sendo certo que os impactos provenientes da não existência de tal atividade são de **ALTO GRAU** de risco, dentre eles: **a)** impossibilidade de retorno quando autorizado, eis que existem decisões e normativos que vinculam o retorno à existência de planejamento; **b)** construção de planejamentos sem consideração das peculiaridades locais da região, eis que podem ser feitos sem o tempo necessário; **c)** ausência de estratégias consolidadas por não terem sido considerados os cenários possíveis, de maneira prévia, para o retorno quando autorizado.

### 3.2. Análise de risco relacionada às 6 (seis) dimensões objeto da matriz de verificação

24. Neste tópico, evidencia-se classificação de risco efetuada a partir da aferição do grau de compatibilidade/aderência dos planos de retomada dos **36 (trinta e seis) municípios** rondonienses, quanto às dimensões relacionadas a aspectos sanitários, pedagógicos, administrativos e orçamentários, socioemocionais e de combate à exclusão escolar, à matriz de verificação (PT. 03) aplicada pela equipe de auditores.

25. Com a exposição dos dados infra, buscou-se mapear as unidades jurisdicionadas que, mesmo tendo iniciado ou já concluído a elaboração dos seus planos de retorno às atividades escolares presenciais, não dispunham de estratégias mínimas para enfrentar temas centrais que envolvem essa retomada, bem como identificar os eixos temáticos mais críticos.

26. A partir do quadro identificado, será possível avaliar quais os objetos de fiscalização mais críticos ao caso concreto do estado de Rondônia. Para tanto, veremos, a seguir, o nível de aderência geral dos 36 (trinta e seis) municípios que tiveram seus planos de retorno submetidos à aferição da equipe de auditores a partir da aplicação da matriz de verificação (PT. 03):

#### Tabela de riscos n. 2



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



Grau	Município	Quantidade de itens aderentes	Percentual de aderência
	Espigão do Oeste	37	97,37%
	Seringueiras	35	92,11%
	Jaru	33	86,84%
	Nova Brasilândia do Oeste	33	86,84%
	Novo Horizonte do Oeste	32	84,21%
	Ariquemes	31	81,58%
	Governador Jorge Teixeira	31	81,58%
	Itapuã do Oeste	31	81,58%
	Ministro Andreazza	31	81,58%
	Alto Alegre dos Parecis	30	78,95%
	Cerejeiras	30	78,95%
	Guajará-Mirim	30	78,95%
	Porto Velho	30	78,95%
	Nova União	29	76,32%
	Ouro Preto do Oeste	29	76,32%
	Colorado do Oeste	28	73,68%
	Alta Floresta	28	73,68%
	Nova Mamoré	28	73,68%
	Corumbiara	26	68,42%
	Costa Marques	25	65,79%
	Presidente Médice	25	65,79%
	Pimenta Bueno	24	63,16%
	Theobroma	24	63,16%
	Vale do Paraíso	24	63,16%
	Monte Negro	22	57,89%
	Primavera de Rondônia	22	57,89%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	Santa Luzia do Oeste	22	57,89%
	Mirante da Serra	21	55,26%
	São Felipe do Oeste	21	55,26%
	Campo Novo de Rondônia	19	50,00%
	Candeias do Jamari	18	47,37%
	São Francisco do Guaporé	18	47,37%
	Alto Paraíso	17	44,74%
	Vale do Anari	15	39,47%
	Rio Crespo	14	36,84%
	Urupá	12	31,58%

Fontes: PTs. 03 e 06

27. A partir da tabela acima (n. 2), classificou-se o grau de importância atribuído a aderência daqueles itens em conformidade com a matriz de verificação (PT. 03), de acordo com os critérios já delineados durante o levantamento, atribui-se a classificação de **BAIXO RISCO (1)** para as secretarias que tiveram percentual de aderência igual ou acima de 80%; **MÉDIO RISCO (2)** para aquelas que obtiveram percentual igual ou superior a 60%; e, **ALTO RISCO (3)** para aquelas secretarias que tiveram a aderência abaixo de 60%, conforme classificação de cores na coluna “grau” da referida tabela de riscos n. 2.

