



**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

Aviso nº 732 - GP/TCU

Brasília, 14 de setembro de 2023.

Senhor Presidente,

Encaminho a Vossa Excelência, para conhecimento e eventuais providências, cópia do Acórdão nº 1748/2023 (acompanhado dos respectivos Relatório e Voto) proferido pelo Plenário deste Tribunal, na Sessão Ordinária de 23/8/2023, ao apreciar o TC-010.000/2022-4, da relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues.

O mencionado processo trata de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a governança multinível na política de acesso e permanência no Ensino Médio, com foco na implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede pública, sob a perspectiva da atuação do Ministério da Educação (MEC) na coordenação do processo nacional de implementação, na articulação com os sistemas estaduais e na redução de desigualdades entre redes de ensino.

Atenciosamente,

*(Assinado eletronicamente)*

**MINISTRO BRUNO DANTAS**  
Presidente

A Sua Excelência o Senhor  
Deputado Federal MOSES RODRIGUES  
Presidente da Comissão de Educação  
Câmara dos Deputados  
Brasília – DF

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 010.000/2022-4

Natureza(s): Relatório de Auditoria

Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação

Interessados: Secretaria de Educação Básica (00.394.445/0124-52); Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09).

Representação legal: não há

SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. ATUAÇÃO DO MEC. IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA MULTINÍVEL. DIVERSAS FALHAS E OPORTUNIDADES DE MELHORIA. ATRASO NO CRONOGRAMA DE IMPLEMENTAÇÃO. AUSÊNCIA DE COORDENAÇÃO. NÃO IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA INFORMATIZADO DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO. NÃO FUNCIONAMENTO DO COMITÊ RESPONSÁVEL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.

## RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pela equipe de auditoria no âmbito da AudEducação, que contatou com a concordância dos dirigentes da unidade (peças 105-107):

### **RELATÓRIO DE FISCALIZAÇÃO**

**TC 010.000/2022-4**

**Ministro Relator:** Walton Alencar Rodrigues

### **DA FISCALIZAÇÃO**

**Modalidade:** Auditoria Operacional

**Ato originário:** a auditoria é decorrente de deliberação constante em Despacho de 23/5/2022 do Min. Walton Alencar Rodrigues (TC 007.385/2022-6).

**Objeto da fiscalização:** implementação do Novo Ensino Médio, como parte da política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio.

**Objetivo da fiscalização:** avaliar a governança multinível na política de acesso e permanência no Ensino Médio, com foco na implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede pública, sob a perspectiva da atuação do MEC na coordenação do processo nacional de implementação, na articulação com os sistemas estaduais/distrital de educação e na redução de desigualdades e assimetrias entre redes de ensino.

**Ato de designação:** Portaria de Fiscalização - Secex Educação 271, de 31/5/2022 - Fase Planejamento (peça 3), alterada pela Portaria de Fiscalização - Secex Educação 390, de 1/8/2022 (peça 30), por seu turno alterada pela Portaria de Fiscalização - Secex Educação 493, de 23/9/2022 (peça 33); Portaria de Fiscalização - Secex Educação 497, de 23/9/2022 (peça 36), alterada pela Portaria de Fiscalização - Secex Educação 573, de 8/11/2022 (peça 70), e pelas

portarias de fiscalização – AudEducação 14, de 24/1/2023 (peça 76), e 62, de 24/2/2023 (peça 95) - Execução e Relatório.

**Período de realização da fiscalização:**

<b>Fase</b>	<b>Período</b>
Planejamento	1/6/2022 a 1/7/2022, 18/7/2022 a 5/8/2022 e 1/9/2022 a 23/9/2022
Execução	26/9/2022 a 21/10/2022 e 31/10/2022 a 11/11/2022
Elaboração do Relatório	14/11/2022 a 16/12/2022 e 17/1/2023 a 24/3/2024

**Composição da equipe:**

<b>Auditor</b>	<b>Matrícula</b>	<b>Lotação</b>
Bertrand de Matos Moura (supervisor)	8150-7	Secex Educação/D2
José de Ribamar Rodrigues Siqueira Júnior (coordenador)	4234-0	Secex Educação/D2
Kelly Bezerra Rocha Malheiros da Cunha Frota	8549-9	Secex Educação/D2
Fernando Costa Neira	8168-0	Secex Educação/D3

**DO ÓRGÃO/ENTIDADE FISCALIZADO**

**Órgãos e entidades fiscalizados:** Ministério da Educação (MEC) e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

**Vinculação TCU (unidade técnica):** Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).

**RESUMO**

Há muito se tem indicação de que o acesso e a permanência no Ensino Médio são problemas de grande impacto na qualidade e efetividade da Educação Básica brasileira, tanto assim que, quando da elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), há quase uma década, houve definição de meta e estratégias específicas para universalização e elevação da taxa líquida de matrícula desta etapa educacional.

A pandemia global de Covid-19 teve um impacto significativo na área educacional, agravando os já preocupantes índices de evasão e abandono escolar no Ensino Médio. Isso torna ainda mais urgente o enfrentamento desse problema, especialmente porque a Meta 3 do atual PNE não foi atingida, a qual buscava a universalização do atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos até 2016, e o aumento da taxa líquida de matrículas no Ensino Médio para 85% até o final do período de vigência do plano.

Neste contexto, a presente auditoria operacional, realizada em paralelo com outras auditorias em cortes de contas do País, sob a metodologia desenvolvida no Projeto Integrar, se propõe a avaliar a governança multinível na política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio, tendo por foco o Novo Ensino Médio (NEM) na rede pública, sob a perspectiva da atuação do MEC na coordenação do processo nacional de implementação, na articulação com os sistemas estaduais/distrital, no apoio à formação continuada de profissionais da educação e na redução de desigualdades e assimetrias.

A estratégia geral desta auditoria, alinhada ao trabalho das demais cortes de contas estaduais, avaliou a atuação do MEC em três vieses: governança multinível, alinhamento às diretrizes do NEM (BNCC, itinerários formativos e ampliação da carga horária mínima anual) e

atual estágio de implementação. Foram avaliados a atribuição de responsabilidades, os mecanismos de coordenação e monitoramento de ações, a adesão das redes públicas estaduais/distrital aos programas de assistência técnica e financeira do Ministério, o cumprimento dos prazos legais e o apoio à capacitação de profissionais para atuarem no novo modelo educacional.

Dentre os achados de auditoria resultantes desta fiscalização, cabe destacar primeiramente o atraso na implementação do NEM, com alto risco de comprometimento da execução e/ou descontinuidade do programa, com infringência ao art. 12 da Lei 13.415/2017, causado por deficiências de ordem técnica e operacional no âmbito do MEC. Como consequência, houve inobservância dos prazos estabelecidos em lei para implementação do NEM.

Também foram identificadas fragilidades nos mecanismos de governança para implementação do NEM. Constatou-se a incapacidade técnica e administrativa do MEC em face do arranjo institucional exigido para implementação da reforma, contrariando os arts. 4º, X, e 5º, III, do Decreto 9.203/2017, causada pelas mudanças de governo e de gestão no MEC, rotatividade de pessoal, descontinuidade nas ações, dentre outros fatores, o que afetou a capacidade institucional da SEB/MEC, além de outras consequências negativas.

Outra fragilidade identificada na governança foi a falta de foco nos resultados das ações na gestão estratégica da implementação do Novo Ensino Médio (NEM), em desconformidade com o Decreto 9.203/2017 (arts. 3º, 4º, III, 6º e 17). A visão estratégica prioritária direcionou-se ao recebimento de recursos financeiros do Acordo de Empréstimo com o Bird para financiamento da implementação do NEM.

Foi constatado que a redução de dotações orçamentárias pode ameaçar a continuidade de ações/programas para a implementação do NEM, em desacordo com o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas. O MEC precisa realinhar as ações e programas, considerando a capacidade de execução dos entes subnacionais e a amplitude da implementação do NEM.

Foram identificadas, ainda, falhas no monitoramento e avaliação da implantação do NEM, com baixa transparência e risco de ampliação de desigualdades educacionais, em desacordo com a Lei 9.394/1996. A ausência de uma solução informatizada de monitoramento e avaliação e a utilização de ferramentas de controle/plataformas não integradas, com limitado acesso público, contribuem para a falta de transparência. Além disso, as instâncias interfederativas de monitoramento e avaliação não foram instaladas ou não funcionam de forma adequada, dificultando a tomada de decisão para ações corretivas no aperfeiçoamento do programa.

Até novembro de 2022, a assistência técnica do MEC às secretarias de educação estaduais e do DF para implementação do NEM teve baixa execução físico-financeira, devido ao atraso na implantação da Unidade de Gestão de Projetos (UGP) na SEB/MEC. Esse atraso comprometeu a capacitação das secretarias estaduais para planejar, implementar e monitorar a reforma do Ensino Médio nas unidades federativas, em desacordo com o art. 9º, III, da Lei 9.394/1996.

Ademais, foram identificadas falhas no enfrentamento de fatores de desigualdades socioeconômica, racial e de gênero na implementação de itinerários formativos do NEM, o que viola o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, previsto no art. 3º, I, da Lei 9.394/1996, resultante da insuficiência das ações de assistência técnica do MEC executadas até o momento, no que diz respeito à promoção do acesso de estudantes a itinerários formativos de forma equitativa, o que reforça e perpetua as desigualdades, atuais e futuras, nesse nível de ensino.

Há um desequilíbrio entre as regiões do país na quantidade de escolas atendidas pelo Programa Itinerários Formativos, com a regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte sendo

*proporcionalmente menos contempladas do que as regiões Sudeste e Sul. Isso conflita com a função distributiva e supletiva da União em educação, como previsto na Constituição Federal, e é resultado dos critérios de elegibilidade adotados pelo programa. Esse desequilíbrio agrava as desigualdades sociais e regionais no contexto da implementação do NEM, considerando as diferentes capacidades de investimento das unidades da federação em cada região.*

*Como encaminhamento, foi proposto que o MEC implemente a solução informatizada de monitoramento e avaliação do NEM, conforme previsto na Portaria MEC 733/2021 (arts. 2º, IV e 21, parágrafo único e incisos I a V), estabeleça e faça funcionar o Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM em nível federal (Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e incisos I a V).*

*O relatório também recomenda a reavaliação do cronograma nacional do NEM, o fortalecimento da capacidade técnica e administrativa do MEC, a elaboração de indicadores finais, o realinhamento dos recursos orçamentários e financeiros dos programas de apoio ao NEM e a realização de diagnóstico das necessidades urgentes e prioritárias das Secretarias Estaduais de Educação em relação a ações de assistência técnica. Isso inclui a elaboração de estratégias para lidar com fatores que geram desigualdades e ampliar a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no Programa Itinerários Formativos.*

*No TCU, é importante seguir monitorando as determinações e recomendações ao MEC, em parceria com a fiscalização conjunta do Projeto Integrar, para potencializar os resultados e aprimorar a metodologia de ações coordenadas para os tribunais de contas brasileiros.*

## **INTRODUÇÃO**

### **1.1. Identificação simplificada do objeto de auditoria**

*1. A universalização do Ensino Médio é tratada com especificidade na Meta 3 do PNE 2014-2024 (Lei 13.005/2014), que objetiva o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos até 2016, além da ampliação, até 2024, da Taxa Líquida de Matrícula (TLM) escolar para 85% (oitenta e cinco por cento).*

*2. Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, no Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do atual PNE (2022), na série histórica de 2014 a 2021, a universalização no Ensino Médio cresceu 6,1 p. p., passando de 89,2% para 95,3%, o que ainda demonstra defasagem de 4,7 p. p. em relação ao previsto. Por seu turno, no mesmo ano de 2021, a TLM estava em 74,5%, com tendência de queda após os resultados apurados em 2020 (76,6%) e, de toda forma mais de 10 p. p. abaixo dos 85% projetados como meta para 2024.*

*3. Como será detalhado mais à frente (item I.2, seguinte), o relatório do Grupo Temático de Educação do Projeto Integrar (2022) identificou como principal risco para o acesso e permanência no EM as altas taxas de evasão e abandono escolar, o que pressupõe medidas que eliminem ou mitiguem suas principais causas, entre elas o desinteresse dos alunos pelos conteúdos curriculares.*

*4. Significativa ação neste sentido (Estratégia 3.1 do PNE 2014-2024) trata da implementação do NEM, objeto da Lei 13.415/2017, que alterou LDB para definir estrutura curricular mais flexível, expandir a carga horária anual mínima e implantar Base Nacional Comum Curricular (BNCC), passando a possibilitar aos estudantes a escolha de itinerários formativos para sua formação.*

*5. Diante disso, é oportuno avaliar a governança multinível da política nacional de acesso e permanência no EM, focando na coordenação do MEC na implementação do NEM nas redes públicas. Isso permitiria identificar e corrigir gargalos, mapear causas para resultados insatisfatórios da Meta 3 do PNE e combater a evasão e o abandono escolar.*

6. Por isso, o TCU priorizou a auditoria do processo de implementação do NEM em todo o país. O Tribunal atua no âmbito do MEC e de suas entidades vinculadas, que são formuladores da política nacional e provedores de assistência técnica e financeira aos entes subnacionais. Já os TC estaduais atuam junto às secretarias estaduais/distrital de educação, sob a ótica da implementação das ações e diretrizes do NEM na rede pública de educação.

## **1.2. Projeto INTEGRAR e auditoria conjunta na área de Educação (antecedentes)**

7. O Projeto Integrar teve origem em acordo de cooperação entre o TCU e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, celebrado em 2018, cujo objetivo foi a elaboração de estudos para aperfeiçoamento do controle externo de políticas públicas descentralizadas, a fim de induzir maiores impactos e melhorias na ação governamental.

8. Para tanto, delineou-se estratégia coordenada de planejamento para os tribunais de contas brasileiros no que toca à seleção de objetos e à realização de ações conjuntas, conferindo maior ênfase aos principais desafios nacionais de governança multinível e aos riscos que têm afetado os resultados das políticas descentralizadas, a partir da construção, mapeamento e difusão de práticas, modelos e instrumentos de controle.

9. Embora a metodologia do Integrar seja aplicável a qualquer política pública descentralizada, a estratégia inicial de priorizar áreas-chave da Administração, incluindo a Educação, levou à criação de um grupo temático (GT) composto por representantes de diversos tribunais. O GT da área de Educação foi formado pelos TCE-AC, TCE-BA, TCE-GO, TCE-MG, TCE-MT, TCE-PB, TCE-PI, TCE-RJ, TCE-RN, TCE-RO, TCE-SC, TCE-SE, TCM-GO, TCM-PA, TCM-RJ, TCM-SP e TCU, cuja principal ação foi selecionar um objeto de controle e realizar uma fiscalização conjunta.

10. A primeira fase do trabalho resultou no estudo intitulado "Relatório do Grupo Temático Educação: seleção de objeto de controle segundo metodologia do Projeto Integrar". Este estudo, após construir indicadores, cruzar dados e realizar análises de resultados e riscos, concluiu que a prioridade deveria ser o Ensino Médio, mais especificamente a avaliação da governança multinível nas políticas de estímulo ao acesso e permanência dos estudantes nessa etapa educacional.

11. Na segunda fase, o GT da Educação utilizou ferramentas de priorização e mapeamento de riscos, como a matriz SWOT e a DVR, para definir o escopo da fiscalização conjunta. Nessa etapa, a prioridade foi dada ao processo de implementação do NEM, visto como uma dimensão-chave das ações e programas de estímulo ao acesso e permanência, bem como de combate à evasão e abandono escolar no Ensino Médio.

12. Atualmente, além desta auditoria do TCU, estão sendo realizadas outras 15 ações de controle pelos TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCE-CE, TCE-MT, TCE-MS, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RO, TCE-RS e TCU, todas com o mesmo objeto comum, que é a implementação do NEM. No entanto, as questões abordadas em cada ação podem variar, de acordo com as competências e responsabilidades dos entes subnacionais envolvidos no processo, seguindo o regime de colaboração em matéria educacional previsto na Constituição Federal.

13. Considerando a atuação do TCU, a fiscalização se restringe às ações do MEC e de suas entidades vinculadas, tendo como foco a coordenação da implementação do Novo Ensino Médio na rede pública, a articulação com os sistemas estaduais/distrital, o apoio à formação continuada dos profissionais da educação e a redução de desigualdades e assimetrias.

14. *Por seu turno, os TCs estaduais abordarão em suas fiscalizações a avaliação do atual estágio de implementação do NEM nas respectivas UF's, com vistas a identificar eventuais lacunas, falhas e omissões na execução deste processo, em nível local e descentralizado.*

15. *O objetivo das dezesseis fiscalizações é estabelecer uma visão sistêmica da governança multinível da política educacional e fazer recomendações particulares e/ou sistêmicas sobre a implementação do NEM e a garantia do acesso e permanência no Ensino Médio. Será elaborado um sumário executivo para stakeholders, sociedade e órgãos públicos da área educacional, além da construção de uma estratégia de monitoramento e acompanhamento dos futuros resultados da política e dos impactos da fiscalização conjunta. A avaliação da metodologia desenvolvida no âmbito do Projeto Integrar também será considerada.*

### **I.3. Objeto, objetivo e escopo da auditoria a cargo do TCU**

16. *A presente auditoria operacional, a cargo da AudEducação/TCU, atende ao registro Fiscalis 107/2022 e se dá nos autos do TC 010.000/2022-4 (portarias de fiscalização 271, 390, 493, 497 e 573/2022 – SecexEducação e 14/2023 – AudEducação - peças 3, 30, 33, 36, 70 e 76).*

17. *Especificamente, tem por objeto o Novo Ensino Médio, enquanto dimensão da política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio, e atende ao objetivo de avaliar a governança multinível na política nacional respectiva, com foco no NEM, notadamente a atuação do MEC na coordenação do processo nacional de implementação na rede pública de ensino, na articulação com os sistemas estaduais/distrital, no apoio à formação continuada de profissionais da educação e na redução de desigualdades e assimetrias entre redes de ensino.*

18. *Partindo desse contexto, foi construída a seguinte questão de auditoria: Em que medida a atuação do MEC, no papel de coordenador da política nacional de acesso e permanência no ensino médio, em ações de assistência técnica e financeira a estados e DF; apoio à formação continuada de profissionais da educação; e redução de desigualdades educacionais e assimetrias entre redes de ensino estaduais/distrital tem contribuído para implementação efetiva e tempestiva do NEM?*

19. *A questão é dividida em três subquestões que abordam os aspectos relevantes da atuação do MEC e entidades supervisionadas como coordenadores das políticas nacionais de educação, em sintonia com os temas prioritários das fiscalizações dos TCs estaduais:*

a) *governança multinível no processo nacional de implementação do NEM na rede pública;*

b) *alinhamento dos principais programas/ações de assistência técnica e financeira (ProBNCC, ProNEM, ProIF e EMTI) às diretrizes do NEM e adesão das redes estaduais/distrital;*

c) *atual estágio de implantação das diretrizes curriculares e da carga horária mínima do NEM, monitoramento de prazos e apoio à formação de profissionais da educação.*

20. *Em particular, dentro de cada uma dessas subquestões, pretende-se avaliar, no nível federal da política descentralizada de acesso e permanência no Ensino Médio, questões relativas à existência, implementação, consistência e/ou funcionamento de ações, processos de trabalho, ferramentas tecnológicas, instâncias e/ou arranjos institucionais, que possibilitem a coordenação da política educacional na qual se insere o Novo Ensino Médio.*

### **I.4. Critérios e fontes**

21. *Foram utilizados como critérios de auditoria todo o arcabouço jurídico que encerra a área da educação, incluindo, entre outros, a Constituição Federal de 1988 (CF/88); a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei 9.394/1996; o PNE 2014/2024 – Lei 13.005/2014; a Lei do Novo Ensino Médio (13.415/2017); leis específicas de programas educacionais, resoluções e*

portarias do MEC e do FNDE, a depender dos programas e ações que comporão o detalhamento do escopo da fiscalização.

22. Também foram tomados como critérios o “Relatório do Projeto Integrar” e o “Relatório Setorial deste Projeto para a área educacional”, além dos instrumentos de planejamento da fiscalização conjunta (SWOT, DVR e matriz de planejamento) desenvolvidos no âmbito do trabalho conjunto ora em curso no GT de Educação, em parceria com os TCs que o integram.

23. O Relatório do 4º ciclo do PNE 2014-2024 (2022), editado pelo Inep, notadamente o acompanhamento da Meta 3 e de seus indicadores, também é considerado fonte ao trabalho.

24. Adicionalmente, foram consideradas, também, os resultados das reuniões durante a Missão de Apoio à Implementação – MEC (Program for Results - PforR/Bird), ocorrida entre os dias 7 e 9 de novembro de 2022, que contou com a participação dos auditores do TCU integrantes desta equipe, bem assim os manuais operacionais e os relatórios de desempenho do Contrato de Empréstimo com o Bird, realizados pela UGP/MEC, e os relatórios da CGU, que constam das peças 47, 54, 77, 78 e 80.

25. Por fim, fez-se uso, ainda, de dados gerais sobre a educação, disponibilizados pelo Inep e/ou por outras fontes oficiais de informação, além de trabalhos anteriores do TCU sobre o tema.

### **1.5. Metodologia**

26. A estratégia para a realização do presente trabalho seguiu as orientações das Normas de Auditoria (2010) e do Manual de Auditoria Operacional (2020), ambos do TCU, e das Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI).

27. A metodologia compreende os métodos empregados na coleta, no tratamento e na análise dos dados. Ao investigar aspectos predominantemente relacionados ao desempenho de programas, deve-se adotar o método para a realização de auditorias operacionais.

28. Neste trabalho, a auditoria teve como objetivo avaliar a governança multinível na política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio, com foco no Novo Ensino Médio instituído pela Lei 13.415/2017, sob a perspectiva da atuação do MEC na coordenação do processo nacional de implementação na rede pública, na articulação com as secretarias estaduais/distrital de educação, no apoio à formação continuada de profissionais da educação e na redução de desigualdades e assimetrias entre as redes de ensino. O processo de definição do objeto da auditoria, após a elaboração da SWOT e da DVR, contou com a realização do Painel de Especialistas, a fim de que se buscasse temas relevantes e oportunos para o Ensino Médio.

29. Para cumprir o objetivo do trabalho, formulou-se uma questão de auditoria, dividida em três subquestões, cujas respostas exigiram a aplicação de técnicas de auditoria para a obtenção de evidências documentais (exame documental) e de evidências testemunhais (pesquisa mediante questionário), bem como reuniões e entrevistas com gestores.

30. O exame documental foi aplicado com o objetivo de analisar os documentos relacionados ao objeto da fiscalização em busca de dados e/ou informações que pudessem servir como evidências dos achados. Os documentos foram coletados através de requisição de informações ao MEC e de pesquisas nos portais do referido Ministério e do Inep. Após o tratamento e a análise da documentação/informações, as evidências obtidas foram utilizadas para fundamentar os achados de auditoria das três subquestões formuladas.

31. Por sua vez, a pesquisa mediante questionário foi aplicada a docentes que lecionam no Ensino Médio, dirigentes de escolas públicas estaduais e secretários estaduais de educação, no segundo semestre de 2022, pelas equipes dos tribunais de contas estaduais participantes da auditoria, em suas respectivas unidades da federação: TCE-AC, TCE-AL, TCE-AP, TCE-BA, TCE-



CE, TCE-MS, TCE-MT, TCE-PA, TCE-PB, TCE-PE, TCE-PI, TCE-PR, TCE-RJ, TCE-RO e TCE-RS.

32. O questionário, aplicado sob a forma eletrônica através da ferramenta Google Forms, com perguntas fechadas e abertas, teve o objetivo de captar as opiniões e as percepções acerca da implementação do Novo Ensino Médio no âmbito dessas unidades da federação e da formação continuada dos profissionais da educação, bem como identificar possíveis dificuldades enfrentadas.

33. As respostas obtidas foram analisadas pelos respectivos tribunais de contas e submetidas a tratamento prévio com o objetivo de remover duplicidades, erros de perfil, cadastros inválidos, entre outras inconsistências. As perguntas fechadas viabilizaram a obtenção de informações uniformes, permitindo consolidação, análise estatística e visualização gráfica para os usuários da informação. Importante destacar que os docentes, dirigentes escolares e secretários estaduais de educação que responderam ao questionário foram selecionados mediante amostragem não probabilística, de modo que não é possível generalizar os resultados da pesquisa.

34. As informações coletadas subsidiaram a análise das subquestões da auditoria e foram juntadas à peça 104.

### **1.6. Riscos e limitações ao trabalho**

35. As limitações impostas ao trabalho relacionaram-se com a dificuldade no exame da documentação disponibilizada pelo MEC e com os desafios associados ao trabalho em conjunto com as equipes dos tribunais de contas estaduais, considerando as constatações a seguir:

a) disponibilização de documentos pelo MEC por meio de arquivos e pastas de armazenamento on line, com grande volume de dados e informações; e

b) sincronicidade com as auditorias realizadas pelas equipes de quinze tribunais de contas estaduais, pois, além da complexidade do tema, o trabalho em conjunto apresentou desafios na definição do objeto da auditoria, na delimitação do escopo, no planejamento e na execução da fiscalização, bem como na compatibilização dos cronogramas e na disponibilidade de pessoal, entre todos os integrantes da fiscalização conjunta, para executar o trabalho simultaneamente.

36. As limitações ao trabalho afetaram a delimitação do escopo da auditoria, que não abrangeu, em detalhes, o exame do Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR com o Bird, inclusive os encargos financeiros decorrentes, e os desdobramentos específicos da reforma do Novo Ensino Médio no Exame Nacional do Ensino Médio - Enem e no Sistema de Avaliação da Educação Básica - Saeb.

37. Devido à amplitude do objeto da auditoria e ao método de coleta de dados através de requisição de informações, não foi possível concluir sobre a formação dos profissionais para implementação do NEM. Esse tema, no entanto, poderá ser abarcado em monitoramentos futuros desta fiscalização.

## **II. VISÃO GERAL DO OBJETO**

### **II.1. Ensino Médio: etapa final da Educação Básica**

38. O Ensino Médio é a etapa final da Educação Básica e, segundo o Censo Escolar de 2021, abrange 6.562.930 estudantes, distribuídos em 29.167 escolas, das quais 20.607 são públicas, dentre estas 19.824 estaduais/distritais. A Lei 9.394/1996 (LDB) incluiu o Ensino Médio como etapa final da Educação Básica, com duração mínima de 3 (três) anos, conforme disposto em seu art. 35.

39. Considerada etapa obrigatória desde a promulgação da Emenda Constitucional 59/2009 (art. 208, I, da CF), regulamentada pelo art. 4º, I, "c", da LDB, o Ensino Médio cabe,

prioritariamente, aos estados e ao Distrito Federal, devendo ser ofertado, em situação ideal, a jovens entre 15 e 17 anos.

40. No âmbito federativo, cabe aos estados e ao DF “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem” (LDB, art. 10, § 6º, c/c CF, art. 211, § 3º), ao passo que a União, sem prejuízo do financiamento e gestão das instituições do sistema federal de ensino, deve atuar em função redistributiva e supletiva a fim de “garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (CF, art. 211, § 1º).

41. Atualmente, o EM pode ser ofertado sob quatro formas distintas: a) regular ou propedêutica; b) normal/magistério; c) integrada à educação profissional; e d) Educação de Jovens e Adultos (EJA). Deve, para tanto, utilizar de currículos alinhados à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a itinerários formativos, estruturados a partir de diversos arranjos curriculares.

42. Por fim, o acesso à Educação Básica, e por suposto ao Ensino Médio, última de suas etapas, constitui “direito público subjetivo” (LDB, art. 5º, caput), cabendo aos cidadãos, suas associações, sindicatos, entidades de classe e ao Ministério Público acionar a quem de direito em sua defesa, o que torna mais relevante ainda o trabalho de fiscalização que ora se delinea, tanto por parte do TCU, quanto dos demais tribunais de contas participantes.

## **II.2. O acesso e a permanência no Ensino Médio, segundo o PNE 2014-2024**

43. O acesso e permanência ao Ensino Médio, na idade ideal de 15 a 17 anos, estão contemplados na Meta 3 do PNE 2014-2024, que previu a universalização do atendimento escolar deste público até o ano de 2016, além da ampliação, até 2024, da TLP desta etapa educacional para 85% (oitenta e cinco por cento). Para implementação desta Meta foram estipuladas 14 (catorze) estratégias, orientadas por aspectos relevantes para o tema.

44. O monitoramento da Meta 3 se dá a partir de dois indicadores principais, quais sejam: percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta a escola ou já concluiu a Educação Básica (indicador 3A); e percentual da população de 15 a 17 anos que frequenta o Ensino Médio ou possui Educação Básica completa (indicador 3B), também conhecida como TLP.

45. Segundo o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014-2024, editado pelo Inep em 2022, até 2021, a Taxa Líquida de Matrícula (TLP) (indicador 3B) estava em 74,5%, mais de 10,5 p. p. abaixo dos 85% projetados como meta para 2024, com decréscimo em relação ao resultado de 2020 (76,6%) (Relatório 4º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014-2024, p. 96).

46. No mesmo período, registrou-se crescimento moderado do indicador 3.A da Meta 3, que reflete a universalização do acesso: na série histórica de 2014 a 2021 este indicador cresceu apenas 6,1 p. p., passando de 89,2% para 95,3%, faltando ainda 4,7 p. p. para o alcance do resultado previsto de 100% de universalização (Relatório 4º Ciclo de Monitoramento do PNE 2014-2024, p. 90).

