

Número interno do documento:[AC-3002-48/16-P](#)**Número do Acórdão:**

3002

Ano do Acórdão:

2016

Colegiado:

Plenário

Processo:[030.960/2015-0](#)**Tipo do processo:**

RELATÓRIO DE AUDITORIA (RA)

Interessado:

3. Responsáveis: José Mendonça Bezerra Filho (CPF 405.300.864-68) e Maria Inês Fini (CPF 374.747.588-49).

Entidade:

Ministério da Educação e Cultura (atual Ministério da Educação) e Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep.

Relator:

ANA ARRAES

Representante do Ministério Público:

não atuou.

Unidade técnica:

Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação).

Representante Legal:

não há.

Assunto:

Auditoria realizada no Ministério da Educação, coordenada com países integrantes da Olacefs, com o objetivo de analisar o processo de produção e divulgação de indicadores educacionais, e a efetividade dos índices voltados ao monitoramento das metas educacionais.

Sumário:

AUDITORIA OPERACIONAL. FISCALIZAÇÃO COORDENADA COM PAÍSES INTEGRANTES DA OLACEFS. AVALIAÇÃO DA PRODUÇÃO DE INDICADORES EDUCACIONAIS. EXAME DO PROCESSO DE PRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO DE ESTATÍSTICAS. ANÁLISE DA EFETIVIDADE DOS ÍNDICES VOLTADOS AO MONITORAMENTO DAS METAS EDUCACIONAIS. ANÁLISE DE RESULTADOS DO PROGRAMA EDUCAÇÃO PARA TODOS. RECOMENDAÇÕES. PRAZO PARA IMPLANTAÇÃO DAS MEDIDAS OU JUSTIFICATIVA PARA NÃO ATENDIMENTO. CIÊNCIA.

Acórdão:

VISTA, relatado e discutido esta auditoria operacional, que teve por objetivo avaliar a produção de indicadores educacionais, em iniciativa coordenada com países participantes da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator e com fundamento no artigo 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 e no artigo 250, incisos II e III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep que encaminhem ao TCU, no prazo de noventa dias, plano de ação para implementação das recomendações propostas nos itens a seguir que contenha:

9.1.1. prazo e unidade responsável pelo desenvolvimento das ações para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna;

9.1.2. justificativa da decisão para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna.

9.2. recomendar ao Ministério da Educação que finalize a elaboração da minuta do projeto de lei que dispõe sobre as normas gerais para realização anual dos censos da educação básica e superior em âmbito nacional pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, protocolada no Ministério como Processo 23036.002711/2014-11, e a encaminhe para apreciação da Casa Civil da Presidência da República, a fim de ser apresentada ao Congresso Nacional;

9.3. recomendar ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que:

9.3.1. aprove e implemente os princípios das estatísticas educacionais oficiais produzidas por sua Diretoria de Estatísticas Educacionais, com o objetivo de elevar a qualidade das estatísticas por ele produzidas e fomentar a contínua aplicação dos melhores métodos e práticas de produção;

9.3.2. implemente instrumentos de planejamento estratégico institucional, com observância das boas práticas sobre o tema e com ampla divulgação, em atenção ao Decreto-Lei 200/1967, arts. 6º, I, e 7º;

9.3.3. ofereça canal para registro e tratamento de manifestações de usuários da sociedade civil em geral sobre os resultados dos processos de coleta de dados e divulgação das estatísticas educacionais;

9.3.4. elabore e publique política de difusão de estatísticas, especialmente em relação aos censos escolares da educação básica e da educação superior, com cronograma que especifique previamente a data de divulgação de produtos finais elaborados pelo Instituto;

9.3.5. enquanto não publicada a política de difusão de estatísticas, faça constar da portaria anual que define o cronograma do censo da educação básica previsão de data de divulgação dos resultados finais da pesquisa;

9.3.6. aprimore o InepData para prover informações mais detalhadas sobre redes de ensino, estabelecimentos escolares, alunos e docentes.

9.4. recomendar ao Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que desenvolvam estratégia para aprimorar e manter atualizada a plataforma de divulgação das metas do Plano Nacional de Educação denominada PNE em Movimento, com os indicadores de forma agregada e os detalhamentos que as informações permitirem, com vistas à efetividade e à tempestividade do monitoramento;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do voto e do relatório que a embasaram, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;

9.6. arquivar os autos.

Quórum:

13.1. Ministros presentes: Raimundo Carreiro (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e André Luís de Carvalho.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

Relatório:

Adoto como relatório a peça técnica elaborada em pareceres uniformes na Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto - SecexEducação (peças 41-43):

“1. Introdução

1. Esta auditoria está inserida em estratégia adotada Tribunal de Contas da União (TCU), quando do exercício da presidência da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs), de realizar auditorias coordenadas com países da América Latina e do Caribe. Dentre os temas destacados para serem objeto desse tipo de trabalho, a educação era apontada como uma das funções de governo que apresentaria atratividade para os países e que apresentaria bons resultados.

2. Contudo, dada a agenda da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), que vinha participando de auditorias coordenadas no âmbito nacional, somente no segundo semestre de 2015, final do exercício da presidência daquela organização internacional pelo TCU, foi possível iniciar os processos para a realização dos trabalhos.

3. Após o convite realizado pela Olacefs às Entidades de Fiscalização Superior (EFS) da América Latina e do Caribe, houve adesão de doze países: Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá e República Dominicana. Posteriormente, a EFS da Argentina desistiu de participar do trabalho.

4. Inicialmente, o Instituto Serzedello Correa (ISC) ofereceu aos membros das equipes das EFS participantes o curso de Auditoria Operacional, em espanhol. Enquanto isso, o ISC e a SecexEducação adotavam medidas para viabilizar o conteúdo do Curso sobre Indicadores de Desempenho, desenvolvido pelo servidor do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Sr. Herton Ellery Araújo. O curso foi realizado com êxito entre 03/11 e 04/12/2015, contando com a tutoria do especialista do Ipea e de servidores da SecexEducação.

1.1. Antecedentes

5. O TCU apresentou propostas de trabalho ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MP) e à União Europeia, no âmbito do projeto Diálogos Setoriais União-Europeia Brasil, que consistiram na realização de quatro estudos na temática educação. Dois estudos diziam respeito à estrutura de financiamento da educação em países organizados sob a forma de federação, bem como o modelo de controle na aplicação desses recursos, um no Brasil e outro na Europa.

6. Outros dois estudos diziam respeito a uma análise comparativa da metodologia de construção e padronização de indicadores educacionais. A análise sobre a produção de indicadores educacionais teve por objetivo conhecer como são definidos, estruturados e produzidos indicadores na área de educação e se sua construção ocorre de forma transparente e passível de revisão e atestação por um verificador externo.

7. Em razão disso, e tendo a necessidade de se eleger um tema comum a todos os países e que estivesse sob a competência dos governos centrais, foi escolhido o tema Produção de Indicadores Educacionais para ser objeto da auditoria coordenada.

1.2. Objetivos e Escopo da Auditoria

8. A universalização de acesso à educação primária, a satisfação das necessidades de aprendizagem de jovens e adultos, a melhoria do nível de alfabetização de adultos, a promoção da equidade de gênero e a melhoria da qualidade dos serviços educacionais são os objetivos que permeiam importantes compromissos assumidos pelos onze países participantes da auditoria coordenada (Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Guatemala, Honduras, México, Panamá e República Dominicana) junto à Organização das Nações Unidas (ONU), entre os quais se destacam os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Programa Educação para Todos (EPT). Entre as ações acordadas, os governos se comprometem a monitorar sistematicamente o progresso no alcance dos objetivos e das metas assumidas. A atividade de monitorar é um dos componentes que integram o conceito de governança de políticas públicas.

9. Nos últimos anos, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) desenvolveram indicadores objetivando a comparação de diversos aspectos relevantes da educação de distintos países. Conforme apontado por Moriconi (2014), “essas organizações, em conjunto com os países que as compõem, têm o enorme desafio de produzir estatísticas que, ao mesmo tempo em que sejam úteis para a comparação internacional, reflitam de forma adequada as realidades de cada país”. Sobre isso, a Unesco (2001) enfatiza que “quando os governos estão verdadeiramente comprometidos com os resultados educacionais, eles reconhecem a

importância fundamental das estatísticas e a necessidade de instituições confiáveis e independentes para as produzir”.

10. Considerando que a produção de estatísticas educacionais oficiais é uma atividade relevante, indispensável e indissociável do processo de gestão das políticas educacionais, e por se tratar de objeto de controle de interesses comuns de seus países membros, a Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs) destacou que esse tema era prioritário para a realização de uma auditoria coordenada.

11. Esta auditoria tem por objetivos avaliar a adoção de boas práticas internacionais pelas unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais, avaliar a capacidade de produção de estatísticas para monitoramento do sistema educacional em cada país e entrega de dados e indicadores a organismos internacionais, bem como avaliar os avanços dos países com relação à meta 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e com relação às metas do Marco de Dakar do Programa Educação para Todos (2015), da Unesco.

1.3. Metodologia

12. Em princípio, todos os membros das equipes das EFS que aderiram ao trabalho foram matriculados no Curso de Indicadores de Educação. Na elaboração no curso, foi dado um caráter prático, de forma que, na realização das atividades da ação de capacitação, os membros das equipes tivessem que buscar informações sobre o sistema educacional de seu país e classificá-lo na sistemática de equalização ou harmonização de categorias entre sistemas, além de mapear os órgãos responsáveis pela produção de estatísticas educacionais, órgãos esses que viriam a ser os jurisdicionados auditados em cada EFS.

13. Finalizado o curso, as EFS deram início ao período de planejamento, com levantamento de informações e entrevistas com os gestores responsáveis pela produção de estatísticas educacionais. Ao final dessa fase, cada EFS apresentou uma proposta de matriz de planejamento a partir de três tópicos pré-estabelecidos:

- O processo de coleta, processamento, análise e difusão dos dados e metadados da área educacional por parte dos institutos de pesquisa;
- O processo de adequação dos dados para entrega aos organismos internacionais;
- A aplicação dos critérios do Código de Boas Práticas e do Regulamento 223/2009 do Serviço de Estatística da União Europeia (*Statistical Office of the European Communities - Eurostat*) como ferramenta de condutas para garantir a coerência, comparabilidade e qualidade das estatísticas educacionais produzidas pelos países.

14. A partir das questões apresentadas pelas EFS, foi desenvolvida proposta de trabalho preliminar pela equipe da SecexEducação, com duas questões de auditoria, previamente submetidas em painel de especialistas e gestores no Brasil, em reunião que ocorreu nas dependências do TCU, no dia 18/3/2015. Após a referida reunião, foram realizados ajustes na proposta que foi submetida a discussão no *Workshop* de Planejamento da Auditoria Coordenada de Indicadores da Educação, realizado na Cidade do Panamá, entre 22 a 25/3/2016.

15. Durante o mencionado evento, foi proposta e desenvolvida uma terceira questão, de caráter descritivo, com o objetivo de avaliar os resultados obtidos pelos países no cumprimento da meta 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos objetivos do Programa Educação para Todos.

16. Assim, a auditoria investigou as seguintes questões para avaliar o processo de produção de estatísticas e seu produto, além de avaliar a capacidade dos países de produzirem indicadores para monitoramento da meta de educação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e dos seis objetivos do Programa Educação Para Todos da Unesco, e do resultado das metas obtidos entre 2001 e 2015:

Questão 1: As unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais adotam boas práticas reconhecidas internacionalmente no processo de produção de estatísticas educacionais-

Questão 2: A unidade administrativa responsável pelas estatísticas educacionais dispõe de dados e indicadores capazes de monitorar o alcance das metas estabelecidas nos seus planos e em compromissos internacionais assumidos perante a Organização das Nações Unidas (ONU) para a educação primária e secundária (ensino fundamental e médio), no que se refere ao Programa Educação Para Todos (EPT-2015) e aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)-

Questão 3: Quais são os resultados obtidos pelos países quanto aos objetivos do Programa Educação para Todos-

17. Especificamente sobre a Questão 1, conforme mencionado adiante, foi aplicado questionário na Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). O instrumento apresentou perguntas fechadas, tendo como opções de resposta uma escala comum de três níveis (“não implementada”, “implementada parcialmente” e “implementada totalmente”), e campo aberto para comentários a respeito da questão.

18. A partir do questionário respondido, foi estabelecida metodologia de pontuação para as respostas apresentadas, com o objetivo de se ter uma visão global e comparativa da adoção dos princípios pela Diretoria. Para cada item respondido como “não implementado” foi atribuído zero ponto; “implementada parcialmente”, um ponto; e “implementada totalmente”, dois pontos. Em seguida, foi obtido o percentual alcançado para cada princípio em relação à pontuação total possível. Frise-se que a pontuação estabelecida serviu apenas para se ter visão geral sobre a implementação dos princípios pela DEED, não havendo pretensão de se adotar metodologias estatísticas para a distribuição dos pontos. Assim, por exemplo, não foram atribuídos pesos diferentes para princípios com número de itens desiguais, tampouco definida diferenciação para princípios que tratassem do mesmo assunto em mais de um item.

19. Em síntese, para examinar as questões elaboradas, foi adotada a seguinte metodologia: reuniões com gestores e equipe técnica de unidades responsáveis pela produção de estatísticas educacionais relacionadas aos censos escolares, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); revisão da legislação e de documentos técnicos que regulamentam os processos de produção estatística; revisão de artigos e trabalhos sobre o tema; realização de painel de referência; análise documental; reunião com membros das equipes de auditoria dos países participantes para definição dos procedimentos a serem adotados na execução dos trabalhos; aplicação de questionário de autoavaliação a gestores de unidades responsáveis pela produção de estatísticas; e realização de entrevistas.

2. Visão Geral

2.1. Histórico

20. O Fórum Mundial de Educação, realizado em Dakar (Senegal, 2000), destacou a importância das estatísticas educacionais. No texto adotado pelo Fórum Mundial de Educação de Dakar publicado pela Unesco, na parte que trata do Marco de Ação de Dakar, uma das metas elencadas para atingir os objetivos do Programa Educação para Todos (EPT) foi a de “monitorar sistematicamente o progresso na direção dos objetivos da EPT e as estratégias nos níveis regional, nacional e internacional” (peça 13, pág. 22).