28. Nas tabelas seguintes (3-7), serão apresentados os dados relativos ao nível de aderência **por dimensão** daqueles 36 (trinta e seis) municípios que tiveram seus planos submetidos ao contraste com a matriz (PT. 03):

**Tabela de riscos n. 3**

Grau	Município	Segurança Sanitária (média de aderência)
	Theobroma	66,67%
	Vale do Anari	66,67%
	Mirante da Serra	75,00%
	Nova União	75,00%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	São Francisco do Guaporé	75,00%
	Urupá	75,00%
	Candeias do Jamari	83,33%
	Pimenta Bueno	83,33%
	Rio Crespo	83,33%
	Vale do Paraíso	83,33%
	Alto Paraíso	91,67%
	Campo Novo de Rondônia	91,67%
	Presidente Médice	91,67%
	Alta Floresta	100,00%
	Alto Alegre dos Parecis	100,00%
	Ariquemes	100,00%
	Cerejeiras	100,00%
	Colorado do Oeste	100,00%
	Corumbiara	100,00%
	Costa Marques	100,00%
	Espigão do Oeste	100,00%
	Governador Jorge Teixeira	100,00%
	Guajará-Mirim	100,00%
	Itapuã do Oeste	100,00%
	Jaru	100,00%
	Ministro Andreazza	100,00%
	Monte Negro	100,00%
	Nova Brasilândia do Oeste	100,00%
	Nova Mamoré	100,00%
	Novo Horizonte do Oeste	100,00%
	Ouro Preto do Oeste	100,00%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	Porto Velho	100,00%
	Primavera de Rondônia	100,00%
	Santa Luzia do Oeste	100,00%
	São Felipe do Oeste	100,00%
	Seringueiras	100,00%

Fontes: PTs. 03 e 06

29. Quanto à **segurança sanitária**, classificou-se o grau de importância atribuído à aderência com a matriz de verificação (PT. 03), conforme a seguir: **BAIXO RISCO (1)** para as secretarias que tiveram percentual de aderência igual ou acima de 90%; **MÉDIO RISCO (2)** para aquelas que obtiveram percentual igual ou superior a 80%; e, **ALTO RISCO (3)** para aquelas secretarias que tiveram a aderência abaixo de 80%, conforme classificação de cores na coluna “grau” da referida tabela de riscos n. 3.

Tabela de riscos n. 4

Grau	Município	Aspectos pedagógicos (média de aderência)
	Ouro Preto do Oeste	0,00%
	Santa Luzia do Oeste	0,00%
	Nova Brasilândia do Oeste	14,29%
	São Felipe do Oeste	14,29%
	São Francisco do Guaporé	28,57%
	Cerejeiras	28,57%
	Nova Mamoré	28,57%
	Mirante da Serra	42,86%
	Monte Negro	42,86%
	Primavera de Rondônia	42,86%
	Seringueiras	42,86%
	Theobroma	57,14%
	Urupá	57,14%
	Rio Crespo	57,14%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



Vale do Paraíso	57,14%
Colorado do Oeste	57,14%
Costa Marques	57,14%
Guajará-Mirim	57,14%
Vale do Anari	71,43%
Nova União	71,43%
Candeias do Jamari	71,43%
Presidente Médice	71,43%
Ministro Andreazza	71,43%
Pimenta Bueno	85,71%
Campo Novo de Rondônia	85,71%
Ariquemes	85,71%
Itapuã do Oeste	85,71%
Novo Horizonte do Oeste	85,71%
Porto Velho	85,71%
Alto Paraíso	100,00%
Alta Floresta	100,00%
Alto Alegre dos Parecis	100,00%
Corumbiara	100,00%
Espigão do Oeste	100,00%
Governador Jorge Teixeira	100,00%
Jaru	100,00%

Fontes: PTs. 03 e 06

30. No que concerne aos **aspectos pedagógicos**, classificou-se o grau de importância atribuído à aderência com a matriz de verificação (PT. 03), conforme a seguir: **BAIXO RISCO (1)** para as secretarias que tiveram percentual de aderência igual ou acima de 90%; **MÉDIO RISCO (2)** para aquelas que obtiveram percentual igual ou superior a 80%; e, **ALTO RISCO (3)** para aquelas secretarias que tiveram a aderência abaixo de 70%, conforme classificação de cores na coluna “grau” da referida tabela de riscos n. 4.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