47. As análises do Inep para este 4º ciclo apontam que até 2021 o quadro de assimetrias no acesso ao Ensino Médio permanece inalterado, sobretudo entre: a) regiões geográficas – enquanto na região Sudeste 80,6% dos jovens de 15 a 17 anos frequentavam o EM ou já haviam concluído a Educação Básica, no Nordeste e Norte estes percentuais alcançavam 74,5% e 68,2%, respectivamente; b) populações urbanas e rurais - 76,3% para a urbana, contra 64,9% para a rural; c) sexos - com mulheres se mantendo na frente com 79,1%, contra 70,2% dos homens; d) raças - com a população branca aparecendo quase 10 p. p. à frente da negra (80,3% a 70,9%) e; por fim, e) renda – para a qual o quartil mais rico da população aparece 30 p. p. acima dos 25%

mais pobres (91,1% versus 61,1%), situação de gritante desigualdade que se mantém a mesma desde o início da série histórica em 2016, quando os mais ricos se posicionavam 29 p. p. à frente dos mais pobres.

48. Além desta meta específica, o tema é tangenciado também em outros dispositivos do atual PNE, como se dá, por exemplo, com as metas 6 (educação em tempo integral), 7 (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica-Ideb) e 11 (educação profissional técnica de nível médio), todos estes aspectos também são abarcados pelo NEM.

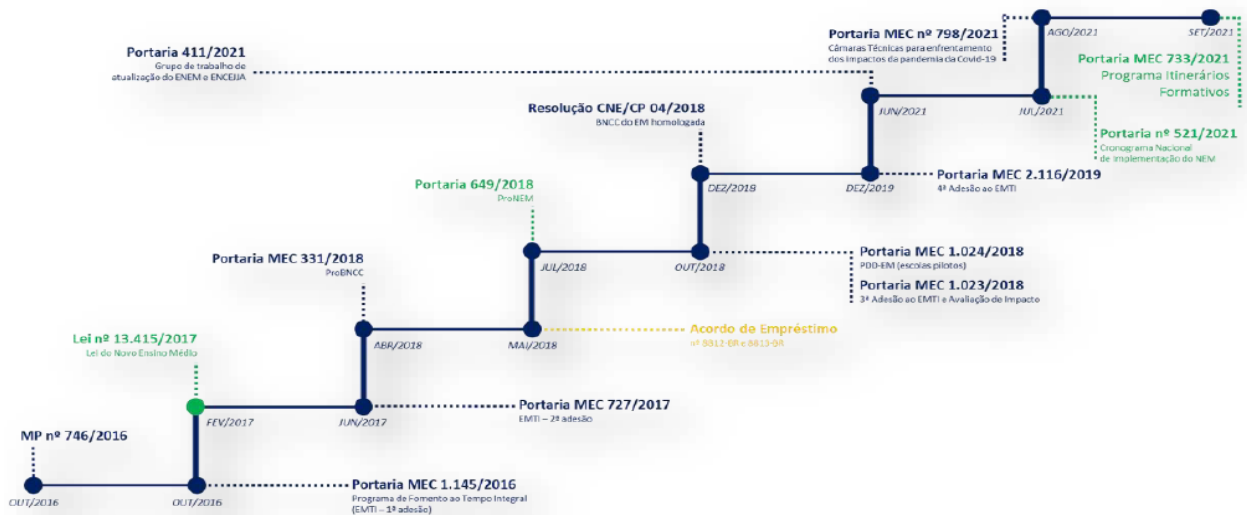
**II.3. Reforma e diretrizes do Novo Ensino Médio (NEM)**

49. A Lei 13.415/2017, resultado da conversão da Medida Provisória (MP) 746/2016, instituiu o Novo Ensino Médio, promovendo diversas alterações nos dispositivos da LDB relacionadas a esta etapa de ensino.

50. Segundo a exposição de motivos da MP 746/2016, ao longo dos últimos vinte anos, a função social do Ensino Médio, disposta no art. 35 da LDB, não alcançou os resultados previstos, notando-se um descompasso entre os objetivos propostos por esta etapa e a formação do estudante. Os elevados percentuais de jovens fora da escola e os péssimos resultados educacionais obtidos nos instrumentos de avaliação da aprendizagem dos estudantes também são apontados como problemas a serem resolvidos nesta etapa da Educação Básica.

51. O Novo Ensino Médio apresenta como principais propósitos a adoção da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a flexibilização dos currículos escolares e a progressiva ampliação da carga horária mínima deste nível de ensino e teve sua institucionalização conforme os marcos legais a seguir:

**Gráfico 1: Linha do tempo/marcos legais do NEM**



Fonte: Relatório de Desempenho do Programa de Apoio à Implantação do Novo Ensino Médio (peça 45, p. 13)

52. Atendendo à organização dos currículos, a reforma do Ensino Médio institui a BNCC, que contempla habilidades e competências relacionadas às quatro áreas do conhecimento, conhecida como formação geral básica (FGB): Linguagens e suas tecnologias; Matemática e suas tecnologias; Ciências da Natureza e suas tecnologias; Ciências Humanas e Sociais Aplicadas.

53. Na perspectiva de proporcionar um Ensino Médio mais atrativo e reduzir as taxas de abandono, a flexibilização dos currículos estabelece a oferta de diferentes itinerários formativos,

*inclusive a oportunidade de o jovem optar por uma formação técnica e profissional dentro da carga horária regular, de acordo com seu projeto de vida, visando à sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais.*

54. *Os itinerários formativos constituem, portanto, um conjunto de disciplinas, projetos, oficinas, núcleos de estudo, entre outras situações de trabalho, que os estudantes poderão escolher no Ensino Médio, estando baseados nas mesmas áreas de formação que compõem a BNCC, acrescida da formação técnica e profissional (FTP).*

55. *As alterações do NEM também incluem a ampliação progressiva da carga horária mínima para 1.400 horas por ano letivo, sendo parte destinada ao cumprimento da BNCC e o restante aos itinerários formativos, estes últimos espaço de escolha dos estudantes. Até 2022, a previsão é que a carga horária mínima geral do EM alcance 3.000 horas, com pelo menos 1.800 horas alocadas na FGB e no mínimo de 1.200 horas empregadas em itinerários formativos.*

56. *A formação dos profissionais de educação também deve se adequar às mudanças advindas do novo modelo, devendo ser realizada em nível superior, em curso de licenciatura plena. Os sistemas avaliativos e estatísticos e os programas suplementares de educação, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), o Censo Escolar da Educação Básica e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), por exemplo, também devem ser adaptados ao novo modelo.*

57. *A reforma do EM também criou a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (art. 13, Lei 13.415/2017), com o fito de prestar apoio às redes de estaduais/distrital para a implementação de uma proposta de ensino baseada em mais tempo de aula, buscando uma formação ampla do jovem, tanto nos aspectos cognitivos, quanto socioemocionais.*

58. *Como premissa geral, o Novo Ensino Médio objetiva garantir a oferta de educação de qualidade a todos os jovens brasileiros e de aproximar as escolas à realidade dos estudantes de hoje, considerando as novas demandas e complexidades do mundo do trabalho e da vida em sociedade. Cabe, contudo, pontuar que a reforma do NEM tem sofrido críticas de especialistas e profissionais de educação, sob argumentos de que sua implementação poderá trazer mais desigualdades entre as redes educacionais, acarretando prejuízos principalmente aos alunos mais vulneráveis.*

59. *De acordo com o [Plano Estratégico Institucional do MEC para o período de 2020-2023](#), os projetos envolvendo a implantação do Novo Ensino Médio são de responsabilidade da Secretaria de Educação Básica do referido ministério (SEB/MEC) e conta com um aporte financeiro internacional de US\$ 250 milhões obtido através de Acordo de Empréstimo com o Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), na forma detalhada a seguir.*

60. *O objetivo dos projetos é a prestação de apoio técnico e financeiro às secretarias de educação estaduais e do DF na elaboração e na execução do plano de implementação de novo currículo que contemple a BNCC, os diferentes itinerários formativos e a ampliação de carga horária anual, realizada principalmente por meio dos programas a seguir (v. Apêndice A):*

- a) *Programa Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular – ProBNCC;*
- b) *Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio - ProNEM;*
- c) *Programa Itinerários Formativos - ProIF; e*
- d) *Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral - EMTI.*

61. *As principais entregas contemplam a adesão das secretarias estaduais/distrital de educação aos programas de assistência técnica e financeira, cujos produtos abrangem a*

elaboração do Plano de Implementação do Novo Ensino Médio (PLIs) e das EMTI, bem como a revisão dos currículos com base na BNCC e implementação dos itinerários formativos, em cada unidade da federação.

62. Quanto aos aspectos orçamentários relacionados a estes principais programas de apoio à implementação do NEM, o infográfico a seguir detalha o volume de recursos transferidos, conforme informações obtidas no [Relatório de Gestão do MEC, referente ao exercício de 2021](#):

**Gráfico 2: Recursos transferidos pelos principais programas de assistência técnica e financeira do MEC para implementação do NEM - 2021**



Fonte: Relatório de Gestão do MEC, exercício 2021

63. Para concluir, vale sublinhar, de acordo com as informações do [portal Novo Ensino Médio](http://novoensinomedio.mec.gov.br/) (<http://novoensinomedio.mec.gov.br/>), que as principais alterações da reforma buscam beneficiar os destinatários a seguir:

- a) *estudante*: mais tempo para aprender o essencial e para se aprofundar nos conhecimentos que lhe interessam; desenvolvimento de seu projeto de vida; menos aulas expositivas, mais projetos, oficinas, cursos, e atividades práticas e significativas;
- b) *professor(a)*: possibilidade de trabalhar parte da carga horária conforme o interesse dos estudantes e de acordo com as necessidades pedagógica diagnosticada; e
- c) *gestor(a) escolar*: possibilidade de articular de parcerias com outras escolas e instituições de ensino de sua região para garantir diferentes possibilidades de oferta de itinerários formativos aos estudantes.

64. Cabe destacar, ainda, que a partir deste ano de 2023, tem-se registrado maior ênfase em movimento de setores educacionais, entidades, especialistas e parlamentares para que se promovam revisões no NEM.

65. Neste sentido, após a conclusão da versão preliminar deste relatório (peça 96), foi editada a Portaria MEC 399/2023, que instituiu consulta pública para avaliação e reestruturação da política nacional de Ensino Médio, com o fim de promover o diálogo com a sociedade civil, comunidade escolar, profissionais do magistério, equipes técnicas dos sistemas de ensino, estudantes, pesquisadores e especialistas para a coleta de subsídios à tomada de decisão sobre atos

normativos que regulamentam o NEM (peça 99), cujos resultados deverão ser apresentados no prazo de 120 dias.

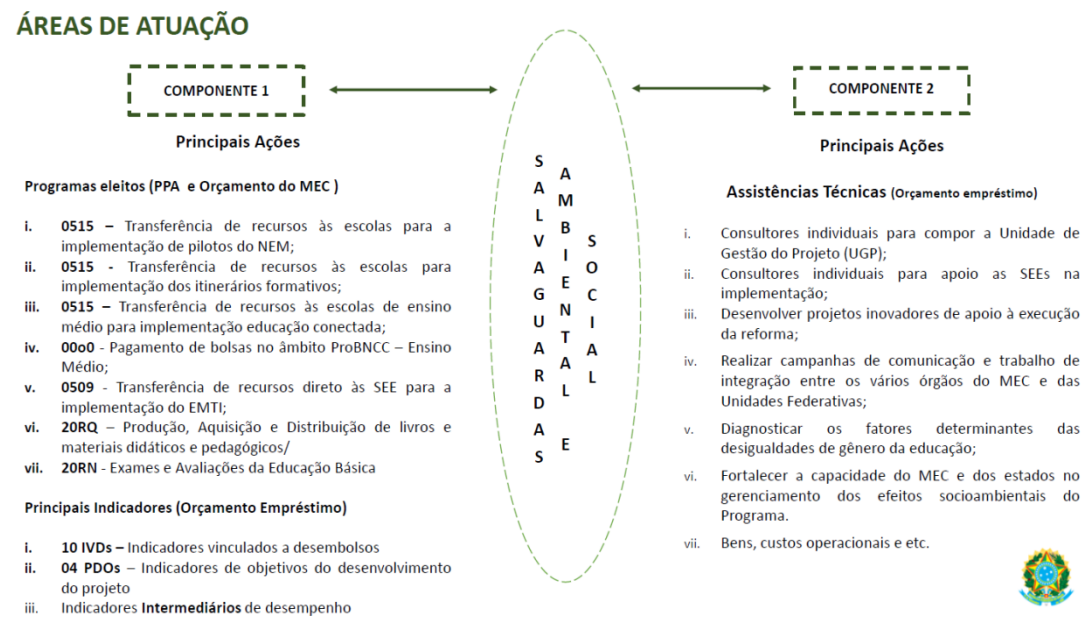
66. Paralelamente aos atos do Executivo, também no Legislativo Federal, mais precisamente na Comissão de Educação do Senado, foi recentemente criada, por iniciativa da Senadora Teresa Leitão, subcomissão temporária para, no prazo de 180 dias, debater e avaliar o Ensino Médio no País (peça 100), o que por suposto inclui o processo de implantação do NEM.

**II.4. Acordo de Empréstimo com o Bird – Reforma do Ensino Médio (8812-BR e 8813-BR)**

67. Na esteira da aprovação da reforma do Ensino Médio foi celebrado o Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR entre o Governo Federal e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (Bird), no valor de US\$ 250 milhões, com período de execução de cinco anos (24/5/2018 a 31/12/2023), englobando duas operações de empréstimo: a) Componente 1 - US\$ 221 milhões para o Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (Programa ou PforR); e b) Componente 2 - US\$ 29 milhões para o Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio (Projeto).

68. Neste contexto, o Projeto (8813 – BR), além de configurar “componente fundamental de condução das ações estratégicas abarcadas” pelo Programa (8812 - BR), reúne um conjunto de ações transversais e essenciais ao processo de implementação do NEM, asseguradoras, segundo consta o Manual Operativo do Projeto de Reforma do Ensino Médio- MOP 2018 (peça 77, p. 5), da continuidade da transição desencadeada pelo novo modelo, constituindo-se, basicamente, em ações de assistência técnica para implementação da reforma do Ensino Médio. A estrutura do Acordo de Empréstimo pode ser resumida pelo gráfico a seguir:

**Gráfico 3: Estrutura do Acordo de Empréstimo com o Bird**



Fonte: Projeto de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio - Missão de Supervisão 7 a 9 de novembro de 2022 (peça 86, p. 6)

69. O MOP – 2018 e sua versão atualizada 2022 (peça 78), abrangem a descrição completa do Acordo de Empréstimo, com os objetivos, beneficiários, componentes e atividades a serem apoiadas; método de financiamento; arranjos institucionais e de implementação do Projeto e do Programa, definindo as responsabilidades dos órgãos e atores envolvidos; bem assim, a sistemática de monitoramento e avaliação de ambos.

70. Esse Manual consiste em um instrumento dinâmico, o qual pode sofrer ajustes no decorrer do processo, a fim de aprimorar os alinhamentos entre o Governo Federal e o Bird. Assim, apresenta a estrutura do seu funcionamento e orientações aos órgãos executores, visando, sobretudo, garantir o alcance dos objetivos e impactar positivamente a qualidade da educação brasileira, em função dos compromissos firmados (peça 77, p. 5). Além desse documento basilar, o “Documento de Avaliação do Projeto” (Project Appraisal Document – PAD), traz detalhamento dos procedimentos e normas relativos à sua operacionalização (peça 67).

71. Embora os referidos documentos de orientações sejam direcionados, prioritariamente, à obtenção de crédito e à gestão do Acordo de Empréstimo, sua estrutura acabou sendo assimilada pelo MEC como plano estratégico para implementação e gestão do NEM, tornando-se o principal instrumento para execução da política, tanto no âmbito do Ministério, quanto em relação aos entes subnacionais.

72. De acordo com o MOP 2018 (peça 77, p.15-16), o Programa do Novo Ensino Médio foi concebido sob a modalidade Program for Results (PforR) e está assentado sob dois pilares básicos (1 – Novo currículo mais flexível e baseado em competências; 2 - Ampliação da jornada escolar) e tem por objetivo geral dar suporte aos entes subnacionais na implementação da BNCC e na ampliação da carga horária mínima para no mínimo 5 (cinco) horas diárias em todas as suas escolas de EM.

73. Por sua vez, este objetivo geral subdivide-se em 7 (sete) objetivos específicos, quais sejam:

- a) articular e apoiar as secretarias de educação estaduais e do DF para que adaptem seus currículos, contemplando a BNCC e o Novo EM;
- b) apoiar os estados e o DF na expansão das escolas de EMTI;
- c) fortalecer a capacidade institucional do governo federal para oferecer apoio aos estados para implementação do Novo Ensino Médio;
- d) apoiar os estados e o DF na melhoria do monitoramento e avaliação de suas políticas e programas, aprimorando sua capacidade de gestão;
- e) criar mecanismos de responsabilização e pactuação de resultados entre os entes federados, garantindo maior apoio às redes mais vulneráveis;
- f) fomentar mecanismos de mobilização e compartilhamento de melhores práticas entre as redes e entre as escolas no sentido de otimizar a implementação do NEM; e
- g) promover o acesso a itinerários formativos de forma equitativa tanto da perspectiva socioeconômica, quanto geográfica e de gênero.

74. À vista disso, foram previstos os seguintes resultados para o Programa (PforR): estados com plano de implementação elaborado; estados com proposta curricular revisada e aprovada pelos CEEs (Conselhos Estaduais de Educação); escolas com proposta curricular implementada (Projetos Políticos-Pedagógicos revisados à luz do novo currículo, professores formados, parcerias efetivadas, elaboração de novos materiais e novas propostas de avaliação que

atendam ao NEM); escolas de Ensino Médio diurno com jornada de, no mínimo, cinco horas diárias; e propostas curriculares inovadoras multiplicadas (MOP 2018, peça 77, p. 16).

75. Já no que tange ao Projeto, consta como objetivo de desenvolvimento (ODP) “fortalecer a capacidade instalada das secretarias estaduais de educação para implementação da reforma do Ensino Médio, priorizando escolas vulneráveis, e aumentar o índice de desenvolvimento da educação básica em escolas secundárias direcionadas de tempo integral” (MOP 2018, peça 77, p. 16).

76. Para mensuração do cumprimento deste ODP (Objetivo de Desenvolvimento do Projeto de Reforma do Ensino Médio), inicialmente foram construídos três indicadores-chave (MOP 2018, peça 77, p. 17):

a) Indicador ODP 1 - Número de estados onde pelo menos 40% das escolas implementaram os novos currículos, contemplando, pelo menos, a adequação da BNCC, cinco horas diárias de aulas, no mínimo; e dois itinerários de aprendizado, no mínimo;

b) Indicador ODP 2 - Número de estados onde pelo menos 50% das escolas vulneráveis implementaram os novos currículos (o termo vulnerável refere-se aos 40% das escolas de cada estado com pontuação mais baixa na classificação dada pelo Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas -Inse, calculado pelo Inep);

c) Indicador ODP 3 - Mudanças no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em escolas selecionados no Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI).

77. O primeiro indicador contemplaria o sucesso da implementação da reforma quanto à adaptação dos currículos estaduais à BNCC, à ampliação da carga horária e a definição dos itinerários formativos. O segundo, abordaria a implementação em escolas socioeconomicamente vulneráveis, contemplando cada estado, em virtude dos cenários de atendimento mais complexos; e, o terceiro, por sua vez, capturaria o sucesso do EMTI, a partir do incremento nas taxas de aprovação, medidas por meio do Ideb.

78. Contudo, diante dos percalços no andamento dos trabalhos, com o agravante da pandemia de Covid-19, que potencializou sobremaneira o atraso na implementação do NEM, o ODP sofreu alteração, passando a ser o seguinte (MOP 2022, peça 78, p. 15):

a) fortalecer a capacidade das secretarias estaduais de educação de implementar a reforma do ensino médio, priorizando as escolas vulneráveis;

b) apoiar a expansão do Programa de Escolas de Tempo Integral no território brasileiro;

e

c) apoiar a resposta à pandemia de Covid-19 no setor da educação.

79. Como corolário da alteração do ODP, foram também promovidos ajustes nos indicadores-chave, a começar pela supressão do indicador 3 (que tratava dos resultados do Ideb em escolas aderentes ao EMTI) e criação de dois novos indicadores, resultando no seguinte:

a) Indicador ODP 1: Número de estados em que pelo menos 40% das escolas já implantaram o novo currículo na 1ª série do Ensino Médio;

b) Indicador ODP 2: Número de estados em que pelo menos 60% das escolas vulneráveis já implantaram o Novo Currículo na 1ª série do Ensino Médio;

c) Indicador ODP 4: Número de alunos matriculados em escolas de ensino médio que participam do programa de ETI;



d) *Indicador ODP 5: Reabertura das escolas de Ensino Médio com segurança e eficácia, constando a implementação das principais medidas de apoio à reabertura segura das escolas do NEM e a oferta do ensino a distância, como parte de um modelo híbrido, em pelo menos quinze estados.*

80. *De acordo com o MOP 2022 (peça 78), essa nova perspectiva se coadunaria com a compreensão “ótima” do Projeto, na qual o primeiro indicador mediria o sucesso da implementação da reforma, a partir Lei do NEM, refletidas nos currículos estaduais e minimamente implementadas a nível escolar. O segundo, orientaria a implementação em cada estado nas escolas mais vulneráveis socioeconomicamente e, o quarto, abordaria o apoio à expansão da carga horária mínima. Por último, o novo indicador (ODP 5), contemplaria as ações de superação dos efeitos da pandemia de Covid-19 e um modelo híbrido de educação à distância, só então incluídos no escopo do Acordo (peça 78, p. 16).*

81. *O orçamento previsto para implementação do NEM, em âmbito nacional, chega a US\$ 1,58 bilhão, dos quais US\$ 250 milhões correspondem ao Acordo de Empréstimo com o Bird (8812-BR e 8813-BR) – ou seja, engloba os US\$ 221 milhões para o Programa e os US\$ 29 milhões para o Projeto - e US\$ 1,327 milhões serão provenientes dos orçamentos federal, de estados e do DF, cada um nos limites de suas competências constitucionais, atribuições e responsabilidades (peça 78, p. 28):*

**Tabela 1: Recursos Financeiros do Acordo de Empréstimo 8812 – BR e 8813 - BR – Governo Federal x Bird**

<b>Acordo de Empréstimo em milhões (US\$)</b>						
<b>Componente 1: Projeto de Implementação do NEM</b>						
<b>ANO</b>	2019	2020	2021	2022	2023	<b>Total</b>
<b>Bird</b>	41	50	50	40	40	221
<b>Governo Federal</b>	153	235	269	333	337	1.327
<b>Subtotal Componente 1</b>	194	285	319	373	377	1.548
<b>Componente 2: Projeto de Apoio à Implementação do Nem (Assistência Técnica)</b>						
<b>ANO</b>	2019	2020	2021	2022	2023	<b>Total</b>
<b>Bird</b>	4	9	6	5	5	29
<b>Governo Federal</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Subtotal Componente 2</b>	4	9	6	5	5	29
<b>Componentes 1 e 2: Programa e Projeto</b>						
<b>ANO</b>	2019	2020	2021	2022	2023	<b>Total</b>
<b>Bird</b>	45	59	56	45	45	250
<b>Governo Federal</b>	153	235	269	333	337	1.327
<b>Total – componentes 1 e 2</b>	198	294	325	378	382	1.577

Fonte: Manual Operativo do Projeto 2022, p. 28

82. *De se notar que o Componente 1(PforR), relativo ao montante de US\$ 221 milhões, envolve a transferência direta de recursos para as SEEs e escolas, de sorte a promover o apoio à implementação dos novos currículos e o fortalecimento do EMTI. Tais ações, sob a responsabilidade do MEC, são distribuídas em três rubricas orçamentárias: 0515 – Dinheiro Direto na Escola para Educação Básica; 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica; e 00o0 – Concessão de Bolsas de Apoio à Educação Básica.*

83. *Essas rubricas são vinculadas ao orçamento MEC, devendo apresentar resultados educacionais atrelados à implementação dos novos currículos estaduais e à expansão das escolas de EMTI. Esses resultados são mensurados por Indicadores Vinculados a Desembolsos (IVDs), relativos aos objetivos do Programa, que condicionam os desembolsos do Bird em função do cumprimento de metas (peça 45, p. 13).*

84. *Inicialmente, os IVDs previstos envolviam reformulação dos currículos, concepção e implementação dos itinerários formativos; formação de agentes e técnicos das SEEs, diretores de escolas, coordenadores pedagógicos e professores; reorganização dos espaços escolares (podendo compreender aquisições de bens, serviços e obras); e capacitação do MEC e das SEEs para implementar e gerenciar a reforma do EM, entre outros.*

85. *O Componente 2 (Projeto), de sua banda, diz respeito a um conjunto de ações de assistência técnica (AT) que, tendo em vista a complexidade da implementação do NEM, abarcam iniciativas de capacitação e fortalecimento institucional do MEC e das SEEs para a implementação do novo modelo.*

86. *Nesse sentido, as ações de AT deveriam proporcionar serviços de consultoria altamente especializados para apoiar a reforma, especialmente, nas seguintes dimensões (peça 78, p. 23 - 25):*

a) *fortalecimento da capacidade técnica e operacional do MEC para o Projeto e gerenciamento da implementação do NEM, de forma a permitir que o MEC consiga apoiar as SEEs, com o estabelecimento de diretrizes para implementação, análise dos desafios de implementação, sistema para avaliar e adaptar a implementação e plano de desenvolvimento das equipes técnicas;*

b) *desenho de um Plano de Desenvolvimento de Pessoal para o MEC e SEEs, envolvendo a capacitação dos atores envolvidos, por meio de formações contemplando o conteúdo do NEM e dos insumos necessários às redes, bem como por meio de experiências bem-sucedidas;*

c) *desenvolvimento da capacidade técnica das SEEs para melhorar o planejamento, a implementação e o monitoramento do NEM;*

d) *desenvolvimento de instrumentos, modelos e estudos para apoiar o MEC e os estados para implementar e monitorar o NEM;*

e) *campanhas de comunicação e trabalho de integração entre as várias unidades do MEC e entidades federativas para facilitar a implementação da reforma. (MOP, peça 78, p. 25);*

f) *estabelecimento de uma Unidade de Gestão de Projeto (UGP) para fortalecer a capacidade institucional da SEB/MEC e realizar a gestão do Acordo de Empréstimo.*

87. *Este Componente 2 inclui, ainda, consultorias (pessoas jurídicas e físicas), estudos, avaliações e diagnósticos, a serem realizados principalmente durante a primeira metade do período de implementação do Programa.*

88. *Para tanto, previu-se a criação da UGP e de uma Comissão Especial de Licitações (CEL) no âmbito da SEB/MEC. A primeira deveria ser composta por pelo menos dezesseis especialistas técnicos, dentre eles, um especialista em monitoramento e avaliação, um especialista técnico-pedagógico e quatro especialistas em aquisições e gestão financeira.*

89. *Nesse contexto, os desembolsos devem ocorrer em conformidade com os procedimentos e requisitos do Bird para o financiamento de projetos, podendo haver adiantamentos.*

90. *No caso do Componente 1, os desembolsos são creditados em dólares americanos em conta indicada pelo Governo Federal, após o alcance dos resultados previstos, mensurados a partir de IVDs. Neste sentido, consultar os Apêndices B e C, onde constam Matriz de Indicadores*

*Vinculados a Desembolso inicial do Projeto, conforme previsto no MOP 2018 (peça 77, p. 87 - 89), bem como os IVDs alterados após a reestruturação do Acordo de Empréstimo (MOP 2022 - peça 78, p. 98 - 100).*

91. *Já em relação ao Projeto (Componente 2), os desembolsos envolvem a transferência de recursos para uma conta bancária segregada específica, administrada pelo FNDE, contemplando pagamentos e faturas registradas no sistema contábil SIGEF. Tais desembolsos devem abranger também o pagamento dos consultores contratados, por meio dos processos de seleção para a AT.*

92. *Por fim, dado o disposto no item 35 do MOP 2022 (peça 78, p. 78-79), a Controladoria-Geral da União (CGU) foi designada para atuar no Acordo de Empréstimo, realizando auditorias anuais, de acordo com as Normas Internacionais de Auditoria (ISAs), a fim de verificar o alcance dos resultados previstos, bem como fornecer suporte em relação ao cumprimento de obrigações referente aos controles dos processos e das ações para fins do recebimento dos recursos contratados. As mais recentes auditorias, referentes a 2020 e 2021, têm relatórios juntados às peças 80 e 90 destes autos.*

### **II.5. Identificação de partes responsáveis/interessadas e usuários**

93. *A partir do rol de programas e ações do MEC e entidades supervisionadas, de alguma forma relacionados com o Novo Ensino Médio, indica-se os seguintes órgãos como responsáveis pelos temas abarcados na auditoria, eis que atuam na governança multinível da política pública que trata do acesso ao Ensino Médio no âmbito federal:*

a) *Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) – como responsável pela política nacional de acesso e permanência para o Ensino Médio;*

b) *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), como autarquia vinculada ao MEC, responsável pela execução de políticas educacionais e pela operacionalização de vários programas federais que alcançam o Ensino Médio;*

c) *Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), entidade vinculada ao MEC, responsável por estudos, pesquisas estatísticas e indicadores educacionais, o que inclui o monitoramento da Meta 3 do PNE, sem olvido da operacionalização do Enem e do Saeb.*

94. *Além dos órgãos e entidades mencionados, pode-se citar os mais relevantes atores/instituições de fora da estrutura educacional do Governo Federal, assim como integrantes da sociedade civil, que atuam na condição de partes interessadas ou stakeholders:*

a) *Ministro Relator e colegiados do TCU;*

b) *Comissões de Educação da Câmara e do Senado;*

c) *Controladoria-Geral da União – CGU;*

d) *Tribunais de Contas dos estados, DF e municípios;*

e) *Instituto Rui Barbosa - Grupo Temático de Educação do Projeto Integrar;*

f) *Associação dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon);*

g) *Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed);*

h) *União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime);*

i) *outras organizações da sociedade civil com atuação na área educacional.*

### **III. ACHADOS DE AUDITORIA**

95. Considerando a metodologia do Projeto Integrar, os achados avaliam a atuação do MEC como coordenador da política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio na implementação efetiva do NEM nas redes públicas, especialmente em relação à assistência técnica e financeira, formação continuada de profissionais da educação e redução de desigualdades educacionais.