21. O documento cita a importância das estatísticas educacionais completas e confiáveis, desagregadas e baseadas em dados censitários precisos, ressaltando que são “essenciais para que o progresso se meça adequadamente, a experiência seja partilhada e as lições aprendidas” (peça 13, p. 22). E destaca que ‘quando os governos estão verdadeiramente comprometidos com os resultados educacionais, eles reconhecem a importância fundamental das estatísticas e necessidade de instituições confiáveis e independentes para produzi-las’ (peça 13, pág. 22). Ainda sobre a importância do tema, o texto aponta que:

‘É preciso que o avanço no rumo dos objetivos e metas da EPT seja avaliado regular e sistematicamente para permitir análises comparativas significativas. A disponibilidade de melhores dados em nível nacional e internacional permitirá aos governos, sociedade civil e outros órgãos chegarem a uma compreensão mais clara dos progressos alcançados, identificarem regiões, países e níveis regionais e estaduais em que haja determinado êxito ou dificuldade e, a seguir, tomarem as medidas adequadas.’ (peça 13, pág. 23)

22. A importância das estatísticas oficiais, não só no âmbito educacional, já vinha sendo destacada muitos anos antes do Fórum Mundial de Educação de Dakar. Com o objetivo de garantir que os sistemas estatísticos nacionais fossem capazes de produzir dados adequados e confiáveis, de acordo com determinados padrões profissionais e científicos, a Conferência dos Estatísticos Europeus desenvolveu e adotou os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais em 1992.

23. Em 1994, a Comissão de Estatística das Nações Unidas (vinculada à Organização das Nações Unidas - ONU) adotou o mesmo conjunto de princípios como os Princípios Fundamentais das Estatísticas Oficiais das Nações Unidas. Em 2013, o documento contendo esses princípios teve o

preâmbulo revisado e teve seus princípios reafirmados (peça 14). O documento apresenta um conjunto de dez princípios para as atividades estatísticas que refletem os valores com as quais devem ser produzidos e analisados os dados estatísticos.

24. Em seguida, institutos nacionais de estatística desenvolveram normas, protocolos e códigos de boas práticas, como instrumentos para colocar em prática os princípios considerados fundamentais para o desenvolvimento da atividade estatística.

25. Em 2001, o Serviço de Estatística da União Europeia (*Statistical Office of the European Communities* - Eurostat) emitiu a Declaração de Qualidade do Sistema Estatístico Europeu, composto por um conjunto de princípios com base naqueles das estatísticas oficiais da ONU e adaptado ao contexto europeu. Esta Declaração foi a base para o desenvolvimento do Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias, adotado pelo Eurostat em 2005.

26. Em 2007, a *Conferência Estadística de las Américas - CEA* - da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (*Comisión Económica para América Latina y el Caribe* - Cepal) recomendou a iniciativa de vários países da região para promover o conhecimento e a discussão do Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias, a fim de adaptá-lo à realidade de cada país, e solicitou ao Eurostat e à Cepal que fosse preparado um plano de ação para a realização desse trabalho.

27. Em novembro de 2011, a proposta final do Código Regional de Boas Práticas das Estatísticas para a América Latina e o Caribe foi apresentada e aprovada na “*Sexta Reunión de la Conferencia Estadística de las Américas* (CEA - Cepal)” (peça 15), realizada em Bávaro, na República Dominicana.

28. O Código de Boas Práticas das Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), publicado em 2013, tomou por base o referido Código para a América Latina e o Caribe (pela 16).

29. Assim, verifica-se que o Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias, baseado nos princípios elencados pela ONU, serviu de parâmetro para edição dos demais Códigos para a América Latina e o Caribe e o Brasil.

2.2. Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias

30. O Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias (peça 17) baseia-se em quinze princípios e engloba 82 indicadores. Os princípios e indicadores são divididos em três blocos: enquadramento institucional (princípios um ao seis), processos de produção estatística (princípios sete ao dez) e resultados estatísticos (princípios onze ao quinze), conforme demonstrado na Tabela 1:

Tabela 1 - Princípios constantes do Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias

Fonte: Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias

31. Juntamente com o Código foi desenvolvido documento de suporte para auxiliar na implementação das práticas, chamado em inglês de *Quality Assurance Framework of the European Statistical System* (QAF), que identifica possíveis atividades, métodos e ferramentas para fornecer orientação para observância dos indicadores estabelecidos (peça 18).

32. O Sistema Estatístico Europeu (*European Statistical System* - ESS) preparou uma revisão de pares para aplicação nos institutos nacionais de estatística, a fim de avaliar a implementação do Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias. O procedimento consiste na aplicação de questionário para autoavaliação contendo questões fechadas e abertas e contemplando todos princípios e indicadores, com o objetivo de verificar se os dados estatísticos são desenvolvidos, produzidos e disseminados em conformidade com os princípios estatísticos estabelecidos no Código (peça 19).

33. As perguntas fechadas têm como opções de resposta uma escala comum de três níveis (“não implementada”, “implementada parcialmente” e “implementada totalmente”) e campo aberto para comentários a respeito da questão.

34. Considerando a necessidade de se avaliar as práticas adotadas para produção das estatísticas nos países participantes do presente trabalho, entendeu-se que o questionário aplicado pelo ESS era instrumento que representava um bom parâmetro para se realizar a avaliação dos institutos nacionais de estatística. Além disso, não foi encontrado documento semelhante tendo como

referência outro código de boas práticas, como, por exemplo, o Código Regional de Boas Práticas das Estatísticas para a América Latina e o Caribe.

35. Contudo, o referido questionário é muito extenso e, devido à limitação temporal do presente trabalho, não seria possível aplicá-lo em sua integralidade. Dessa forma, no *Workshop* de Planejamento da Auditoria Coordenada de Indicadores da Educação, os participantes de todos os países envolvidos na presente fiscalização realizaram discussão com o objetivo de adequar o questionário às peculiaridades do trabalho.

36. Como resultado dos debates, o instrumento de coleta de dados foi reduzido, sendo mantidas questões referentes a todos os quinze princípios. O documento final totalizou 119 perguntas fechadas, distribuídas da seguinte forma nos blocos temáticos: enquadramento institucional - 49 questões; processos de produção estatística - 25 questões; resultados estatísticos - 44 questões (peças 20 e 21).

37. No mesmo encontro de trabalho, foi decidido que o questionário seria objeto de autoavaliação pelas unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais e que, após análise das respostas apresentadas pelos gestores, seriam aplicadas outras técnicas de auditoria (como, por exemplo, requisição documental ou entrevista) para confirmação das respostas, saneamento de dúvidas e coleta de evidências.

2.3. Aplicação do questionário no Inep

38. Conforme destacado no sítio eletrônico da entidade, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), cuja missão é:

‘promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional Brasileiro com o objetivo de subsidiar a formulação e implementação de políticas públicas para a área educacional a partir de parâmetros de qualidade e equidade, bem como produzir informações claras e confiáveis aos gestores, pesquisadores, educadores e público em geral.’

39. Para gerar seus dados e estudos educacionais, o Instituto realiza levantamentos estatísticos e avaliativos em todos os níveis e modalidades de ensino, como, por exemplo: censo escolar da educação básica, censo escolar da educação superior, avaliação dos cursos de graduação, avaliação institucional, exame nacional do ensino médio (Enem), entre outros.

40. Tendo em vista que o Inep é o instituto responsável pela produção de estatísticas educacionais, esta foi a entidade escolhida para aplicação do questionário de autoavaliação. Contudo, conforme mencionado acima, o Inep produz dados estatísticos e estudos educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino, por meio de diversas diretorias e coordenações, sendo que, pela peculiaridade dos objetos, os procedimentos adotados pelo Instituto variam de acordo com o trabalho a ser realizado.

41. Assim, decidiu-se aplicar o questionário na Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED), que é o setor responsável pelos censos da educação básica e da educação superior, tendo em vista que o escopo do trabalho tem como foco a produção de indicadores para medir o alcance da meta 2 dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio e os seis objetivos do Programa Educação para Todos, que tratam da educação básica.

2.4 Atores e responsabilidades na produção das estatísticas educacionais brasileiras para comparação internacional

42. O relatório da Análise Comparativa da Metodologia de Construção e Padronização de Indicadores Educacionais, produzido pela perita sênior nacional Gabriela Miranda Moriconi, apresenta os atores e responsabilidades na produção de estatísticas educacionais brasileiras para comparação internacional (peça 23):

‘No contexto brasileiro, a instituição com papel central na produção de estatísticas educacionais, tanto para análise em âmbito nacional quanto para comparação internacional, é o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Conforme observado no Decreto Nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007, no Artigo 1º do Anexo I:

Art. 1º O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP, transformado em Autarquia Federal pela Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, vinculado ao Ministério da Educação, com sede e foro na cidade de Brasília - DF, tem por finalidade:

- I - planejar, coordenar e subsidiar o desenvolvimento de estudos e pesquisas educacionais, em articulação com o Ministério da Educação;
- II - planejar, organizar, manter, orientar e coordenar o desenvolvimento de sistemas de estatísticas educacionais e de projetos de avaliação educacional, visando ao estabelecimento de indicadores educacionais e de desempenho das atividades educacionais no País;
- III - planejar e operacionalizar as ações e procedimentos referentes à avaliação da Educação Básica;
- IV - planejar e operacionalizar as ações e procedimentos referentes à avaliação da Educação Superior;
- V - desenvolver e implementar, na área educacional, sistemas de informação e documentação que abranjam estatísticas, avaliações educacionais e gestão das políticas educacionais;
- VI - subsidiar a formulação de políticas na área de educação, mediante a elaboração de diagnósticos, pesquisas e recomendações decorrentes dos indicadores e das avaliações da educação básica e superior;
- VII - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a realização de exames de acesso à educação superior;
- VIII - promover a disseminação das estatísticas, dos indicadores e dos resultados das avaliações, dos estudos, da documentação e dos demais produtos de seus sistemas de informação;
- IX - apoiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios no desenvolvimento de projetos e sistemas de estatísticas e de avaliação educacional;
- X - articular-se, em sua área de atuação, com instituições nacionais, estrangeiras e internacionais, mediante ações de cooperação institucional, técnica e financeira, bilateral e multilateral; e
- XI - apoiar o desenvolvimento e a capacitação de recursos humanos necessários ao fortalecimento de competências em avaliação e em informação educacional no País.

No artigo apresentado, foram destacados os trechos que abordam as finalidades do INEP relacionadas às estatísticas educacionais. Pode-se observar que o INEP é responsável não somente pela organização e gestão dos sistemas de estatísticas educacionais do país, como pelo apoio às Unidades da Federação no desenvolvimento dos seus sistemas de estatísticas educacionais. Além disso, a autarquia responde pela articulação com organismos internacionais, o que inclui o envio de dados do contexto brasileiro para subsidiar a composição de indicadores internacionais.

Mais especificamente, na estrutura organizacional do INEP, de acordo com o artigo 10 do mesmo decreto, à Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) compete:

- I - propor, planejar, programar e coordenar ações voltadas ao levantamento, ao controle de qualidade, ao tratamento e à produção de dados e estatísticas da educação básica e da educação superior;
- II - definir e propor parâmetros, critérios e mecanismos para a coleta de dados e informações da educação básica e da educação superior;
- III - planejar, promover e coordenar, em articulação com os sistemas e redes de ensino, a coleta sistemática de dados da educação básica; e
- IV - promover, em articulação com as Instituições de Ensino Superior, a coleta sistemática de dados da educação superior.

Portanto, cabe à Diretoria de Estatísticas Educacionais a coordenação de todo o processo de produção de estatísticas da educação brasileira, sendo que a etapa da coleta se dá em articulação com os atores institucionais que respondem pelo atendimento educacional no país, ou seja, com os sistemas e redes de ensino na educação básica, e as Instituições de Ensino Superior (IES) na educação superior. Para realizar tais atribuições, a Diretoria de Estatísticas Educacionais do INEP conta com três coordenações gerais: (a) Coordenação-Geral do Censo da Educação Básica; (b) Coordenação-Geral do Censo da Educação Superior; (c) Coordenação-Geral

de Controle de Qualidade e de Tratamento da Informação. Dentro desta última Coordenação-Geral, encontra-se a Coordenação de Estatísticas Educativas Comparadas, a qual é responsável pela padronização e envio dos dados e indicadores brasileiros aos organismos internacionais para a produção de publicações contendo estatísticas educacionais comparadas.

(...)

Embora o INEP seja o responsável pela padronização e envio das estatísticas educacionais brasileiras, os dados educacionais que são utilizados para compor essas estatísticas para divulgação interna e externa podem ser originados de outros órgãos governamentais. Mais especificamente no caso das estatísticas referentes à educação básica, os dados possuem uma das seguintes origens:

- Censo da Educação Básica (também chamado de Educaenso) e o Censo da Educação Superior, coordenados pelo próprio INEP;
- Censo Demográfico e Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de responsabilidade do IBGE;
- SIOPE (Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação), administrado pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação);
- SIAFI (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal), de responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN);
- Dados fornecidos pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). (peça 23, págs. 8-10)

43. O Decreto nº 6.245, de 4 de abril de 2008, dispõe sobre a realização anual do Censo da Educação Básica e do Censo da Educação Superior, que será realizado em regime de colaboração entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante a coleta de dados de instituições públicas e privadas. Além disso, o mencionado normativo atribui competência ao Inep como órgão do Governo Federal responsável pela coordenação dos procedimentos necessários à coleta de dados.

44. O relatório anteriormente citado destaca o papel relevante do Censo da Educação Básica na distribuição de recursos federais aos estados e municípios brasileiros, nos seguintes termos:

‘Além da obrigatoriedade, no caso dos estabelecimentos públicos de ensino ainda existe uma razão de extrema importância para o fornecimento de informações com a devida qualidade: as matrículas apuradas pelo Censo da Educação Básica são a referência para a distribuição de recursos do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), conforme regulamentado na Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Além disso, os números de matrículas coletados pelo Censo vão servir de referência para diversos programas do FNDE, tais como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Livro Didático (PNLD).’ (peça 23, pág. 11-12)

45. Há que se destacar, ainda, o relevante papel do IBGE na elaboração de censos demográficos e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad):

‘O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o principal provedor de dados e informações do País, os quais permitem com que seja conhecida a situação da vida da população brasileira em diversos aspectos, incluindo a educação. Duas das principais pesquisas realizadas pelo IBGE com esse propósito são o Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). O Censo Demográfico é a única pesquisa que visita todos os domicílios brasileiros, enquanto que a PNAD, como o próprio nome indica, investiga uma amostra da população e, a partir de modelos estatísticos, chega à representação do todo.

Enquanto o Censo é realizado somente de 10 em 10 anos, a PNAD é realizada anualmente quando não há Censo. Portanto, para se produzir indicadores anuais referentes à população brasileira, é necessário utilizar tanto o Censo quanto a PNAD, de acordo com os anos que essas pesquisas são realizadas.

(...)

Em relação à educação, de um modo geral, o Censo e a PNAD investigam: a alfabetização; a rede de ensino, o curso e a série frequentada; e o curso e a série mais elevada que a pessoa frequentou. No caso da alfabetização, é perguntado se a pessoa “sabe ler e escrever”.