Tabela de riscos n. 5

Grau	Município	Aspectos orçamentários (média de aderência)
	Ouro Preto do Oeste	0,00%
	Santa Luzia do Oeste	0,00%
	Nova Brasilândia do Oeste	0,00%
	São Felipe do Oeste	0,00%
	São Francisco do Guaporé	0,00%
	Cerejeiras	0,00%
	Nova Mamoré	0,00%
	Mirante da Serra	0,00%
	Monte Negro	0,00%
	Primavera de Rondônia	0,00%
	Theobroma	0,00%
	Urupá	0,00%
	Rio Crespo	0,00%
	Vale do Paraíso	0,00%
	Colorado do Oeste	0,00%
	Costa Marques	0,00%
	Guajará-Mirim	0,00%
	Vale do Anari	0,00%
	Nova União	0,00%
	Presidente Médice	0,00%
	Ministro Andreazza	0,00%
	Pimenta Bueno	0,00%
	Campo Novo de Rondônia	0,00%
	Ariquemes	0,00%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	Itapuã do Oeste	0,00%
	Novo Horizonte do Oeste	0,00%
	Porto Velho	0,00%
	Alto Paraíso	0,00%
	Alta Floresta	0,00%
	Corumbiara	0,00%
	Espigão do Oeste	0,00%
	Governador Jorge Teixeira	0,00%
	Jaru	0,00%
	Candeias do Jamari	25,00%
	Alto Alegre dos Parecis	50,00%
	Seringueiras	100,00%

Fontes: PTs. 03 e 06

31. Quanto aos **aspectos orçamentários e administrativos**, classificou-se o grau de importância atribuído à aderência com a matriz de verificação (PT. 03), conforme a seguir: **BAIXO RISCO (1)** para as secretarias que tiveram percentual de aderência igual ou acima de 90%; **MÉDIO RISCO (2)** para aquelas que obtiveram percentual igual ou superior a 25%; e, **ALTO RISCO (3)** para aquelas secretarias que tiveram a aderência abaixo de 25%, conforme classificação de cores na coluna “grau” da referida tabela de riscos n. 5.

Tabela de riscos n. 6

Grau	Município	Aspectos socioemocionais (média de aderência)
	Nova Brasilândia do Oeste	0,00%
	Cerejeiras	0,00%
	Porto Velho	0,00%
	Alto Paraíso	0,00%
	Corumbiara	0,00%
	Candeias do Jamari	0,00%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	São Francisco do Guaporé	33,33%
	Primavera de Rondônia	33,33%
	Vale do Anari	33,33%
	Espigão do Oeste	33,33%
	Alto Alegre dos Parecis	33,33%
	Seringueiras	33,33%
	Monte Negro	66,67%
	Vale do Paraíso	66,67%
	Guajará-Mirim	66,67%
	Novo Horizonte do Oeste	66,67%
	Ouro Preto do Oeste	100,00%
	Santa Luzia do Oeste	100,00%
	São Felipe do Oeste	100,00%
	Nova Mamoré	100,00%
	Mirante da Serra	100,00%
	Theobroma	100,00%
	Urupá	100,00%
	Rio Crespo	100,00%
	Colorado do Oeste	100,00%
	Costa Marques	100,00%
	Nova União	100,00%
	Presidente Médice	100,00%
	Ministro Andreazza	100,00%
	Pimenta Bueno	100,00%
	Campo Novo de Rondônia	100,00%
	Ariquemes	100,00%
	Itapuã do Oeste	100,00%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	Alta Floresta	100,00%
	Governador Jorge Teixeira	100,00%
	Jaru	100,00%

Fontes: PTs. 03 e 06

32. No que concerne aos **aspectos socioemocionais**, classificou-se o grau de importância atribuído à aderência com a matriz de verificação (PT. 03), conforme a seguir: **BAIXO RISCO (1)** para as secretarias que tiveram percentual de aderência igual ou acima de 90%; **MÉDIO RISCO (2)** para aquelas que obtiveram percentual igual ou superior a 50%; e, **ALTO RISCO (3)** para aquelas secretarias que tiveram a aderência abaixo de 50%, conforme classificação de cores na coluna “grau” da referida tabela de riscos n. 6.