**III.1. Atraso na implementação do NEM, com alto risco de comprometimento da execução e descontinuidade do programa; de ampliação das desigualdades entre alunos, escolas e redes de ensino; de desempenho insuficiente de candidatos no Enem e de limitações ao SAEB**

**Situação encontrada:**

96. Registra-se excessivo atraso na implementação do NEM, com inobservância aos prazos estipulados na Lei 13.415/2017, situação ratificada pelo cronograma nacional fixado pelo MEC (Portaria MEC 521/2021), estabelecido com defasagem de mais de dois anos da data inicialmente prevista, e por alterações no Acordo com o Bird, realizadas no final de 2021.

97. Em decorrência da defasagem do cronograma do MEC, foram autorizados a prorrogação do prazo originalmente previsto para início da implantação dos referenciais curriculares do NEM (BNCC e itinerários formativos) - que passou de 2020 para 2022 - e o escalonamento em etapas deste processo (1º ano em 2022; 2º e 3º anos a partir de 2023 e 2024, respectivamente), situação que deu azo às alterações nos ODPs 1 e 2 do Acordo de Empréstimo com o Bird.

98. Atualmente, embora todos os estados tenham aprovado currículos adaptados à BNCC, há atrasos e discrepâncias na aprovação dos planos de implantação do NEM e itinerários formativos, conforme detalhado no campo "Evidências e análises", e algumas escolas do sistema federal ainda não iniciaram o novo currículo no 1º ano médio. Além disso, não há informações precisas sobre o ritmo de ampliação das cargas horárias pelas redes estaduais/distrital de ensino, exceto por informações declaratórias extraídas de pesquisas.

99. O cronograma manteve o termo final para implantação das 1.000 horas/ano no Ensino Médio em 2022, permitindo a possibilidade de emprego das horas adicionadas em atividades desvinculadas do novo modelo e/ou exclusivamente na formação geral básica (FGB), em detrimento dos itinerários formativos, o que pode gerar assincronia entre a implantação dos referenciais curriculares e a ampliação da carga horária.

100. Destaca-se, ainda, que o prazo final para implantação do NEM, segundo o cronograma nacional do MEC (2024), vai além da vigência do Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR, firmado com o Bird (até 31/12/2023), o que pode comprometer as ações previstas para o 3º ano médio em 2024, caso haja paralisação dos programas de apoio e assistência técnica e financeira que utilizam estes recursos de origem internacional, com destaque para o ProNEM, o ProIF, o EMTI, o PIEC, e o mais recente deles, o Rede de Inovação para Educação Híbrida.

101. Noutro plano, registra-se atraso nas sistemáticas de reformulação do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb, embora incluídos entre despesas elegíveis do Acordo com o Bird a partir do final de 2021. Para ambos já existem metas/etapas da readequação em atraso, com extrapolação dos prazos previstos no próprio cronograma do MEC, o que traz riscos de ineficácia aos instrumentos avaliativos e prejuízos a usuários e sociedade. Frisa-se que essa situação gera incerteza, desinformação e dificuldades para a preparação dos alunos que se submeterão ao exame a partir de 2024.

**Critérios:**

- Lei 9.394/1996 (LDB), art. 24, I e § 1º;
- Lei 13.415/2017 (Lei do Novo Ensino Médio), art. 12;

- Resolução CNE/CP 4/2018 (institui BNCC-EM);
- Resolução CNE/CEB 3/2018 (atualiza diretrizes curriculares EM);
- Portaria MEC 331/2018 (ProBNCC);
- Portaria MEC 649/2018 (ProNEM), art. 7º, XI;
- Portaria MEC 1.348/2018 (homologa o Parecer CNE/CP 15/2018);
- Portaria MEC 521/2021, arts. 3º, 4º, 6º e 7º.

#### **Evidências e análises:**

102. Segundo o art. 12 da Lei 13.415/2017, as redes de ensino deveriam iniciar o processo de implementação do NEM no segundo ano letivo subsequente à homologação da BNCC, tendo por base cronograma local previamente estabelecido, nos seguintes termos:

Art. 12. Os sistemas de ensino deverão estabelecer cronograma de implementação das alterações na [Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996](#), conforme os arts. 2º, 3º e 4º desta Lei, no primeiro ano letivo subsequente à data de publicação da Base Nacional Comum Curricular, e iniciar o processo de implementação, conforme o referido cronograma, a partir do segundo ano letivo subsequente à data de homologação da Base Nacional Comum Curricular.

103. Desde quando instituído o ProNEM (Portaria MEC 649/2018, art. 7º, XI), ainda em 2018, tem-se a obrigatoriedade de o Plano de Implementação do Novo Ensino Médio (PLI), elaborado por cada rede estadual/distrital em sintonia com o previsto na Lei 13.415/2017, conter cronograma geral de implementação, de âmbito local.

104. Considerando que a BNCC do Ensino Médio foi homologada em 17/12/2018 (Portaria MEC 1.348/2018) e que, àquela altura, já havia a exigência do cronograma local de implementação - por previsão legal e regulamentar - o processo nacional de implantação da nova estrutura curricular deveria ter se iniciado a partir de 2020 em todas as redes de ensino.

105. Ocorre que o MEC só veio a fixar cronograma nacional em julho de 2021 (Portaria MEC 521, de 13/7/2021) e, ainda assim, em desacordo com a Lei 13.415/2017, definiu o ano de 2022 para início da implantação dos referenciais curriculares nos estabelecimentos de ensino.

106. Esta postergação, inclusive, gerou reflexos nos termos do Acordo de Empréstimo com o Bird, dando causa às alterações nos ODPs 1 e 2 para adoção de indicadores de resultados menos abrangentes (como tratado em achado específico deste relatório), cujas justificativas (peça 83, p. 6-7), transcritas a seguir, deixaram claro que decorrem do adiamento do início da implementação do NEM:

a. Indicador de ODP 1: número de estados em que pelo menos 40% das escolas já implementaram o novo currículo. O indicador original presumia que o NEM seria implementado nas escolas a partir de 2019, mas a implementação foi adiada para 2022. Por isso, a reforma só afetará os alunos do primeiro ano quando começar em 2022, então o nome do indicador será alterado para “Número de estados em que pelo menos 40% das escolas já implantaram o Novo Currículo na 1ª série do Ensino Médio”. As metas intermediárias serão alteradas, mas as metas finais não.

b. Indicador de ODP 2: número de estados em que pelo menos 50% das escolas já implementaram o novo currículo. O indicador original presumia que o NEM seria implementado nas escolas a partir de 2019. Para refletir o fato de que a reforma só afetará os alunos do primeiro ano a partir de 2022, o nome do indicador será alterado para “Número de estados em que pelo menos 60% das escolas já implantaram o Novo Currículo na 1ª série do Ensino Médio.” Para reiterar o compromisso com os mais vulneráveis, o percentual de escolas que deverão atingir essa

meta será elevado de 50% para 60%. Considerando-se que alguns estados podem ter dificuldades em implementar o Novo Currículo no início, as metas intermediárias serão ajustadas e a meta final será reduzida de 27 para 22 para garantir sua viabilidade.

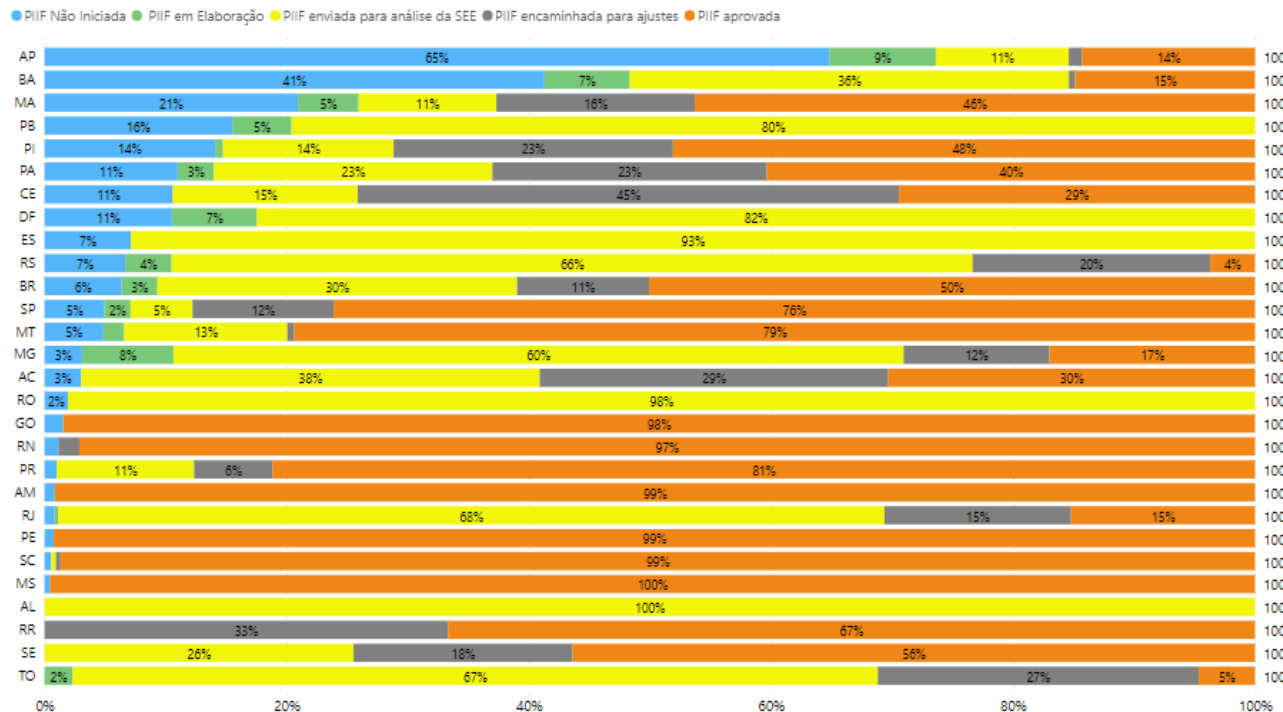
107. Além do adiamento do início para 2022, o MEC autorizou o escalonamento da implantação dos referenciais curriculares pelos 3 (três) anos letivos do EM (1º ano em 2022; 2º ano em 2023; e 3º ano em 2024), de forma que somente neste último ano, se cumprido à risca o cronograma por todas as redes estaduais/distrital, o processo nacional de implementação do NEM poderá ser concluído.

108. Entretanto, tudo leva a crer que esse objetivo não será atingido até 2024, em razão de relevantes atrasos no processo de implementação, sobretudo no que tange à implantação dos itinerários formativos, que não vem ocorrendo de maneira uniforme e simultânea na maioria das redes, o que não exclui nem mesmo as escolas federais de Ensino Médio.

109. Com efeito, apesar de todas as 27 UFs já apresentarem currículos adequados à BNCC e homologados por seus respectivos CEEs (peça 43, p. 5 - 7), há ainda duas unidades da federação (PA e RO) que sequer têm PLIs aprovados, além de três cujos planos de implementação foram aprovados com ressalvas (AL, CE e MA).

110. No que toca aos itinerários (peça 43, p. 13-14 e 23), as 27 UFs já têm Planos de Ação para Orientação às Escolas e Acompanhamento da Implantação de Itinerários Formativos (PAIFs) aprovados, mas existem discrepâncias e assimetrias em relação às Propostas de Implantação de Itinerários Formativos (PIIFs) nas respectivas unidades escolares, com redes sem nenhuma proposta aprovada até o momento (PB, DF, ES, RO e AL), como se defere do gráfico a seguir:

**Gráfico 4: Programa Itinerários Formativos – Monitoramento PIIF (04/10/2022)**



Fonte: Programa de Itinerários Formativos - Análises & Resultados (peça 43, p. 23)

111. Neste contexto, salta aos olhos o reportado pela Nota Pública 1/2023-CGCQTI/DEED/INEP (peça 89, p. 3), que acompanha o recém-publicado Censo Escolar de 2022, na qual se reconhece que até mesmo entre os Institutos Federais de Educação não houve adesão

total às diretrizes curriculares do NEM no ano de 2022, havendo, inclusive, casos de negativa deliberada, sob pretexto de autonomia institucional, como segue:

5.5. Por sua vez, as instituições escolares ligadas à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC (SETEC), conhecidas como institutos federais ou mesmo como rede federal de ensino técnico-profissional, em sua maioria, ofertaram ensino técnico-profissional integrado ao ensino médio regular e ensino técnico-profissional integrado ao ensino médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Poucos institutos da rede federal declararam turmas exclusivas de Itinerário Formativo (IF) ou mesmo compostas de Formação Geral Básica (FGB) e IF. Mesmo nas turmas com estrutura curricular composta apenas da FGB, poucas instituições informaram a oferta de Projeto de Vida como componente curricular. Algumas escolas desse grupo enviaram e-mails ou indicaram ao Inep, por telefone, que não adotariam o novo currículo do Ensino Médio em 2022, sob a justificativa de que ainda não haviam redefinido seus currículos, os quais seguiam em processo de discussão. Outras instituições federais comunicaram que não fariam alterações curriculares estabelecidas, sob a justificativa da autonomia institucional.

112. Esta situação adquire maior gravidade, ainda, em face do que consta do Achado III.2.4 - Falhas no monitoramento e na avaliação da implantação do NEM geram baixa transparência e risco de ampliação de assimetrias e desigualdades educacionais, mais à frente, no qual se constatam falhas no monitoramento, falta de informações precisas e atualizadas e de transparência sobre o atual estágio de implementação do NEM nas redes estaduais/distrital, com indicação dos microdados do Censo Escolar da Educação Básica de 2022 como fonte detalhada de informações (peça 45, p. 23, 48 e 53).

113. A estratégia de utilizar os microdados do Censo Escolar como a principal fonte de informações detalhadas sobre o estágio de implementação do NEM se mostrou ineficaz devido à fragilidade, imprecisão e baixa confiabilidade das informações coletadas sobre a estrutura curricular do Ensino Médio em 2022. Apesar de as pesquisas terem contemplado quesitos sobre o tema, isso impediu até mesmo a publicação dos resultados pelo Inep (ver Nota Pública 1/2023-CGCQTI/DEED/INEP, peça 89).

114. Por seu turno, a ampliação da carga horária anual mínima, terceira inovação do NEM, que segundo o art. 24, I e § 1º, da LDB (com as alterações da Lei 13.415/2017) deverá ser progressivamente ampliada para mil horas/ano até 2022, em que pese também incluída no cronograma nacional do MEC, não sofreu prorrogação, sendo mantidos os prazos originalmente fixados.

115. Como cediço, na nova estrutura do EM, a partir de 2022, das 3.000 horas de carga horária ampliada para os três anos letivos, 1.800 deverão ser empregadas para a FGB, levando-se em conta as quatro áreas de conhecimento obrigatórias da BNCC, enquanto as 1.200 restantes são flexíveis e deverão ser utilizadas para aprofundar conhecimentos sob a forma de itinerários formativos, estabelecidos com autonomia pelas próprias redes de ensino.

116. Logo, ao tempo em que foram adiados por pelo menos mais dois anos os prazos e escalonada entre os anos letivos do EM a implantação dos referenciais curriculares (BNCC e itinerários formativos), manteve-se o termo final para ampliação da carga horária para 1.000 horas/ano, dando margem a descompasso no processo nacional de implementação do NEM, com possibilidade de essas 200 horas/ano adicionais, obrigatoriamente ofertadas a partir de 2022, acabarem sendo exclusivamente empregadas em FGB e/ou em outras atividades, em detrimento dos itinerários formativos, sobretudo em redes educacionais com grande atraso na implantação destes últimos.

117. Isso ganha especial relevância ao se analisar as tabelas de composição de matrizes curriculares que constam da peça 43, p. 16 e 17, elaboradas a partir de informações prestadas

pelas UFs, onde se extraem modas estatísticas de 800 e 200 horas para 2022 (1º ano médio); 600 e 400 horas para 2023 (2º ano médio); e 400 e 600 horas para 2024 (3º ano médio), respectivamente, para FGB e itinerários, o que denota, além da distribuição crescente da participação dos itinerários na carga horária total dos anos letivos, o descompasso entre a ampliação da carga horária e a obrigatoriedade de implantação dos itinerários formativos, mormente para os anos de 2023 e 2024.

118. Desde 2017/2018, o Ministério vem executando vários programas, incluindo EMTI (Portarias MEC 727/2017 e 2.116/2019), ProBNCC (Portaria 331/2018) e ProNEM (Portaria MEC 649/2018). Essas iniciativas foram reforçadas a partir de 2019, quando o Ministério teve acesso aos recursos do Acordo de Empréstimo com o Bird, especialmente o Componente 2, que prevê ações de assistência técnica para a instalação da UGP/SEB e de suporte e apoio técnico às redes estaduais. Isso incluiu a contratação de consultores para atuar localmente, treinamentos e capacitações das equipes responsáveis pela implantação descentralizada. No entanto, o MEC não conseguiu cumprir os prazos previstos em lei, resultando no adiamento do início da implementação do NEM e falta de sincronicidade e simultaneidade no processo.

119. Além disso, uma vez que o Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR com o Bird expira em 31/12/2023, há o risco de interrupção da implantação do novo modelo, comprometendo as ações de apoio e assistência técnica e financeira providas pelos programas que utilizam esses recursos, como ProNEM, ProIF, EMTI e, mais recentemente, o Rede de Inovação para Educação Híbrida. Isso pode ser agravado pela escassez de verbas orçamentárias da União alocadas para esse fim, conforme retratado no Achado III.2.3 - Redução de dotações orçamentárias ameaça continuidade da implementação do NEM. Vale ressaltar que, segundo o cronograma do MEC, somente os referenciais curriculares dos 1º e 2º anos do EM deverão estar obrigatoriamente implantados até essa data.

120. Há que se destacar, também, os possíveis reflexos negativos do adiamento da implementação do NEM para o Enem e o Saeb, eis que, segundo o cronograma nacional (arts. 6º e 7º da Portaria MEC 1.348/2018), estes instrumentos têm previsão de aplicação sob o novo modelo a partir de 2024, mas apresentam fases intermediárias de alinhamento/atualização previstas para 2022 e 2023 em atraso, o que pode comprometer o resultado global do processo.

121. A alteração do Acordo de Empréstimo com o Bird (no final de 2021), entre outras mudanças, incluiu despesas elegíveis no Componente 1 (PforR) para implantação de versões atualizadas do Enem e do Saeb, a serem geridas pelo Inep, prevendo que, a partir de 2022, deveriam incluir, no mínimo, “a) adaptações ao Novo Currículo de 2021 (BNCC) e b) avaliações específicas para os itinerários flexíveis”. Na mesma linha, foi alterado o Componente 2 (Assistência Técnica), para incluir o apoio ao desenvolvimento de novas avaliações de ambos os instrumentos (peça 83, p. 6).

122. Para tanto, foram inseridos no Acordo o IVD 12 - Publicação de matrizes de avaliação do novo ENEM de acordo com o Marco Legal do NEM e o IRI 1.15 - Publicação de matrizes de avaliação do novo ENEM de acordo com o Marco Legal do NEM (peça 83, p. 9 e 11), a fim de medir o “desenvolvimento do novo modelo do ENEM de avaliação de alunos e escolas alinhado ao NEM e a implantação em 2022, durante o primeiro ano do NEM”, a partir de duas metas intermediárias, cada qual vinculada a desembolso de US\$ 12,5 milhões: criação de grupo de trabalho para avaliação do novo Enem (2021) e publicação das matrizes de avaliação do novo Enem (2022) (peça 83, p. 51, 79 e 93).

123. O grupo de trabalho foi instituído em 2021 por meio da Portaria MEC 411, de 17 de junho de 2021 (alterada pela Portaria MEC 557/2021), iniciando os trabalhos para atualização do Enem logo a seguir, pelo que se obteve desembolso da primeira cota de US\$ 12,5 milhões (peça 86, p. 19). Não obstante, a segunda meta (publicação das matrizes de avaliação do novo Enem), que



deveria ter sido concluída até dezembro de 2022, permanece pendente de cumprimento, com indicação de conclusão para até maio de 2023 (peça 88, p. 5).

124. Dessa forma, no que toca à atualização do Enem, além do descumprimento da meta 2 dos citados IVD/IRI do Acordo de Empréstimo, que como dito findará sua execução em 31 de dezembro de 2023, também deixa de observar os prazos previstos no cronograma do MEC (Portaria 521/2021, art. 7º, II a IV) para as etapas previstas para 2022: validação pedagógica das matrizes das quatro áreas do conhecimento, para a formação geral básica e os itinerários formativos, e elaboração da versão final; elaboração do documento básico do exame; publicação da portaria do Enem, conforme as diretrizes do NEM. Essa situação gera incerteza, desinformação e dificuldades para a preparação dos alunos que se submeterão ao exame a partir de 2024.

125. Já em relação ao Saeb, o Ministério acusa (peça 94) a constituição de um grupo de trabalho em 2021 para discutir a atualização do sistema (Portaria MEC 445/2021). O trabalho deste grupo culminou, no final de 2022, com a homologação dos “parâmetros de atualização do Saeb” (Portaria MEC 1.057, de 29/12/2022), com indicativo das seguintes medidas, até o momento não iniciadas: 1. revisão das matrizes de referência e seu alinhamento à BNCC; 2. aperfeiçoamento da documentação de referência, da descrição e da interpretação das matrizes, das escalas e dos níveis de proficiência, tendo como base as boas experiências internacionais, como o Pisa; 3. construção de uma estrutura robusta de elaboração de pré-testagem de novo itens. (peça 94, p. 1-2).

126. Como se vê, até esta data, a atuação do MEC se limitou a definir e homologar parâmetros para atualização do Saeb, não havendo, entretanto, medidas e ações concretas neste sentido. Dessa forma, registra-se relevante atraso no processo de adaptação ao NEM, sobretudo em relação às etapas intermediárias que deveriam estar concluídas até 2022, tal qual definido no cronograma nacional (Portaria 521/2021, art. 6º, I a III), quais sejam: definição da estrutura das matrizes e preparação das versões preliminares; validação pedagógica das matrizes; e elaboração do documento básico do sistema.

127. Assim, de forma similar ao que se dá com o Enem, este atraso põe em risco a aplicação das provas do Saeb adaptadas à BNCC e aos itinerários formativos a partir de 2024, como previsto no cronograma nacional, com possibilidade de impactar na implementação do NEM e comprometer todo o processo de avaliação e tomada de decisão nas políticas públicas educacionais em curto prazo.

#### **Causas:**

128. Entre as causas do atraso na implementação do NEM se incluem desde questões mais genéricas e contextuais como a Pandemia de Covid-19 (2020 e 2021) e a gestão política ocorrida no MEC entre os anos de 2018 e 2022, marcada por instabilidade institucional e descontinuidade administrativa, com alta rotatividade de ministros, gestores e equipes técnicas, o que não deixou de fora a SEB/MEC e sua Coordenadoria-Geral do Ensino Médio (Cogem).

129. Tem-se, também, causas voltadas à governança da política pública, como a notória limitação de atuação técnica e operacional do Ministério, as dificuldades e os atrasos na composição da UGP, sem olvido da baixa execução do Componente 2 (Assistência Técnica) do Acordo com o Bird, que inclusive merece relato em achado específico deste relatório (III.3 - Falhas de coordenação afetam a implementação do NEM nos estados e no DF devido à intempestividade e à baixa execução da assistência técnica do MEC às Secretarias de Educação) e do descumprimento, no que tange ao Enem, da meta 2 do IVD 12/IRI 1.15, inseridos no Acordo de Empréstimo a partir de 2021.

130. Some-se a isso causas afetas aos resultados limitados dos programas ProBNCC (Portaria 331/2018), ProNEM (Portaria MEC 649/2018), EMTI (Portaria MEC 2.116/2019) e

*ProIF (Portaria MEC 733/2021) que, apesar das ações implementadas e recursos descentralizados, não foram bastantes para alavancar processo coordenado e simétrico de implementação do NEM em todas as 27 redes estaduais/distrital de ensino.*

*131. Deve-se considerar, por fim, as deficiências na articulação interfederativa e na liderança do Ministério junto aos entes subnacionais, bem como a limitada capacidade técnica e operacional destes últimos, tal qual detectado na avaliação de riscos do Acordo com o Bird. Neste sentido, na pesquisa realizada pelos TCEs, considerando 5.130 respostas de dirigentes escolares, 1.605 (31,28%) afirmaram que as medidas fomentadas pela SEE e/ou dirigente regional não contribuiu ou contribuiu muito pouco para a efetiva implementação do NEM, o que indica a necessidade de apoio às SEEs (peça 104, p. 2, questão 8).*

***Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:***

*132. Os principais efeitos incluem a falta de cumprimento dos prazos legais, o descompasso entre a implementação das diretrizes curriculares (BNCC e itinerários) e a necessidade de aumentar a carga horária mínima para mil horas/ano. Isso pode levar ao desperdício de recursos e à inclusão de conteúdos que não estejam alinhados com o novo modelo, prejudicando a flexibilidade do currículo.*

*133. Há, ainda, riscos de paralisação e de descontinuidade da política pública em razão da falta de simultaneidade entre o Acordo de Empréstimo com o Bird e o cronograma nacional fixado pelo MEC, o que pode levar ao enfraquecimento dos programas ProNEM, ProIF, EMTI e Rede de Inovação para Educação Híbrida, principalmente no que tange ao processo para o 3º ano médio, em 2024.*

*134. Além disso, é importante destacar o impacto negativo do atraso na adaptação do Saeb e do Enem ao novo modelo. Há risco de lacunas graves na avaliação do Saeb, com dados inconsistentes e falta de séries históricas, o que pode comprometer a tomada de decisões futuras em políticas educacionais. No caso do Enem, a participação pode diminuir e a desigualdade pode aumentar, e há também a possibilidade de candidatos apresentarem um desempenho insuficiente a partir do exame de 2024.*

*135. Também importante sublinhar os riscos graves de aumento das desigualdades entre alunos, escolas e redes de ensino decorrentes do atraso na implementação do NEM e na postergação dos prazos de implantação das diretrizes curriculares. Esse atraso pode levar a um processo nacional descoordenado, fragmentado e assimétrico entre as 27 redes estaduais/distrital de ensino.*

***Encaminhamentos:***

*136. Recomendar ao Ministério da Educação que reavalie o atual estágio de implementação do NEM, considerando o atual atraso e o grau de implantação dos referenciais curriculares e de ampliação da carga horária mínima nas diversas UFs, o término da vigência do Acordo de Empréstimo com o Bird (8812-BR e 8813-BR), bem como os riscos de comprometimento da execução e/ou de descontinuidade do programa; de ampliação das desigualdades entre alunos, escolas e redes de ensino; de desempenho insuficiente de candidatos do Enem e de limitações dos resultados do Saeb a partir de 2024, para, com base neste diagnóstico, promover alterações no cronograma nacional que consta da Portaria MEC 521/2021, visando torná-lo instrumento efetivo de planejamento, orientação e auxílio aos entes federados na implementação do Novo Ensino Médio.*

***Benefícios esperados:***

*137. Espera-se, com a adoção das recomendações propostas, mitigar o atraso na implementação do NEM em âmbito nacional, considerando suas três grandes vertentes, bem como*

*afastar riscos do(a): descompasso entre a implantação das diretrizes curriculares (BNCC e itinerários formativos) e a ampliação da carga horária mínima; implantação fracionada do novo modelo, entre UFs e até mesmo dentro da mesma rede; descontinuidade da política pública em razão da falta de recursos, quer do Acordo de Empréstimo, quer orçamentários da União.*

138. *Visa-se também eventuais ajustes nos programas de assistência técnica e financeira já instituídos para apoio às redes estaduais/distrital; e, por fim, a supressão dos possíveis reflexos negativos nos processos de adequação do Enem e do Saeb ao novo modelo.*

**III.2. Fragilidades dos mecanismos de governança na implementação do NEM: incapacidade técnica e administrativa do MEC; gestão estratégica com predominância de indicadores sem foco em resultados; ameaça à continuidade de ações e programas por restrições orçamentárias; falhas no monitoramento e na avaliação da implantação do NEM, baixa transparência e risco de ampliação de assimetrias e desigualdades educacionais**

139. *Este item trata de falhas identificadas na governança do MEC, associadas à capacidade técnica, aos indicadores estabelecidos, às restrições orçamentárias e ao monitoramento e avaliação do processo de implementação do NEM, todas com potencial de impacto negativo relevante na política pública de permanência e acesso ao EM, detalhadas nos quatro Sub-achados a seguir.*