Para as estatísticas educacionais, são relevantes ainda outras perguntas relativas às características dos indivíduos, como o sexo, a cor/raça e a idade. Em relação à idade, na PNAD é perguntado o dia, o mês e o ano de nascimento de cada morador do domicílio, enquanto que no Censo 2010 foi perguntado o mês e o ano de nascimento de cada morador. Em ambos os casos, quando a pessoa responsável pelo domicílio desconhece essas informações, a idade declarada (em anos ou meses para as crianças com menos de um ano) é investigada.’ (peça 23, págs. 20-21)

46. Além de dados coletados pelo Inep e pelo IBGE, o sistema de produção de estatísticas no Brasil conta com a participação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), por meio de uma coleta de informações da pós-graduação, na qual as instituições credenciadas (públicas e privadas) prestam informações a respeito da infraestrutura física, formação e atividades de docentes, matrículas e titulação de alunos, disciplinas oferecidas, projetos de pesquisa desenvolvidos, produção bibliográfica em termos de artigos científicos, livros, dissertações e teses defendidas e produção técnica e tecnológica.

47. Como não serão tratados dos indicadores financeiros de educação, deixa-se de trazer informações sobre a captação de dados financeiros obtidos por meio do Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação (Siope), gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), gerenciado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

2.5 Equalização e Harmonização de Sistemas

48. Cabe destacar, por fim, que, para permitir a comparação internacional, os dados do sistema educacional de cada país devem ser transportados para uma classificação normalizada, num processo de equalização ou harmonização de categorias entre sistemas. O relatório da Análise Comparativa da Metodologia de Construção e Padronização de Indicadores Educacionais, produzido pela perita sênior externa, Sra. Rosa Helena Nogueira, apresenta um histórico desse processo de equalização e harmonização nos seguintes termos (peça 24):

‘A Classificação Internacional Normalizada da Educação (CINE), mais conhecida pela sua sigla em língua inglesa ISCED (*International Standard Classification of Education*), é uma classificação dos níveis educativos destinada a permitir a comparação de estatísticas e de políticas educativas entre sistemas educativos diferentes.

A classificação foi desenvolvida pela UNESCO na década de 1970, tendo então como objetivo expresso ser um instrumento capaz de permitir a recolha, compilação e tratamento de estatísticas da educação a nível nacional e internacional. A ISCED foi aprovada pela Conferência Internacional de Educação, que reuniu em Genebra em 1975, e foi posteriormente adotada pela Conferência Geral da UNESCO.

A ISCED foi sendo progressivamente atualizada. Como exemplo, apresenta-se a versão designada por ISCED 1997, aprovada pela 29.ª Conferência Geral da UNESCO em Novembro desse ano.

O Instituto de Estatística da UNESCO propôs uma revisão do ISCED (ISCED-2011), que foi aprovada pela Conferência Geral da UNESCO em Novembro de 2011, que irá substituir ISCED-1997 na colheita de dados internacionais a partir de 2014.

A última revisão, ISCED 2011, concentrada principalmente em alterações nos níveis de educação de programas (CINE-P) introduziu, pela primeira vez, uma classificação de níveis de instrução com base nas qualificações (ISCED-A).

Durante o processo de avaliação que levou à revisão de 2011, decidiu-se que os campos educacionais devem ser examinados em processo separado para estabelecer uma classificação independente, mas relacionada que pode ser atualizada de acordo com uma frequência diferente, se for o caso, a partir de qualquer futura revisão dos níveis de educação e níveis de escolaridade.

As classificações de níveis e áreas continuarão a fazer parte da mesma família de classificações. Assim, esta nova classificação será referida como o Campo ISCED da Educação e Formação (ISCED -F).’ (peça 24, págs. 35-36)

Níveis de Educação da ISCED

Nível	Descrição
Nível 0	Educação pré-primária
Nível 1	Educação primária ou primeiro estágio da educação básica
Nível 2	Ensino secundário inferior ou segundo estágio da educação básica
Nível 3	Ensino secundário
Nível 4	Ensino secundário
Nível 5	Primeiro estágio do ensino superior (ou do ensino terciário) não conducente a uma qualificação avançada na área da investigação (bacharelato, licenciatura, mestrado)
Nível 6	Formação superior avançada (pós-graduada) conducente a uma qualificação na área da investigação (doutoramento)

49. Como exemplo, seguem, na Tabela 2 os dados do sistema educacional brasileiro traduzidos a partir dos níveis de educação CINE.

Tabela 2 - Relação entre os níveis de educação CINE e o sistema educacional brasileiro

Fonte: Curso *Indicadores de Educación* - ISC, aula 1

3. A Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED/Inep) apresenta um bom grau de maturidade em relação às boas práticas reconhecidas internacionalmente no processo de produção de estatísticas educacionais

50. A primeira questão de auditoria buscou avaliar se as unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais adotam boas práticas reconhecidas internacionalmente no processo de produção de tais estatísticas.

51. A DEED respondeu a todos os itens constantes do questionário de autoavaliação. De maneira geral, verificou-se que a Diretoria adota parcialmente boas práticas reconhecidas internacionalmente no processo de produção de estatísticas educacionais relacionadas aos dados do Censo da Educação Básica, conforme será detalhado na análise de cada bloco de princípios e indicadores do Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias: enquadramento institucional, processos de produção estatística e resultados estatísticos.

52. As análises seguintes estão baseadas nas respostas da DEED ao questionário.

3.1 Princípios relacionados ao enquadramento institucional

53. O Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias aponta, nos princípios referentes ao enquadramento institucional, que os fatores institucionais e organizacionais têm influência significativa sobre a eficiência e credibilidade das autoridades estatísticas que desenvolvem, produzem e divulgam estatísticas. Os princípios relacionados ao enquadramento institucional são: independência profissional, mandato para coleta de dados, adequação dos recursos,

compromisso com a qualidade, confidencialidade estatística e imparcialidade e objetividade da informação estatística (peça 17, p. 3).

54. Com a pontuação obtida a partir das respostas apresentadas pela Unidade para os princípios relacionados ao enquadramento institucional, chegou-se à distribuição de pontos apresentada no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Distribuição da pontuação dos princípios de boas práticas estatísticas relacionados ao enquadramento institucional e adotados pela DEED/Inep

Fonte: Produção própria, a partir das respostas ao questionário de autoavaliação apresentadas pela DEED

55. Nesse bloco de questões, os princípios com pontuação mais baixa foram os que tratam da adequação de recursos, que continha apenas uma questão fechada a ser respondida, e do mandato para coleta de dados; neste último caso, especialmente pela ausência de lei que trate das estatísticas dos censos educacionais, conforme detalhado mais adiante.

Independência Profissional

56. Sobre as questões referentes à independência profissional, especialmente no que tange ao processo de seleção do dirigente do Inep, a DEED destaca que a nomeação do presidente segue as mesmas condições e forma de outras nomeações dos demais órgãos do Poder Executivo Federal, sendo que o Ministério da Educação (MEC) detém a prerrogativa de escolha do dirigente do Instituto (peça 22, pág. 3 - Princípio 1 - questionário respondido).

57. Quanto à autonomia para produção e difusão dos dados estatísticos, a Diretoria afirma que certas definições dos itens constantes nos instrumentos de coleta de dados dos censos educacionais sofrem forte influência do MEC, tendo em vista este ser o responsável pela gestão da política nacional de educação e, por isso, demandar informações para subsidiar sua atuação. Além disso, a divulgação dos resultados produzidos pelo Inep é feita de forma articulada com o MEC, estando submetida à agenda de divulgação da Assessoria de Comunicação do MEC e do Ministro da Educação (peça 22, pág. 3 - Princípio 1 - questionário respondido).

58. Apesar da influência do MEC sobre o trabalho realizado pelo Inep, a DEED entende que as decisões atinentes ao processo de produção de dados são efetivamente tomadas pelo Instituto. Assim, a definição da metodologia, cobertura, os processos de tratamento de dados e formas de divulgação seriam realizados pelo Inep de forma autônoma (peça 22, pág. 3 - Princípio 1 - questionário respondido).

Mandato para coleta de dados

59. Nesse bloco de questões, o princípio que trata do mandato para coleta de dados foi o que apresentou relativamente o maior número de questões respondidas como “implementada parcialmente”, totalizando 80% dos itens.

60. O elevado percentual de respostas marcadas como “implementação parcial” nesse princípio decorre principalmente da ausência de lei que trate de normas gerais para realização anual do censo da educação básica, tendo em vista que parte das perguntas do questionário faziam referência expressa à existência de lei que regulamente a produção estatística. A DEED considera que a existência de arcabouço jurídico adequado poderia contribuir para o processo de produção estatística (peça 22, pág. 5 - Princípio 2 - questionário respondido).

61. Apesar de não haver lei sobre a matéria, existem normativos infralegais que tratam da realização anual do censo da educação básica. O Decreto 6.425, de 4/4/2008, dispõe sobre o censo anual da educação.

62. Anualmente, o Inep divulga portarias com os cronogramas do censo da educação básica e do censo da educação superior, com prazos especificados para as diferentes etapas do trabalho estatístico. O normativo mais recente que trata do censo da educação básica é a Portaria Inep 196, de 26/5/2015, alterada pela Portaria Inep 43, de 27/1/2016.

63. A DEED destaca que estas normas não englobam certos aspectos importantes, como, por exemplo, a definição objetiva de responsabilidades e sanções para os participantes das etapas do censo educacional (peça 22, pág. 5 - Princípio 2 - questionário respondido).

64. As pesquisas para levantamento do censo educacional ocorrem com base em relações de cooperação entre os entes federados, instituições de ensino e Inep. Segundo a DEED, as informações prestadas devem ser baseadas em registros administrativos e acadêmicos que devem estar à disposição do Instituto e dos órgãos de controle (peça 22, pág. 5 - Princípio 2 - questionário respondido).

65. Para suprimir essa lacuna legal, a Diretoria elaborou minuta de projeto de lei que tem como objetivo estabelecer normas gerais para a realização anual dos censos da educação básica e superior em âmbito nacional (peça 25). A minuta foi encaminhada para avaliação do MEC, por meio do Ofício GAB/PRES/INEP 449 (peça 26, pág. 40), de 13/2/2015, e encontra-se em tramitação naquele Órgão, protocolado como Processo 23036.002711/2014-11(peça 26).

66. A referida minuta consolida alguns dispositivos dispersos em normativos infralegais que tratam da realização dos censos educacionais e apresenta algumas novidades.

67. O parágrafo único do art. 8º da minuta do projeto de lei estabelece que os documentos comprobatórios das informações prestadas no censo, ou seja, os documentos administrativos e acadêmicos presentes nas escolas, devem ser armazenados pelo prazo mínimo de dez anos, a fim possibilitar a responsabilização de agentes governamentais, no caso de condutas inadequadas.

68. O art. 10, V, da minuta do projeto de lei dispõe que, entre as atribuições do Inep na realização do censo escolar, o Instituto deve verificar, a distância ou in loco, sempre que necessário, a qualidade dos dados informados por meio de procedimentos específicos. Essa possibilidade de realização de visitas pelo Inep para verificação de registros informados durante a coleta de dados do censo não estava prevista em normativos anteriores.

69. O Capítulo VI da minuta trata da obrigatoriedade da resposta aos censos educacionais e aponta possíveis sanções às instituições públicas ou privadas de ensino que não responderem à pesquisa. Essa previsão sancionatória não existe atualmente e é considerada ponto crucial pela DEED para aprimoramento da legislação que rege a matéria.

70. O art. 17 do documento apresenta os casos em que pode haver a revisão dos dados finais do censo escolar. O art. 17, I, estabelece que a revisão poderá ser realizada pelo Inep quando constatada incorreção no tratamento dos dados, devendo o Instituto dar ampla divulgação da revisão e sua respectiva justificativa.

71. O art. 17, II, destaca que, uma vez declarados, conferidos, validados e publicados os dados inseridos nos sistemas de coleta de dados, as instituições e os sistemas de ensino não poderão solicitar alterações fora do período oficial de retificação por via administrativa, podendo fazê-lo somente por via judicial.

72. Em suma, o projeto de lei tem como objetivo tratar em lei dispositivos que atualmente são regulamentados por normativos infralegais e trazer inovações para melhoria do processo de coleta de dados referentes aos censos educacionais.

73. A DEED considera que os dispositivos previstos no projeto de lei são cruciais para o aprimoramento do processo de execução dos censos escolares, dando maior segurança jurídica e tratando de pontos importantes que atualmente não são tratados, e pugna pela importância da continuidade de tramitação do processo.

74. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Ministério da Educação que finalize a elaboração da minuta do projeto de lei que dispõe sobre as normas gerais para a realização anual dos Censos da Educação Básica e Superior em âmbito nacional realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que foi protocolada no Ministério como Processo 23036.002711/2014-11, e a encaminhe para a apreciação da Casa Civil da Presidência da República, a fim de ser apresentada ao Congresso Nacional.

Adequação de Recursos

75. No que tange à adequação de recursos, a Diretoria aponta a necessidade de aumento do número de servidores e a baixa capacidade de resposta tempestiva da área de tecnologia da informação do Inep às necessidades de ajustes, adequações e inovações dos sistemas informatizados de coleta e divulgação dos dados.

76. A Unidade afirma que houve valorização, por parte do Inep, da formação dos colaboradores do Instituto, apoiando técnica e financeiramente a formação de servidores em nível de pós-

graduação strictu sensu. Contudo, apesar disso, entende necessária a melhoria da remuneração dos servidores, tendo em vista o elevado nível de conhecimento demandado para execução das atividades do Instituto (peça 22, págs. 9-10 - Princípio 3 - questionário respondido).

Compromisso com a Qualidade

77. Acerca do princípio relacionado ao compromisso com a qualidade, a Diretoria informa que produziu, em 2009, documento intitulado “Controle de Qualidade das Estatísticas Educacionais Produzidas na DEED” (peça 27). O documento contém os princípios norteadores da produção estatística da DEED, mas ainda não foi publicado.

78. Seu objetivo é apresentar os princípios fundamentais e as práticas orientadoras dos procedimentos estatísticos envolvidos na realização dos censos educacionais. Está estruturado em princípios e em práticas relativas a cada um deles.

79. A minuta apresenta um conjunto de sete princípios fundamentais da qualidade propostos para orientar os trabalhos da Diretoria, a saber: relevância; transparência; exatidão e confiabilidade; coerência e comparabilidade; segurança e confidencialidade; acessibilidade e clareza; e periodicidade e pontualidade.

80. Contudo, o documento teve sua importância diminuída a partir da elaboração, em 2016, de novo documento pela DEED, chamado “Princípios das Estatísticas Educacionais Oficiais Produzidas pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep” (peça 28).