Tabela de riscos n. 7

Grau	Município	Busca ativa (média de aderência)
	Porto Velho	0,00%
	Corumbiara	0,00%
	Primavera de Rondônia	0,00%
	Santa Luzia do Oeste	0,00%
	Rio Crespo	0,00%
	Presidente Médice	0,00%
	Ministro Andreazza	0,00%
	Pimenta Bueno	0,00%
	Alta Floresta	0,00%
	Governador Jorge Teixeira	0,00%
	Candeias do Jamari	25,00%
	Colorado do Oeste	25,00%
	Vale do Anari	50,00%
	Espigão do Oeste	50,00%
	Mirante da Serra	50,00%
	Costa Marques	50,00%



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



	Nova União	50,00%
	Nova Brasilândia do Oeste	75,00%
	Ouro Preto do Oeste	75,00%
	Itapuã do Oeste	75,00%
	Cerejeiras	100,00%
	Alto Paraíso	100,00%
	São Francisco do Guaporé	100,00%
	Alto Alegre dos Parecis	100,00%
	Seringueiras	100,00%
	Monte Negro	100,00%
	Vale do Paraíso	100,00%
	Guajará-Mirim	100,00%
	Novo Horizonte do Oeste	100,00%
	São Felipe do Oeste	100,00%
	Nova Mamoré	100,00%
	Theobroma	100,00%
	Urupá	100,00%
	Campo Novo de Rondônia	100,00%
	Ariquemes	100,00%
	Jaru	100,00%

Fontes: PTs. 03 e 06

33. Por fim, quanto aos **aspectos relacionados à exclusão escolar (busca ativa)**, classificou-se o grau de importância atribuído à aderência com a matriz de verificação (PT. 03), conforme a seguir: **BAIXO RISCO (1)** para as secretarias que tiveram percentual de aderência igual ou acima de 90%; **MÉDIO RISCO (2)** para aquelas que obtiveram percentual igual ou superior a 60%; e, **ALTO RISCO (3)** para aquelas secretarias que tiveram a aderência abaixo de 60%, conforme classificação de cores na coluna “grau” da referida tabela de riscos n. 7.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



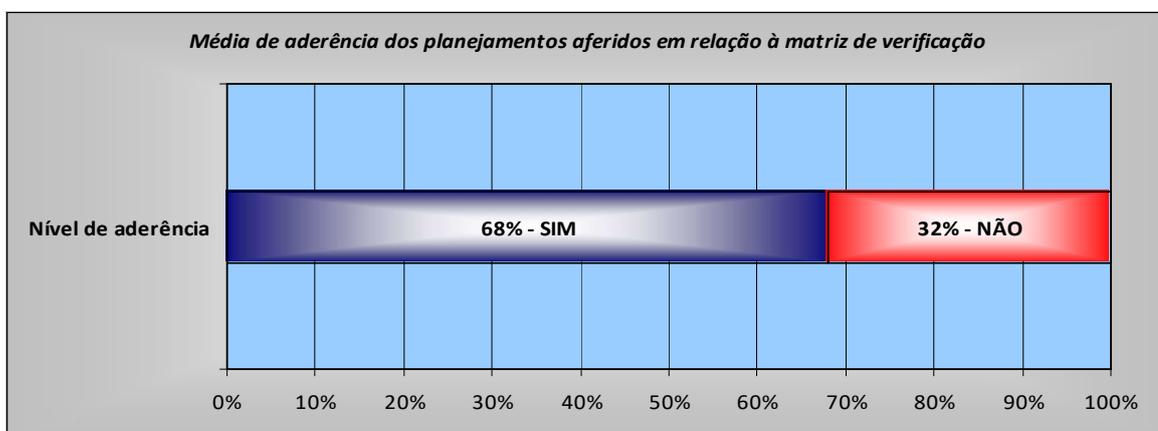
### 3.2.1 Identificação e classificação do risco

34. As tabelas ns. 3, 4, 5, 6 e 7 classificam os riscos relativos às dimensões aferidas nos 36 (trinta e seis) planejamentos e os itens presentes de acordo com a matriz de verificação (PT. 03). Da verificação dos dados, é possível identificar que existem municípios que demandarão ações de controle tendentes à melhoria dos seus planejamentos, visto que não englobam estratégias consideradas essenciais quando do retorno às atividades presenciais nas redes de ensino.