***Incapacidade técnica e administrativa do MEC em face do arranjo institucional exigido para implementação do NEM***

***Situação encontrada:***

140. *A implementação do Novo Ensino Médio requeria estrutura adequada, com a disponibilização de profissionais capacitados para executar o conjunto de atividades previsto no Acordo de Empréstimo (Programa e Projeto). Tendo em vista a já conhecida limitação no arranjo institucional do MEC para realizar tal empreendimento, previu-se a criação de uma Unidade Gestora de Projetos – UGP, a fim de fortalecer a capacidade técnica e administrativa do MEC.*

141. *Contudo, houve atraso para instituir a UGP, decorrente das dificuldades na contratação de especialistas para compor essa unidade, bem como para a contratação dos especialistas para apoiar as secretarias de educação estaduais/distrital nas atividades atribuídas a cada ente, ante às exigências da reforma, como disposto no Achado III.3 - Falhas de coordenação afetam a implementação do NEM nos estados e no DF devido à intempestividade e à baixa execução da assistência técnica do MEC às Secretarias de Educação.*

142. *Assim, o atraso na constituição da UGP e a falta de especialistas no apoio à gestão da implementação do NEM prejudicaram o alcance do objetivo central de fortalecer a capacidade institucional do MEC e das SEEs, interferindo negativamente na implementação do NEM nas redes estaduais/distrital de ensino.*

***Critérios:***

- Decreto 9.203/2017 – art. 4º, X; art. 5º, III.*
- Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, Componente 3, Critério C 3.2 – Necessidade de pessoal e C 3.3 – Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento.*
- Acordo de Cooperação entre o Governo Federal/MEC e o Bird – IBRD 8812-BR e IBRD 8813-BR.*

***Evidências e análise:***

143. *O desenho estratégico da reforma no Novo Ensino Médio, no âmbito do Acordo de Empréstimo com o Bird, previu que o MEC se estruturasse de forma a fortalecer sua capacidade técnica e administrativa, a fim de executar a contento a complexa gestão operacional do Programa do Novo Ensino Médio.*

144. *No gerenciamento do Projeto, o risco associado à Capacidade Institucional de Implementação e Sustentabilidade foi considerado alto, devido à falta de capacidade de gestão e execução, sobretudo no nível estadual, mas também, em face das necessidades específicas de assistência técnica no nível federal, que tinha sob sua responsabilidade atividades complexas de estudos e planejamento, gestão, monitoramento e avaliação a serem realizadas durante todo o Projeto (peça 67, p. 144).*

145. *Optou-se, então, pela criação de uma UGP, no âmbito da SEB/MEC, a fim de fortalecer a capacidade do órgão para coordenar as ações do Projeto, desenvolvendo atividades administrativas e de gestão, bem como a contratação de recursos humanos para oferecer assistências técnicas à rede estadual, com base na contratação de consultorias individuais e empresariais.*

146. *Caberia a UGP a responsabilidade pela gestão, compreendendo a parte financeira e de aquisições, bem como o monitoramento do Projeto, perpassando pelo devido suporte para a realização de auditorias técnicas para comprovação do cumprimento dos IVDs (Apêndices B e C) (peça 77, p. 26).*

147. *A composição da UGP contemplaria ao menos dezesseis especialistas técnicos, um especialista em monitoramento e avaliação, um especialista técnico-pedagógico, e quatro especialistas em aquisições e gestão financeira. A necessidade desses analistas foi justificada, também, com base nos diversos processos de consultorias e seleção, ora previstos no Componente 2, os quais deveriam seguir as regras de aquisições do Bird (peça 77, p. 31).*

148. *A previsão para instituição da Unidade de Gestão de Projetos, com a contratação dos principais especialistas deveria se concluir em até sessenta dias após o início da vigência do empréstimo, celebrado em 24/5/2018 (peça 77, p. 4 e 31). O Documento de Avaliação de Programa também previa que, em até noventa dias após a data de vigência, a SEB deveria criar e, em sequência, operar e manter, durante toda a execução da Operação, a UGP para implementar, coordenar e reportar sobre a execução com pessoal chave, capacidade e recursos para executar as funções (peça 67, p. 10). Ocorre que o normativo que institui a estrutura da UGP, no âmbito do Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio e do Acordo de Empréstimo, só foi criado em 30/10/2019, por meio da Portaria SEB/MEC 30/2019 (peça 79), ou seja, mais de um ano após a vigência da referida avença.*

149. *Além da instituição da UGP se efetivar mais de um ano após a vigência do Acordo, a seleção dos especialistas sofreu atrasos e imprevistos, em virtude das dificuldades no processo de contratação desses profissionais (ver Achado III.3 - Falhas de coordenação afetam a implementação do NEM nos estados e no DF devido à intempestividade e à baixa execução da assistência técnica do MEC às Secretarias de Educação).*

150. *Ao se analisar as prerrogativas da UGP, verifica-se a relevância de suas atividades para o desenvolvimento da reforma no apoio ao MEC e às Secretarias de Educação, dispostas no art. 3º da retromencionada Portaria (peça 79):*

*I - prestar Suporte à Coordenação-Geral do Ensino Médio e à Subsecretaria de Assuntos Administrativos;*

*II - garantir a execução adequada e tempestiva das atividades da operação;*

*III - auxiliar na preparação dos Termos de Referência;*

*IV - assegurar de que as aquisições sejam realizadas de maneira mais célere, com insumos técnicos fornecidos pelos departamentos relevantes e/ou por especialistas nacionais nas áreas de financiamento pertinentes, com base em regras do BIRD;*

*V - dar assistência ao monitoramento dos contratos relativos ao Programa;*

*VI - apresentar relatórios de progresso da operação e relatórios financeiros;*

*VII - realizar toda a tramitação financeira-orçamentária do Projeto em articulação com o BIRD, a Secretaria de Educação Básica, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos, o Fundo Nacional Desenvolvimento da Educação, a Secretaria do Tesouro Nacional, a Secretaria de Estado de Educação e demais instâncias relevantes para execução financeira e orçamentária do Projeto;*

*VIII - divulgar os resultados de forma a fortalecer as partes envolvidas e assegurar a realização das reformas derivadas da implementação do Programa, ou de estudos e recomendações; e*

*IX - receber e apoiar as missões de revisão do BIRD, bem como cooperar para otimizar os resultados e impactos da operação.*

*151. Algumas atribuições merecem destaque, como garantir a execução adequada e tempestiva das atividades, o auxílio na elaboração dos termos de referência para as aquisições e permitir maior celeridade nos processos de aquisições, bem como apoiar o monitoramento e o acompanhamento do Programa.*

*152. Nota-se, então, mais uma vez, a importância das funções da UGP para a adequada concretização da reforma no NEM, a fim de que se conseguisse chegar às unidades escolares da forma esperada.*

*153. Soma-se a isso, o fato de o Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM não ter sido constituído pelo MEC (peça 41, item 3.67), descumprindo o comando previsto no art. 11 da Portaria MEC 649/2018 (ver Achado III.2.4 - Falhas no monitoramento e na avaliação da implantação do NEM geram baixa transparência e risco de ampliação de assimetrias e desigualdades educacionais), o que tornou ainda mais essenciais as atividades da UGP.*

*154. As deficiências referentes à capacidade do MEC foram noticiadas nos relatórios de avaliação ao longo dos acompanhamentos desenvolvido pela CGU (peças 80 e 90). Cita-se, por exemplo, o Relatório de Avaliação da Gestão de 2020, em que foi constatada a deficiência nas estruturas organizacionais e de controles internos e financeiros para a gestão do Projeto, especialmente pela falta de equipe de gerenciamento financeiro e ausência de apoio técnico (peça 80, p. 22).*

*155. Concernente ao Componente 2 do Projeto, havia previsão de 104 assistências técnicas até dezembro de 2020, relativas à contratação de empresas de consultorias, consultores individuais, serviços técnicos e aquisição de bens. Ocorre que desse total, apenas cinco estavam com contratos assinados e prestando serviços àquela data, enquanto 79 ainda não haviam sido iniciados (peça 45, p. 30).*

*156. Nesse prisma, o Relatório de Desempenho de 2020 destacou os esforços direcionados para a contratação da UGP, visando mitigar as falhas identificadas e avançar nas etapas subsequentes do Projeto. Cabe também o atenuante da pandemia de Covid-19, que ensejou a adoção de medidas para conter o avanço da doença, como manter o distanciamento social. Todavia, nota-se que, após 2020, o atraso na formação/funcionamento da UGP persistiu para os anos seguintes (peça 45, p. 30, 57 - 58).*

#### **Causas:**

157. *A premente necessidade da constituição de uma UGP na estrutura organizacional do MEC, bem como a exigência de contratação de diversos especialistas para atuar na coordenação, no monitoramento e na avaliação do NEM, em apoio ao MEC e às SEEs, apontam para o enfraquecimento da estrutura desses órgãos, sobremaneira, para conduzir uma mudança profunda no arranjo educacional do Ensino Médio.*

158. *Assim, a falta de pessoal especializado, associada à alta rotatividade dos gestores do MEC e de suas secretarias, implicaram a descontinuidade de ações, geraram atrasos e, até mesmo, lacunas nas ações previstas para implementação do NEM. Tal situação decorre, também, da ausência do Sistema Nacional de Educação, previsto no PNE (Lei 13.005/2014), responsável pela articulação e gestão compartilhada entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração.*

159. *Em paralelo, o Relatório de Auditoria da CGU – exercício 2020 corrobora com esses riscos relacionados às fragilidades técnicas e administrativas e às questões políticas, ao confirmar que, de fato, houve mudanças na gestão do MEC e nas gestões estaduais no setor educacional que interferiram nas atividades e no desempenho da Pasta, tanto em nível nacional quanto localmente (peça 80, p. 14).*

160. *Outras causas referem-se à complexidade do apoio e da assistência técnico-financeira a 27 entes subnacionais e aos gargalos administrativos que geraram atrasos nos processos licitatórios para a contratação de consultores e demais itens de assistência técnica, os quais deveriam cumprir os requisitos do Bird, o que dificultou ainda mais os procedimentos empregados, conforme apontado no documento à peça 83, p. 16.*

161. *Além dessas dificuldades atinentes aos processos de seleção, verificou-se a desistência de profissionais já contratados que, por questões outras, não tiveram contratos renovados e/ou não chegaram a concluir seus trabalhos (peça 80, p. 17). Nessa linha, é pertinente buscar o apoio do FNDE, como mais uma alternativa de suporte ao MEC, considerando sua atuação em ações que envolvem a implementação do NEM e a expertise da autarquia em processos de aquisições.*

162. *Desse modo, com o alinhamento entre essas duas instituições, pode-se ter o aprimoramento dos recursos humanos essenciais e a estrutura logística necessária para que se dê continuidade ao processo de implementação do NEM.*

#### ***Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:***

163. *A amplitude da reforma do EM alcança as secretarias de educação estaduais/distrital com diferentes capacidades operacionais e com demandas específicas impostas pelas peculiaridades locais. Nesse contexto, a inadequação da estrutura gerencial do MEC, compreendendo a SEB, a Cogem e a UGP, bem como a falta de apoio por meio dos consultores previstos, interferiram tanto nas atividades de gestão dentro da estrutura do Ministério, como também no suporte técnico que deveria ser fornecido às SEEs e suas unidades escolares, prejudicando o processo de implementação por meio de orientações e assessorias, principalmente, aos entes mais vulneráveis.*

164. *A falta de suporte fornecido por consultores especializados interferiu negativamente na implementação do Novo Ensino Médio, acarretando obstáculos aos processos de execução, coordenação, monitoramento e avaliação da política pública, sob responsabilidade do MEC. Acrescente-se a isso, a questão associada aos desembolsos do Acordo de Empréstimo (créditos do Bird) que só podem ser executados, após os relatórios de acompanhamento e prestação de contas.*

165. *Assim, a falta de estruturação tempestiva e o funcionamento limitado da UGP tem afetado de modo significativo a assistência técnica às UFs, muito em razão dos atrasos na elaboração dos termos de referência para as contratações que deveriam atuar no âmbito dos programas de apoio ao NEM, conforme previsto no Componente 2 – Assistência Técnica.*

166. O Relatório de Auditoria da CGU do exercício de 2020 apontou, também, dificuldades no acompanhamento dos indicadores vinculados a desembolsos em atraso, não sendo possível monitorar e conseqüentemente apurar os dados junto às secretarias de educação, em virtude de atrasos na contratação da equipe da UGP (peça 80, p. 12 e 13), conforme detalhado mais à frente.

**Encaminhamentos:**

167. Recomendar ao Ministério da Educação que adote providências visando fortalecer sua capacidade técnica e administrativa de forma a prover e a manter na SEB os recursos humanos necessários, a exemplo da Unidade Gestora de Projetos e das consultorias para assistência técnica às secretarias de educação estaduais e distrital, considerando também possível apoio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para incrementar a força de trabalho nas ações pertinentes até o término da implementação do NEM.

**Benefícios esperados:**

168. Espera-se que com o aprimoramento da capacidade institucional do MEC, por meio do fortalecimento dos recursos humanos, acompanhada da implantação e funcionamento pleno da UGP, da equipe de assistência técnica e apoio do FNDE, se alcance a adequada gestão técnica e operacional no programa de implementação do Novo Ensino Médio, permitindo atuação efetiva no nível das secretarias estaduais/distrital e das suas respectivas unidades escolares.

**Gestão estratégica com predominância de indicadores sem foco nos resultados das ações**

**Situação encontrada:**

169. Os indicadores estratégicos estabelecidos no âmbito política da implementação do Novo Ensino Médio são direcionados, predominantemente, para a obtenção de créditos e gerenciamento do Acordo de Empréstimo entre o Bird e o Governo Federal.

170. Além dos indicadores financeiros mencionados, é importante ter indicadores que monitorem a implementação do NEM nas escolas para orientar o aprimoramento das ações do MEC e das secretarias estaduais e do DF. Esses indicadores devem ser coerentes com o objetivo do projeto, que é fortalecer a capacidade das SEEs para implementar o novo modelo educacional, com foco nas escolas vulneráveis.

171. Embora tenham ocorrido ajustes no Acordo de Empréstimo em 2021 para aprimorar os indicadores e o Objetivo de Desenvolvimento do Projeto, visando um monitoramento baseado em resultados e simplificar o acompanhamento das metas, ainda há indicadores muito focados em atividades-meio e ações isoladas, além de metas quantitativas que não atingem os resultados nas redes de ensino e unidades escolares, especialmente as mais vulneráveis.

172. Tanto é assim que relevantes informações, no que toca à implantação de referenciais curriculares e ampliação da carga horária, diretrizes do NEM, ficaram de ser apuradas a partir da publicação dos microdados do Censo Escolar de 2022 (peça 45, p. 23, 48 e 53), comprometendo o monitoramento da implementação do NEM e a atuação tempestiva do MEC (ver Achado III.2.4 - Falhas no monitoramento e na avaliação da implantação do NEM geram baixa transparência e risco de ampliação de assimetrias e desigualdades educacionais).

173. Outro fator significativo diz respeito à baixa transparência institucional das ações referentes a esses indicadores, em que pese o Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio e as demais plataformas atualmente utilizadas para informação à sociedade trazerem notícias sobre o NEM.

**Critérios:**

Decreto 9.203/2017 – arts. 3º; 4º, III; 6º; 17.

□ *Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas: Componente 5: Monitoramento e avaliação de Desempenho – C.5.2 – Avaliação ex-post/ C.5.3 – Monitoramento de desempenho baseado em indicadores e análise de benchmarking; e - C.5.5 – Transparência e Comunicação.*

□ *MOP 2018 e 2022 – Objetivos da Implementação do Novo Ensino Médio.*

**Evidências e análise:**

174. *Conforme abordado na Visão Geral deste relatório, o Acordo de Empréstimo com o Bird previa originalmente a utilização de três indicadores-chave, associados a dez indicadores vinculados a desembolsos (IVDs) e aos resultados intermediários (IRIs) (MOP 2018, peça 77, p. 17), na forma detalhada nos apêndices B e C.*

175. *No segundo semestre de 2021, o ODP foi alterado em razão dos atrasos na implementação do NEM e para incorporar a atuação do MEC em resposta à pandemia de Covid-19, na forma detalhada no item II.4 - Acordo de Empréstimo com o Bird – Reforma do Ensino Médio (8812-BR e 8813-BR), limitando a ênfase nos resultados das ações anteriormente previstas.*

176. *A primeira mudança a ser ponderada relaciona-se à substituição do resultado do Ideb pelo número de alunos matriculados nas escolas de Ensino Médio que participam do EMTI (antigo indicador-chave ODP 3 e atual indicador-chave ODP 4). Embora o indicador da expansão de matrículas em escolas EMTI seja razoável, o indicador da evolução do Ideb dessas escolas, constitui métrica qualitativa, que demonstra o resultado efetivo do Programa, com melhor direcionamento aos resultados perseguidos pelo NEM.*

177. *Ainda que a pandemia de Covid-19 tenha trazido prejuízos para evolução do antigo índice atrelado ao Ideb, pairam dúvidas acerca da pertinência da fundamentação apresentada para alteração do indicador: “substituir o objetivo de Ensino Médio em Tempo Integral dos resultados do IDEB pela expansão do programa, que é uma melhor medida do impacto do Programa nas novas condições do país” (peça 83, p. 4).*

178. *Em relação aos demais indicadores, cabe esclarecer que no Relatório de Desempenho 2020 e 2021 (peça 45), antes das alterações no Acordo, já restou evidenciada a falta de monitoramento em alguns IVDs e IRIs, bem assim dificuldades em atingir os resultados. Para estes casos, o aludido relatório traz como justificativa para o não monitoramento da totalidade dos indicadores, mas somente de parte daqueles relacionados à área técnico-pedagógica, a demora na contratação da equipe técnica responsável por esta ação, à época recém-contratada.*

179. *Assim, no quadro de resultados apresentado no Relatório de Desempenho 2020/2021 (peça 45, p. 25 - 28), os indicadores com “0” na coluna de “Resultado 2020”, decorreriam da impossibilidade de realizar o monitoramento, conforme tabela a seguir:*

**Tabela 2: Indicadores de ODP e de Resultados Intermediários**

	<b>Indicadores de ODP e de Resultados Intermediários</b>	<b>IVD</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Linha de Base (2017)</b>	<b>Resultado 2020</b>	<b>Meta Final</b>
<b>Áreas de Resultado 1</b>	<i>ODP1: N° de estados onde pelo menos 40% das escolas implementaram Novos Currículos</i>		<i>Número</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>27</i>
	<i>ODP 2: N° de estados onde pelo menos 50% das escolas vulneráveis que implementaram os Novos Currículos</i>		<i>Número</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>27</i>
	<i>RI 1.4: N° de estados que atingiram</i>	<i>3</i>	<i>Número</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>22</i>



	<i>75% dos objetivos chave incluídos nos seus planos de implementação do NEM</i>					
	<i>RI 1.6: N° de estados que capacitaram pelo menos 40% dos diretores e coordenadores de escola nos Novos Currículos dos estados</i>	5	Número	0	0	25
	<i>RI 1.11: N° de estados com nível satisfatório em um índice de implementação da Reforma Curricular e Capacidade de Monitoramento</i>		Número	0	0	25
	<i>RI 1.12: N° de estados que capacitaram pessoal chave da SEE no novo currículo estadual</i>		Número	0	0	25
	<i>RI 1.13: N° de estados que têm sistemas de M&amp;A monitorando a implementação da reforma na consecução dos objetivos</i>		Número	0	0	22
<b>Áreas de Resultado 2</b>	<i>ODP 3: Modificação percentual do IDEB em ETIs focalizadas</i>		Porcentagem	0	0	18
	<i>RI 3.1: Pontos percentuais de mudança nas taxas de aprovação em ETI focalizadas</i>		Pontos percentuais	0	0	14
	<i>RI 3.4: Porcentagem de metas chave acordadas do processo ETI alcançada por estados tais como incluídas em seus planos de implementação de ETI</i>	9	Pontos percentuais	0	0	75
<b>Indicadores Globais</b>	<i>RI 4.1: N° de estados que realizaram 50% das atividades planejadas de promoção da participação das comunidades locais em todas as escolas ETI</i>		Número	n.a	0	25
	<i>RI 4.2: N° de SEE com intervenções baseadas na escola destinadas a promover a igualdade de gênero em pelo menos 40% de suas escolas</i>		Número	n.a	0	20
	<i>RI 4.3: Porcentagem de moças matriculadas em itinerários de ciências naturais e matemática</i>		Porcentagem	n.a	0	45
	<i>RI 4.4: estados onde a disparidade de gênero média absoluta no n° de matrículas em itinerários formativos é inferior a 5%</i>		Número	n.a	0	27
	<i>RI 4.5: Estudantes que se beneficiam de intervenções diretas para reforçar a aprendizagem</i>		Número	n.a	0	2.400.000

Fonte: Programa de Apoio à Implementação do Novo Ensino Médio – Relatório de Desempenho (peça 45). A tabela 2 contempla apenas os indicadores que não foram monitorados e apresentaram zero como resultado no exercício de 2020.

180. Observa-se que indicadores indispensáveis ao monitoramento da implementação do NEM, com base na obtenção de informações no nível das unidades escolares não estavam sendo acompanhados de forma oportuna e tempestiva. Esses indicadores diziam respeito ao alcance dos programas nas redes educacionais, como no caso dos próprios ODPs, bem como outros relacionados à capacitação dos diretores e coordenadores de escolas nos novos currículos, à capacidade de monitoramento das SEEs e aos resultados do Programa de EMTI.

181. Desse modo, os motivos para as sucessivas modificações nos indicadores do Projeto apontam para readequações provenientes de ausência de monitoramento e/ou decorrentes da dificuldade no alcance das metas, principalmente devido aos atrasos na implementação dos arranjos institucionais e nas etapas intermediárias originalmente previstas.

182. Contudo, a reestruturação do Acordo com a eliminação de indicadores e a inclusão dos novos IVDs foram considerados pelos gestores uma simplificação em relação aos 10 IVDs originais (ver Apêndices B e C), em relação ao monitoramento e ao atingimento de resultados (peça 83, p. 8).

183. Do ponto de vista do Acordo de Empréstimo, verifica-se o empenho para conseguir a liberação dos recursos financeiros. Por outro lado, sob a ótica da efetividade da política pública e dos programas a ela associados, as mudanças experimentadas optaram por indicadores operacionais, em detrimento dos finalísticos, mais focados em resultados. Esses indicadores finalísticos subsidiariam a tomada de decisão para aperfeiçoar os esforços na concretização dos objetivos do novo modelo de Ensino Médio.

184. Cabe trazer uma breve análise dos indicadores alterados, conforme abordado no relatório que contém a proposta de reestruturação do Acordo, datado em setembro de 2021 (peça 83, p. 9). Seguem os indicadores eliminados para adequação do Projeto:

a) IVD 3: número de estados que atingiram 75% dos objetivos principais incluídos em seus Planos de Implementação do NEM, cujo valor de desembolso era de US\$ 32,5 milhões;

b) IVD 5: número de estados que capacitaram pelo menos 40% dos diretores e coordenadores escolares no Novo Currículo Estadual, cujo valor de desembolso era de US\$ 25 milhões;

c) IVD 8: avaliações e ajustes ao programa ETI foram realizados. O objetivo “25 estados publicaram e que se comprometeram com os Planos Revisados de Implementação de ETI” foi descartado (US\$ 12,5 milhões);

d) IVD 10: número de estados com Planos de Implementação do NEM com estratégias específicas para escolas vulneráveis (US\$ 12,5 milhões) foi eliminado também.

185. As justificativas para eliminar os IVDs acima compreendem desde a obtenção de baixos resultados à falta de monitoramento, sobretudo, para os IVDs 5 e 10, que foram considerados fora da atuação do Ministério, o que contraria o sentido da implementação e do apoio a ser dado às secretarias de educação dos estados, mormente, as escolas mais vulneráveis. Outrossim, mostra o desafio e a dificuldade no acompanhamento da implementação no nível das escolas, ou seja, mais próximo do estudante (peça 83, p. 9-10).

186. Rememora-se, ainda, que a concepção do Acordo comportou apoio na capacitação dos profissionais, por meio do ProBNCC e outras ações, somando-se ao fato de que a atuação do MEC na esfera da reforma consiste no diferencial daquela proposição, sobretudo para as escolas mais vulneráveis, o que deveria ocorrer via assistência técnica.

187. Embora os termos do Acordo sejam flexíveis, autorizando alterações, tais modificações, da forma em que foram concebidas, sinalizam que a implementação não estava sendo realizada, conforme o previsto.

188. A eliminação dos indicadores mencionados, possibilitou o acréscimo desses três indicadores vinculados a desembolso:

a) IVD 11: Número de Estados que receberam livros e materiais didáticos em conformidade com o Marco Legal do NEM (US\$ 25 milhões);

b) IVD 12: Publicação de matrizes de avaliação do novo Enem de acordo com o Marco Legal do NEM (US\$ 25 milhões);

c) IVD 13: Medidas implementadas pelo MEC para responder à crise do Covid (US\$ 28 milhões).

189. De acordo com o documento relativo às propostas de alteração ao Acordo de Empréstimo, o acréscimo dos três IVDs, envolveria o Programa Nacional do Livro e do Material Didático, o Saeb e o Enem, assim também, o PIEC, considerado pelo MEC como fundamental para eliminar gradualmente a atual desigualdade digital, ao mesmo tempo que possibilitaria a introdução do modelo de ensino híbrido (peça 83, p. 4).

190. Conforme o item 3, do Quadro 1 – Sumário das alterações, do Relatório das Propostas de Alterações do Acordo de Empréstimo (peça 83, p. 3), previu-se substituir atividades originais de assistência técnica por um modelo de avaliação atualizado para o Saeb/Enem, visando consistência com o NEM e novas atividades voltadas para apoiar a resposta de curto e longo prazo à pandemia de Covid-19. O IVD 13 contempla a assistência técnica voltada para o fomento de um modelo de ensino híbrido para o Ensino Médio e a compra de equipamentos de mídia para o ensino a distância.

191. Ao se cotejar os indicadores iniciais com os atuais resta claro que os primeiros são mais alinhados com o propósito da implantação do Novo Ensino Médio, que em um primeiro momento deve apoiar de forma massiva as SEEs e sua rede escolar, conquanto o empenho nas atividades propostas nos novos indicadores também seja relevante.

192. Assim, a exclusão dos indicadores originais, seja por conta das dificuldades no monitoramento, seja pela baixa entrega de resultados, apontam que ações corretivas deveriam ter sido tomadas para aperfeiçoamento das entregas, mas, ao contrário disso, o que teve foi a alteração das métricas de monitoramento a fim de alcançar resultados mais palatáveis.

193. Paralelamente ao monitoramento dos IVDs para fins de desembolso (créditos do financiamento), é mister considerar indicadores com perfil de capturar a capacitação de docentes, diretores e coordenadores pedagógicos pelas secretarias estaduais; definição dos itinerários formativos nas escolas; resultados de aprendizado, como variação no Ideb, entre outros; e acompanhar com lupa os locais que precisarão de maior apoio, como aqueles que apresentam maior vulnerabilidade social e econômica.

194. Frisa-se que nos termos do Acordo, o qual permeou toda a estruturação da reforma do Novo Ensino Médio, trazia-se a possibilidade de modificações, de modo a acompanhar as demandas durante a execução. Contudo, compreende-se que, ao lado do recebimento de crédito, seria imprescindível a definição de indicadores adequados à condução das ações que pudessem refletir, sobretudo, como as orientações e o apoio do MEC estavam favorecendo a coordenação das SEEs junto à rede educacional.

195. Por fim, deve-se ressaltar a baixa transparência institucional no que diz respeito à divulgação das informações do Acordo de Empréstimo, relacionadas aos indicadores vinculados a desembolso, bem como de outros indicadores acerca da execução dos programas, que permitam avaliar o desempenho da implementação do NEM, como, inclusive, consta do Achado III.2.4 - Falhas no monitoramento e na avaliação da implantação do NEM geram baixa transparência e risco de ampliação de assimetrias e desigualdades educacionais.

**Causas:**

196. A implementação do Novo Ensino Médio teve como instrumento estratégico os termos do Acordo de Empréstimo que contava com entregas associadas aos IVDs e a própria estruturação das ações a serem empreendidas para fortalecer tanto o MEC, como as secretarias de educação.

197. A visão estratégica do Projeto/Programa está direcionada ao recebimento de valores do empréstimo. Desse modo, uma das causas associadas às sucessivas modificações de indicadores são consistentes com a dificuldade no atingimento de tais objetivos, bem como decorrentes da falta de monitoramento e de acompanhamento por parte de pessoal capacitado, por conta do atraso na instalação da UGP.

198. Esse atraso na UGP levou a outras dificuldades, como as contratações de consultores, especialistas que atuaram junto à SEB e às SEEs, como apoio técnico, o que interferiu em todo processo de execução das ações.

199. Por fim, a própria visão estratégica do Projeto está focada nos termos do Bird para a entrega de recursos, assim, há um incentivo em selecionar indicadores que facilitem o recebimento desses recursos, em detrimento da seleção de indicadores que, por sua complexidade tanto de monitoramento, quanto de entrega, possam prejudicar o recebimento desses recursos pelo Governo Federal.

**Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:**

200. A falta de priorização da gestão estratégica da política, por meio da seleção de indicadores não direcionados a resultados, dificulta o atingimento do objetivo principal do Programa/Projeto, pela falta de informações relevantes que deveriam ser trazidas por indicadores adequados à tomada de decisão. Tal fato tem afetado a articulação e coordenação do MEC junto aos órgãos estaduais.