81. A Unidade afirma que o documento está sendo finalizado e servirá como orientador da construção de uma estrutura voltada para a garantia da qualidade das pesquisas realizadas pela Diretoria (peça 22, pág. 12 - Princípio 4 - questionário respondido).

82. Criado a partir do estudo dos princípios fundamentais das estatísticas oficiais da ONU, do Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias e do Código de Boas Práticas das Estatísticas do IBGE, o documento apresenta o conjunto de diretrizes e princípios que orientam a DEED na produção das estatísticas educacionais sob sua responsabilidade e tem como objetivo promover uma conduta profissional adequada, a manutenção da qualidade de suas estatísticas e a melhoria contínua dos métodos e processos para a sua produção, seu tratamento, sua análise e disseminação (peça 28, pág. 2).

83. Tal código apresenta os princípios a serem observados pela Diretoria, bem como a definição, a motivação e as práticas relacionadas a cada princípio. Os princípios abordados refletem, em quase sua totalidade, os elencados nos códigos do Eurostat e do IBGE. Sua importância reside no fato de ser instrumento orientador e regulador da qualidade dos produtos estatísticos produzidos e por fomentar a discussão sobre a cultura de qualidade na produção estatística.

84. Os princípios estatísticos adotados pela DEED podem nortear o aperfeiçoamento contínuo das atividades de produção das estatísticas assegurando o fortalecimento institucional, além de se tornarem marco conceitual para avaliar a qualidade dessa produção. Ademais, podem contribuir para elevar a qualidade das estatísticas produzidas pelo Instituto, fomentando a contínua aplicação dos melhores métodos e práticas de produção, análise e disseminação.

85. O documento pode, ainda, ter alcance informativo, tanto para os servidores da DEED quanto para usuários e informantes. No primeiro caso, visa dar consciência da missão e dos fundamentos da produção das estatísticas oficiais; no segundo caso, visa aumentar a confiança dos usuários no trabalho do Instituto, ao assegurar a imparcialidade e a objetividade na elaboração de suas estatísticas. No que se refere aos informantes, tem por objetivo demonstrar o comprometimento com a confidencialidade estatística, com respeito à finalidade de uso e à proteção dos dados individualizados fornecidos ao Instituto. Todos esses aspectos ressaltam a importância da formalização e divulgação do referido documento.

86. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que aprove e implemente os princípios das estatísticas educacionais oficiais produzidas pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep, com o objetivo de elevar a qualidade das estatísticas produzidas pelo Instituto, fomentando a contínua aplicação dos melhores métodos e práticas de produção.

87. A Diretoria aponta que, em sua estrutura, há uma Coordenação-Geral “responsável pela coordenação, articulação e desenvolvimento de esforços para o controle de qualidade das pesquisas desenvolvidas no âmbito da diretoria, entre outras atribuições”. Além disso, há

estruturas com responsabilidades similares nas outras diretorias do Instituto (peça 22, págs. 11-12 - Princípio 4 - questionário respondido).

88. No âmbito da unidade, há definições sistematizadas de críticas de consistências simples e cruzadas para informação dos dados no sistema informatizado de coleta, assim como a elaboração de normas operacionais a partir de mapeamento de processos de trabalho da Diretoria realizado em 2015 (peça 22, pág. 13 - Princípio 4 - questionário respondido).

89. Em 2011, foi realizada “Pesquisa de Controle de Qualidade” sobre as estatísticas produzidas, cuja continuidade está sendo avaliada para implementação sistemática e com frequência e cobertura definidas (peça 22, pág. 13 - Princípio 4 - questionário respondido).

90. Cabe ressaltar importante mecanismo de controle de qualidade de dados implementado pela Diretoria, que consiste na avaliação da consistência dos resultados mediante comparação com dados de outras fontes de informação disponíveis. A Unidade indica plena convergência das diferentes fontes de dados.

91. Como exemplo, a DEED apresenta comparativo entre o número de matrículas apuradas no censo escolar e a frequência à escola apurada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), para o período de 2011 a 2014, apontando comportamento semelhante entre as duas estatísticas de ambas pesquisas, conforme demonstrado na Tabela 3 (peça 29, pág. 2):

Tabela 3 - Número de pessoas que frequentam a escola (Pnad) e matrículas (Inep) segundo ano e faixa etária, Brasil - 2011-2014					
Ano	Faixa etária (idade na data de referência das pesquisas)	Dados da PNAD	Dados INEP	Razão matrícula/Frequência a escola	
		População	Frequência escola	Matrículas	
2011	6 a 10 anos	15.252.392	14.990.072	15.013.516	1.00
2012	6 a 10 anos	15.302.401	15.049.492	14.789.166	0.98
2013	6 a 10 anos	15.257.488	15.057.587	14.611.100	0.97

2014	6 a 10 anos	14.935.587	14.755.873	14.444.422	0.98
2011	11 a 14 anos	14.011.623	13.746.730	13.513.472	0.98
2012	11 a 14 anos	13.617.509	13.363.402	13.315.819	1.00
2013	11 a 14 anos	13.582.748	13.332.082	13.003.678	0.98
2014	11 a 14 anos	12.963.256	12.730.524	12.667.449	1.00
<p>Fonte: Microdados da PNAD/IBGE (2011-2014); Censo Escolar da Educação Básica/INEP (2011-2014);</p> <p>Nota: Elaborado por Inep/DEDD.</p>					

92. Outro importante mecanismo adotado pela DEED para o controle de qualidade das informações educacionais que merece destaque é a disponibilização dos microdados das pesquisas realizadas, que pode contribuir por tornar disponível e incentivar o uso dos dados primários resultantes dos trabalhos realizados.

93. Ainda no que tange ao quesito qualidade, a Portaria Inep 235, de 4/8/2011, estabelece parâmetros públicos para a validação e a publicação das informações declaradas no Censo Escolar da Educação Básica com vistas ao controle da qualidade e define as atribuições dos responsáveis pela declaração das informações.

94. Uma importante ferramenta para se verificar a qualidade dos dados produzidos é a avaliação das informações pelos usuários. Sobre esse ponto, a DEED afirma que atualmente não realiza consulta a usuários não gestores do sistema educacional. Destaca que os Encontros Nacionais do Censo da Educação Básica e do Censo da Educação Superior são orientados aos principais perfis de utilizadores dos sistemas de coleta e retratam a experiência de produção e uso dos dados estatísticos por grupo focal relevante, mas ainda não há ferramenta para coleta de informações de outros perfis de usuários (peça 22, pág. 16 - Princípio 4 - questionário respondido).

95. A fim de identificar boas práticas relativas aos processos de produção estatística e aprimorar a qualidade das informações produzidas, o Inep participa do Comitê de Estatísticas Sociais, fórum de avaliação e discussão de demandas para compor o Sistema de Estatísticas Sociais do País. Além disso, diferentes termos de cooperação têm sido firmados com instituições

acadêmicas e de pesquisa nacionais e internacionais para a qualificação dos processos associados à produção estatística (peça 22, pág. 16 - Princípio 4 - questionário respondido).

96. Em relação à qualidade de processos e produtos estatísticos, a DEED ressalta a limitada capacidade de implementação de melhorias nos sistemas informatizados de coleta de dados, em decorrência de adequação de custos, da capacidade instalada e dos processos de gestão e contratação de serviços de tecnologia da informação, dificultando, assim, ações de aprimoramento que poderiam resultar na melhoria da qualidade (peça 22, pág. 16 - Princípio 4 - questionário respondido).

97. O Inep não possui plano estratégico institucional formulado e publicado (peça 22, pág. 11 - Princípio 4 - questionário respondido). Assim, a formalização de um plano estratégico institucional e de planos táticos e operacionais que orientem a gestão de recursos para consecução das atividades finalísticas, garantindo o compromisso das diferentes áreas de operação com a qualidade (no cenário institucional) e a estratégia organizacional (peça 22, pág. 17 - Princípio 4 - questionário respondido), traria ganhos para a qualidade das informações educacionais.

98. A jurisprudência do TCU, acerca da importância do planejamento estratégico, é ampla e pacífica (Acórdãos 1.521/2003, 1.558/2003, 2.094/2004, 786/2006, 1.603/2008, 2.585/2012 e 1.042/2014, todos do Plenário), estando fundamentada especialmente no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, I, e art. 7º, o qual informa sobre a necessidade de os órgãos e as entidades da administração pública federal estabelecerem processo de planejamento.

99. O planejamento pode ser definido como a função determinante que antecipa o que a organização deve fazer e quais objetivos devem ser atingidos. Sabe-se que o planejamento exerce função primordial para a continuidade da entidade, por ser exatamente a função que servirá de base para as demais.

100. A doutrina já vem destacando a importância do planejamento há bastante tempo. Para Chiavenato (CHIAVENATO, Idalberto; Teoria Geral da Administração. 3ª ed., São Paulo: McGraw-Hill, Ltda., 1987):

‘(...) o planejamento implica fundamentalmente em traçar o futuro e alcançá-lo, sua essência consiste em ver as oportunidades e problemas do futuro e explorá-los ou combatê-los conforme o caso. O planejamento é um processo que começa com a determinação de objetivos; define estratégias, políticas e detalha planos para conseguí-los; estabelece um sistema de decisões e inclui uma revisão dos objetivos para alimentar um novo ciclo de planificação’ (p. 275).

101. O planejamento é ferramenta necessária e indispensável a uma organização, com o objetivo de prevenir as incertezas por meio de técnicas e processos administrativos que permitem o planejamento do seu futuro, a elaboração de objetivos, estratégias, métodos e ações. Neste sentido, o planejamento estratégico significa o ponto de partida na administração estratégica das organizações.

102. Chiavenato (1987, pág. 447) afirma que: “O planejamento estratégico refere-se à maneira pela qual uma empresa pretende aplicar uma determinada estratégia para alcançar os objetivos propostos. É geralmente um planejamento global em longo prazo”.

103. O relatório do [Acórdão 1.603/2008-TCU-Plenário](#) já apontava a importância do planejamento estratégico, nos seguintes termos:

‘17. O contexto atual de intensas mudanças faz com que as organizações tenham que se adaptar rapidamente às alterações do ambiente em que atuam. No entanto, há organizações que ainda atuam de maneira reativa, apenas respondendo às demandas geradas por essas mudanças. Há gestores que ainda acreditam ser impossível definir estratégias de ação devido à rapidez e à constância dessas mudanças.

18. Dentro desse cenário de instabilidade, o planejamento tem se tornado cada vez mais importante e vital e deve ser construído de maneira flexível, com o engajamento e comprometimento de todos os colaboradores da organização. As organizações que não planejam correm riscos de não alcançarem os objetivos desejados. Com uma visão de futuro estabelecida, as organizações poderão se adaptar às constantes mudanças que ocorrem na sua área de atuação e agilizar seu processo de tomada de decisões.

19. O planejamento estratégico torna-se uma importante ferramenta para a tomada de decisão e faz com que os gestores estejam aptos a agir com iniciativa, de forma pró-ativa, contra as ameaças e a favor das oportunidades identificadas nas constantes mudanças que ocorrem.’

104. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, I, e art. 7º, implemente instrumentos de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema e dando-lhe ampla divulgação.

Confidencialidade Estatística

105. Sobre a confidencialidade estatística, a DEED destaca que, embora não haja lei que atribua mandato para coleta de dados e regulamente o respectivo tratamento destinado aos dados pessoais, o Decreto 6.425, de 4/4/2008, traz essa previsão. O art. 6º do referido normativo estabelece que “ficam assegurados o sigilo e a proteção de dados pessoais apurados no censo da educação, vedada a sua utilização para fins estranhos aos previstos na legislação educacional aplicável”. Contudo, não haveria outros instrumentos normativos que detalhassem essa questão (peça 22, pág. 18 - Princípio 5 - questionário respondido).

106. Apesar da redação do referido dispositivo, a DEED afirma não haver previsão de sanções em razão da violação da confidencialidade estatística (peça 22, pág. 19 - Princípio 5 - questionário respondido).

107. Ainda que os produtos divulgados não tragam identificação direta de indivíduos, em tese, a partir de cruzamento de dados com outras fontes de informação, pode haver a identificação por meio indireto (peça 22, pág. 18 - Princípio 5 - questionário respondido).

108. A Diretoria entende ser necessária maior articulação entre as áreas finalísticas e de tecnologia da informação do Inep, para a atualização de uma política de segurança e protocolos de acesso que fortaleçam a proteção de dados individuais. A falta de instrumentos clássicos de planejamento e operacionalização de estratégia institucional impacta os processos de manutenção de dados e os requisitos associados (peça 22, pág. 19 - Princípio 5 - questionário respondido). Isso reforça a importância de o Inep implementar instrumentos de planejamento estratégico institucional, conforme proposta mencionada no parágrafo 104.

109. A partir de diagnóstico que identificou maior necessidade de controle e limitação dos acessos às informações contidas nas bases de dados, o Inep passou a implementar ações corretivas, a fim de aprimorar o controle de acesso e a segurança das informações produzidas (peça 22, págs. 20-21 - Princípio 5 - questionário respondido).

110. A Portaria Inep 467, de 19/9/2014, define o processo de acesso às informações pessoais, por meio de acesso controlado a ambiente seguro para o tratamento de dados e cujos resultados das pesquisas realizadas não possibilitem a identificação dos indivíduos aos quais os dados são referidos.

111. Apesar do efeito positivo decorrente dos dispositivos referentes ao acesso às informações pessoais, a DEED reconhece a necessidade de atualização do processo, com vistas a garantir mais eficiência e eficácia na sua operacionalização (peça 22, pág. 22 - Princípio 5 - questionário respondido).

112. A já mencionada minuta de projeto de lei que trata das normas gerais para a realização anual dos censos educacionais apresenta dispositivos que podem contribuir para melhoria da confidencialidade estatística, por exemplo, ao estabelecer, em seu art. 9º, que as informações prestadas no censo escolar que permitam a identificação da pessoa não constarão da divulgação pública.

113. No que tange ao uso dos dados administrativos, a Diretoria aponta questão que ganhou importância a partir da edição da Lei 12.527, de 18/11/2011, a chamada Lei de Acesso à Informação (LAI), que regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas.

114. Com a institucionalização da referida lei, o Inep passou a enfrentar problemas referentes aos dados coletados. Isso porque, segundo a DEED, o entendimento da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) é de que, caso algum dado individual seja solicitado ao Inep, este deve ser fornecido na forma pedida pelo cidadão. Tal procedimento representaria quebra de compromissos assumidos em torno da pesquisa, com possibilidade de acrescentar fator de viés

da informação coletada, depondo contra a própria pesquisa e infringindo garantias constitucionais de proteção à intimidade e à vida privada das pessoas.