35. Olhando as dimensões de análise como um todo, chama atenção o baixíssimo percentual de aderência dos planos de retorno no tocante aos **aspectos orçamentários**, eis que na grande maioria dos planos não consta qualquer menção à necessidade de previsão e alocação de recursos destinados à implementação das ações planejadas.

36. Considerando o grau de importância atribuído **a presença de itens em conformidade com a matriz de verificação** (PT. 03), conforme critérios já delineados durante o levantamento, em contexto geral, considerando a aderência total das secretarias municipais de educação à matriz de verificação (conforme tabela de riscos n. 2), atribui-se a classificação geral de **MÉDIO RISCO (2)** para os presentes achados, considerando para tanto a obtenção de **média superior a 50%** (68% de média geral dos municípios).

Gráfico n. 1



Fontes: PTs. 03, 04 e 06 (CECEX-9)

### 3.2.2 Possíveis impactos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE

Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



37. Com supedâneo nas fundamentações trazidas ao longo do relatório do levantamento, a presença das dimensões relacionadas a aspectos sanitários, pedagógicos, administrativos e orçamentários, socioemocionais e de combate à exclusão escolar nos planos das redes são fundamentais para se mitigar ao máximo os possíveis impactos advindos da retomada das aulas presenciais.

38. Em razão disso, entende-se que os municípios que se encontram com **ALTO GRAU** de risco, no tocante às dimensões da matriz de verificação, de acordo com a classificação constante nas tabelas de 2 a 7, devem atentar com maior rigor as orientações trazidas no relatório de levantamento, bem como os normativos e orientações vigentes dos órgãos de segurança em saúde, a exemplo das Notas Técnicas n. 52<sup>3</sup> e 53/2020<sup>4</sup> da Agevisa, eis que os itens aferidos no levantamento não possuíam rol exaustivo.

39. Dentre os impactos que podem surgir, em caso de não presença das estratégias mínimas, pode-se citar: **a)** planejamentos sem previsão de itens essenciais para o retorno, quando autorizado, o que pode inviabilizar a retomada; **b)** ausência de dimensionamento de recursos (humanos e orçamentários) que serão necessários para a implementação das estratégias; **c)** falta de planejamento para lidar com as peculiaridades que possam surgir quando do retorno, dentre elas a possível nova suspensão das atividades.

### 3.3 Análise de risco relacionada a questões transversais (regimes de colaboração, cooperação e coordenação entre os atores públicos e privados)

40. As relações estabelecidas com o propósito de promover colaboração, cooperação e coordenação entre os atores públicos e privados que concorrem para a entrega dos resultados educacionais no âmbito do estado de Rondônia induzem a adoção de ações estruturantes que propiciem **maior integração** e, portanto, maior adequação e legitimidade da retomada das atividades escolares presenciais.

<sup>3</sup> RONDÔNIA. Agência Estadual de Vigilância em Saúde – AGEVISA. **Nota Técnica n. 52-2020**. Disponível em: <<https://data.portal.sistemas.ro.gov.br/2020/07/Nota-T%C3%A9cnica-52.2020-AGEVISA-SCI-Creches.pdf>>. Acesso em 24/09/2020.

<sup>4</sup> RONDÔNIA. Agência Estadual de Vigilância em Saúde – AGEVISA. **Nota Técnica n. 53-2020**. Disponível em: <<https://data.portal.sistemas.ro.gov.br/2020/07/Nota-T%C3%A9cnica-53.2020-AGEVISA-SCI-Comunidade-Escolar.pdf>>. Acesso em 24/09/2020.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



41. Diversos dados e informações relevantes para a análise de riscos relacionados a esse ponto foram identificados ao longo do relatório do levantamento, os quais, no sentir dessa unidade técnica, pressupunham a **atuação imediata da Administração Pública para adotar as pertinentes ações para mitigar ou eliminar os riscos relacionados**.