201. A ausência ou reduzida utilização de indicadores que abordem os resultados das Secretarias Estaduais de Educação e suas redes escolares prejudica o acompanhamento e monitoramento das ações, colocando em risco a correção tempestiva das ações e o alinhamento para a obtenção de resultados, especialmente para os alunos mais vulneráveis devido a dificuldades socioeconômicas. Isso aumenta a complexidade das ações a serem tomadas e prejudica a transparência para a sociedade em relação aos resultados e uso dos recursos públicos. Em última instância, isso afeta negativamente o atendimento aos estudantes do Ensino Médio nas escolas.

**Encaminhamentos:**

202. Recomendar ao Ministério da Educação que elabore, mantenha e publique indicadores finalísticos que possibilitem demonstrar os resultados e avaliar a implementação do NEM, contemplando a realidade dos estudantes no âmbito das redes educacionais, a exemplo, entre outros: do número de escolas que definiram seus itinerários formativos e identificação desses itinerários; da adequação da infraestrutura escolar ao aumento da carga horária e ao conteúdo dos itinerários; do atendimento das escolas mais vulneráveis e do contínuo acompanhamento, por meio do Ideb, conforme inicialmente planejado para as escolas-piloto do EMTI.

**Benefícios esperados:**

203. Almeja-se, a partir da recomendação, que a SEB/MEC realize o acompanhamento mais adequado e eficiente dos resultados relativos à implementação do NEM nas secretarias de educação estaduais/distrital e suas correspondentes redes educacionais, com base em indicadores finalísticos, possibilitando efetuar ações corretivas de forma tempestiva, bem como promover maior transparência aos indicadores de resultado.

□ **Redução de dotações orçamentárias ameaça continuidade da implementação do NEM**

**Situação encontrada:**

204. Os gestores da SEB/MEC apontaram para o risco à continuidade do apoio à implementação do NEM em razão da redução das dotações orçamentárias de programas envolvidos com a reforma, como o EMTI e a assistência ao NEM.

205. Além disso, resta constatada a necessidade de realinhar as diretrizes de programas e ações que abarcam a implementação do Ensino Médio, tendo em vista a necessidade de maior eficiência na aplicação dos recursos, mormente, no que se refere à real demanda por assistência técnica das SEEs e suas redes educacionais, frente aos atrasos na execução do Componente 2 do Acordo de Empréstimo com o Bird (ver Achado III.3 - Falhas de coordenação afetam a implementação do NEM nos estados e no DF devido à intempestividade e à baixa execução da assistência técnica do MEC às Secretarias de Educação).

**CrITÉrios:**

□ *Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas: Componente 2.1 – Financiamento de Responsabilidades e Componente 3.2 Capacidade dos Entes Federativos – C.3.3 Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento.*

**Evidências e análise:**

206. A avaliação de risco do Projeto/Programa já apontava para o alto risco macroeconômico, concernente aos possíveis contingenciamentos de recursos para as transferências federais, em cenário de crise fiscal. Sem embargo, tal risco foi considerado minorado pela expectativa razoável de que os recursos requeridos seriam apropriados nos exercícios financeiros correspondentes (peça 67, p. 144, item 4).

207. O Projeto de Lei Orçamentária de 2023, encaminhado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO/MEC) – PLN 32, contudo, corroborou o referido risco, ao trazer reduções expressivas nas dotações discricionárias para a educação básica no montante de R\$ 599,6 milhões a menor do que o inicialmente estipulado, representando um decréscimo de 95% do valor solicitado pelo MEC, o que, em princípio, inviabilizaria a realizações de ações estruturantes no exercício de 2023 (peça 75, p. 1).

208. Essa situação culminou na elaboração da Nota Técnica 59/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB, de 1º/11/2022, endereçada à Secretaria-Executiva do MEC para cientificar sobre o risco de descontinuidade de políticas públicas em desenvolvimento no âmbito da Pasta, em face do PLOA para o exercício financeiro de 2023 (peça 75). A Tabela 3 a seguir evidencia o reflexo destas reduções:

**Tabela 3: Reduções orçamentárias na LOA 2023**

AÇÕES	Em milhões de reais				
	A - LOA 2022	B - PLOA 2023 (enviado pelo MEC)	C - PLOA 2023 (PLN 32)	Diferença C - B	LOA 2023 (aprovada)
<b>00OW</b>					
<b>1.EI manutenção</b>	51	51,8	2,6	-49,2	102,6
<b>0509</b>	488,5	543	27,2	-515,8	27,2
<b>2. Apoio EB-SEB</b>	3,7	8	0,4	-7,6	0,4
<b>3. Assistência NEM</b>	33	33	1,7	-31,3	1,7

AÇÕES	Em milhões de reais				
	A - LOA 2022	B - PLOA 2023 (enviado pelo MEC)	C - PLOA 2023 (PLN 32)	Diferença C - B	LOA 2023 (aprovada)
4. Educa Norte e Nordeste	0	48	2,4	-45,6	2,4
5. Educação Conectada	60	61,1	3,1	-58	3,1
6. EMTI	391,8	316,5	15,8	-300,7	15,8
7. Pecim	53,9	76,4	3,8	-72,6	3,8
20RJ					1,5
8. Formação Escolas Cívico-Militares	1,2	1,5	0,1	-1,4	0,1
9. Formação Inicial	33,3	26	1,5	-24,5	1,4
214V					-
10. EJA Integrada	9	9	0,5	-8,5	40,5
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>636,8</b>	<b>631,3</b>	<b>31,7</b>	<b>-599,6</b>	<b>171,7</b>

Fonte: Nota Técnica 59/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB e SEB

209. Da tabela acima, cabe analisar especialmente a ação orçamentária 0509 – Apoio ao Desenvolvimento da Educação Básica. O total solicitado pelo MEC para o PLOA 2023 foi de R\$ 543 milhões para as diversas ações de apoio ao NEM. Contudo, o projeto encaminhado via PLN 32, reduziu o valor para R\$ 27,2 milhões, equivalendo a 5% do valor pedido.

210. A própria Nota Técnica apresenta ponderações quanto aos efeitos da redução para a execução dos programas. No caso do item 3 da Tabela, a Assistência Novo Ensino Médio teve uma queda de R\$ 33,0 milhões (valor na LOA 2022 e o proposto pelo MEC no PLOA 2023) para R\$ 1,7 milhões.

211. Lembra-se que essa iniciativa prevê a manutenção das contratações de assistências técnicas do Componente 2 do Acordo de Empréstimo. Desse modo, o declínio no valor orçamentário inviabiliza a continuidade das assistências técnicas, por meio das consultorias individuais que estão vigentes, bem como compromete a contratação das novas consultorias individuais, com vistas a apoiar as SEEs na implementação do NEM. Destaca-se que muitas já estão com os processos seletivos homologados, com o objetivo de contratar empresa especializada para avaliação do Programa EMTI, cujo resultado condiciona o recebimento de recursos relativos ao IVD 8, da ordem de US\$ 15 milhões para o Tesouro Nacional (peça 75).

212. Da mesma maneira, inviabiliza a contratação de empresa especializada para fornecer equipamentos eletrônicos (kits de sala de aula) no âmbito da Rede de Inovação para a Educação Híbrida, item que foi acrescido após a reestruturação do Acordo.

213. Frisa-se que o Componente 2 do Acordo de Empréstimo possui recursos financeiros previstos em US\$ 29 milhões, dos quais US\$ 3,073 milhões já foram desembolsados e/ou estão em execução, restando ainda US\$ 25,927 milhões disponíveis.

214. O item 2.40 da Nota Técnica (peça 75, p. 6-7) demonstra o cronograma dessas iniciativas para 2023:

**Tabela 4: Cronograma previsto para as Assistências Técnicas em 2023**

Componente 2 – Assistências Técnicas	Orçamento necessário para 2023
--------------------------------------	--------------------------------

<i>Componente 2 – Assistências Técnicas</i>	<i>Orçamento necessário para 2023</i>
<i>Consultorias Individuais Vigentes</i>	R\$ 2.424.240,24
<i>Consultorias Individuais a Assinar</i>	R\$ 4.423.200,00
<i>Consultorias Individuais não Iniciadas</i>	R\$ 10.730.847,84
<i>Contratação de Empresa - EMTI</i>	R\$ 5.000.000,00
<i>Aquisição de Bens – kits salas de aula</i>	R\$ 32.940.000,00
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 55.518.288,08</b>

Fonte: SEB/UGP, Nota Técnica 59/2022/CHEFIA/GAB/SEB/SEB (peça 75)

215. Desta feita, do total de R\$ 55,5 milhões, seria aprovado montante de apenas R\$ 1,7 milhão, quantia insignificante para a realização das assistências, em comparação o estimado.

216. A Nota aborda o Desenvolvimento da Rede de Inovação para Educação Híbrida, item incluído no IVD 13 do Acordo de Empréstimo, referente às medidas de recuperação das aprendizagens, para amainar os efeitos da pandemia, por meio de fornecimento de infraestrutura tecnológica para o fomento do ensino híbrido, visando à redução da desigualdade educacional (peça 75, item 2.32).

217. Contraditoriamente, a dotação para a ação Educação Conectada (item 5 da Tabela 4) no PLN 32 decresceu para R\$ 3,1 milhões, enquanto na LOA 2022 foi de R\$ 60 milhões e a proposta solicitada pelo MEC no PLOA 2023 foi de R\$ 61,1 milhões.

218. Em relação ao EMTI (item 6 da Tabela 4), estava previsto o repasse de R\$ 316,5 milhões para o ano de 2023, para atender as metas de matrículas pactuadas entre o MEC e as SEEs, beneficiando 567.771 matrículas, distribuídas entre as 27 UFs. A diferença do valor no PLN 32 e do valor solicitado pelo MEC foi de expressivos R\$ 300,7 milhões.

219. O item 2.51 da Nota Técnica esclarece que, ao considerar o número de matrículas a serem financiadas, a dotação necessária seria de R\$ 1,15 bilhão, porém, o MEC não tem realizado repasses previstos em razão da existência de saldos em contas (peça 75). Conforme informação à peça 61, o total de repasse para o EMTI (de 2017 a 2022) já soma R\$ 2,131 bilhões, disponíveis ainda em conta o saldo de R\$ 1,168 bilhão, 54,82% do valor repassado.

220. Nota-se que o EMTI é um programa de longo prazo, em que as escolas contam com apoio técnico e financeiro durante dez anos, após a adesão das SEEs (art. 3º da Portaria MEC 727/2017). Assim, uma ruptura nesse suporte complica ações de adequação e aperfeiçoamento das escolas de tempo integral, interferindo, em última instância, no atendimento ao estudante. Outro ponto significativo é o saldo em conta que revela a reduzida capacidade de execução do programa em âmbito local.

221. Por outro lado, diante da transição de governo e da possibilidade de maiores recursos para a Educação, com aprovação da PEC 32/2022 (PEC da Transição), a SEB foi questionada, quanto às alterações no quadro orçamentário das ações direcionadas à reforma do NEM.

222. Em resposta, conforme peças 92 e 93, e o observado na última coluna da Tabela 4, os valores aprovados para o Ensino Médio permaneceram os mesmos do projeto encaminhado pelo MEC – PLN 32. Notadamente, percebe-se que houve acréscimo para a EI Manutenção de R\$ 51,8 milhões para R\$ 102,6 milhões, assim também para a EJA Integrada, que passou de R\$ 9 milhões para R\$ 40,5 milhões.

223. Em que pese a Coordenação-Geral de Suporte à Gestão Orçamentária (CGSO/MEC) destacar que a alocação final da programação orçamentária de cada Secretaria ainda requer validação da alta gestão do MEC, envolvendo a Secretaria-Executiva e o gabinete do Ministro, resta demonstrado que o risco permanece (peça 92).

224. À luz desse cenário, é pertinente trazer o entendimento da CGU no último Relatório de Avaliação do Projeto – exercício de 2021, divulgado em novembro de 2022 (peça 90), no qual recomenda à SEB/MEC que avalie “a necessidade e pertinência das contratações de empresas e das aquisições de bens, bem como das consultorias individuais para atuação nos estados, considerando o atual estágio do PNEM nos diversos entes subnacionais e diante da efetiva demanda, a necessidade de se manter o valor total de US\$ 29 milhões para o Componente 2, evitando seja cobrada comissão de compromisso por parcela relevante não utilizada até o fim do período de execução do Projeto” (peça 90, p. 5).

225. Sob esse aspecto, menciona-se o empenho, até então, empreendido pela Cogem/SEB para as melhorias na condução do Projeto, porém, ao considerar a proximidade de encerramento do Acordo de Empréstimo, que se finda em dezembro de 2023, a CGU teceu considerações sobre o tempo necessário para realização dos certames licitatórios, caso sejam mantidas as contratações ora previstas, conforme a ser visto no tópico da Assistência Técnica (peça 90, p. 28).

226. Nesse contexto de readequações orçamentárias, atrasos nas ações de apoio ao NEM, questionamentos relacionados à viabilidade de continuação das assistências técnicas, proximidade do término do Acordo, é imperativo que o Ministério da Educação realinhe as ações/programas, a partir da realidade das SEEs e suas unidades escolares.

227. Para tanto, entende-se ser fundamental que o MEC se posicione em relação às mudanças no Ensino Médio (instituída no ordenamento jurídico vigente), realize diagnóstico da situação das SEEs e suas unidades escolares, a fim de conduzir a política, articulada com os atores envolvidos.

228. Por fim, cabe trazer à tona os recursos federais que já foram aplicados nos programas, bem como os recursos do empréstimo que entraram nos cofres da União, de acordo com consulta realizada, em 8/2/2023, no Power BI - Painéis de Monitoramento da UGP/Cogem:

**Tabela 5: Dotação na LOA e valores pagos dos Programas NEM**

Programa ou Projeto	LOA (2018 a 2022)	PAGO	Execução (%)
PNLD(ação: 20RQ)	R\$1.555.681.305,38	R\$286.441.863,33	18%
EMTI (ação: 0509)	R\$1.465.505.402,99	R\$1.636.585.641,64	112%
ENEM (ação: 20RM)	R\$557.100.834,31	R\$0,00	0%
PDDE - EM/ ProNEM (ação: 0515)	R\$479.235.584,12	R\$354.320.619,40	74%
PDDE - PIEC (ação: 0515)	R\$355.000.000,00	R\$265.976.890,00	75%
PDDE - EM/Proif (ação: 0515)	R\$74.303.836,00	R\$219.282.890,00	295%
Assistência Técnica (ação: 0509)	R\$36.159.905,00	R\$6.980.673,23	19%
SAEB (ação: 20RM)	R\$17.780.599,00	R\$0,00	0%
BNCC - Bolsas (ação: 00oO)	R\$13.223.880,00	R\$12.483.900,00	94%
ProBNCC - Formação (ação: 0509)	R\$2.989.433,46	R\$3.891.161,02	130%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$4.556.980.780,26</b>	<b>R\$2.785.963.638,62</b>	<b>61%</b>

Fonte: Power BI – SEB/MEC – atualizado em 08/2/2023.

229. A Tabela 5 retrata os programas de apoio à implementação desde 2018, adicionando os que foram incluídos com a reestruturação do Acordo ocorrida em 2022. Em síntese, da dotação prevista de 2018 a 2022, no valor de aproximadamente R\$ 4,5 bilhões, foram efetivamente pagos, ou seja, repassados para as SEEs ou escolas de Ensino Médio, a quantia de R\$ 2,78 bilhões, correspondendo a 61% do previsto.

230. Os maiores percentuais de execução, considerando a proporção do valor pago em relação às dotações nas LOAs de 2018 a 2022, estão o EMTI, com 112%; o PDDE-EM ProIF, com alcance de 295%; e o ProBNCC – Formação, com 130%.



231. Com alcance de 74%, 75% e 94%, notam-se, respectivamente, o PDDE-EM - ProNEM; PDDE- PIEC e o BNCC – Bolsas. Em fase inicial de implementação, conforme a Tabela 5, estão o PNLD (18%); o Enem e o Saeb, ambos com zero, em relação ao valor pago.

232. Mais uma vez, repisa-se o baixo valor da Assistência Técnica, com 19% de execução. Esse desempenho associado às variações de dotação (execuções com o percentual correspondente a mais que o dobro do valor inicial, bem como as dotações com execuções nulas) apontam para os problemas na implementação das ações, uma vez que o Projeto se iniciou em 2018 e está próximo ao término.

233. Por fim, interessa revelar o quadro geral dos valores desembolsados pelo Acordo com o Bird, conforme filtrado no Power BI da Cogem, em 8/2/2023:

**Tabela 6: Quadro dos valores desembolsados pelo Acordo/Projeto**

<b>Geral</b>	<b>Previsto</b>	<b>Valor desembolsado</b>	<b>% Desembolsado</b>	<b>Valor Disponível</b>	<b>% Disponível</b>
<b>Acordo BIRD</b>	USD 250 milhões	USD 171,125 milhões	68,45%	USD 78,875 milhões	31,55%
<b>Categoria</b>	Previsto	Valor desembolsado	% Desembolsado	Valor Disponível	% Disponível
<b>Componente 1</b>	USD 221 milhões	USD 168,052 milhões	76,04%	USD 52,947 milhões	23,96%
<b>Componente 2</b>	USD 29 milhões	USD 3,075 milhões	10,59%	USD 25,927 milhões	89,41%

Fonte: Power BI – SEB/MEC – atualizado em 08/2/2023.

234. Em suma, dos US\$ 250 milhões previstos, consta como desembolsado até 8/2/2023, o valor de US\$ 171,12 milhões, ou seja, 68,45% do total. Enquanto o Componente 1 tem US\$ 52,92 milhões (23,96%) disponíveis; o Componente 2 (assistência técnica) tem US\$ 25,923 milhões (89,41%).

235. O Apêndice D evidencia o cumprimento das metas constantes dos IVDs, bem como os correspondentes valores repassados pelo Bird e o período de execução até 2022.

236. Com base no exposto, é evidente que os gestores encarregados da implementação do Novo Ensino Médio devem direcionar suas ações para alinhar os recursos técnicos e orçamentários com as realidades e esforços já realizados pelas escolas. É fundamental que esses gestores trabalhem em estreita colaboração com as secretarias estaduais de educação, a fim de garantir uma abordagem coordenada e efetiva na implementação dessa política.

#### **Causas:**

237. Além das frequentes reduções orçamentárias, que estão fora do controle direto do MEC, tem-se observado uma falta de priorização das ações orçamentárias voltadas para a implementação da política do Novo Ensino Médio dentro do próprio órgão. Isso fica evidente na comparação entre a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2023 e a de 2022.

238. A visão orientada ao recebimento dos recursos provenientes do Bird, independentemente de resultados efetivos de implementação, também contribui para esse quadro, uma vez que muitas ações e indicadores foram realinhados para atender essa perspectiva, acarretando mudanças na gestão dos próprios programas.

239. Outro fato relevante diz respeito à capacidade operacional e técnica das secretarias de educação, o que acaba impactando a execução financeira dos programas multiníveis. Esses programas envolvem diversos atores, desde a secretaria até a unidade escolar, e muitas vezes sofrem com a baixa execução das assistências técnicas, o que agrava ainda mais a situação.

**Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:**

240. A falta de priorização nas ações de implementação do NEM implica prejuízos ao funcionamento dos programas, conforme o planejado, dificultando o aprimoramento das ações a serem conduzidas para induzir as melhorias no âmbito das SEEs e suas unidades escolares. Caso a redução na dotação orçamentária do EMTI persista, na mesma proporção, o possível impacto pode alcançar 600 mil matrículas de Ensino Médio, conforme pontuado na referida Nota Técnica 59/2022, já que para 2023, a estimativa era de repasse de recursos referente às metas dessas matrículas pactuadas entre o MEC e a SEEs, distribuídas entre as 27 UFs, conforme analisado anteriormente (peça 75, item 2.50).

241. A descontinuidade das ações e os constantes atrasos geram ineficiência e desperdício de recursos, uma vez que os recursos efetivamente gastos para a implementação do NEM já somam o montante superior a R\$ 3 bilhões, afetando o resultado da política governamental e seus objetivos iniciais, sobretudo da complexa reforma a ser mantida.

**Encaminhamentos:**

242. Recomendar ao Ministério da Educação que:

a) promova realinhamento equilibrado dos recursos orçamentários e financeiros dos programas relacionados à reforma do Novo Ensino Médio, levando em consideração o atual estágio de implementação da política nas redes escolares dos estados e do DF, a fim de assegurar o cumprimento da Lei 13.415/2017;

b) nos atuais estudos em curso sobre possível reestruturação na reforma do Novo Ensino, avalie o custo-efetividade da política atual, considerando os recursos gastos até o momento, em torno de R\$ 3 bilhões, em comparação com os objetivos iniciais, à luz dos normativos dos programas de apoio à implementação do NEM e da Consulta Pública em curso (Portaria MEC 399/2023).

**Benefícios esperados:**

243. Atuação governamental mais eficiente, com priorização dos programas direcionados para o Ensino Médio, atendendo com os recursos financeiros e técnicos adequados as SEEs e suas unidades escolares, principalmente as que se encontram em defasagem diante das metas propostas pela reforma do Novo Ensino Médio.

□ **Falhas no monitoramento e na avaliação da implantação do NEM geram baixa transparência e risco de ampliação de assimetrias e desigualdades educacionais**

**Situação encontrada:**

244. O monitoramento e a avaliação da implementação do NEM constituem um dos quatro eixos do ProIF, cuja operacionalização deve se dar por meio de solução informatizada, “com o objetivo de assegurar efetividade e transparência” (Portaria MEC 733/2021, art. 2º, IV; e art. 21, parágrafo único), o que na realidade não vem acontecendo.

245. Esta solução informatizada até o momento não foi implementada pelo MEC, que utiliza plataformas diversas, fragmentadas, não integradas entre si e sem amplo acesso público, para monitoramento e avaliação do processo nacional de implementação do NEM.

246. Desta forma os requisitos mínimos de monitoramento (Portaria MEC 733/2021, art. 21, p. u. e incisos I a V), que também constituem os componentes básicos da ferramenta tecnológica prevista, não vêm sendo integralmente observados, quais sejam: a) levantamento de informações junto às secretarias estaduais/distrital; b) análise de dados quantitativos e qualitativos fornecidos pelo Inep, secretarias estaduais/distrital e instituições parceiras; c) acompanhamento do cronograma nacional de implantação instituído pelo MEC (previsto pela Portaria MEC 521/2021);

d) produção de estudos e relatórios a partir das informações levantadas; e e) outras estratégias de articulação e acompanhamento identificadas no decorrer da implementação do programa.

247. Por outro lado, os meios atualmente utilizados pelo MEC para o monitoramento da implantação das diretrizes curriculares (BNCC e itinerários formativos) e da expansão da carga horária mínima pelas redes educacionais centram foco, quase que exclusivamente, na análise e aprovação de planos de implementação do NEM (PLIs) e de itinerários (PAIFs); de propostas de itinerários formativos (PIIFs); e na publicação de informações agregadas na internet.

248. Estas sistemáticas, por si só, não proveem informação específica sobre o atual estágio de implementação do NEM em cada UF/escola, tampouco indicam, detalhadamente, o estágio do cronograma e o grau de execução, o que dificulta o direcionamento de ações específicas de apoio às redes com maiores atrasos e/ou riscos na implantação dos itinerários formativos.

249. Em decorrência disso, a avaliação da implementação do NEM deixa de alcançar o “objetivo de identificar desafios, aprimorar procedimentos e soluções e orientar, de forma coordenada, as redes de ensino estaduais” (Portaria MEC 733/2021, art. 22).

250. Isso se dá, em grande medida, em face do não funcionamento do Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM (Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e incisos I a V), até agora não instituído pelo MEC.

251. Na mesma linha, os respectivos comitês de monitoramento e avaliação no âmbito dos estados/DF (Portaria MEC 649/2018, art. 12, VIII), que deveriam fazer a interlocução com o colegiado nacional e com o coordenador da política pública, ou não estão instalados ou, onde foram formalmente constituídos, em sua maioria, não funcionam como previsto, corroborando para a inefetividade e baixa transparência ao monitoramento e avaliação da implementação do NEM e para a ausência de diálogo interinstitucional e federativo.

252. Desta feita, embora existam ações de monitoramento e avaliação do processo de implementação em curso no MEC, as sistemáticas atualmente utilizadas, como dito baseadas em plataformas digitais não integradas e sem amplo acesso público, além de excessivamente centradas na aprovação de documentos técnicos e planos das UFs, deixam de assegurar os objetivos de efetividade e transparência, bem como de atender aos requisitos mínimos de monitoramento e avaliação do NEM, previstos em normativos do próprio Ministério.

#### **Critérios:**

- CF, art. 211, § 1º e § 4º
- Lei 9.394/1996 (LDB), art. 3º, I, VI, VII, IX, XI, XII; art. 8º, §1º; art. 24, I e § 1º;
- Lei 13.415/2017 (Lei do Novo Ensino Médio): art. 12;
- Decreto 9.203/2017 (Política de governança na Administração Pública Federal): art. 4º, I, III, IV, V, VI, X, XI; art. 6º;
- Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e incisos I a V; e § 1º, I e II; art. 12, VIII;
- Portaria-MEC 521/2021: art. 2º; art. 4º, § 2º;
- Portaria-MEC 733/2021: art. 2º, IV; art. 8º; e art. 21, parágrafo único e incisos I a V;
- Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas: Componente 3: critério C.3.3 - Capacitação, orientação técnica, compartilhamento de conhecimento; critério C.3.4 - Infraestrutura física, recursos materiais e ferramentas digitais; e Componente 6, critério C.6.2 - Redução das disparidades regionais e territoriais.

**Evidências e análise:**

253. Segundo os itens 3, “c”; 4, 5, 6, 11, 19, 20 e 21 da Nota Técnica 179/2022/COGEM/DPD/ SEB/SEB (peça 41), o monitoramento da implementação do NEM pelas redes estaduais e distrital, a cargo do MEC, se dá “a partir de documentos norteadores para implantação do Novo Ensino Médio (...), mediante as análises dos Referenciais Curriculares aprovados e homologados pelos respectivos Conselhos de Educação, Planos de Implementação do Novo Ensino Médio - PLI e dos Planos de Ação para orientação às escolas e acompanhamento da implantação de itinerários formativos - PAIF, elaborados no âmbito do Programa Itinerários Formativos (eixo I), e enviados ao MEC, via SIMEC, pelas 27 Secretarias Estaduais e Distrital de Educação” e, também, através do levantamentos de dados junto às SEEs.

254. Para monitoramento e avaliação da base curricular vem sendo desenvolvida, desde 2021, em conjunto com a Fundação Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), a plataforma de Monitoramento da BNCC ([//plataformabncc.caeddigital.net/#!/pagina-inicial](http://plataformabncc.caeddigital.net/#!/pagina-inicial)), cujo objetivo é “otimizar a troca de experiências, exemplos de boas práticas, discussão sobre os processos de implementação da BNCC em todo o Brasil, acesso aos Documentos Curriculares Estaduais e Municipais elaborados pelas redes de educação, entre outras funcionalidades”.

255. Em que pese disponível na internet, esta plataforma é de acesso exclusivo a secretários de educação estaduais e municipais e exige prévio cadastramento, o que limita o objetivo de transparência, na medida em que não permite acesso amplo e irrestrito, pela sociedade, aos conteúdos ali incluídos. Ademais, o banco de dados da plataforma ainda não está completo, visto que, até o final de 2022, ainda faltavam informações das secretarias de educação do(e) RS, TO, AL e BA.

256. Não obstante, segundo informa o MEC, e ainda que não seja possível confirmar isto mediante consulta pública à plataforma de Monitoramento da BNCC, todas as 27 UFs já apresentam, nesta data, currículos adequados à base nacional curricular e homologação pelos respectivos CEEs.

257. No documento apresentado pelo MEC (peça 43, p. 6), é informado que 22 UFs (AC, AM, AP, BA, DF, ES, GO, MT, MS, MG, PB, PR, PE, PI, RJ, RN, RS, RR, SC, SP, SE e TO) possuem PLIs plenamente aprovados, enquanto 3 UFs (AL, CE e MA) tiveram aprovação com ressalvas e 2 ainda não tiveram seus PLIs aprovados (PA e RO). No entanto, apesar dessa informação ter sido fornecida, o atual estágio de implementação dos PLIs das UFs não consta em sistema de consulta pública pela internet, denotando uma falta de transparência na sistemática empregada.

258. No que se refere aos itinerários formativos, o monitoramento e avaliação são realizados por meio do módulo Novo Ensino Médio da plataforma PDDE Interativo ([pddeinterativo.mec.gov.br](http://pddeinterativo.mec.gov.br)). As unidades escolares devem inserir suas respectivas PIIFs (propostas de implementação de itinerários formativos) na plataforma. No entanto, assim como ocorre com a plataforma utilizada para a BNCC, o PDDE Interativo não permite acesso público e irrestrito aos dados, nem oferece informações individualizadas por UF, municípios, escolas etc., e estatísticas do processo global de implantação dos itinerários.

259. De acordo com os resultados das análises de planos e propostas dos itinerários formativos (peça 43, p. 13-14), os PAIFs das 27 UFs já foram aprovados. No entanto, a situação é diferente no que se refere à aprovação dos PIIFs, elaborados por cada unidade escolar da rede, havendo um grande descompasso e assimetria no ritmo de consolidação, como pode ser observado no Gráfico 4 do Achado III.1 - Atraso na implementação do NEM, com alto risco de comprometimento da execução e descontinuidade do programa; de ampliação das desigualdades

entre alunos, escolas e redes de ensino; de desempenho insuficiente de candidatos no Enem e de limitações ao SAEB, o que gera um alto risco de comprometimento da execução e descontinuidade do programa.