115. Para o Inep, essa questão é de extrema relevância, mas a capacidade isolada do Instituto não tem conseguido vencer o avanço considerável de interesse sobre dados individualizados e identificáveis (peça 22, pág. 36 - Princípio 8 - questionário respondido).

116. Ainda com relação a esse princípio, há que se destacar que tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei (PL) 5276/2016, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais para a garantia do livre desenvolvimento da personalidade e da dignidade da pessoa natural. O referido projeto de lei foi apensado ao PL 4060/2012, que dispõe sobre o tratamento de dados pessoais e pode vir a alterar as interpretações sobre a obrigatoriedade de fornecimento de dados pessoais constantes nos censos gerenciados pelo Inep.

Imparcialidade e Objetividade

117. O processo do censo escolar envolve responsabilidade compartilhada dos informantes e gestores dos sistemas educacionais de municípios e estados com relação à informação prestada, tendo em vista que os dados coletados são declaratórios. As informações devem ser baseadas em registros administrativos e acadêmicos que devem estar disponíveis para verificação física pelo Inep e pelos órgãos de controle (peça 22, pág. 24 - Princípio 6 - questionário respondido).

118. São realizadas, ao final dos períodos de coleta, várias análises de consistência dos dados, informando, diretamente e objetivamente aos gestores das respectivas redes de ensino e aos informantes, valores observados que não correspondem ao comportamento esperado do fenômeno com base em análise de séries históricas.

119. Além disso, com base em mapa de risco elaborado a partir de informações não consistentes, a DEED realiza inspeções in loco em escolas que podem ter algum problema relacionado ao processo de coleta de dados (peça 22, pág. 24 - Princípio 6 - questionário respondido). Contudo, o número de visitas realizadas aos municípios é pequeno, tendo em vista a limitada capacidade para realização desse procedimento. São realizadas visitas a aproximadamente cinco escolas por município, sendo que, em 2014, foram visitados 23 municípios e, em 2015, sete.

120. O Inep tem adotado a estratégia de estimular as secretarias estaduais a realizem as visitas, com seu apoio. A realização de inspeções in loco tem sido paulatinamente assumida pelas coordenações estaduais do censo, recebendo apoio do Inep por meio de produção e disponibilização de relatórios que sustentam a ação de verificação junto às escolas e o desenvolvimento dessa experiência nos estados (peça 22, pág. 53 - Princípio 12 - questionário respondido).

121. Sobre os dados informados no processo de coleta, reitera-se que a Portaria 235/2011 estabelece parâmetros para a validação e a publicação das informações declaradas ao Censo Escolar da Educação Básica com vistas ao controle de qualidade e define as atribuições dos responsáveis pela declaração das informações.

122. No questionário aplicado, há item que questiona se o calendário de publicação dos produtos estatísticos é lançado publicamente em local de fácil acesso e divulgado aos usuários com antecedência.

123. Em resposta a esse item, a DEED informa que as portarias mais recentes com cronogramas contemplam a data de divulgação dos resultados finais gerais apurados pelas pesquisas (no caso do censo escolar da educação básica, a Portaria Inep 196/2015, alterada pela Portaria Inep 43/2016) (peça 22, pág. 27 - Princípio 6 - questionário respondido).

124. A Portaria Inep 196/2015 estabelece as datas e os respectivos responsáveis para as duas etapas de coleta e atividades do processo de execução do Censo Escolar da Educação Básica de 2015, realizado via internet, por meio do sistema Educacenso, em todo o território nacional.

125. No referido normativo, a última atividade da primeira etapa, constante do art. 1º, I, alínea "o", diz respeito à "divulgação dos resultados finais pelo Inep". Contudo, essa divulgação não compreende os números finais apurados pelo censo. Contém apenas o resultado preliminar, que é informado aos gestores municipais e estaduais, para ajustes e homologação de dados que acontecem na segunda etapa do processo de coleta. Assim, verifica-se que não há previsão para divulgação dos resultados finais gerais apurados pelas pesquisas.

126. A DEED considera desejável aprimorar o formato e definir de forma prévia o evento de divulgação de resultados das pesquisas, comunicando a necessidade de ajuste dessa data em decorrência de necessidades e problemas identificados ao longo do desenvolvimento da pesquisa (peça 22, pág. 28 - Princípio 6 - questionário respondido). A ausência de previsão para divulgação dos resultados finais gerais apurados está relacionada com a ausência de política de difusão, que será tratada adiante.

3.2 Princípios relacionados aos processos de produção estatística

127. O Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias aponta que os processos usados pelas autoridades estatísticas para organizar, recolher, processar e divulgar estatísticas oficiais devem cumprir estritamente as normas, orientações e boas práticas europeias e internacionais; e a credibilidade das estatísticas é reforçada por meio da imagem de uma boa gestão e eficiência. Os princípios relacionados aos processos de produção estatística são: metodologia sólida, procedimentos estatísticos adequados, carga não excessiva sobre os respondentes e eficácia na utilização dos recursos (peça 17, pág. 5).

128. Com a pontuação obtida a partir das respostas apresentadas pela Unidade para os princípios relacionados aos processos de produção estatística, chegou-se à distribuição de pontos apresentada no Gráfico 2:

Gráfico 2 - Distribuição da pontuação dos princípios de boas práticas estatísticas relacionados aos processos de produção estatística adotados pela DEED/Inep

Fonte: Produção própria, a partir das respostas ao questionário de autoavaliação apresentadas pela DEED

129. Cumpre destacar que os princípios desse bloco de questões obtiveram boa pontuação, em relação aos demais princípios avaliados.

Metodologia sólida

130. No que se refere à metodologia aplicada nas pesquisas, a DEED informa que há um conjunto de documentos disponibilizados no sítio eletrônico “<http://sitio.educacenso.inep.gov.br>”, contendo informações sobre os procedimentos adotados nos trabalhos desenvolvidos, como, por exemplo: caracterização da pesquisa, fundamentação legal, formas e orientações de acesso ao sistema de coleta, formulários, definição de prazos e responsabilidades, instrumento de navegação guiada, manual da pesquisa com as definições de conceitos utilizados, respostas a perguntas frequentes, entre outras (peça 22, pág. 29 - Princípio 7 - questionário respondido).

131. A já mencionada Portaria Inep 235/2011, ao estabelecer parâmetros para a validação e a publicação das informações coletadas nas etapas do censo escolar para garantir a qualidade das informações prestadas, traz atribuições aos responsáveis que, ao serem observadas, fortalecem a metodologia aplicada nas pesquisas.

132. A fim de fortalecer as questões metodológicas, o Inep participa de programas em âmbito internacional, como, por exemplo o Programa de Indicadores Educacionais Mundiais da Unesco (World Education Indicators - WEI), o Grupo de Indicadores dos Sistemas Educacionais Nacionais da OCDE (Indicators of National Education Systems - INES), o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Programme for International Student Assessment - Pisa) e Pesquisa Internacional sobre Ensino e Aprendizagem (Teaching and Learning International Survey - TALIS), mantendo ainda projetos de cooperação com outros organismos internacionais como a Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e o Mercosul Educacional (peça 22, pág. 32 - Princípio 7 - questionário respondido).

Procedimentos estatísticos adequados

133. A Unidade considera que os procedimentos estatísticos adotados são adequados e que tem conhecimento sobre a qualidade dos dados produzidos e de pontos estratégicos para sua melhoria, que são incorporados ao processo de produção e tratamento dos dados. Segundo a Diretoria, uma das grandes preocupações do Inep é a manutenção de séries históricas de estatísticas oficiais (peça 22, págs. 34-35 - Princípio 8 - questionário respondido).

134. Sobre o quesito referente a fontes disponíveis de dados administrativos, o maior desafio, no caso do censo escolar, seria a indisponibilidade de um banco de dados nacional com registro civil único, por se tratar de crianças sem outro documento de código único e validável. A existência desse registro único contribuiria substancialmente com o esforço que o Inep precisa empreender

para garantir o acompanhamento da trajetória dos estudantes na educação básica (peça 22, págs. 35-36 - Princípio 8 - questionário respondido).

135. No que tange ao uso dos dados administrativos, conforme mencionado nos itens 113 a 115, a Diretoria reitera questão relevante para o Inep, que é o conflito entre a necessidade de preservação da confidencialidade dos dados recebidos e a obrigatoriedade de fornecimento de informações decorrente da Lei de Acesso à Informação.

136. Sobre o uso desses dados nos procedimentos estatísticos, a Diretoria afirma que um ponto forte da Inep é o avanço obtido em questões relacionadas à publicação de dados abertos, buscando atender a todos os requisitos de publicação em formato aberto.

137. Para isso, foi instaurado grupo de trabalho para a definição de uma política e um plano de dados abertos do Instituto, a fim de garantir maior transparência sobre os resultados e estatísticas produzidos (peça 22, págs. 36-37 - Princípio 8 - questionário respondido).

Carga não excessiva sobre os respondentes

138. No que se refere à carga não excessiva sobre os respondentes, a DEED destaca que, devido ao escopo abrangente do censo, é comum que os gestores de políticas educacionais solicitem a inclusão de perguntas que não deveriam compor a pesquisa. São questionamentos que deveriam ser feitos por algum outro meio. Tal procedimento exigiria uma carga maior de respostas dos entrevistados, o que prejudicaria o atendimento a esse quesito.

139. Considerando a vinculação institucional direta do Inep ao MEC, esse comportamento impõe desafios para a manutenção do desenho e alcance da pesquisa ao seu escopo, que muitas vezes não é bem compreendido pelos gestores, que insistem em acrescentar quesitos não apropriados à metodologia da pesquisa, geralmente relacionados à gestão de programas e políticas em curso. Assim, devido à diversidade e organização federativa do país, quase sempre terminam por acrescentar carga maior ao informante, sem a necessária correspondência de eficácia (peça 22, pág. 38 - Princípio 9 - questionário respondido).

140. Sobre o intercâmbio de dados entre as autoridades estatísticas com o objetivo de evitar a multiplicação das entrevistas, a DEED considera o atendimento pleno a esse quesito. A Diretoria afirma que o Inep tem desenvolvido articulações com outros órgãos e entidades para avaliar a possibilidade de articulação das pesquisas realizadas, com o intuito de reduzir a carga ao informante e aumentar a eficiência dos recursos empregados para a produção de informações oficiais (peça 22, pág. 38 - Princípio 9 - questionário respondido).

141. Assim, verifica-se que a articulação entre o Inep e outras instituições para otimizar a eficiência das pesquisas realizadas é assunto ainda em desenvolvimento, não podendo ser considerado como implementado totalmente.

142. A DEED ressalta a busca de soluções para a integração de diferentes pesquisas, como, por exemplo, o esforço para realizar o cruzamento de dados do censo escolar com a Relação Anual de Informações Sociais (Rais), para se obter informações sobre a remuneração dos professores, incorporando novos quesitos à pesquisa, sem acarretar maior demanda aos informantes.

143. Contudo, entre as dificuldades apresentadas para integração de pesquisas, a Diretoria aponta a falta de consenso sobre requisitos e formas de interoperabilidade de sistemas e bases de dados que garantam os requisitos de manutenção de privacidade e reserva de dados individuais com finalidade de usos diferentes daqueles previstos inicialmente (peça 22, pág. 39 - Princípio 9 - questionário respondido).

Eficácia na utilização dos recursos

144. No que tange à eficácia no uso dos recursos, a DEED entende que o modelo e a forma institucionalizada de contratação de serviços de tecnologia da informação - Instrução Normativa MP/SLTI 4, de 11/9/2014 - ou, pelo menos, a sua forma de implementação no Inep não trouxe maior economia, eficiência e eficácia nos investimentos de recursos.

145. Haveria excessiva burocratização de processos que impacta significativamente no tempo e no atendimento de necessidades de negócio, destacando que esse é ponto crítico para a realização dos censos educacionais, com impacto negativo para o atendimento dos prazos fixados e da qualidade da informação (peça 22, pág. 41 - Princípio 10 - questionário respondido).

146. Os censos educacionais são realizados totalmente em ambiente informatizado, sendo que aproximadamente metade dos dados recebidos dos gestores escolares são entregues a partir de migração de dados entre sistemas informatizados mantidos pelas escolas particulares, bem como pelas redes municipais e estaduais de ensino (peça 22, pág. 41 - Princípio 10 - questionário respondido).

3.3 Princípios relacionados aos resultados estatísticos

147. O Código de Boas Práticas das Estatísticas Europeias aponta, nos princípios referentes aos resultados estatísticos, que as estatísticas disponíveis devem satisfazer as necessidades dos usuários. Além disso, que as estatísticas devem cumprir as normas europeias de qualidade e servir às necessidades das instituições europeias, governos, instituições de investigação, empresas e do público em geral. Os princípios relacionados aos resultados estatísticos são relevância, precisão e confiabilidade, oportunidade e pontualidade, coerência e comparabilidade, e acessibilidade e clareza (peça 17, pág.7).

148. Com a pontuação obtida a partir das respostas apresentadas pela Unidade para os princípios relacionados aos processos de produção estatística, chegou-se à distribuição de pontos apresentada no Gráfico 3.

Gráfico 3 - Distribuição da pontuação dos princípios de boas práticas estatísticas relacionados aos resultados estatísticos e adotados pela DEED/Inep

Fonte: Produção própria, a partir das respostas ao questionário de autoavaliação apresentadas pela DEED

149. Nesse bloco de questões, os princípios com pontuação mais baixa foram os que tratam da oportunidade e pontualidade e, também, da acessibilidade e clareza. No primeiro caso, a pontuação baixa decorre especialmente da ausência de política de difusão das estatísticas. No segundo caso, a causa principal é a situação ainda pendente de adequação ao tratamento de metadados de acordo com as normas nacionais. Tais situações estão detalhadas mais adiante.

Relevância

150. Quanto ao quesito da relevância, que procura mensurar em que medida são levadas em consideração as necessidades dos usuários na produção de estatísticas, grande parte dos itens do questionário diz respeito à busca de opiniões colhidas com os usuários das informações, sendo que a DEED não realiza esse tipo de consulta. Assim, esse aspecto impossibilitou o pleno atendimento do quesito, como se observa na resposta apresentada.

151. Um dos itens do questionário procurou saber se a lei de estatística requer a consulta ao usuário, para avaliar a importância e a utilidade das estatísticas existentes que satisfaçam suas necessidades e também para identificar suas necessidades emergentes e prioridades.