42. Para eles, decidiu-se dar tratamento imediato, por meio das questões endereçadas a título de recomendação/orientação, no âmbito da proposta de encaminhamento do relatório de levantamento.

43. Sobre isso, desde já, registra-se ser imprescindível a atuação desse TCE-RO no sentido de acompanhar as ações que serão adotadas pela Administração Pública para fazer frente a esses riscos.

44. As estratégias de acompanhamento, entretanto, somente poderão ser definidas na ocasião em que forem efetivamente selecionados os objetos de controle e os procedimentos deflagrados na próxima etapa dessa fiscalização.

45. De toda sorte, quanto a esse ponto, é possível, desde já, indicar que se vislumbra (i) a viabilidade de serem adotadas estratégias de acompanhamento e avaliação de natureza mais transversal e estruturantes, com atenção aos benefícios que podem ser obtidos com o fortalecimento do regime de colaboração e a integração entre os atores públicos e privados interessados no resultado da política; e (ii) a possibilidade de essa atividade ocorrer mediante atuação conjunta com órgãos parceiros desse TCE-RO, a exemplo do MPE-RO e do GAEPE-RO.

### **3.4 Oportunidades (boas práticas)**

46. Oportunidade, também chamada de **risco positivo**, constitui a possibilidade de um evento afetar positivamente os objetivos da entidade. Conforme os documentos de referência, “a boa gestão de riscos deve, também, considerar as oportunidades, pois o gestor precisa estar preparado para aproveitá-las”<sup>5</sup>. (TCU, 2018, p. 15).

47. Nesse sentido, a fim de disseminar as boas práticas identificadas pela equipe de auditores durante a aferição dos 36 (trinta e seis) planos de retomada submetidos à matriz de verificação (PT. 03), recomendou-se às redes municipais de

---

<sup>5</sup> TCU. **Manual de Gestão de Riscos do TCU**. p. 15. Disponível em: ([https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual\\_de\\_gestao\\_de\\_riscos.pdf](https://www.legiscompliance.com.br/images/pdf/manual_de_gestao_de_riscos.pdf)). Acesso em: 24/09/2020.



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**  
Secretaria-Geral de Controle Externo – SGCE  
Coordenadoria Especializada em Políticas Públicas – CECEX-9



ensino público que considerassem a possibilidade de adotá-las quando da construção e/ou melhoria de seus planos de retomada, conforme delineado no relatório técnico do levantamento.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

48. A partir da análise de riscos ora apresentada, esta equipe técnica pretende selecionar suas ações de controle, visando sempre à melhoria da gestão pública, neste trabalho, especificamente, no tocante à retomada das aulas presenciais nas redes de ensino do estado de Rondônia.

49. Por derradeiro, esclareça-se que as ações selecionadas a partir desta análise de risco serão tratadas, oportunamente, em processos específicos neste Tribunal de Contas, sendo esta análise de risco, repise-se, o documento que fundamentará a referida seleção em momento posterior.

Porto Velho/RO, 25 de setembro de 2020.

*(assinado eletronicamente)*

**FRANCISCO VAGNER DE LIMA HONORATO**  
Auditor de Controle Externo – Mat. 538  
Coordenador

*(assinado eletronicamente)*

**ADRISSA MAIA CAMPELO**  
Auditora de Controle Externo – Mat. 495  
Membro

*(assinado eletronicamente)*

**RENATA MARQUES FERREIRA**  
Auditora de Controle Externo – Mat. 500  
Membro

Supervisão:

*(assinado eletronicamente)*

**BRUNO BOTELHO PIANA**  
Coordenador da CECEX-9 – Mat. 504

Em, 25 de Setembro de 2020



BRUNO BOTELHO PIANA  
Mat. 504  
COORDENADOR DA COORDENADORIA  
ESPECIALIZADA DE CONTROLE  
EXTERNO 9

Em, 25 de Setembro de 2020



FRANCISCO VAGNER DE LIMA  
HONORATO  
Mat. 538  
COORDENADOR ADJUNTO

NÃO JULGADO