260. Ainda sobre a implantação dos itinerários, o MEC acusa a realização de pesquisa junto às secretarias estaduais/distrital de educação (junho/2022). Os resultados indicaram oportunidades de melhorias em questões socioambientais, na implantação de itinerários técnico-profissionais, na formação de professores e na comunicação com a sociedade. Além disso, evidenciaram necessidades de ajustes na assistência técnica e financeira a cargo da SEB/MEC e no PDDEWeb, este último sob responsabilidade do FNDE. Não se tem notícias da implementação de tais melhorias até o momento.

261. Além destas duas plataformas, o MEC utiliza, internamente, o “Painel de Monitoramento da UGP/Cogem”, desenvolvido sob a plataforma Power BI, como ferramenta gerencial para consolidação das metas e indicadores do Acordo de Empréstimo com o Bird, de acesso exclusivo para os integrantes da SEB/MEC e UGP. Essa ferramenta, embora disponha de informações sobre a implementação do NEM, não atende a todos os requisitos mínimos exigidos na Portaria MEC 733/2021, art. 21, parágrafo único e incisos I a V, e, também, não permite acesso pelas redes estaduais/distrital e consulta pública de informações e resultados.

262. Por fim, são mantidos sítios na internet, como: o Novo Ensino Médio ([www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio](http://www.gov.br/mec/pt-br/novo-ensino-medio)) e o Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio ([painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel](http://painelnovoensinomedio.mec.gov.br/painel)). Estes sites, em que pese as informações ali inseridas e o acesso público, não permitem acompanhar o atual estágio de implementação do NEM, tampouco atendem aos requisitos mínimos previsto para o monitoramento e avaliação.

263. Apesar das iniciativas adotadas até o momento pelo MEC, como a análise e aprovação de planos e instrumentos técnicos das redes estaduais e distrital, as sistemáticas de monitoramento e avaliação não fornecem informações precisas e atualizadas sobre a implementação das diretrizes curriculares, incluindo a BNCC e os itinerários formativos, nem sobre a carga horária mínima anual em cada UF ou escola. Além disso, tais sistemáticas não atendem aos requisitos mínimos estabelecidos no artigo 21, parágrafo único, incisos I a V, da Portaria MEC 733/2021

264. Tanto é verdade que o próprio MEC indica que “somente será possível verificar os ODP 1 e 2, a partir do Censo Escolar do ano subsequente a implementação do NEM em todas as primeiras séries nas escolas de ensino médio” (peça 45, p. 23, 48 e 53), ou seja, o diagnóstico detalhado e individualizado da real situação do processo de implementação do NEM, conforme previsto, somente seria possível a partir da publicação dos microdados do Censo Escolar da Educação Básica de 2022, prevista para janeiro de 2023 (peças 41, p. 4).

265. Esta situação manteve-se inalterada mesmo após a reformulação do Acordo de Empréstimo conduzida ao cabo de 2021, como apontado pela CGU no Relatório de Avaliação - 2021, na Sessão 1.1, que cuidou do adiamento da implementação dos currículos flexíveis (itinerários formativos) nas escolas-piloto, onde restou assentado (peça 90, p. 16):

(...) as alterações promovidas nas metas dos indicadores ODP 1 e 2 adiaram de 2019 para 2022 a implementação das escolas-piloto com currículos flexíveis (itinerários formativos) ressaltando-se o cumprimento dos procedimentos formais necessários em que, até dezembro de 2021, 23 unidades da federação já aprovaram seus referenciais curriculares pelos respectivos Conselhos Estaduais de educação (CEE). Todavia, o monitoramento dos dados relativos à operacionalização desses novos currículos em implantação nas escolas públicas e particulares de todo o País será realizado por meio do Censo Escolar de 2022, cujos resultados somente serão divulgados em 2023, ressaltando-se que a divulgação em 2023 pelo INEP/MEC dos resultados

obtidos pelo Censo Escolar de 2022 relativo à implementação do NEM constitui uma limitação no monitoramento do Componente 1 por parte da COGEM/SEB/MEC.

266. Ocorre que ao publicar os resultados do Censo 2022, o Inep absteve-se de apresentar informações sobre a implantação da estrutura curricular do NEM, embora existissem quesitos sobre este tema na pesquisa, conforme consta da Nota Pública 1/2023-CGCQTI/DEED-INEP (peça 89, p. 5), em razão da:

(...) dificuldade de tratamento pela pesquisa de quesitos relacionados ao Novo Ensino Médio, ainda em curso de implementação, conforme explicitado, e com o desafio de representação pela pesquisa de características comuns às diferentes situações observadas, os dados não permitem relacionar os resultados à realidade que se pretendia representar. Nesse sentido, a divulgação do Censo Escolar da Educação Básica de 2022 não abrangerá informações relacionadas às estruturas curriculares do Novo Ensino Médio para evitar análises e decisões equivocadas e sem referência ao contexto de implementação ainda de difícil representação sistemática.

267. Esse aspecto tornou ainda mais fragmentado e impreciso o processo de monitoramento e avaliação da implementação do NEM a cargo do MEC, pondo em risco a tomada de decisão na política pública em questão.

268. Contribui ainda para agravar o quadro de falhas no monitoramento e avaliação aqui delineados a não implantação (peça 41, p. 6), até a presente data, do Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM, em âmbito federal (Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e incisos I a V), conjugada à instalação parcial desses colegiados no âmbito estadual/distrital (Portaria MEC 649/2018, art. 12, VIII) - segundo informa o MEC, há ainda três estados sem comitês instituídos: ES, MG e RN (peça 93). Estas omissões inviabilizam o funcionamento destas relevantes instâncias de governança multinível, de coordenação interfederativa e de monitoramento e avaliação, impactando em todo o processo nacional de implementação do NEM.

269. Portanto, além das lacunas na governança, a falta de informações específicas impede o MEC de identificar as redes e escolas com maiores dificuldades na implementação do NEM, dificultando a implementação simultânea e paritária do novo modelo em todo o país. Isso impede o MEC de contribuir de forma mais efetiva para a redução das desigualdades e assimetrias educacionais no Ensino Médio.

#### **Causas:**

270. Configura causa direta das impropriedades detectadas neste achado a não implementação da solução informatizada de monitoramento e avaliação prevista pelo ProIF, o que tem como consequência imediata a não observância dos requisitos mínimos previstos no art. 21, parágrafo único e incisos I a V, da Portaria MEC 733/2021.

271. A falta de utilização da solução tecnológica prevista na norma instituidora do ProIF (ainda não implantada segundo a Nota Técnica de peça 41) está relacionada à incipiência do monitoramento/avaliação da implementação do NEM. Isso resulta na inobservância aos componentes mínimos de monitoramento previstos na Portaria MEC 733/2021 (art. 21, parágrafo único, incisos I a V), colocando em risco a eficiência e efetividade do processo de implementação do NEM e a eficácia da política de acesso e permanência do EM.

272. Merecem destaque também a opção pelo uso de ferramentas de controle/plataformas não integradas, algumas customizadas de outros programas institucionais, como a plataforma do PDDE interativo, além da estratégia de remeter parte da obtenção de dados específicos para monitoramento e avaliação da implementação do NEM aos resultados do Censo Escolar, sem ter certeza de que isso seria possível e viável.

273. Outra causa relevante trata da omissão na criação e funcionamento dos comitês de monitoramento e avaliação do ProNEM (Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e incisos I a V; e art. 12, VIII), tanto em âmbito nacional, quanto local, estes últimos parcialmente, o que contribuiu para as falhas no monitoramento e na avaliação aqui detectadas.

274. Também podem ser tidas como causas do achado, só que de cunho mais abrangente, os reflexos da pandemia de Covid-19 (2020 e 2021) e a gestão política ocorrida no MEC entre os anos de 2018 e 2021, marcada pela crescente instabilidade institucional e descontinuidade administrativa, com alta rotatividade de ministros, gestores e equipes técnicas, o que não deixou de fora a SEB/MEC e sua Coordenadoria-Geral do Ensino Médio (Cogem), além da notória deficiência da capacidade técnica e operacional do Ministério, das dificuldades e atrasos na composição da UGP e da baixa execução do Componente 2 (Assistência Técnica) do Acordo de Empréstimo com o BIRD.

#### **Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:**

275. O efeito mais imediato deste achado é a fragilidade do monitoramento e avaliação da implementação do NEM atualmente realizado pelo MEC, que não permitem pleno acesso público a informações precisas e atualizadas sobre a implantação das diretrizes curriculares (BNCC e itinerários formativos) e da carga horária mínima anual em cada UF/escola.

276. Assim, deixa-se de alcançar os objetivos de eficiência e transparência e desatende-se aos requisitos mínimos exigidos nos seus próprios normativos do Ministério ao não contemplar todos os componentes previstos no art. 21, parágrafo único, incisos I a V, da Portaria MEC 733/2021.

277. Como reflexos destas falhas tem-se, ainda, a grande dependência de informações externas, obtidas por meio dos microdados do Censo Escolar da Educação Básica, como sabido de natureza declaratória, para obtenção de diagnóstico individualizado do estágio de implementação do NEM em cada UF/escola, o que dificulta a tempestividade e a precisão das informações para tomada de decisão no âmbito das políticas públicas educacionais.

278. A omissão na implantação dos comitês de monitoramento e avaliação do ProNEM, para além da fragilização do monitoramento e avaliação da implementação do novo modelo, produziu efeitos deletérios a toda a política pública descentralizada, ao obstaculizar o diálogo interfederativo e dificultar o alinhamento de planos, ações e resultados em âmbitos nacional e locais, além de inviabilizar a proposição de ajustes e melhorias no programa ProNEM.

279. Por fim, as falhas no monitoramento/avaliação do processo de implementação do NEM limitará a capacidade do MEC para priorizar o atendimento às redes educacionais com maiores atrasos e/ou riscos à implantação de referenciais curriculares, asseverando riscos de ampliação das desigualdades e assimetrias educacionais de há muito existentes no Ensino Médio.

#### **Encaminhamentos:**

280. Determinar ao Ministério da Educação que no prazo máximo de:

a) 180 (cento e oitenta) dias, implemente a solução informatizada de monitoramento e avaliação do NEM prevista no art. 2º, IV; e art. 21, parágrafo único e incisos I a V, da Portaria MEC 733/2021, apta a atender, no mínimo, aos requisitos de: levantamento de informações junto às secretarias estaduais/distrital; análise de dados quantitativos e qualitativos destes entes; acompanhamento do cronograma anual de implantação e produção de estudos e relatórios específicos sobre cada UF; devendo, ainda, ampliar, dentro do possível, o acesso público aos dados ali tratados, com vista a atingir os objetivos de eficiência e transparência;

b) 60 (sessenta) dias, institua e faça funcionar, em âmbito federal, o Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM de que trata a Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e

*incisos I a V, com o fim acompanhar as ações de implementação do NEM, discutir e propor ajustes ao ProNEM, de acordo com a realidade de cada unidade federada, além de fazer interlocução e estabelecer o diálogo federativo com estados e DF;*

281. *Sem prejuízo das determinações anteriores, recomendar ao MEC, que:*

a) *até que seja disponibilizada a solução informatizada para monitoramento e avaliação do NEM (Portaria MEC 733/2021), libere o acesso público, respeitados os limites impostos pela Lei 13.709/2018 (LGPD), às plataformas de Monitoramento da BNCC e PDDE interativo, onde atualmente ocorre a gestão da base comum curricular e dos itinerários formativos, disponibilizando, no mínimo, consultas individualizadas por UF, municípios, escolas, além de estatísticas do estágio geral de implementação do novo modelo de Ensino Médio;*

b) *em paralelo e simultaneamente à implantação do Comitê Nacional de Monitoramento e Avaliação do ProNEM, crie um cronograma de ações para acompanhar a instituição dos colegiados nas secretarias estaduais/distrital de educação (Portaria MEC 649/2018, art. 12, VIII), a começar pelas três UFs em que ainda não estão instalados, a fim de que venham a atuar como instâncias de governança, de coordenação interfederativa e de monitoramento e avaliação do NEM, sem olvido da interlocução com o comitê nacional;*

c) *adote medidas específicas de apoio às redes escolares que registram maiores atrasos e/ou riscos na implementação do NEM, sobretudo aquelas que até o momento não têm planos de implantação aprovados e/ou que apresentam grande número de escolas com propostas de implementação de itinerários formativos a homologar, de forma a reduzir assimetrias e desigualdades educacionais no Ensino Médio.*

#### **Benefícios esperados:**

282. *Espera-se, enquanto benefícios, mitigar as falhas identificadas no monitoramento e avaliação da implementação do NEM a cargo do MEC, ampliando a eficiência deste processo de governança e coordenação, o que passa pelo apoio prioritário às redes escolares que registram maiores atrasos e/ou riscos na implantação de referenciais curriculares do novo modelo, com foco na redução de assimetrias e desigualdades educacionais no Ensino Médio.*

283. *Pretende-se, ainda, que seja ampliada a transparência e o acesso de informações sobre o NEM e seu atual estágio de implementação para toda sociedade.*

### **III.3. Falhas de coordenação afetam a implementação do NEM nos estados e no DF devido à intempestividade e à baixa execução da assistência técnica do MEC às Secretarias de Educação**

#### **Situação encontrada:**

284. *A assistência técnica do MEC às SEEs no apoio à implementação do NEM, até o mês de novembro de 2022, ainda se encontrava em fase inicial de execução e com baixa execução físico-financeira, o que tem impactado no cumprimento tempestivo das metas do Acordo de Empréstimo com o Bird e causado atrasos na implementação no NEM.*

#### **Critérios:**

- Constituição Federal, art. 211, § 1º.*
- Lei 9.394/1996 (LDB), art. 9º, III.*
- Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, Componente 3, Critério C.3.3 - Capacitação, orientação técnica e compartilhamento de conhecimento.*

#### **Evidências e análise:**



285. Devido à complexidade da implementação do NEM, foi estipulado, no âmbito do Acordo de Empréstimo, um apoio técnico especializado através de consultorias individuais disponibilizadas pelo MEC para atendimento local às SEEs, desde as etapas iniciais da implementação da reforma (total de 27 consultorias individuais, uma para cada unidade da federação).

286. Contudo, até novembro de 2022, as consultorias individuais prometidas pelo MEC encontravam-se na seguinte situação:

a) somente as SEEs dos estados do Amazonas, Bahia e Santa Catarina estavam sendo atendidas por consultores individuais;

b) a contratação dos consultores para atender as secretarias de educação do Acre, Distrito Federal e Piauí foi considerada fracassada, com atividades preparatórias em curso para novo processo seletivo;

c) a SEE do Mato Grosso do Sul declinou do apoio técnico e, conseqüentemente, o processo de contratação do respectivo consultor individual foi revogado; e

d) quanto às SEEs das outras vinte unidades da federação, o processo de contratação dos consultores individuais ainda não havia sido finalizado.

**Gráfico 5: Situação das consultorias individuais de assistência técnica do MEC às secretarias de educação dos Estados e do DF - novembro/2022**



Fonte: elaboração própria, com base em informações do Plano de Aquisições (situação em novembro de 2022).

287. O Plano de Aquisições do MEC (peça 85) contém a programação de aquisições (bens, obras, serviços de consultoria etc.) necessárias à implementação do NEM. O Componente 2 (assessoria técnica à implementação da reforma do Ensino Médio) abrange consultorias de empresas e indivíduos, bem como a aquisição de bens e serviços técnicos. Assim como a contratação das consultorias individuais, diversas outras contratações e aquisições estão previstas para serem executadas ao longo do ano de 2023, ao custo estimado de quase U\$S 12 milhões, conforme o Plano de Aquisições (informações detalhadas constam na planilha eletrônica inserida como elementos não digitalizáveis da peça 85), conforme segue:

**Gráfico 6: Sumário consolidado do Plano de Aquisições do Acordo Governo Federal x Bird**

SUMÁRIO CONSOLIDADO - PLANO DE AQUISIÇÕES				
"PROJETO DE APOIO À IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO ENSINO MÉDIO"				
CATEGORIAS		ASSISTÊNCIAS TÉCNICAS		
Nº	Descrição	Previsão de nº de Contrato	Valor	
			US\$ *	R\$
1	Consultorias Empresas (CE)	3	\$ 1.069.004,22	R\$ 16.148.800,00
2	Bens	2	\$ 7.889.251,16	R\$ 44.280.000,00
	Consultorias Individuais - Geral MEC	17	\$ 713.819,73	R\$ 4.006.456,00
3	Consultorias Individuais - Geral Estados	26	\$ 750.016,93	R\$ 4.209.620,00
4	Consultorias Individuais - UGP	16	\$ 1.086.393,36	R\$ 6.097.600,00
5	Consultorias finalizadas/canceladas	10	\$ 455.883,98	R\$ 2.558.740,00
<b>Total</b>		<b>74</b>	<b>\$ 11.964.369,38</b>	<b>R\$ 77.301.216,00</b>

Nota\*: Cotação do Dólar (Banco Central) - 31 outubro 2022

Fonte: SEB/MEC - Plano de Aquisições (peça 85)

288. A aquisição dos bens e a contratação dos serviços de consultoria são submetidas a um procedimento prévio de seleção pública de fornecedores e recrutamento dos profissionais. Como costumeiramente ocorre nas aquisições do setor público, tais procedimentos estão sujeitos a riscos de atrasos e adiamentos em virtude de eventos que fogem ao controle dos gestores. No presente caso, tendo em vista os prazos cada vez menores à disposição, a execução das compras e das aquisições para atendimento às SEEs, tal como previsto no Plano de Aquisições, exigirá, daqui para frente, alto grau de celeridade e eficiência por parte dos gestores do MEC.

289. Embora o NEM tenha sido instituído há mais de seis anos (Lei 13.415/2017), a assistência técnica às SEEs ainda se encontrava em estágio inicial de execução em novembro de 2022, o que demonstra a intempestividade do apoio técnico do MEC para implementação da reforma nas unidades da federação.

290. No que se refere à execução financeira da assistência técnica, o MEC desembolsou apenas 11% dos valores disponíveis para o Componente 2 até o mês de novembro de 2022, conforme tabela a seguir (categoria C2 - AT do acordo) com valores em dólares (peça 86, p. 13):

**Gráfico 7: Sumário Financeiro do Acordo Governo Federal x Bird**

## SUMÁRIO DO PROJETO

SUMÁRIO FINANCEIRO					
CATEGORIA	PREVISTO	VALOR DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO	VALOR DISPONÍVEL	% DISPONÍVEL
Acordo BIRD	250.000.000,00	158.625.000,00	0,63	91.375.000,00	0,37
C1 - PforR	221.000.000,00	155.552.500,00	0,70	65.447.500,00	0,30
C2 - AT	29.000.000,00	3.072.500,00	0,11	25.927.500,00	0,89

FONTE: USF/Client Connection-IM

Fonte: Ministério da Educação (missão de supervisão Bird - novembro/2022)

291. A situação encontrada também foi constatada pela CGU, conforme relatório de avaliação do Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR, referente ao exercício de 2021 (peça 90, p. 23-28).

292. Portanto, a intempestividade e a baixa execução físico-financeira evidenciam um desempenho insatisfatório da assistência técnica do MEC às SEEs na execução do Acordo de Empréstimo, bem assim no apoio à implementação do NEM.

**Causas:**

293. O atraso na implantação da UGP na SEB/MEC impactou significativamente a assistência técnica do MEC às SEEs no apoio à implementação do NEM, conforme relatado anteriormente no Achado III.2.1- Incapacidade técnica e administrativa do MEC em face do arranjo institucional exigido para implementação do NEM.

294. Conforme explicações apresentadas pelo MEC em reunião realizada em novembro de 2022 com representantes do Bird, outras situações também foram apontadas como causas das deficiências da assistência técnica às secretarias estaduais de educação:

- a) rotatividade de Ministros de Estado da Educação e de Secretários de Educação Básica do MEC nos últimos anos;
- b) dificuldades das SEEs em incorporar uma alteração tão complexa; e
- c) desafios imprevisíveis impostos pela pandemia da Covid-19.

295. Logo, o atraso na instalação e as dificuldades no recrutamento dos profissionais da UGP, bem como as situações apontadas pelo MEC ao Bird, retardaram a execução do cronograma e das ações empreendidas no âmbito da SEB/MEC, inclusive a contratação dos consultores individuais responsáveis pela assistência técnica às SEEs no apoio à implementação do NEM.

**Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:**

296. A intempestividade e a baixa execução da assistência técnica do MEC comprometeram a capacitação das SEEs para melhorar o planejamento, a implementação e o monitoramento da reforma do Ensino Médio nas unidades da federação.

297. Os impactos negativos decorreram especialmente da falta dos consultores individuais prometidos pelo MEC para dar apoio às SEEs. Conforme visto anteriormente, até novembro de 2022, somente três unidades da federação contavam com o assessoramento técnico. A grande maioria das SEEs ainda aguardava o MEC finalizar os processos de contratação dos demais profissionais, faltando pouco mais de um ano para finalizar a vigência do acordo de empréstimo com o Bird, previsto para ocorrer em dezembro de 2023.

298. A julgar pelas principais atribuições dos profissionais, descritas a seguir e extraídas do termo de referência de um dos processos de seleção (peça 91, p. 3), o atraso na disponibilização dos consultores individuais dificultou o fortalecimento da capacidade institucional das SEEs para implementar uma reforma tão complexa como a do Novo Ensino Médio:

- a) elaborar diagnósticos, a partir de dados e informações já estruturadas, para nortear ações de planejamento no escopo do Novo Ensino Médio;
- b) desenvolver estudos e/ou levantamento de referencial bibliográfico para embasar diretrizes de planejamento e implementação de ações no escopo do Novo Ensino Médio;
- c) elaborar plano de formação para implementação do Novo Ensino Médio, podendo envolver elaboração de pautas formativas e materiais de formação, assim como realização de ações de formação de professores e/ou gestores escolares;
- d) realizar ações de escuta e consultas com a comunidade escolar, assim como organização sistematização de informações provenientes desse processo;
- e) apoiar na revisão e adequação de normativos para o Novo Ensino Médio;
- f) coordenar e/ou elaborar/revisar referenciais curriculares e/ou materiais pedagógicos estruturados no âmbito do Novo Ensino Médio; e

g) apoiar e/ou coordenar a elaboração de referenciais curriculares dos itinerários formativos e/ou materiais estruturados para efetiva implementação, incluindo o itinerário técnico-profissional.

299. Outro efeito relevante, por sua vez decorrente da baixa execução físico-financeira, é o risco da não conclusão do conjunto de atividades previstas para o Componente 2, detalhadas no Plano de Aquisições, até o término da vigência do acordo de empréstimo.

300. Por esse motivo, a CGU recomendou à SEB/MEC que avalie a necessidade e pertinência das contratações de empresas e das aquisições de bens, bem como das consultorias individuais para atuação nos estados, considerando o atual estágio do ProNEM nos diversos entes subnacionais e diante da efetiva demanda, a necessidade de se manter o valor total de US\$ 29 milhões para o Componente 2, evitando que seja cobrada comissão de compromisso por parcela relevante não utilizada até o fim do período de execução do Projeto (peça 90, p. 5).

301. Portanto, considerando o atual estágio de implementação do NEM e a proximidade do encerramento da vigência do acordo de empréstimo, é oportuna a realização de um diagnóstico das necessidades mais urgentes e prioritárias das SEEs a serem atendidas pelas ações de assistência técnica do MEC, bem como a adequação do cronograma de execução do plano de aquisições.

#### **Encaminhamentos:**

302. Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, e no art. 9º, III, da Lei 9.394/1996, que:

a) elabore diagnóstico das necessidades urgentes e prioritárias das SEEs a serem atendidas pelas ações de assistência técnica do Ministério, quanto ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da reforma do Ensino Médio;

b) avalie a necessidade e a pertinência das contratações de empresas e das aquisições de bens previstas no plano de aquisições do Acordo de Empréstimo, bem como das consultorias individuais para atuação nas SEEs, considerando o atual estágio de implementação do Novo Ensino Médio nas unidades da federação e a efetiva demanda por assistência técnica; e

c) adeque o cronograma de execução do plano de aquisições, considerando a proximidade de encerramento da vigência do Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR com o Bird e o tempo necessário para a aquisição dos bens e a realização dos serviços de consultoria previstos.

#### **Benefícios esperados:**

303. Espera-se que o MEC dinamize o cronograma de assistência técnica e capacitação das SEEs para aperfeiçoar o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação da reforma do Ensino Médio, após avaliação de sua necessidade e pertinência, ante o prazo de encerramento da vigência do acordo de empréstimo com o Bird.

### **III.4. Falhas no enfrentamento de fatores de desigualdades socioeconômica, racial e de gênero na implementação de itinerários formativos do NEM**

#### **Situação encontrada:**

304. Na maioria das unidades da federação, até o primeiro semestre de 2022, a implementação do Novo Ensino Médio não contemplou estratégias, diagnósticos e ações específicas para a promoção do acesso de estudantes a itinerários formativos de forma equitativa, tanto sob a perspectiva socioeconômica, quanto racial e de gênero.

#### **Critérios:**

ü Constituição Federal, art. 206, I.

- ü Lei 9.394/1996 (LDB), art. 3º, I.
- ü Lei 13.005/2014 (PNE), art. 2º, III.
- ü Portaria-MEC 649/2018, art. 6º, § único.

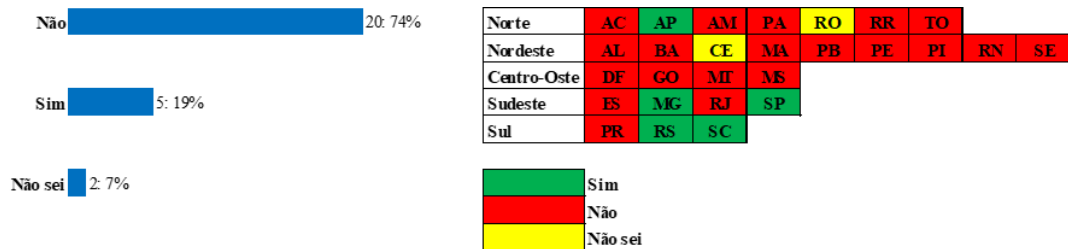
ü Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, Componente 6, Critério C.6.2 - Redução das disparidades regionais e territoriais.

**Evidências e análises:**

305. O MEC realizou uma pesquisa, no mês de junho de 2022, com o objetivo de levantar informações sobre a implementação dos itinerários formativos nas escolas participantes do Eixo I do ProIF - Portaria MEC 733/2021, abrangendo temas a respeito do atendimento às escolas vulneráveis e do enfrentamento de fatores de desigualdades socioeconômico, racial e de gênero na implementação de itinerários formativos (peça 57).