152. A DEED reitera que não existe lei (em sentido estrito) que trate dos procedimentos para realização dos censos educacionais e que o Decreto 6.425/2008, em seu art. 8º, estabelece que os entes participantes da pesquisa pactuarão as formas de cooperação e repartição de atribuições e responsabilidades, considerando, assim, a consulta de um perfil de usuário, mas não de outros (peça 22, pág. 44 - Princípio 11 - questionário respondido).

153. A participação dos gestores educacionais estaduais e municipais possibilita que esses agentes se manifestem sobre o processo de coleta de dados diretamente ao Inep, seja por meio de críticas ou sugestões.

154. A Diretoria afirma, ainda, que, antes do início da preparação de uma nova edição da pesquisa, realiza, durante os Encontros Nacionais com os coordenadores do censo nos estados (secretarias estaduais) e nos municípios da capital (secretarias municipais), um levantamento de novos quesitos, ao tempo que apresenta as requisições recebidas dos gestores do MEC e do próprio Inep (peça 22, pág. 44 - Princípio 11 - questionário respondido).

155. Porém, os resultados dos censos educacionais são amplamente divulgados e interessam a um número muito maior de usuários, os quais não possuem canal para manifestar o grau de satisfação em relação aos produtos apresentados e, até mesmo, para sugerir melhorias no processo de coleta e divulgação das estatísticas.

156. Essa lacuna poderia ser preenchida a partir da disponibilização de ferramenta que possibilitasse o registro e tratamento de eventuais manifestações de usuários não gestores

educacionais, seja por meio de algum canal já existente, como, por exemplo, a Ouvidoria do Inep, ou de algum novo instrumento específico para essa finalidade.

157. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que disponibilize canal para registro e tratamento de manifestações de usuários da sociedade civil em geral sobre as pesquisas realizadas, tendo em vista que essa ferramenta pode ser importante instrumento de melhoria dos processos de coleta de dados e divulgação das estatísticas realizadas, ao levar em consideração as opiniões dos diversos destinatários das informações produzidas.

158. A DEED afirma que não são realizadas pesquisas de satisfação dos usuários ou estudos similares com amplo alcance, mas as comunicações dos usuários sobre os produtos estatísticos, quando pertinentes, são avaliadas quanto à possibilidade de implementação (peça 22, pág. 46 - Princípio 11 - questionário respondido).

159. Ainda no que se refere à relevância, convém destacar a importância dos censos educacionais para efetivação das políticas públicas educacionais. Os resultados da pesquisa orientam decisões referentes à distribuição e alocação de recursos para o atendimento ao direito à educação, sendo usados como parâmetro para diversos programas, como, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) e o Programa Nacional de Transporte Escolar (Pnate) (peça 22, pág. 47 - Princípio 11 - questionário respondido).

Precisão e Confiabilidade

160. Acerca da precisão e confiabilidade, os itens do questionário procuraram saber se as estatísticas representam a realidade de uma forma precisa e confiável. A DEED destaca que o sistema informatizado de coleta de dados possui, além de regras de conformidade para a informação de cada quesito, críticas de consistência internas e cruzadas (entre os diferentes formulários da coleta) que contribuem significativamente para a consistência das informações apresentadas.

161. Além disso, os processos de tratamento de dados da pesquisa preveem um conjunto de procedimentos para o encerramento da pesquisa, com informações transparentes aos gestores (em tempo hábil para retificações) dos consolidados apurados e requisitos não atendidos pelas informações prestadas (peça 22, pág. 49 - Princípio 12 - questionário respondido).

162. Conforme destacado anteriormente, a Portaria Inep 235/2011 orienta grande parte desses procedimentos, ao estabelecer parâmetros públicos para a validação e a publicação das informações declaradas no censo escolar da educação básica.

163. Quanto à avaliação e validação de resultados intermediários, os informantes da pesquisa recebem a consolidação e a publicação preliminar dos resultados antes do período de retificação das informações prestadas (peça 22, pág. 49 - Princípio 12 - questionário respondido). O art. 3º da Portaria Inep 235/2011 estabelece que as inconsistências constatadas nos relatórios gerenciais disponibilizados pelo Inep deverão ser corrigidas durante o prazo de coleta e retificação do censo escolar, sem prorrogações com essa finalidade.

164. Sobre fatores que envolvem a questão da precisão e confiabilidade, a DEED considera que os dados produzidos pelo Inep são reconhecidos externamente por sua qualidade. Contudo, entende que o curto prazo para a realização das pesquisas de extensão nacional e metodologia censitária, definidos em lei, sempre é fator crítico. Reitera que a existência de arcabouço jurídico adequado, definindo as responsabilidades e sanções no desenvolvimento dos censos educacionais, contribuiria bastante para a precisão e confiabilidade dos resultados. Do ponto de vista interno ao Inep, destaca, mais uma vez, a intempestividade com que os produtos de tecnologia da informação, necessários para realização da pesquisa, têm sido disponibilizados (peça 22, pág. 52 - Princípio 12 - questionário respondido).

Oportunidade e Pontualidade

165. No que se refere à oportunidade e pontualidade, as questões tiveram como objetivo verificar se as estatísticas são difundidas de forma atual e pontual.

166. Grande parte dos itens do questionário tratou de aspectos relacionados à política de divulgação dos produtos estatísticos, sendo que não existe tal política no âmbito da DEED. Assim,

essa peculiaridade impossibilitou o pleno atendimento do quesito, como se observa na resposta apresentada.

167. Vários aspectos constantes do questionário, como, por exemplo, definição de uma política de divulgação e sua publicação, diferentes tipos de publicações (comunicados de imprensa, relatórios/tabelas estatísticos específicos, publicações gerais) e seus procedimentos de divulgação no âmbito dessa política, foram considerados não implementados, em decorrência da inexistência de uma política de difusão de produtos.

168. Quanto ao calendário de divulgação das pesquisas, verifica-se que não é estabelecido cronograma prévio para difusão dos resultados dos censos educacionais.

169. A Diretoria afirma que atrasos no cronograma de desenvolvimento e conclusão da pesquisa são comunicados e publicados em portaria e que, como há necessidade administrativa de uso dos resultados do censo da educação básica para a distribuição e alocação dos recursos do Fundeb, a divulgação oficial dos resultados apurados para esse fim é acompanhada, inclusive pelo TCU, por meio da IN TCU 60, de 4/11/2009 (peça 22, págs. 54-55 - Princípio 13 - questionário respondido).

170. De fato, tal normativo, ao tratar da fiscalização da operacionalização do Fundeb, estabelece, em seu art. 2º, II, alínea “b”, que:

‘Art. 2º Deverão ser encaminhados ao Tribunal de Contas da União, a cada exercício, os seguintes dados, a serem utilizados na distribuição dos recursos do FUNDEB do exercício subsequente:

(...)

II - até 30 de novembro, por meio de arquivo eletrônico:

(...)

b) pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep, o número de matrículas presenciais efetivas em cada Estado, Município e Distrito Federal, conforme os dados finais apurados no censo escolar realizado no exercício.’

171. Contudo, esses dados apresentados ao TCU não são divulgados para a sociedade, ficando pendentes de homologação ou acertos, em etapa posterior, conforme cronograma definido anualmente pelos normativos do Inep que regulamentam a matéria.

172. A DEED destaca que tem incluído, nas portarias de cronograma da pesquisa, a data de divulgação dos resultados, com o intuito de ter objetivamente uma referência a seguir para o encerramento das edições das pesquisas e garantir à sociedade o acesso, no menor tempo possível, aos resultados apurados (peça 22, pág. 55 - Princípio 13 - questionário respondido).

173. A Portaria Inep 196/2015 e a Portaria Inep 43/2016, que tratam do censo da educação básica, estabelecem as datas e os respectivos responsáveis para as duas etapas de coleta e atividades do processo de execução da pesquisa.

174. A divulgação prevista antes da segunda etapa do processo não compreende os números finais apurados pelo censo. Apresenta apenas resultado preliminar, o qual é informado aos gestores municipais e estaduais, para ajustes e homologação de dados que acontecem na segunda etapa do processo de coleta. A data de divulgação dos dados finais para a sociedade não é prevista com antecedência.

175. A ausência de política de divulgação de produtos estatísticos pode resultar em medidas indesejadas, como, por exemplo, a possibilidade de antecipação ou retardamento da divulgação dos resultados de pesquisas de acordo com interesses políticos.

176. Dessa forma, entende-se oportuno **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que elabore e publique política de difusão de estatísticas, especialmente em relação aos censos escolares da educação básica e da educação superior, contendo cronograma que especifique previamente a data de divulgação de produtos finais elaborados pelo Instituto.

177. Além disso, entende-se oportuno **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, enquanto não publicada a política de difusão de estatísticas,

faça contar da portaria anual que define o cronograma do censo da educação básica previsão de data de divulgação dos resultados finais da pesquisa.

Coerência e Comparabilidade

178. No que tange à coerência e comparabilidade das estatísticas, a DEED entende que os procedimentos e diretrizes utilizados são desenvolvidos e realizados de maneira sistemática. Os resultados apurados são avaliados frente a outras fontes de informação com dados semelhantes e comparados com séries temporais antes da divulgação (peça 22, pág. 57 - Princípio 14 - questionário respondido).

179. A Unidade ressalta que mudanças na realidade são refletidas nos ajustes de conceitos abrangidos pela pesquisa. Assim, alterações na legislação educacional e no ordenamento administrativo são analisadas quanto ao impacto e necessidade de atualização dos conceitos empregados na pesquisa, em especial no tratamento de dados e criação de indicadores. Notas técnicas sobre o cálculo de indicadores, o dicionário de dados e o caderno de instruções são alguns dos produtos disponibilizados para viabilizar o uso adequado e aplicação correta desses fenômenos e dos dados que a eles se referem (peça 22, pág. 57 - Princípio 14 - questionário respondido).

Acessibilidade e Clareza

180. Quanto à acessibilidade e clareza dos produtos estatísticos, o atendimento aos quesitos foi prejudicado devido a itens que trataram novamente da política de divulgação dos produtos estatísticos e, também, a questões relacionadas ao tratamento de metadados, que estão sendo estruturados de acordo com as normas nacionais.

181. Sobre os itens que trataram de características da política de difusão, a DEED reitera que não existe política de divulgação instituída, embora os dados produzidos sejam públicos (peça 22, pág. 60 - Princípio 15 - questionário respondido).

182. A Diretoria destaca que está em desenvolvimento a construção de política e plano institucionais de dados abertos, que tem como objetivo definir a forma adequada de difusão dos dados e informações públicas, considerando os requisitos e padrões estabelecidos pelo governo brasileiro. Para isso, a Portaria Inep 121, de 7/3/2016, instituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar o Plano de Dados Abertos do Inep (peça 22, pág. 60 - Princípio 15 - questionário respondido).

183. Apesar de não haver instrumento que trate objetivamente de uma política de arquivo de estatísticas, há normas técnicas a serem observadas quanto à guarda e disponibilidade das estatísticas, bem como orientações sobre a transformação das bases de dados transacionais em bases de dados estatísticas e esforço para a disponibilização dos dados de interesse estatístico de forma pública por meio da divulgação de microdados (peça 22, pág. 61 - Princípio 15 - questionário respondido).

184. Sobre a política de arquivo de metadados, o Grupo de Trabalho de Dados Abertos, instituído pela Portaria Inep 121/2016, tem como um dos objetivos trabalhar para construção desse instrumento e já existem iniciativas no sentido de disponibilizar metadados dos censos educacionais (peça 22, pág. 61 - Princípio 15 - questionário respondido).

185. O sítio eletrônico do Inep apresenta um conjunto de dados estatísticos para a sociedade no formato de microdados e, também, outros produtos informacionais, como, por exemplo, as sinopses estatísticas e os resumos técnicos, além de disponibilizar ferramentas de consulta, sendo que os dados já estão sendo divulgados em formato aberto (peça 22, pág. 62 - Princípio 15 - questionário respondido).

186. Os metadados também estão disponíveis, a depender do tipo de produto informacional, e estão sendo adequados aos padrões de dados abertos do governo federal. Além disso, juntamente com os produtos divulgados, são disponibilizadas notas técnicas, quando é necessário algum tipo de tratamento sobre os dados (peça 22, págs. 63 a 65 - Princípio 15 - questionário respondido).

187. Por fim, cabe destacar a percepção da DEED no sentido de que, na dimensão e escala nacionais, o desenvolvimento do censo da educação básica e do censo da educação superior goza de certo prestígio internacional, considerando os inúmeros desafios e obstáculos para a

realização de pesquisas de mesmo porte e abrangência, com períodos regulares e curtos, em outros países.

188. A Unidade destaca que poucos países desenvolvem estratégias semelhantes com o logro de alcançar resultados considerados bastante consistentes em análises decorrentes das publicações que são compartilhadas com a comunidade internacional (peça 22, pág. 32 - Princípio 7 - questionário respondido).

3.4. Visão geral dos resultados obtidos quanto a cada princípio isoladamente

189. Com a pontuação obtida a partir das respostas apresentadas pela unidade do Inep avaliada, chegou-se à distribuição de pontos apresentada no Gráfico 4, podendo-se destacar alguns com pontuação destoante.

Gráfico 4 - Princípios de boas práticas da Eurostat de acordo com a sua adoção pela DEED/Inep

Fonte: Produção própria, a partir das respostas ao questionário de autoavaliação apresentadas pela DEED

190. A pontuação referente ao princípio da oportunidade e pontualidade foi baixa principalmente em decorrência da ausência de política de divulgação de produtos estatísticos. Assim, a proposta de recomendação para que o Inep elabore e publique política de difusão de estatísticas, especialmente em relação aos censos escolares da educação básica e da educação superior, tem a finalidade de se prever a data de divulgação de produtos finais, a fim de que seja dada transparência e segurança ao processo de produção estatística do Instituto.

191. No que se refere ao princípio da acessibilidade e clareza, o quesito apresentou itens não implementados especialmente pelo fato de o tratamento de metadados não estar completamente estruturado de acordo com as normas nacionais. Para solucionar a questão, o Inep instituiu grupo de trabalho com o objetivo de elaborar plano de dados abertos em acordo com os normativos brasileiros.

192. Quanto ao mandato para coleta de dados, cumpre destacar que não existe lei que trate de normas gerais para realização anual do censo da educação básica, sendo a matéria tratada por meio de normativos infralegais. Contudo, tais normativos não englobam certos aspectos importantes desse processo estatístico.

193. Para suprir essa lacuna legal, a DEED elaborou minuta de projeto de lei com a finalidade de estabelecer normas gerais para a realização anual dos censos da educação básica e superior em âmbito nacional. O documento consolida alguns dispositivos dispersos em normativos infralegais que tratam da realização dos censos educacionais e apresenta algumas novidades, como, por exemplo, a definição de responsabilidades e sanções para os participantes das etapas do censo educacional.