306. De acordo com os resultados da pesquisa, 74% das SEEs não elaboraram uma estratégia específica para a implementação de itinerários formativos em escolas vulneráveis de níveis I, II e III no Índice de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse) (peça 57, p. 12):

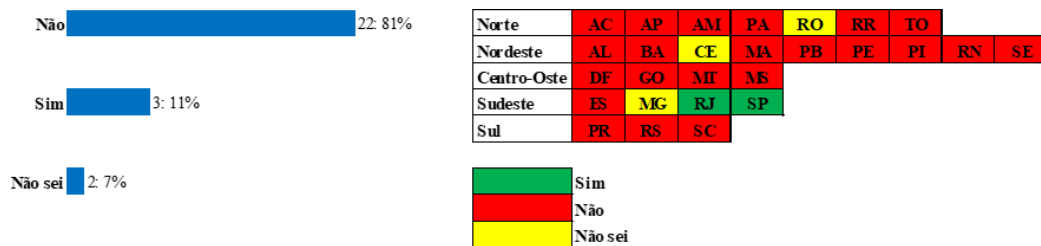
**Gráfico 8: Percentual de SEEs quanto à criação de estratégia específica para a implementação de itinerários formativos em escolas vulneráveis de Índices de Nível Socioeconômico**



Fonte: relatório de verificação da pesquisa socioambiental do Programa Itinerários Formativos

307. A pesquisa também constatou que 81% das SEEs não realizaram diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação para a implementação de itinerários formativos (peça 57, p. 12):

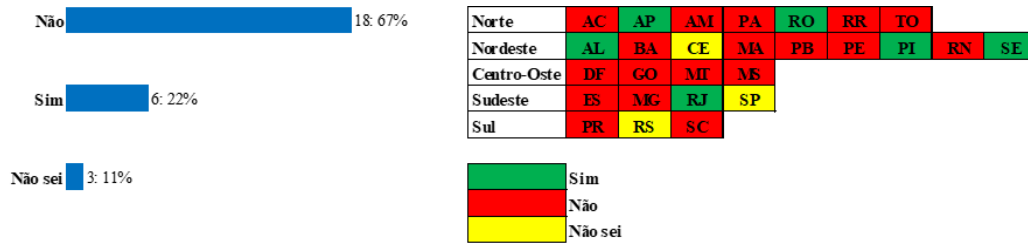
**Gráfico 9: Percentual de SEEs quanto à realização de diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação para a implementação de itinerários formativos**



Fonte: relatório de verificação da pesquisa socioambiental do Programa Itinerários Formativos

308. Ademais, restou identificado que 67% das SEEs não promoveram ação com foco na igualdade de gênero para acesso aos itinerários formativos (peça 57, p. 10):

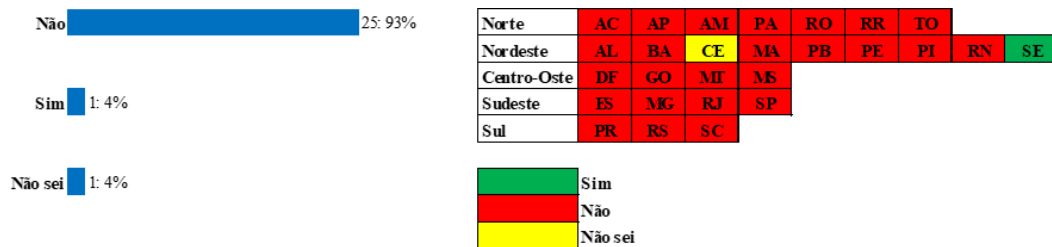
**Gráfico 10: Percentual de SEEs quanto à promoção de ação com foco na igualdade de gênero para acesso aos itinerários formativos**



Fonte: relatório de verificação da pesquisa socioambiental do Programa Itinerários Formativos

309. Por sua vez, 93% das SEEs não executaram ação específica para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza e suas tecnologias (peça 57, p. 12):

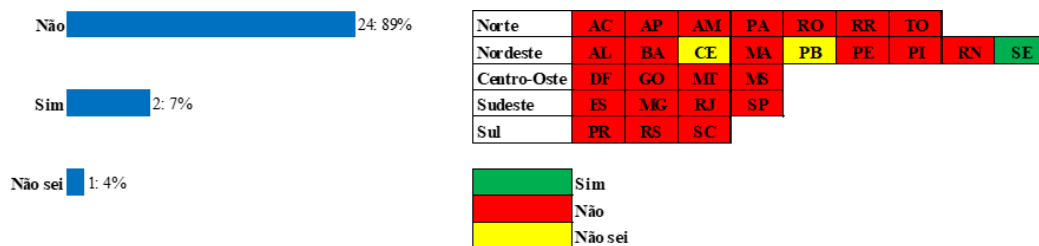
**Gráfico 11: Percentual de SEEs quanto à execução de ação específica para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza e suas tecnologias**



Fonte: relatório de verificação da pesquisa socioambiental do Programa Itinerários Formativos

310. Por fim, segundo a pesquisa, 89% das SEEs não executaram ação específica para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de matemática e suas tecnologias (peça 57, p. 13):

**Gráfico 12: Percentual de SEEs quanto à execução de ação específica para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de matemática e suas tecnologias**



Fonte: relatório de verificação da pesquisa socioambiental do Programa Itinerários Formativos

311. Segundo as conclusões, recomendações e sugestões da pesquisa (peça 57, p 35):

a) a gestão de escolas classificadas com Inse mais baixos precisa ser diferente daquelas de Inse mais altos, considerando que somente com estratégias customizadas será possível criar ações conjugadas para fomentar a melhoria da situação escolar daquelas que mais precisam de apoio;

b) referente à realização de diagnóstico de equidade, em relação aos fatores de desigualdade racial na educação, a ação tem sido desenvolvida dentre 2018 a 2022. Contudo,

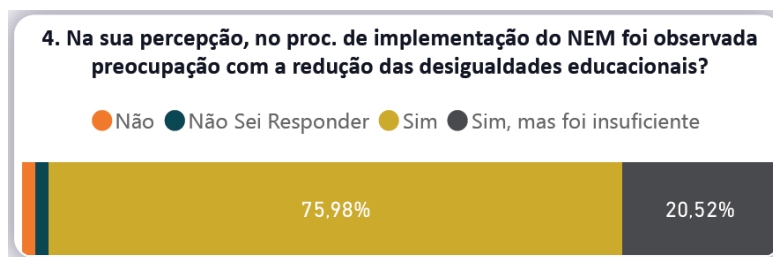
recomenda-se elaborar algum documento técnico, de forma a fomentar a troca de experiências diante dos desafios relacionados à temática; e

c) referente à execução de ação específica para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza e suas tecnologias, bem como de Matemática e suas tecnologias, a ação precisa ser melhor apresentada, explicada e orientada para fins de elaboração e implementação de estratégias.

312. Cabe mencionar outra pesquisa realizada pelo MEC no ano de 2021, em que se constatou que em 49,4% e em 49% das escolas-piloto não estava prevista, respectivamente, nenhuma ação para incentivar a matrícula de meninas no itinerário de Ciências da Natureza e de Matemática (peça 58, p.18). Além disso, 18,5% das escolas-piloto não promovia debates sobre a temática “Diversidade de Raça/Cor” junto à comunidade escolar (peça 58, p. 32).

313. Embora na percepção de 76% dos secretários estaduais e dos dirigentes regionais de educação tenha havido a preocupação com a redução das desigualdades educacionais no processo de implementação do Novo Ensino Médio, para 20,52% de um total de 229 respondentes essa diretriz foi insuficiente, segundo resultado da pesquisa realizada pelos tribunais de contas estaduais participantes da auditoria (peça 104, p. 1, questão 4).

**Gráfico 13: Percepção de secretários estaduais e de dirigentes regionais de educação quanto à observância da redução das desigualdades educacionais no processo de implementação do Novo Ensino Médio**



Fonte: Questionário aplicado pelos tribunais de contas estaduais participantes da auditoria

314. De acordo com o MOP 2022, o projeto de apoio à implementação do NEM possui como objetivo de longo prazo, dentre outros, a redução substancial das desigualdades de resultados educacionais existentes entre as unidades federativas, grupos socioeconômicos, étnico-raciais e de gênero (peça 78, p. 10).

315. Além de assegurar a implementação equitativa do NEM em todos os Estados e em todas as redes, um dos pilares do projeto é evitar que a implementação de itinerários formativos amplie as desigualdades de acesso e conclusão do Ensino Médio entre meninos e meninas, especialmente em escolas com diferentes níveis de vulnerabilidade (peça 78, p. 20).

316. A julgar pelos resultados da pesquisa socioambiental realizada pelo MEC junto às SEEs, quanto ao ProIF, é necessário um incremento na eficácia das ações empreendidas pelo Ministério para que contribua na promoção da equidade nas dimensões socioeconômica, racial e de gênero.

317. Logo, a implementação do NEM nas unidades da federação apresenta falhas no atendimento prioritário a escolas mais vulneráveis e na realização de estratégias e diagnósticos para viabilizar o acesso de estudantes a itinerários formativos de forma equitativa sob as perspectivas socioeconômica, racial e de gênero.

**Causas:**

318. *As ações de assistência técnica do MEC executadas até o momento ainda não foram suficientes para apoiar a implementação do NEM nas unidades da federação, no que diz respeito à promoção do acesso de estudantes a itinerários formativos de forma equitativa sob as perspectivas socioeconômica, racial e de gênero.*

***Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:***

319. *A ausência de estratégias, diagnósticos e ações específicas para a promoção do acesso equitativo dos estudantes aos itinerários formativos pode aumentar negativamente a taxa de evasão escolar, as desigualdades socioeconômicas no ensino básico e as disparidades de gênero nos cursos das áreas tecnológicas e científicas, com impacto no alcance da Meta 3 do PNE.*

320. *A situação atual não favorece o acesso e a permanência de estudantes no ensino médio e perpetua desigualdades, como constatado abaixo:*

a) *escolas com menor nível socioeconômico apresentam maiores taxas de abandono escolar, conforme estudo “[Análise das Taxas de Abandono nos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio a Partir das Características das Escolas](#)”, publicado por pesquisadores do Inep;*

b) *pretos e pardos são 71,7% de pessoas de 14 a 29 anos que não completaram alguma das etapas da educação básica, seja por terem abandonado a escola antes do término desta etapa, seja por nunca a terem frequentado, de acordo com o IBGE na [PNAD Contínua 2019](#); e*

c) *estudantes do sexo feminino são minoria nos cursos de graduação em exatas, segundo o [Resumo Técnico do Censo da Educação Superior de 2018](#), assim como estudantes do sexo masculino, de 15 a 17 anos, são minoria nas fases do ensino médio, com índice de frequência e conclusão da educação básica 9% inferior aos do sexo feminino.*

321. *A situação encontrada ainda dificulta o alcance da Meta 3 do PNE para o Ensino Médio, especialmente quanto a cumprimento das estratégias a seguir:*

a) ***Estratégia 3.10 - Fomentar programas de educação e de cultura para a população urbana e do campo de jovens, na faixa etária de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos, e de adultos, com qualificação social e profissional para aqueles que estejam fora da escola e com defasagem no fluxo escolar;***

b) ***Estratégia 3.13 - Implementar políticas de prevenção à evasão motivada por preconceito ou quaisquer formas de discriminação, criando rede de proteção contra formas associadas de exclusão; e***

c) ***Estratégia 3.14 - Estimular a participação dos adolescentes nos cursos das áreas tecnológicas e científicas.***

322. *Como medida mitigadora, recomenda-se que o MEC promova ações de assistência técnica para que as SEEs implementem estratégias específicas para a implantação de itinerários formativos em escolas vulneráveis, incluindo: diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação; incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza, Matemática e suas tecnologias, assim como oferta de itinerários da Formação Técnica Profissional (FTP) para meninos com maior risco de abandono escolar.*

323. *Por fim, registre-se como boa prática a elaboração das pesquisas socioambientais realizadas pelo MEC (peças 57 e 58).*

***Encaminhamentos:***



324. *Recomendar ao Ministério da Educação, com fundamento no art. 211, § 1º, da Constituição Federal, e no art. 9º, III, da Lei 9.394/1996, que apoie, mediante ações de assistência técnica, as secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal na elaboração de:*

*a) estratégia específica para a implantação de itinerários formativos em escolas vulneráveis em índices socioeconômicos;*

*b) diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação para a implementação de itinerários formativos; e*

*c) ações específicas para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza e suas tecnologias, bem como nos de Matemática e suas tecnologias, assim como oferta de itinerários da Formação Técnica Profissional (FTP) para meninos com maior risco de abandono escolar.*

**Benefícios esperados:**

325. *Espera-se que o mapeamento dos fatores de desigualdades socioeconômica, racial e de gênero contribua para a elaboração de diagnósticos e ações específicas para a promoção da equidade na implementação de itinerários formativos do NEM.*

**III.5. Desequilíbrio na proporção de escolas atendidas pelo Programa Itinerários Formativos entre as regiões do país**

**Situação encontrada**

326. *As regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte foram contempladas, proporcionalmente, com menos escolas do que as regiões Sudeste e Sul no Programa Itinerários Formativos (ProIF), até fevereiro de 2023.*

**Critérios:**

ü *Constituição Federal, art. 211, § 1º.*

ü *Lei 9.394/1996 (LDB), arts. 8º, § 1º, 9º, III, e 75, caput.*

ü *Referencial para avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas, Componente 6, Critério C.6.2 - Redução das disparidades regionais e territoriais.*

**Evidências e análises:**

327. *A tabela a seguir reúne a quantidade e o percentual, por região, de escolas participantes do ProIF e de escolas públicas estaduais, cujos dados foram extraídos, respectivamente, do Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio e do Censo da Educação Básica de 2021.*

**Tabela 7 - Quantidade de escolas públicas estaduais e de escolas elegíveis no ProIF**

Região	Escolas elegíveis no ProIF (Painel de Monitoramento)		Escolas Públicas Estaduais (Censo da Educação Básica 2021)		Diferença (a-b)
	Quantidade	% (a)	Quantidade	% (b)	
Centro-Oeste	743	5,91%	1.645	8,30%	-2,46%
Nordeste	2.104	16,56%	4.984	25,14%	-8,61%
Norte	941	7,41%	2.027	10,22%	-2,83%
Sudeste	6.620	51,89%	7.757	39,13%	+12,87%
Sul	2.322	18,23%	3.411	17,21%	+1,03%

Região	Escolas elegíveis no ProIF (Painel de Monitoramento)		Escolas Públicas Estaduais (Censo da Educação Básica 2021)		Diferença (a-b)
	Quantidade	% (a)	Quantidade	% (b)	
Total	12.776	100,00%	19.824	100,00%	

Fonte: Censo da Educação Básica de 2021 e Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio (acesso em fevereiro de 2023)

328. Em relação ao censo, a quantidade de escolas indicadas na tabela acima foi resultante da soma de escolas urbanas e rurais, de dependência administrativa estadual, obtidas na [Sinopse Estatística da Educação Básica 2021](#) (Tabela 3.17 - Número de Estabelecimentos do Ensino Médio Regular, por Localização e Dependência Administrativa, segundo a Região Geográfica, a Unidade da Federação e o Município - 2021). Quanto ao [Painel de Monitoramento do Novo Ensino Médio](#), a consulta foi realizada em fevereiro de 2023.

329. De acordo com a tabela 7, há, entre as regiões do país, um desequilíbrio na proporção de escolas no ProIF, considerando a quantidade de escolas públicas estaduais existentes em cada região. A participação de escolas das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no ProIF é percentualmente inferior do que a quantidade de escolas existentes nessas regiões. Por sua vez, a representatividade de escolas das regiões Sudeste e Sul no referido programa é percentualmente superior do que o percentual de escolas situadas nessas regiões.

330. Em particular, em números percentuais, o desequilíbrio é mais acentuado entre as regiões Nordeste e Sudeste, onde se verifica, respectivamente, a maior diferença negativa (-8,61%) e a maior diferença positiva (+12,87%), no confronto entre o percentual de escolas participantes do ProIF e o de escolas públicas estaduais.

331. Além disso, em números absolutos, o Nordeste possui menos unidades escolares no ProIF do que a Região Sul (2.104 e 2.322 escolas, respectivamente), embora possua 40% a mais de escolas estaduais de ensino médio do que esta região (7.757 e 3.411 escolas, respectivamente).

332. A situação encontrada refere-se ao Eixo I do ProIF, descrito no artigo 2º, inciso I, e no artigo 11 da Portaria MEC 733/2021. Esse eixo é responsável pelo apoio técnico e financeiro para a implantação de itinerários formativos em escolas selecionadas pelas secretarias estaduais de educação das 27 unidades da federação que aderiram ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE).

333. Considerando que a transferência dos recursos do Eixo I do ProIF é feita por unidade escolar, as regiões Sudeste e Sul, que possuem, em geral, unidades da federação com maior capacidade própria de financiamento e escolas públicas com melhores índices de desenvolvimento da educação básica, receberam, proporcionalmente, mais recursos do programa do que as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

334. Como resultado dessa situação, com base nas informações divulgadas pelo MEC em outubro de 2022 sobre o volume de recursos repassados pelo ProIF por unidade da federação (peça 61), é possível observar a seguinte distribuição de recursos por região geográfica:

**Tabela 8 - Volume de recursos do ProIF repassados pelo MEC por região geográfica**

Região	2021	2022	Total	% (Total)
Centro-Oeste	7.484.391,00	612.407,00	8.096.798,00	6,71
Nordeste	20.734.750,00	3.036.589,00	23.771.339,00	19,70
Norte	7.954.317,00	1.564.087,00	9.518.404,00	7,89
Sudeste	42.033.918,00	11.668.240,00	53.702.158,00	44,51

Região	2021	2022	Total	% (Total)
Sul	24.436.651,00	1.121.845,00	25.558.496,00	21,18
BRASIL	102.644.027,00	18.003.168,00	120.647.195,00	100

Fonte: Ministério da Educação (situação em outubro de 2022)

335. De acordo com os valores da tabela 8, foram transferidos R\$ 41.386.541,00 para as regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, que correspondem a 34,30% dos recursos, enquanto as regiões Sudeste e Sul receberam quase o dobro, ou seja, um montante de R\$ 79.260.654,00, equivalente a 65,70% do Eixo I do ProIF.

336. Em resumo, as tabelas 7 e 8 dão a dimensão da desproporcionalidade do montante superior destinado às regiões Sudeste e Sul, comparado com os recursos transferidos às regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste, se adotado como parâmetro a quantidade de escolas públicas de ensino médio por região:

I - Percentual de escolas públicas de ensino médio por região (tabela 7):

a) Sudeste + Sul = 56,34%

b) Centro-Oeste + Norte + Nordeste = 43,66%

II - Percentual de recursos transferidos no Eixo I do ProIF por região (tabela 8):

a) Sudeste + Sul = 65,69%

b) Centro-Oeste + Norte + Nordeste = 34,31%.

337. A percepção do desequilíbrio é evidente se considerarmos o percentual maior de recursos que as escolas localizadas nas regiões Norte e Nordeste receberam individualmente. De acordo com o MEC, segundo uma lógica alicerçada no fator geográfico, social e econômico, foi adotado, como critério de peso, um percentual de 30% a mais dos recursos para as escolas situadas nessas regiões (peça 65, p. 2-3). Logo, se não houvesse a aplicação do referido critério, o desequilíbrio na distribuição dos recursos do ProIF entre as regiões do País seria ainda maior.

338. A situação encontrada conflita com a função redistributiva e supletiva que a União deve exercer em matéria educacional, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais. O ProIF destina-se a cumprir um importante papel na implantação de itinerários formativos nas escolas estaduais de ensino médio das unidades da federação, que possuem realidades distintas, marcadas por assimetrias e desigualdades regionais.

### **Causa**

339. Os critérios de elegibilidade de escolas no programa foram fatores determinantes para o desequilíbrio. Segundo o § 1º do art. 12 da Portaria MEC 733/2021, não são elegíveis ao ProIF as escolas integrantes do Programa de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e da ação de implantação de escolas-piloto do Novo Ensino Médio.

340. Consequentemente, de acordo com o MEC, considerando a regra proibitiva do § 1º do art. 12 da Portaria-MEC 733/2021, regiões que figuraram em maior quantidade nesses dois primeiros programas (EMTI e escolas-piloto do Novo Ensino Médio), acabaram tendo uma participação menor no ProIF.

341. As explicações foram apresentadas em resposta a ofício de requisição (peça 65, p. 2):

3.2.9. Considerando os critérios para participação no Eixo I do PROIF, acima descritos, que considera inelegíveis escolas participantes de outros programas (escolas-piloto no PRONEM e escolas no EMTI) e observando as informações registradas no Painel de Monitoramento, sobre o quantitativo de escolas das 2 Regiões atendidas por meio desses 2 Programas, evidencia-se que o

*número de escolas atendidas na Região Sul e na Região Nordeste, no âmbito do PROITINERÁRIOS, considerou as escolas elegíveis, ou seja, que não participam ou participaram do PRONEM (ação de escolas piloto) ou do Programa EMTI. Assim sendo, embora o número de escolas da Região Sul participantes do PROITINERÁRIOS seja maior que o número de escolas participantes da Região Nordeste, quando considerados os 3 principais programas de apoio técnico e financeiro à implementação do NEM, o percentual de escolas atendidas na Região Nordeste é maior que na Região Sul.*

*3.2.10. O número de escolas na Região Nordeste que participam do Programa Escola-Piloto e EMTI é muito superior ao número de escolas da Região Sul, por consequência, dados os critérios de elegibilidade da Portaria nº 733/2021, a Região Sul apresenta um número superior de escolas elegíveis. Enquanto a Região Nordeste apresenta um total de 2.865 escolas nos Programa Escola-Piloto e EMTI, a Região Sul apresenta um total de 507 escolas.*

*342. Contudo, essa lógica de contabilização é questionável, pois os programas EMTI, escolas-piloto do Novo Ensino Médio e ProIF possuem finalidades distintas.*

*343. A implantação das escolas-piloto do Novo Ensino Médio é uma das ações previstas na Portaria-MEC 649/2018 (Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio). Segundo o documento orientador do programa (peça 87, p. 17), as escolas-piloto têm como objetivo iniciar a experiência de implementação de uma nova proposta curricular que permitirá, a partir de um planejamento pré-definido, acompanhar, refletir e ajustar as ações nas diversas dimensões que compõem o processo de implantação do novo currículo, conhecendo suas fragilidades e realizando as adaptações necessárias nas escolas. Também permitirá coletar e analisar dados e, por fim, avaliar os resultados do processo de implantação do novo currículo durante um período determinado para, na sequência, realizar essa implantação, progressivamente, em todas as escolas de ensino médio.*

*344. Já o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMIT), instituído pela Portaria-MEC 2.116/2019, possui como objetivo geral, segundo o art. 2º do referido ato normativo, apoiar a ampliação da oferta de educação de ensino médio em tempo integral nas redes públicas dos estados e do Distrito Federal, por meio da transferência de recursos às Secretarias Estaduais e Distrital de Educação - SEE.*

*345. Por sua vez, conforme art. 11 da Portaria-MEC 733/2021, o eixo “apoio técnico e financeiro” às escolas, no Programa Itinerários Formativos, destina-se a contribuir com a implementação dos itinerários formativos, por meio de:*

*I - organização da oferta dos itinerários formativos;*

*II - apoio aos estudantes para escolha dos itinerários;*

*III - atendimento pedagógico personalizado, conforme as necessidades de aprendizagem;*

*IV - promoção de estratégias de busca ativa; e*

*V - planejamento da utilização dos recursos financeiros repassados via PDDE.*

*346. Tendo em vista a diferença de objetivos específicos dos três programas (EMTI, escolas-piloto e ProIF), entende-se não adequado o argumento utilizado para justificar uma suposta equidade na distribuição dos recursos, em que um percentual maior de escolas de uma região em um programa é contrabalançado com um percentual menor em outro, segundo uma lógica de compensação de quantitativo de escolas em programas distintos.*

*347. Embora o § 1º do art. 12 da Portaria-MEC 733/2021 seja importante para evitar a sobreposição entre os programas, a regra deve ser compatibilizada com a função redistributiva e supletiva da União, prevista na Constituição Federal e na LDB. Os vários níveis de governo devem*

*buscar uma relação interfederativa orientada para redução das desigualdades regionais e sociais em todo o território nacional.*

***Efeitos e riscos decorrentes da manutenção da situação encontrada:***

348. *Dado o papel crucial do ProIF para o estabelecimento de condições pedagógicas e de infraestrutura necessárias à implantação de itinerários formativos nas escolas, o desequilíbrio no repasse de recursos pode agravar desigualdades sociais e regionais na implantação do Novo Ensino Médio. Isso ocorre devido às diferentes capacidades de investimento das unidades da federação, perfis socioeconômicos dos estudantes e à variabilidade de itinerários formativos disponíveis, que dependem das condições materiais das escolas, impactando o princípio da igualdade de condições para o acesso e permanência na escola.*

349. *O ProIF visa contribuir com a implantação de itinerários formativos pela disponibilização de recursos financeiros de custeio e de capital às escolas. Segundo o art. 14 da Portaria-MEC 733/2021, os recursos poderão ser empregados na:*

*I. aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários à implantação dos itinerários formativos;*

*II. contratação de serviços para realização de atividades pedagógicas, acompanhamento personalizado da aprendizagem ou realização de pequenos reparos e adequações de infraestrutura necessários à implantação dos Itinerários formativos; ou*

*III. aquisição de equipamentos e mobiliários necessários à implantação dos itinerários formativos.*

350. *A necessidade de melhores condições materiais e pedagógicas para a implantação dos itinerários formativos se faz presente justamente nas escolas com baixos índices socioeconômicos da educação básica, expressos através do Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Inse).*

351. *O Inse, elaborado pelo Inep, contextualiza resultados de avaliações e exames na educação básica. Permite conhecer a realidade social de escolas e redes de ensino e auxilia na implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas para aumentar a qualidade e equidade educacional. A escala do indicador varia do nível I ao VIII, representando a pior e melhor condição socioeconômica, respectivamente.*

352. *Este índice retrata uma dimensão da desigualdade existente na educação básica. A partir do resultado das escolas no Inse 2019, disponível no [site do Inep](#), observa-se que o maior quantitativo de escolas com os menores índices da escala (níveis I, II e III) está localizado justamente nas regiões Nordeste e Norte:*

***Tabela 9 - Quantidade de escolas com baixos índices socioeconômicos da educação básica (Inse níveis I, II e III) por região geográfica***

<i>Região</i>	<i>Total</i>
<i>Nordeste</i>	<i>4.341</i>
<i>Norte</i>	<i>1.666</i>
<i>Sudeste</i>	<i>944</i>
<i>Centro-Oeste</i>	<i>133</i>
<i>Sul</i>	<i>65</i>
<i>Total</i>	<i>7.149</i>

*Fonte: Inse 2019*

353. *Especialistas afirmam que há uma relação entre o perfil socioeconômico das escolas e a possibilidade de escolha dos itinerários formativos. A nota técnica "Novo Ensino Médio e Indução de Desigualdades Escolares na Rede Estadual de São Paulo", elaborada por professores e pesquisadores do Ifsp, da Unifesp e da UFABC, concluiu que estudantes de escolas com perfil socioeconômico mais baixo têm menos oportunidades de escolha em relação aos estudantes de escolas com perfil socioeconômico mais elevado:*

(...)

*A implementação de uma reforma curricular de grandes proporções sem uma alteração substantiva das condições materiais das escolas resulta, como mostram os dados analisados até aqui, no reforço de desigualdades escolares que já existem como desigualdades sociais (grifo no original).*

354. *Na versão preliminar do relatório de auditoria, foi proposto recomendar ao MEC que, considerando o desequilíbrio entre as regiões do país, na proporção de escolas atendidas pelo ProIF, adotasse providências visando ampliar a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no referido programa, de forma a dar seguimento à função redistributiva e supletiva que a União deve exercer em matéria educacional, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais.*

355. *Na fase de apresentação dos comentários sobre a versão preliminar do relatório de auditoria, o MEC informou que a regra prevista no § 1º do art. 12 da Portaria MEC 733/2021, que veda a participação no ProIF de escolas integrantes do programa EMTI e da ação de implantação de escolas-piloto do NEM, foi estabelecida em razão de uma recomendação da CGU para que não houvesse uma sobreposição de recursos entre os programas. O MEC destacou ainda que a adesão das unidades escolares no ProIF é voluntária (peça 101, p. 13-15).*

356. *Uma solução alternativa que pode ser aplicada, sem prejuízo da regra de não sobreposição entre os programas e respeitando o processo voluntário de adesão das escolas, é o § 3º do art. 14 da Portaria-MEC 733/2021, segundo o qual, caso a quantidade de escolas selecionadas pelo ente seja inferior ao programado para o respectivo ano orçamentário, o MEC poderá redistribuir recursos para as escolas já participantes ou abrir novo ciclo de adesão para inclusão de novas escolas.*

357. *Desse modo, o § 3º do art. 14 da Portaria-MEC 733/2021 permitiria a redistribuição de recursos para as escolas das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte já participantes do ProIF, ou a adesão voluntária de novas escolas dessas regiões dentre aquelas não integrantes do programa EMTI e da ação de implantação de escolas-piloto.*

358. *Portanto, a proposta de recomendação original foi alterada em razão das manifestações apresentadas pelo MEC ao relatório preliminar da auditoria, com a inserção da hipótese descrita no § 3º do art. 14 da Portaria-MEC 733/2021. Nesse caso, se houver redistribuição de recursos para escolas já participantes ou abertura de novo ciclo de adesão para inclusão de novas escolas, observado o § 1º do art. 12 da Portaria-MEC 733/2021, o MEC poderá aproveitar a oportunidade para ampliar a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no ProIF.*

### **Encaminhamento**

359. *Recomendar ao Ministério da Educação que amplie a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no Programa Itinerários Formativos, caso haja a aplicação do § 3º do art. 14 da Portaria-MEC 733/2021, de forma a dar seguimento à função redistributiva e supletiva que a União deve exercer em matéria educacional, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais.*

### ***Benefício esperado***

360. *Espera-se fortalecer a equalização de oportunidades educacionais e a redução das disparidades regionais, em consonância com a função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, sobretudo no que tange à implantação dos itinerários formativos do NEM.*

### **IV. CONCLUSÃO**

361. *A questão central de auditoria do presente trabalho propôs avaliar em que medida o MEC atuou na implementação efetiva e tempestiva do NEM, conforme seu papel de coordenador da política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio, em ações de assistência técnica e financeira a estados e ao DF, em apoio à formação continuada de profissionais da educação e na redução de desigualdades educacionais e assimetrias entre redes de ensino.*

362. *Três subquestões de auditoria foram definidas para responder à questão central, a partir dos procedimentos de fiscalização associados, sendo possível, assim, chegar aos principais achados listados a seguir.*

363. *Na subquestão 1.1, que investigou se o MEC adotou práticas de governança multinível relacionadas ao planejamento estratégico, à atribuição de responsabilidades e a mecanismos de coordenação e monitoramento de ações como articulador/indutor do processo nacional de implementação do NEM, constatou-se que o planejamento estratégico para a reforma do Ensino Médio foi fortemente influenciado pelos termos do Acordo de Empréstimo com o Bird. No entanto, essa abordagem trouxe reflexos negativos à governança da política, evidenciando fragilidades nos mecanismos relacionados à capacidade técnica e administrativa do MEC, à gestão estratégica pouco focada em resultados e à desigualdade na distribuição de recursos orçamentários, o que ameaça a continuidade das ações e programas em execução.*

364. *Foram detectadas baixa transparência e falhas no monitoramento e avaliação da implementação do NEM, o que aumenta o risco de assimetrias e desigualdades educacionais.*

365. *Ficou evidente, em relação à subquestão 1.2, que há deficiências na coordenação dos programas e ações do MEC de assistência técnica e financeira aos estados e DF voltados à implementação do NEM. Isso resultou em atrasos e baixa execução físico-financeira desses programas, afetando a adesão efetiva das redes estaduais e distritais de ensino às diretrizes do novo modelo, que incluem a BNCC, itinerários formativos e ampliação da carga horária mínima anual.*

366. *Apesar da redução das disparidades, ainda foram identificadas falhas na abordagem dos fatores de desigualdade econômica, racial e de gênero na implementação dos itinerários formativos. Além disso, constatou-se desequilíbrio regional na proporção de escolas atendidas pelo Programa Itinerários Formativos.*

367. *Com relação à subquestão 1.3, destaca-se o significativo atraso na implementação do NEM, com inobservância aos prazos estipulados na Lei 13.415/2017, o que coloca em risco a continuidade do programa. A atuação do MEC, em regime de colaboração federativa, para assegurar o cumprimento dos prazos previstos na LDB para implantação das diretrizes curriculares (BNCC e itinerários formativos) e ampliação da carga horária mínima anual do NEM não tem sido suficiente para garantir a efetividade do programa.*

368. *No que diz respeito à formação dos profissionais da educação no contexto da implementação do NEM, as informações disponíveis não foram suficientes para aprofundar os exames, fazer análises mais detalhadas e propor encaminhamentos nesta avaliação.*

369. *Ainda em relação a esta última subquestão, é importante destacar o atraso identificado nos processos de reformulação do Enem e do Saeb, apesar consideradas despesas elegíveis do Acordo com o Bird a partir de 2021.*

370. Diante disso, pode-se afirmar que o MEC, enquanto articulador do processo nacional de implementação do NEM na rede pública, adotou práticas de governança multinível relacionadas ao planejamento estratégico, à atribuição de responsabilidades e aos mecanismos de coordenação e monitoramento, especialmente por meio dos termos do Acordo de Empréstimo com o Bird. No entanto, essas práticas precisam ser aprimoradas, nos sentidos indicados pela equipe de auditoria nos respectivos encaminhamentos.

371. As propostas se referem à recomendação para que o MEC adote providências visando fortalecer a capacidade técnica e administrativa da SEB/MEC, de forma a prover e manter os recursos humanos necessários à conclusão da implementação do NEM (item 167); que elabore, mantenha e publique indicadores finalísticos que demonstrem os resultados efetivos da implementação do NEM (item 202); que realinhe de forma equilibrada os recursos orçamentários e financeiros dos programas que envolvem a reforma do Novo Ensino Médio, a fim de viabilizar a execução das ações para sua implementação e o cumprimento da Lei 13.415/2017, bem como nos estudos sobre a reestruturação da reforma, avalie o custo-efetividade da política considerando os desembolsos já efetivados, em torno de R\$ 3 bilhões, à luz dos normativos dos programas de apoio ao NEM e da Consulta Pública instituída pela Portaria MEC 399/2023 (item 242).

372. Outrossim, como determinação, indica-se que o MEC implemente a solução informatizada de monitoramento e avaliação prevista na Portaria MEC 733/2021; e institua e mantenha em funcionamento o Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM, constante da Portaria MEC 649/2018 (item 280).

373. Sem prejuízo das determinações anteriores, recomendou-se ao MEC que, até que esta solução informatizada seja disponibilizada, libere o acesso público às plataformas de Monitoramento da BNCC e PDDE interativo e que, por outro lado, incentive as secretarias estaduais/distrital de educação a instituírem seus respectivos colegiados para atuarem na coordenação interfederativa, e por fim, adote medidas específicas de apoio às redes escolares que registram maior atrasos ou riscos na implementação, de forma a reduzir assimetrias e desigualdades educacionais (item 281).

374. No que diz respeito ao alinhamento dos principais programas com as diretrizes do novo modelo e à efetiva adesão das redes estaduais e distrital, recomenda-se que o MEC realize um diagnóstico das necessidades urgentes e prioritárias das SEEs no que se refere ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da reforma do Ensino Médio, de forma a orientar as ações de assistência técnica do Ministério. Além disso, é importante que se avalie a necessidade e pertinência das contratações de empresas e aquisições de bens previstas no plano de aquisições do Acordo de Empréstimo com o Bird, levando em consideração o atual estágio de implementação do NEM nas unidades da federação. É essencial também que o MEC adeque o cronograma de execução do Plano de Aquisições, considerando a proximidade do encerramento da vigência do Acordo de Empréstimo e o tempo necessário para a aquisição de bens e a realização dos serviços de consultoria previstos, conforme mencionado no item 302.

375. Considerando a análise realizada sobre os fatores de desigualdade educacional na implementação dos itinerários formativos, é recomendado que o MEC apoie as SEEs na elaboração de estratégias específicas para a implementação dos itinerários em escolas vulneráveis, por meio de ações de assistência técnica. Além disso, é importante realizar um diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação para a implementação dos itinerários, bem como incentivar a matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza e Matemática. Também se recomenda a oferta de itinerários de Formação Técnica Profissional (FTP) para meninos com maior risco de abandono escolar, por meio de ações específicas (item 324).



376. Neste contexto, é considerado fundamental reduzir o desequilíbrio regional no Programa Itinerários Formativos, por isso recomenda-se que o MEC adote medidas para aumentar a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no programa (item 359).

377. Em relação aos prazos de implementação das diretrizes curriculares e da ampliação da carga horária, optou-se por recomendar ao MEC que reavalie o atual estágio de implementação do NEM, considerando o avanço dos referenciais curriculares e de ampliação da carga horária mínima nas UFs e, com base neste diagnóstico, agilize o processo e reveja o cronograma nacional de implementação, levando em consideração, inclusive, o término do prazo de vigência de Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR com o Bird (item 136).

378. Merece ainda menção as sugestões de encaminhamentos fixados nos incisos IV à VI, do item 382, que dão conta, cada uma a seu turno, de ciências e encaminhamento do relatório aos seguintes órgãos/entidades da sociedade civil: MEC, FNDE, Inep, CNE, CGU, Atricon, Consed, comissões de educação do Senado e Câmara, e aos tribunais participantes deste trabalho conjunto de fiscalização.

379. Considerando a atuação do Tribunal, é esperado que sejam alcançados diversos benefícios, tais como a mitigação dos efeitos do atraso na implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede pública, contribuindo para a redução das desigualdades entre as redes de ensino. Além disso, espera-se o ajuste dos programas de assistência técnica e financeira para apoio às redes estaduais/distrital de educação, de forma a adequar-se aos prazos e reforçar o apoio e capacitação das secretarias estaduais de educação em todo o processo de implementação.

380. Outro benefício esperado é o aprimoramento e a garantia da capacidade institucional do MEC na gestão da reforma do NEM, assegurando que os recursos orçamentários necessários sejam mais bem alinhados aos programas de apoio ao Ensino Médio e aprimorando o acompanhamento dos resultados das ações por meio de indicadores finalísticos mais adequados ao processo decisório. Por fim, a atuação do Tribunal visa ampliar a transparência e o acesso a informações sobre o NEM e ao estágio atual de implementação para toda a sociedade.

381. Por fim, em obediência ao art. 17, § 2º, da Resolução-TCU 315/2020, cumpre registrar que se entende necessário que todas propostas de recomendação sugeridas neste relatório sejam monitoradas pelo Tribunal.

## **V. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

382. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

I. Com fundamento no art. 250, II, do RITCU, c/c o art. 4º, I, da Resolução TCU 315/2020, **determinar** ao Ministério da Educação que, no prazo máximo de:

a) 180 (cento e oitenta) dias, implemente a solução informatizada de monitoramento e avaliação do NEM prevista no art. 2º, IV; e art. 21, parágrafo único e incisos I a V, da Portaria MEC 733/2021, apta a atender, no mínimo, aos requisitos de: levantamento de informações junto às secretarias estaduais/distrital; análise de dados quantitativos e qualitativos destes entes; acompanhamento do cronograma anual de implantação e produção de estudos e relatórios específicos sobre cada UF; devendo, ainda, ampliar, dentro do possível, o acesso público aos dados ali tratados, com vista a atingir os objetivos de eficiência e transparência (Achado III.2.4);

b) 60 (sessenta) dias, institua e faça funcionar, em âmbito federal, o Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM de que trata a Portaria MEC 649/2018, art. 11, caput e incisos I a V, com o fim acompanhar as ações de implementação do NEM, discutir e propor ajustes ao ProNEM, de acordo com a realidade de cada unidade federada, além de fazer interlocução e estabelecer o diálogo federativo com estados e DF (Achado III.2.4);

II. *com espeque no art. 250, III, do RITCU, c/c o art. 11 da Resolução TCU 315/2020, e sob o fulcro do art. 211, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 9º, III, da Lei 9.394/1996, **recomendar** ao Ministério da Educação, sem prejuízo das determinações anteriormente sugeridas, que:*

a) *reavalie o atual estágio de implementação do NEM, considerando o atual atraso e o grau de implantação dos referenciais curriculares e de ampliação da carga horária mínima nas diversas UFs, o término da vigência do Acordo de Empréstimo com o Bird (8812-BR e 8813-BR), bem como os riscos de comprometimento da execução e/ou de descontinuidade do programa; de ampliação das desigualdades entre alunos, escolas e redes de ensino; de desempenho insuficiente de candidatos do Enem e de limitações dos resultados do Saeb a partir de 2024, para, com base neste diagnóstico, promover alterações no cronograma nacional que consta da Portaria MEC 521/2021, visando torná-lo instrumento efetivo de planejamento, orientação e auxílio aos entes federados na implementação do Novo Ensino Médio (Achado III.1);*

b) *que adote providências visando fortalecer sua capacidade técnica e administrativa de forma a prover e a manter na SEB os recursos humanos necessários, a exemplo da Unidade Gestora de Projetos e das consultorias para assistência técnica às secretarias de educação estaduais e distrital, considerando também possível apoio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, para incrementar a força de trabalho nas ações pertinentes até o término da implementação do NEM (Sub-achado III.2.1);*

c) *elabore, mantenha e publique indicadores finalísticos que possibilitem demonstrar os resultados e avaliar a implementação do NEM, contemplando a realidade dos estudantes no âmbito das redes educacionais, a exemplo, entre outros: do número de escolas que definiram seus itinerários formativos e identificação desses itinerários; da adequação da infraestrutura escolar ao aumento da carga horária e ao conteúdo dos itinerários; do atendimento das escolas mais vulneráveis e do contínuo acompanhamento, por meio do Ideb, conforme inicialmente planejado para as escolas-piloto do EMTI (Sub-achado III.2.2);*

d) *promova realinhamento equilibrado dos recursos orçamentários e financeiros dos programas relacionados à reforma do Novo Ensino Médio, levando em consideração o atual estágio de implementação da política nas redes escolares dos estados e do DF, a fim de assegurar o cumprimento da Lei 13.415/2017 (Sub-achado III.2.3);*

e) *nos atuais estudos em curso sobre possível reestruturação na reforma do Novo Ensino Médio, avalie o custo-efetividade da política atual, considerando os recursos gastos até o momento, em torno de R\$ 3 bilhões, em comparação com os objetivos iniciais, à luz dos normativos dos programas de apoio à implementação do NEM e da Consulta Pública em curso (Portaria MEC 399/2023) (Sub-achado III.2.3);*

f) *até que seja disponibilizada a solução informatizada para monitoramento e avaliação do NEM (Portaria MEC 733/2021), libere o acesso público, respeitados os limites impostos pela Lei 13.709/2018 (LGPD), às plataformas de Monitoramento da BNCC e PDDE interativo, onde atualmente ocorre a gestão da base comum curricular e dos itinerários formativos, disponibilizando, no mínimo, consultas individualizadas por UF, municípios, escolas, além de estatísticas do estágio geral de implementação do novo modelo de Ensino Médio (Sub-achado III.2.4);*

g) *em paralelo e simultaneamente à implantação do Comitê Nacional de Monitoramento e Avaliação do ProNEM, crie um cronograma de ações para acompanhar a instituição dos colegiados nas secretarias estaduais/distrital de educação (Portaria MEC 649/2018, art. 12, VIII), a começar pelas três UFs em que ainda não estão instalados, a fim de que venham a atuar como*

*instâncias de governança, de coordenação interfederativa e de monitoramento e avaliação do NEM, sem olvido da interlocução com o comitê nacional; (Sub-achado III.2.4);*

*h) adote medidas específicas de apoio às redes escolares que registram maiores atrasos e/ou riscos na implementação do NEM, sobretudo aquelas que até o momento não têm planos de implantação aprovados e/ou que apresentam grande número de escolas com propostas de implementação de itinerários formativos a homologar, de forma a reduzir assimetrias e desigualdades educacionais no Ensino Médio (Sub-achado III.2.4);*

*i) elabore diagnóstico das necessidades urgentes e prioritárias das SEEs a serem atendidas pelas ações de assistência técnica do Ministério, quanto ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da reforma do Ensino Médio (Sub-achado III.3);*

*j) avalie a necessidade e a pertinência das contratações de empresas e das aquisições de bens previstas no plano de aquisições do Acordo de Empréstimo, bem como das consultorias individuais para atuação nas SEEs, considerando o atual estágio de implementação do Novo Ensino Médio nas unidades da federação e a efetiva demanda por assistência técnica (Achado III.3);*

*k) adeque o cronograma de execução do plano de aquisições, considerando a proximidade de encerramento da vigência do Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR com o Bird e o tempo necessário para a aquisição dos bens e a realização dos serviços de consultoria previstos (Achado III.3);*

*l) apoie, mediante ações de assistência técnica, as secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal na elaboração de:*

*l.1) estratégia específica para a implantação de itinerários formativos em escolas vulneráveis em índices socioeconômicos (Achado III.4);*

*l.2) diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação para a implementação de itinerários formativos (Achado III.4);*

*l.3) ações específicas para incentivo de matrícula de meninas nos itinerários de Ciências da Natureza e suas tecnologias, bem como nos de Matemática e suas tecnologias, assim como oferta de itinerários da Formação Técnica Profissional (FTP) para meninos com maior risco de abandono escolar (Achado III.4);*

*m) amplie a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no Programa Itinerários Formativos, caso haja a aplicação do § 3º do art. 14 da Portaria-MEC 733/2021, de forma a dar seguimento à função redistributiva e supletiva que a União deve exercer em matéria educacional, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais (Achado III.5);*

*III. nos termos do art. 1º, XVI, do RITCU, c/c o art. 9º, II, da Resolução TCU 315/2020, **comunicar** os fatos apurados neste relatório ao MEC, ao FNDE, ao Inep, ao CNE e à CGU, a fim de que, dentro das questões aqui tratadas e de suas respectivas competências institucionais, possam orientar sua atuação para evitar, corrigir ou prevenir a materialização de falhas atuais e futuras no processo de implementação do NEM;*

*IV. **encaminhar** cópia deste relatório e do Voto e Acórdão que dele advierem aos tribunais de contas dos estados do(e) AC, AL, AP, BA, CE, MT, MS, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO e RS, bem assim às comissões de educação da Câmara Federal e do Senado, mais especificamente, em relação a este último, à recém-instalada subcomissão temporária para avaliação do Ensino Médio, para conhecimento e eventuais providências de alçada;*

V. **informar** à Atricon, ao IRB e ao Consed sobre o acórdão que vier a ser proferido, para, no contexto do aperfeiçoamento e integração na área da Educação Pública, avaliem a conveniência e oportunidade de produzir estudos e/ou emitir orientações a seus associados, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

VI. **informar** ao Ministério da Educação (MEC) do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

VII. nos termos do art. 8º da Resolução-TCU 315/ 2020, fazer constar, na ata da sessão em que estes autos forem apreciados, comunicação do Relator ao colegiado no sentido de monitorar as determinações e recomendações contidas nos itens I e II, respectivamente, considerando todos os seus subitens;

VIII. encerrar os presentes autos, nos termos do art. 169, II, do RI/TCU.

## VOTO

Tratam os autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a governança multinível na política de acesso e permanência no Ensino Médio, com foco na implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede pública, sob a perspectiva da atuação do MEC na coordenação do processo nacional de implementação, articulação com os sistemas estaduais de educação e redução de desigualdades e assimetrias entre redes de ensino.

A auditoria decorreu da necessidade de avaliar a atuação do MEC em relação ao Novo Ensino Médio (NEM), tendo em vista os problemas de evasão e abandono escolar.

A fiscalização realizada teve por objetivo responder à seguinte questão de auditoria:

*Em que medida a atuação do MEC, no papel de coordenador da política nacional de acesso e permanência no ensino médio, em ações de assistência técnica e financeira a estados e DF; apoio à formação continuada de profissionais da educação; e redução de desigualdades educacionais e assimetrias entre redes de ensino estaduais/distrital tem contribuído para implementação efetiva e tempestiva do NEM?*

Como se observa, a questão é dividida em três subquestões que tratam da atuação do MEC como coordenador das políticas nacionais de educação, em sintonia com os seguintes temas:

- a) governança multinível no processo nacional de implementação do NEM na rede pública;
- b) alinhamento dos principais programas/ações de assistência técnica e financeira (ProBNCC, ProNEM, ProIF e EMTI) às diretrizes do NEM e adesão das redes estaduais/distrital;
- c) atual estágio de implantação das diretrizes curriculares e da carga horária mínima do NEM, monitoramento de prazos e apoio à formação de profissionais da educação.

Diante disso, os principais achados identificados foram:

- a) atraso na implementação do NEM, com alto risco de comprometimento da execução e/ou descontinuidade do programa, com infringência ao art. 12 da Lei 13.415/2017, causado por deficiências de ordem técnica e operacional no âmbito do MEC;
- b) fragilidades nos mecanismos de governança para implementação do NEM, com falta de capacidade técnica e administrativa do MEC em face do arranjo institucional exigido para implementação da reforma, contrariando os arts. 4º, X, e 5º, III, do Decreto 9.203/2017;
- c) ausência de foco nos resultados das ações na gestão estratégica da implementação do Novo Ensino Médio (NEM), em desconformidade com o Decreto 9.203/2017 (arts. 3º, 4º, III, 6º e 17);
- d) possibilidade de a redução de dotações orçamentárias ameaçar a continuidade de ações/programas para a implementação do NEM, em desacordo com o Referencial para Avaliação de Governança Multinível em Políticas Públicas Descentralizadas;
- e) falhas no monitoramento e avaliação da implantação do NEM, com baixa transparência e risco de ampliação de desigualdades educacionais, em desacordo com a Lei 9.394/1996;
- f) baixa execução físico-financeira da assistência técnica do MEC às secretarias de educação estaduais e do DF para implementação do NEM até novembro de 2022, devido ao atraso na implantação da Unidade de Gestão de Projetos (UGP) na SEB/MEC, o que compromete a capacidade do MEC de cumprir o papel de assessoramento técnico às redes estaduais/distrital, conforme determina o Decreto 9.203/2017 (art. 5º, III).

Assim, a auditoria propôs diversas determinações e recomendações, a seguir sintetizadas.

Foram propostas determinações para a implementação da solução informatizada de monitoramento e avaliação do NEM e estabelecimento e funcionamento do Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM em nível federal.

Também se propôs recomendações para: a) a reavaliação do cronograma nacional do NEM; b) o fortalecimento da capacidade técnica e administrativa do MEC; c) a elaboração de indicadores finais; d) o realinhamento dos recursos orçamentários e financeiros dos programas de apoio ao NEM; e) a realização de diagnóstico das necessidades urgentes e prioritárias das Secretarias Estaduais de Educação em relação a ações de assistência técnica; f) a elaboração de estratégias para lidar com fatores que geram desigualdades e ampliar a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no Programa Itinerários Formativos, com a finalidade de reduzir as desigualdades educacionais entre as regiões.

Acolho, em essências, as propostas de medidas corretivas em relação aos achados identificados, bem como as demais propostas formuladas pela unidade técnica, sem prejuízo de ajustes pontuais.

Destaco a importância do cumprimento das medidas propostas e a relevância da implementação da reforma do Ensino Médio para a melhoria da qualidade da educação no país.

De fato, não se pode admitir que a implementação do Novo Ensino Médio seja indefinidamente adiada. É importante que haja previsões concretas e cronograma factível a ser cumprido, até mesmo para balizar outras políticas públicas, como, por exemplo, o Enem. A ausência de previsibilidade gera incertezas e produz efeitos nefastos para a qualidade da educação, intensificando problemas relativos à ausência de capacitação de professores e à evasão escolar.

Ressalto que a equipe de auditoria já levou em consideração a Consulta Pública em curso (Portaria MEC 399/2023), até mesmo em uma de suas propostas de recomendação. Contudo, após a emissão do relatório, foi publicada a Portaria MEC 627, de 4/4/2023, que suspendeu os prazos do Cronograma Nacional de Implementação do NEM, pelo prazo de 60 (sessenta) dias após a conclusão da referida Consulta Pública.

Entendo, contudo, que os encaminhamentos propostos devem ser mantidos, pois os achados e demais conclusões do presente trabalho podem subsidiar o MEC com dados e informações a serem levadas em consideração, juntamente com a Consulta Pública, seja para eventual reformulação do programa, seja para a correção das falhas apontadas.

Ademais, as determinações propostas, com as quais concordo, são baseadas em normas que permanecem em vigor e são essenciais para a boa implementação do NEM.

Por todo o exposto, concluo que as medidas propostas têm o condão de aprimorar a governança multinível na política nacional de acesso e permanência no Ensino Médio, favorecer a transparência e melhorar a alocação dos recursos entre as regiões do Brasil, aumentando a efetividade na aplicação desses recursos.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 23 de agosto de 2023.

WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

## ACÓRDÃO Nº 1748/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 010.000/2022-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V
3. Interessados/Responsáveis:
  - 3.1. Interessados: Secretaria de Educação Básica (00.394.445/0124-52); Secretaria-executiva do Ministério da Educação (00.394.445/0023-09).
4. Órgãos/Entidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Ministério da Educação.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Educação, Cultura, Esporte e Direitos Humanos (AudEducação).
8. Representação legal: não há

## 9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional realizada com o objetivo de avaliar a governança multinível na política de acesso e permanência no Ensino Médio, com foco na implementação do Novo Ensino Médio (NEM) na rede pública, sob a perspectiva da atuação do Ministério da Educação (MEC) na coordenação do processo nacional de implementação, na articulação com os sistemas estaduais e na redução de desigualdades entre redes de ensino;

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

9.1. determinar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 4º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.1.1. implemente, no prazo de 180 dias, a solução informatizada de monitoramento e avaliação do NEM, prevista no art. 2º, IV c/c art. 21, parágrafo único, I a V, da Portaria MEC 733/2021;

9.1.1.1. amplie o acesso público aos dados tratados na referida solução, em respeito à transparência;

9.1.1.2. torne a solução apta a atender, no mínimo, aos requisitos de:

9.1.1.2.1. levantamento de informações junto às secretarias estaduais;

9.1.1.2.2. análise de dados quantitativos e qualitativos desses entes;

9.1.1.2.3. acompanhamento do cronograma anual de implantação e produção de estudos e relatórios específicos sobre cada UF;

9.1.2. institua e faça funcionar, em âmbito federal, no prazo de 60 (sessenta) dias, o Comitê de Monitoramento e Avaliação do ProNEM de que trata a Portaria MEC 649/2018, art. 11, *caput* e incisos I a V, com a finalidade de acompanhar as ações de implementação do NEM, discutir e propor ajustes ao ProNEM, de acordo com a realidade de cada unidade federada, bem como fazer interlocução e estabelecer o diálogo federativo com os estados e o DF;

9.2. recomendar ao Ministério da Educação (MEC), com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 11 da Resolução-TCU 315/2020, que:

9.2.1. reavalie o atual estágio de implementação do NEM, por meio de diagnóstico que considere:

9.2.1.1. o atraso no atual cronograma implementação do NEM, bem como o grau de implantação dos referenciais curriculares e de ampliação da carga horária mínima nas diversas unidades federativas;

9.2.1.2. o término da vigência do Acordo de Empréstimo com o Bird (8812-BR e 8813-BR);

9.2.1.3. as limitações dos resultados do Saeb a partir de 2024;

9.2.1.4. os riscos associados, tais como o comprometimento da execução do programa ou a sua descontinuidade; a ampliação das desigualdades entre alunos e entre as escolas e redes de ensino; o possível desempenho insuficiente de candidatos do Enem;

9.2.2. com base no diagnóstico mencionado no subitem anterior, promova alterações no cronograma nacional da Portaria MEC 521/2021, visando a torná-lo, de fato, um instrumento efetivo de planejamento, orientação e auxílio aos entes federados na implementação do NEM;

9.2.3. adote providências para fortalecer sua capacidade técnica e administrativa, provendo e mantendo na SEB os recursos humanos necessários, a exemplo da Unidade Gestora de Projetos e das consultorias para assistência técnica às secretarias de educação estaduais e distrital, considerando também o possível apoio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para incrementar a força de trabalho nas ações pertinentes, até o término da implementação do NEM;

9.2.4. elabore, mantenha e publique indicadores finalísticos que possibilitem demonstrar os resultados e avaliar a implementação do NEM, tratando da realidade dos estudantes no âmbito das redes educacionais, a exemplo, dentre outros: do número de escolas que definiram seus itinerários formativos e identificação desses itinerários; da adequação da infraestrutura escolar ao aumento da carga horária e ao conteúdo dos itinerários; do atendimento das escolas mais vulneráveis e do contínuo acompanhamento, por meio do Ideb, conforme inicialmente planejado para as escolas-piloto do EMTI;

9.2.5. promova realinhamento equilibrado dos recursos orçamentários e financeiros dos programas relacionados à reforma do NEM, levando em consideração o atual estágio de implementação da política nas redes escolares dos estados, a fim de assegurar o cumprimento da Lei 13.415/2017;

9.2.6. nos atuais estudos em curso sobre possível reestruturação do Novo Ensino Médio, avalie o custo-efetividade da política atual, considerando os recursos gastos até o momento, em torno de R\$ 3 bilhões, em comparação com os objetivos iniciais, à luz das normas dos programas de apoio à implementação do NEM e da Consulta Pública em curso (Portaria MEC 399/2023);

9.2.7. até que seja disponibilizada a solução informatizada para monitoramento e avaliação do NEM (Portaria MEC 733/2021), libere o acesso público, respeitados os limites impostos pela Lei 13.709/2018 (LGPD), às plataformas de monitoramento da BNCC e PDDE interativo, onde atualmente ocorre a gestão da base comum curricular e dos itinerários formativos, disponibilizando, no mínimo, consultas individualizadas por UF, municípios, escolas, além de estatísticas do estágio geral de implementação do NEM;

9.2.8. em paralelo e simultaneamente à implantação do Comitê Nacional de Monitoramento e Avaliação do ProNEM, crie um cronograma de ações para acompanhar a instituição dos colegiados nas secretarias estaduais/distrital de educação (Portaria MEC 649/2018, art. 12, VIII), a começar pelas três UFs em que ainda não estão instalados, a fim de que venham a atuar como instâncias de governança, de coordenação interfederativa e de monitoramento e avaliação do NEM;

9.2.9. adote medidas específicas de apoio às redes escolares, visando a restringir os riscos de maiores atrasos ou à própria implementação do NEM, sobretudo aquelas que até o momento não têm planos de implantação aprovados e/ou que apresentem grande número de escolas com propostas de implementação de itinerários formativos a homologar, no intuito de reduzir assimetrias e desigualdades educacionais no Ensino Médio;

9.2.10. elabore diagnóstico das necessidades urgentes e prioritárias das SEEs a serem atendidas pelas ações de assistência técnica do Ministério, quanto ao planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da reforma do Ensino Médio;

9.2.11. avalie a necessidade e a pertinência das contratações de empresas e das aquisições de bens previstas no plano de aquisições do Acordo de Empréstimo como Bird, bem como das consultorias individuais para atuação nas SEEs, considerando o atual estágio de implementação do NEM nas unidades da federação e a efetiva demanda por assistência técnica;



9.2.12. adeque o cronograma de execução do plano de aquisições, considerando a proximidade de encerramento da vigência do Acordo de Empréstimo 8812-BR e 8813-BR com o Bird e o tempo necessário para a aquisição dos bens e a realização dos serviços de consultoria previstos;

9.2.13. apoie, mediante ações de assistência técnica, as secretarias de educação dos Estados e do Distrito Federal na elaboração de:

9.2.13.1. estratégia específica para a implantação de itinerários formativos em escolas vulneráveis em índices socioeconômicos;

9.2.13.2. diagnóstico de equidade em relação aos fatores de desigualdade racial na educação para a implementação de itinerários formativos;

9.2.14. amplie a participação das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte no Programa Itinerários Formativos, caso haja a aplicação do § 3º do art. 14 da Portaria-MEC 733/2021, para dar seguimento à função redistributiva e supletiva que a União deve exercer em matéria educacional, com o objetivo de garantir a equalização de oportunidades educacionais;

9.3. dar ciência desta decisão ao MEC, ao FNDE, ao Inep, ao CNE, à CGU, aos tribunais de contas dos estados do AC, AL, AP, BA, CE, MT, MS, PA, PB, PE, PI, PR, RJ, RO e RS; às comissões de educação da Câmara Federal e do Senado e à recém-instalada subcomissão temporária para avaliação do Ensino Médio do Senado, para conhecimento e eventuais providências que entenderem pertinentes;

9.4. ordenar à unidade técnica responsável pelo processo que proceda ao monitoramento das determinações contidas nesta deliberação;

9.5. arquivar o processo.

10. Ata nº 35/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 23/8/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1748-35/23-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Bruno Dantas (Presidente), Walton Alencar Rodrigues (Relator), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Vital do Rêgo, Jorge Oliveira, Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
BRUNO DANTAS  
Presidente

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
Relator

Fui presente:

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

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Aviso 000.732/2023-GABPRES

Processo: 010.000/2022-4

Órgão/entidade: CD - Comissão de Educação (CE)

Destinatário: COMISSÃO DE EDUCAÇÃO - CD

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COMISSÃO DE EDUCAÇÃO - CD pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 23/10/2023

*(Assinado eletronicamente)*

**LUCAS CORDOVA MACHADO**

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.