194. A minuta encontra-se em tramitação no MEC. Dessa forma, a proposta de recomendação para que o Ministério finalize a elaboração da minuta do projeto de lei e a encaminhe para a apreciação da Casa Civil da Presidência da República, a fim de ser apresentada ao Congresso Nacional, tem como objetivo normatizar em lei (sentido estrito) aspectos importantes para a realização dos censos educacionais.

195. No que tange ao princípio da relevância, merece destaque a importância dos censos escolares para efetivação das políticas públicas relacionadas à educação, tendo em vista que esses produtos estatísticos orientam decisões referentes à distribuição e alocação de recursos para o atendimento aos direitos educacionais.

196. Por fim, acerca do compromisso com qualidade, cabe ressaltar o código elaborado pela DEED contendo os princípios a serem observados pela Diretoria na produção estatística. Contudo, o documento ainda não está em vigor. Nesse sentido, a fim de contribuir para as melhores práticas durante os processos de produção estatística, foi proposta recomendação ao Inep para que aprove e implemente os princípios das estatísticas educacionais oficiais produzidas pela DEED.

4. O Governo Federal produz um conjunto de dados e indicadores de educação capazes de monitorar planos nacionais e compromissos internacionais pela República Federativa do Brasil

197. A segunda questão de auditoria buscou avaliar se o Governo Federal produz de dados e indicadores capazes de monitorar o alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional da

Educação (PNE) e nos compromissos internacionais assumidos perante a ONU e à Unesco, principalmente no que se refere à Meta 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e aos objetivos do Programa Educação para Todos (EPT), no período 2001-2015; qual a periodicidade da coleta e divulgação desses dados; bem como a forma de divulgação e difusão dos resultados alcançados.

4.1. Monitoramento de planos nacionais e de compromissos internacionais na área de educação

198. O Governo Federal, por intermédio do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Inep, produz dados e indicadores necessários para monitorar o PNE e os compromissos internacionais assumidos junto à ONU e à Unesco. Além disso, o Inep fornece dados e indicadores para pesquisa educacional comparada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), cujo relatório é denominado Education at a Glance (EAG) (peça 30).

199. A Lei 13.005, de 25/6/2014, aprovou o Plano Nacional de Educação, definindo vinte metas a serem cumpridas entre 2014 e 2024. Algumas dessas metas são desdobradas, de forma que, para o monitoramento de seu alcance, foram definidos 37 indicadores na Linha de Base do PNE, conforme publicação pelo Inep no exercício de 2015 (peça 32).

200. O monitoramento desses indicadores resulta de dados coletados por meio da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), realizada pelo IBGE, dos Censos da Educação Básica e Superior, realizados pelo Inep, da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) e da Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), também denominada “Prova Brasil”, ambas realizadas pelo Inep e de dados coletados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) sobre os alunos dos cursos de mestrado e doutorado.

201. A Tabela 4 apresenta os indicadores do PNE que são anualmente acompanhados:

Tabela 4 - Meta do PNE e fontes de obtenção dos dados

Meta	Descrição	Fonte
Meta 1	Porcentagem de crianças de 4 e 5 anos na Educação Infantil	Pnad
Meta 1	Porcentagem de crianças de 0 a 3 anos na Educação Infantil	Pnad
Meta 2	Porcentagem de crianças de 6 a 14 anos matriculadas no Ensino Fundamental	Pnad
Meta 2	Porcentagem de jovens de 16 anos que concluíram o Ensino Fundamental	Pnad
Meta 3	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos na escola	Pnad
Meta 3	Porcentagem de jovens de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio	Pnad
Meta 4	Qual o percentual da população de 4 a 17 anos de idade com deficiência que frequenta a escola-	Censo Básica

Meta 4	Qual o percentual de alunos de 4 a 17 anos com deficiência, TGD e altas habilidades ou superdotação que estudam em classes comuns da educação básica-	Censo Básica
Meta 5	Escala de proficiência em leitura da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)	ANA
Meta 5	Escala de proficiência em escrita da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)	ANA
Meta 5	Escala de proficiência em matemática da Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA)	ANA
Meta 6	Qual o percentual de alunos da educação básica que estão matriculados em educação de tempo integral-	Censo Básica
Meta 6	Qual o percentual de escolas públicas da educação básica que ofertam ao menos uma matrícula em tempo integral-	Censo Básica
Meta 7	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - Anos Iniciais do Ensino Fundamental	Prova Brasil e Censo da Educação Básica
Meta 7	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - Anos Finais do Ensino Fundamental	Prova Brasil e Censo da Educação Básica
Meta 7	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) - Ensino Médio	Prova Brasil e Censo da Educação Básica
Meta 8	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos no Brasil	Pnad
Meta 8	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos residente no campo	Pnad
Meta 8	Escolaridade média da população de 18 a 29 anos pertencente aos 25% mais pobres	Pnad
Meta 8	Razão entre a escolaridade média dos negros e a dos não negros no Brasil	Pnad
Meta 9	Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais	Pnad

Meta 9	Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais	Pnad
Meta 10	Qual o percentual de matrículas de educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional	Censo Básica
Meta 11	Número absoluto de matrículas de EPT de nível médio	Censo Básica
Meta 11	Número absoluto de matrículas de EPT de nível médio na rede pública	Censo Básica
Meta 12	Taxa bruta de matrículas na educação superior da população de 18 a 24 anos de idade-	Pnad
Meta 12	Taxa líquida de escolarização ajustada na educação superior da população de 18 a 24 anos de idade	Pnad
Meta 12	Percentual da expansão de matrículas no segmento público em relação à expansão total de matrículas	Censo Básica
Meta 13	Percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior	Censo Superior
Meta 13	Percentual de docentes com doutorado na educação superior	Censo Superior
Meta 14	Número de mestres titulados	Capes
Meta 14	Número de doutores titulados	Capes
Meta 15	Proporção de docências com professores que possuem formação superior compatível com a área de conhecimento que lecionam na educação básica	Censo Básica
Meta 16	Proporção de professores da educação básica com formação em nível de pós-graduação lato sensu ou stricto sensu	Censo Básica
Meta 16	Proporção de professores que realizaram cursos de formação continuada	Censo Básica
Meta 17	Razão entre o salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores, com escolaridade equivalente.	Pnad

Meta 18	Sem Indicador	
Meta 19	Percentual de escolas segundo o processo de escolha para ocupação do cargo de direção escolar	Prova Brasil
Meta 20	Estimativa do percentual dos investimentos públicos total e direto em educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) - Brasil	Siope e Siafi

Fonte: Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. - Brasília, DF: Inep, 2015.

202. A produção desses indicadores é possível graças à disponibilização de dados administrativos pelas redes municipal, estadual e federal de ensino, bem como pelas instituições privadas da educação básica e superior, além das informações coletadas na pesquisa domiciliar realizada pelo IBGE.

203. Esses mesmos instrumentos de coleta de informações permitem a produção de indicadores para atender a usuários internacionais, tais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

204. A ONU estabeleceu oito metas que deveriam ser perseguidas pelos 191 países-membros entre 2000 e 2015 e as denominou de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). A meta 2 dos ODM trata especificamente de educação e buscava a universalização da educação primária. De acordo com a Classificação Internacional Normatizada de Educação, essa meta representaria, para o Brasil, a universalização do ensino de 6 a 10 anos (anos iniciais do ensino fundamental). Contudo, a leitura dada pelo Governo Federal ampliava também a obrigatoriedade de universalização aos estudantes de 11 a 14 anos (anos finais do ensino fundamental), tendo em vista a obrigatoriedade de garantir o ensino fundamental, obrigatório e gratuito, desde 1996, quando foi aprovada Emenda Constitucional 14/1996.

205. O programa Educação Para Todos (EPT), da Unesco, é um compromisso global firmado por 164 governos reunidos na Cúpula Mundial de Educação, em Dakar (2000), que tem por objetivo oferecer a todas as crianças, jovens e adultos uma educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem, no melhor e mais pleno sentido do termo, e que inclua aprender a aprender, a fazer, a conviver e a ser. Os participantes se comprometeram a alcançar, até 2015, seis metas que estabelecem um marco de ação destinado a permitir que todos os indivíduos realizem seu direito a aprender e cumpram sua responsabilidade para contribuir para o desenvolvimento de sua sociedade.

206. Os objetivos do EPT são: 1) atenção e educação na primeira infância; 2) educação primária universal; 3) habilidades de jovens e adultos; 4) alfabetização de adultos; 5) paridade e igualdade de gênero; e 6) qualidade da educação. O monitoramento desses objetivos e os resultados alcançados pelo Brasil é objeto do capítulo seguinte.

207. Com relação à publicação *Education at a Glance*, o Inep esclarece que esse relatório resulta de um estudo realizado anualmente pelo Programa de Indicadores dos Sistemas Educacionais (INES) com o objetivo de apresentar a coleta de dados educacionais internacionais em temas como o impacto da aprendizagem, o investimento financeiro, o acesso à educação, o contexto de aprendizagem, a organização das escolas, etc. A elaboração do EAG é subsidiada pelos indicadores gerados a partir das coletas de dados conduzidas pelas instâncias INES. Os indicadores divulgados no EAG permitem aos formuladores e gestores de políticas educacionais compararem seus sistemas educacionais em relação aos de outros países e, juntamente com a OCDE, refletir sobre os esforços empreendidos em políticas educacionais. O Inep elabora material de divulgação destacando os principais pontos sobre o Brasil abordados na publicação, comparando as estatísticas brasileiras com os resultados de outros países.

208. Cabe ressaltar que, enquanto os indicadores acompanhados pela ONU e pela Unesco dizem respeito à educação inicial, os indicadores acompanhados pela OCDE estão mais voltados para a educação superior e preparação para o mercado de trabalho.

209. A existência das pesquisas e censos acima enumerados possibilita o monitoramento anual do sistema educacional brasileiro, permitindo acompanhar ainda os resultados de algumas políticas e programas do Governo Federal, bem como fomentar a construção de novos programas educacionais. A qualidade dos dados, no entanto, depende primordialmente da fidedignidade das informações prestadas pelas mais de 5.500 redes municipais de ensino, das 27 redes estaduais, bem como das inúmeras escolas privadas, no caso do Censo da Educação Básica, que é objeto da presente auditoria.

4.2. Calendário de Divulgação dos Resultados do Censo da Educação Básica

210. Os indicadores educacionais são calculados anualmente e disponibilizados até o término do exercício seguinte ao da coleta, porém não foi instituída uma política de divulgação que estabeleça um período para publicação do resultado final do Censo da Educação Básica. O adequado monitoramento do sistema educacional pressupõe a divulgação anual de estatísticas e que os dados façam referência a informações coletadas, no máximo, no ano anterior.

211. Até novembro de cada ano, o IBGE divulga os resultados da Pnad referente ao ano anterior e o Inep informa ao TCU o número de matrículas da rede pública de ensino apurado no exercício. Contudo, não há definição de prazo para divulgação dos resultados finais do Censo da Educação Básica. A título de exemplo, as Portarias Inep 196, de 26/5/2015, e 563, de 17/12/2015, que tratam dos prazos das diferentes etapas do trabalho estatístico do Censo da Educação Básica e do Censo da Educação Superior, respectivamente, estabelecem prazos que vão até o período de consolidação e homologação dos dados, mas não estabelecem calendário de divulgação dos resultados.

212. Esse fato decorre da ausência da aprovação de uma Política de Divulgação e Difusão dos do Censo da Educação Básica que trataria, dentre outras datas, da previsão de divulgação dos resultados finais do levantamento de dados.

213. A falta de um calendário que estabeleça a data específica ou um intervalo pré-estabelecido para divulgação das estatísticas educacionais pode possibilitar antecipação ou retardamento da divulgação de resultados de acordo com interesses políticos como, por exemplo, após ou antes da realização das eleições.

214. Por essa razão, reitera-se a importância das recomendações propostas nos parágrafos 176 e 177, referentes à elaboração de uma Política de Divulgação e Difusão dos resultados dos Censos da Educação Básica e Superior.

4.3. Produtos de Divulgação dos Resultados do Censo da Educação Básica

215. Em que pese não possuir uma Política de Divulgação e Difusão dos resultados, o Inep realiza a divulgação dos resultados do Censo da Educação Básica, com a disponibilização de, pelo menos, quatro produtos que podem ser utilizados pelos usuários da informação: microdados, Sinopses Estatísticas, DataEscolaBrasil e o InepData.

Microdados

216. Os microdados representam a menor fração de um dado e podem estar relacionados a uma pesquisa ou avaliação. A partir da agregação de microdados é construída a informação com o auxílio de um *software* estatístico, como, por exemplo, o *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS) e o *Statistical Analysis System* (SAS). Esse produto é muito utilizado por pesquisadores para gerar informações e indicadores educacionais. Na Figura 1 podem ser observados os microdados do Censo da Educação Básica de 2012, baixados no SPSS.

Figura 1 - Microdados migrados para um software estatístico

Fonte: Produção própria, a partir dos dados do Censo da Educação Básica de 2012 baixados no SPSS

217. A divulgação de microdados permite, ainda, que organizações da sociedade civil promovam uso desses dados para desenvolver ferramentas úteis ao monitoramento do sistema educacional. A título de exemplo, cita-se o Observatório do PNE, desenvolvido pelo Movimento Todos Pela Educação, que divulga os indicadores educacionais a partir dos microdados disponibilizados pelos órgãos governamentais responsáveis (Inep, IBGE e Capes). A Figura 2 apresenta um painel do

Observatório do PNE com dados sobre formação superior dos professores da Educação Básica, em cada região geográfica brasileira.

Figura 2 - Painel de Dados com indicar de formação superior de professores da Educação Básica

Fonte: <http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores/indicadores#porcentagem-de-professores-da-educacao-basica-com-curso-superior>

218. A esse respeito, o Observatório do PNE mostra-se uma excelente ferramenta para acompanhamento dos indicadores do Plano Nacional de Educação com desagregação por região, estado e município (quando o microdado divulgado permite), localidade (urbana x rural), renda familiar (quartis de renda), bem como por rede pública e privada (em alguns indicadores que o permitem). Contudo, comparando-se com os dados divulgados na Linha Base do PNE, publicado pelo MEC/Inep, constata-se resultados diferentes para alguns indicadores divulgados pelo Movimento Educação para Todos, em razão de diferenças metodológicas utilizadas no seu cálculo.

219. De acordo com o art. 5º, § 2º, da Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE, a cada dois anos, ao longo do período de vigência deste PNE, o Inep publicará estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no anexo da Lei, com informações organizadas por ente federado e consolidadas em âmbito nacional, tendo como referência os estudos e as pesquisas de que trata o art. 4º, sem prejuízo de outras fontes e informações relevantes.

220. Quase todos os indicadores são apurados anualmente e poderiam ser inseridos pelo Inep numa plataforma de divulgação que pudesse ser consultada pelos diversos usuários interessados, com níveis de desagregação a exemplo dos constantes no Observatório do PNE e com a oficialidade dada por um órgão governamental.

221. A Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação desenvolveu uma plataforma denominada PNE em Movimento, que pode ser utilizada como um repositório de dados e indicadores necessários ao monitoramento do PNE ao longo dos próximos oito anos de sua vigência e disponibilizada para consulta pública nos sítios oficiais do Governo Federal.

222. Dentre as informações constantes do PNE em Movimento há uma aba relativa ao monitoramento e avaliação do plano, que apresenta os resultados das metas, a nível nacional, estadual e municipal, a exemplo das informações relativas à meta 1, indicadores a nacionais, no Estado do Amazonas e do município de Barcelos/AM.

Figura 3 - Plataforma PNE em Movimento

Fonte: <http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>

223. Essa ferramenta pode ser utilizada na divulgação tempestiva dos resultados anualmente alcançados pelo sistema educacional brasileiro, contanto que seja desenvolvida e/ou aprimorada a sistemática de atualização dos indicadores nela evidenciados. A título de exemplo, em pesquisa realizada à plataforma no dia 27/9/2016, constavam indicadores que foram obtidos na Pnad de 2013. Na data da pesquisa já estavam disponíveis os dados dos exercícios de 2014 e 2015.

224. Diante do exposto, entende-se oportuno **recomendar** a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que desenvolvam estratégia conjunta no sentido de aprimorar e manter atualizada a plataforma de divulgação das metas do Plano Nacional de Educação denominada PNE em Movimento, apresentando os indicadores de forma agregada e com as desagregações que a representatividade dos instrumentos de coleta permita (exemplo: nível de renda, raça/cor, sexo, estado, rede de ensino, etc.).

Sinopses Estatísticas

225. As Sinopses Estatísticas são tabelas em formato *Excel* que apresentam dados para as diferentes modalidades de ensino brasileiras (Ensino Regular - Educação Infantil e Ensino Fundamental e Médio - Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos), referentes a estabelecimentos de ensino, matrículas, docentes, movimento e rendimento escolar. Na Figura 3 podem ser observados os dados de matrícula do Censo da Educação Básica de 2015, nas diversas etapas de ensino.

Figura 4 - Sinopse Estatística do Censo da Educação Básica de 2015

Fonte: Sinopse Estatística do Censo da Educação Básica de 2015 - <http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>

226. As Sinopses Estatísticas constituem-se em ferramenta para visualização de dados de forma agregada, mas abarcam número reduzido de variáveis disponíveis no Censo da Educação Básica. Não há informações, por exemplo, sobre a estrutura física dos estabelecimentos escolares nesse produto do Inep.

DataEscolaBrasil

227. O DataEscolaBrasil é um *DataWarehouse* (depósito de dados digitais que serve para armazenar informações detalhadas) com informações sobre algumas características das escolas brasileiras, bem como do número agregado de matrículas por etapa de ensino, conforme exemplo da Figura 4.

Figura 5 - Informações do exercício de 2015 de escola pesquisada no DataEscolaBrasil

Fonte: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>

228. Trata-se de uma ferramenta que permite a visualização agregado de informações sobre a rede de ensino de um município ou do estado como um todo, por dependência administrativa, situação de funcionamento, modalidade de ensino, tipo de atendimento das turmas e etapa educacional.

InepData

229. O InepData consiste em painel dinâmico de dados que apresenta informações sobre matrículas, estabelecimentos de ensino e docentes da educação básica brasileira. A Figura 5 apresenta uma das opções da ferramenta, com o número de matrículas da educação básica, em cada estado brasileiro, entre os exercícios de 2007 a 2014.

Figura 6 - Número de matrículas na educação básica, por estado, de 2007 a 2014

Fonte: <http://www.dataescolabrasil.inep.gov.br/dataEscolaBrasil/home.seam>

230. Esse tipo de ferramenta de apresentação dinâmica de dados é o mais indicado para uso das pessoas menos habituadas com uso de *software* estatístico e tem o potencial de ser um excelente instrumento de controle social, na medida em que disponibilizar dados menos agregados, como, por exemplo, condições das instalações físicas dos estabelecimentos de ensino, formação de professores, desempenho dos alunos e outras informações disponíveis, que possam ser demonstradas por rede de ensino ou por escola.

231. Tendo em vista o potencial de uso dessa ferramenta por um número ampliado de usuários, entende-se oportuno **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que aprimore o InepData, no sentido de prover informações mais detalhadas sobre as redes de ensino, estabelecimentos escolares, alunos e docentes.

232. Com isso, espera-se aperfeiçoar a forma como são divulgados os dados do Censo da Educação Básica pelo Inep e aumentar o uso desses dos dados pela sociedade de modo geral e pela sociedade civil organizada, em particular.

4.4. A disponibilização e divulgação de dados da educação brasileira por organismos internacionais

233. Os indicadores educacionais do Brasil deixaram de ser apresentados em relatórios mundiais de monitoramento do Programa Educação para Todos, editado pela Unesco, por falta de homologação de indicadores calculados por aquele organismo internacional, que apresentavam divergências com os indicadores apurados pelos órgãos oficiais de estatísticas brasileiros. Por outro lado, o Brasil é parceiro em estudo anual de avaliação de sistemas educacionais promovido pela OCDE. A participação dos países em estudos internacionais é desejável para promover comparações dos resultados obtidos por países com características semelhantes.

234. A Unesco divulga periodicamente relatório de monitoramento mundial do Programa Educação para Todos. Em 2015 foi divulgado o último relatório sobre “A educação para todos, 2000-2015: resultados e desafios”, com indicadores relativos aos seis objetivos do programa, apurados a partir de dados informados por diversos países de todos os continentes do mundo.

Apesar de fornecer os dados requeridos pela Unesco, o Brasil não vinha homologando os resultados obtidos por aquele organismo internacional em razão de discordância sobre a metodologia utilizada para calcular os indicadores, que por fim apresentavam resultados piores do que aqueles demonstrados nas pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE (Pnad).

235. A fim de abarcar a maior quantidade possível de países, a Unesco utiliza metodologia que consiste na obtenção de dados administrativos brutos sobre matrículas, por etapa e nível escolar (de acordo com a Classificação Internacional Normalizada de Educação), em cada país. Por sua vez, a ONU possui uma Divisão de População que recebe dados dos censos populacionais desses países. O cálculo de alguns indicadores é obtido pela divisão do número de matrículas constante dos dados administrativos e da população estimada para o ano de referência, aplicando-se ajustes de acordo com taxas de natalidade e mortalidade projetadas, obtendo-se, assim, a população estimada para a idade relativa a cada nível educacional normalizado.

236. Assim, a título de exemplo, a Unesco calcula o percentual de estudantes dentro e fora da escola na educação infantil (quatro e cinco anos), ou etapa pré-primária (de acordo com a classificação do CINE), utilizando-se no numerador os dados apurados no Censo da Educação Básica informados pelo Inep e no denominador a população estimada no ano de apuração do indicador, com base na estimativa realizada pela Divisão de População, a partir dos dados do Censo Populacional informado pelo IBGE em 2010.

237. O percentual da população de quatro e cinco anos (pré-primária - CINE 1) que frequentava a escola no Brasil era de 77,4% em 2011, de acordo com os dados da Pnad, conforme se observa na Tabela 5. Já o indicador apurado pela Unesco com a metodologia por ela adotada apontava que esse indicador era de 53,8%. Assim, o mesmo indicador apresentava uma diferença de mais de vinte pontos percentuais de uma metodologia para outra.

Tabela 5 - Percentual da população de 4 e 5 anos de idade que frequentava a escola - Brasil

Ano	Pnad	Unesco
2011	77,4%	53,88%
2012	78,1%	56,12%
2013	81,4%	86,04%

Fonte: Linha de Base do PNE e site da Unesco (<http://www.uis.unesco.org/DataCentre/Pages/country-profile.aspx-regioncode=40520&code=BRA>)

238. Por essa razão, o Inep não vinha homologando os indicadores obtidos pela Unesco e, em consequência, não havia dados do sistema educacional brasileiro nos relatórios de monitoramento do Programa Educação para Todos.

239. No decorrer da presente auditoria foram realizadas reuniões técnicas entre servidores do Inep e representantes do Instituto de Estatísticas da Unesco (*Unesco Institute for Statistics - UIS*), de forma a realizar ajustes metodológicos no cálculo dos indicadores brasileiros, o que finalmente viabilizou a homologação dos índices apurados pelo mencionado organismo internacional, o que poderá resultar na comparação do sistema educacional brasileiro aos sistemas de outros países num provável relatório final de monitoramento do Programa Educação para Todos.

240. Apesar dos desencontros verificados quanto à entrega e homologação de dados para a Unesco, que impossibilitou que o Brasil constasse dos estudos de monitoramento do Programa Educação Para Todos, observou-se que o Brasil figura em outro importante estudo de monitoramento de sistemas educacionais, desenvolvido e executado pela OCDE, o já citado *Education at a Glance*. De acordo com informações dos gestores do Inep, a metodologia de trabalho da OCDE permite maior interação entre o instituto de estatísticas da entidade organizadora do estudo com os institutos de estatísticas responsáveis pela coleta e envio dos

dados apurados em cada país, de forma que os indicadores apurados reflitam adequadamente a situação do sistema educacional a que se refere.

241. Contudo, há que se destacar dois pontos importantes. Primeiro, que o estudo *Education at a Glance* apresenta dados apenas dos países membros da OCDE e de alguns países parceiros, enquanto o estudo patrocinado pela Unesco tem caráter global, já que esta organização tenta abarcar a maior quantidade de países possível. O segundo, é que o estudo da OCDE apresenta foco maior em indicadores relativos ao ensino superior e a preparação para o mercado de trabalho, enquanto o estudo da Unesco prioriza aspectos relativos à educação básica.

242. Os fatos acima narrados são um sinal de alerta para o monitoramento de indicadores em diversas áreas do governo que será realizado pela ONU, tendo em vista a declaração da Agenda 2030 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, estabelecida por este organismo internacional, em parceria com os países que a compõem.

5. Avanços no sistema educacional brasileiro no período de vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU e do Programa Educação para Todos da Unesco

243. A terceira questão de auditoria buscou verificar os resultados obtidos na educação brasileira, no período de 2001 a 2015, quanto aos objetivos do Programa Educação para Todos (EPT), os quais referem-se ao cuidado e à educação infantil, ao ensino fundamental universal, ao desenvolvimento de habilidades de jovens e adultos, à alfabetização de adultos, à paridade e à igualdade de gênero e à qualidade da educação.

244. É importante destacar que os seis objetivos do EPT estão relacionados ao segundo item dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que tem a seguinte descrição: “oferecer educação básica de qualidade para todos”.

245. Essa questão foi desenvolvida a partir da demanda de alguns membros das Entidades de Fiscalização Superiores dos países participantes no *Workshop* de Planejamento da Auditoria Coordenada de Indicadores da Educação, que solicitaram incluir no trabalho análise descritiva com o objetivo de avaliar os resultados obtidos quanto aos objetivos do Programa Educação para Todos por meio da evolução de indicadores educacionais.

246. Vários instrumentos são utilizados para demonstrar a evolução dos resultados alcançados no sistema educacional brasileiro, alguns deles produzidos por órgãos e entidades governamentais e outros por organizações privadas.

247. Como exemplo de produto decorrente da organização da sociedade civil, pode-se destacar novamente o Observatório do Plano Nacional da Educação (PNE), ferramenta disponibilizada pelo Movimento Todos Pela Educação, que divulga os indicadores educacionais e monitora o sistema educacional a partir dos microdados disponibilizados pelos órgãos governamentais responsáveis.

248. Como exemplo de instrumentos criados por instituições públicas, podem-se citar o documento de monitoramento chamado “Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015”, elaborado pelo Ministério da Educação (MEC) (peça 33), com data de 22/6/2014, e o documento de monitoramento chamado “Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 - Linha de Base”, elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (peça 32), em 2015.

249. O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 apresenta dados atualizados geralmente até o ano de 2012, enquanto o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 - Linha de Base traz dados atualizados geralmente até o ano de 2013. Assim, observa-se que até o encerramento do presente relatório, o Brasil ainda não possuía os indicadores referentes ao exercício de 2015, ano final do marco de Dakar do Programa Educação Para Todos.

250. A partir desses dois documentos acima citados, serão apresentadas informações sobre os avanços no sistema educacional brasileiro desde o ano 2000, marco inicial para vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU e do Programa Educação para Todos da Unesco, até a última data de divulgação do indicador.

5.1. Objetivo 1 do EPT: Atenção e Educação na Primeira Infância

251. O Objetivo 1 do EPT, relacionado à atenção e educação na primeira infância, tem a seguinte descrição: “ampliar e aperfeiçoar os cuidados e a educação para primeira infância, especialmente no caso das crianças mais vulneráveis e em situação de maior carência”.

252. Segundo o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, a expansão e a melhoria do cuidado e da educação da criança pequena, especialmente das mais vulneráveis e em maior desvantagem, requerem visão integral da criança nessa fase inicial da vida. O documento destaca que um indicador significativo para se avaliar os cuidados nesse período da vida é a taxa de mortalidade infantil, que, no Brasil, sofreu redução de 27,4 (para cada mil nascidos), em 2000, para 15,3, em 2011, conforme o Gráfico 5 (peça 33, págs. 21-22).

Gráfico 5 - Taxa de mortalidade infantil (a cada mil nascidos vivos), 2000-2011

Fonte: IBGE. Taxa de mortalidade infantil. Disponível em: <<http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx-no=13&op=0&vcodigo=MS54&t=taxa-mortalidade-infantil>>; DATASUS, disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm>>.

253. A educação da primeira infância corresponde à educação infantil (0 a 5 anos). O relatório destaca que, nessa etapa da educação básica, a taxa de frequência à escola/creche cresceu de 10,6%, em 2001, para 21,2%, em 2012, para população de zero a três anos, e de 55% e 78,2%, no mesmo período, para população de quatro a cinco anos (peça 33, pág. 14-15), conforme Gráfico 6.

Gráfico 6 - Taxa de frequência à escola - população de 0 a 5 anos, 2001-2012

Fonte: Elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnad

254. O documento PNE 2014-2024 - Linha de Base aponta que, no ano seguinte, em 2013, existiam, no Brasil, 56.019 creches e 107.320 pré-escolas, responsáveis, respectivamente, pelo atendimento de 23,2% das crianças de zero a três anos e de 81,4% das crianças de quatro e cinco anos (peça 32, págs. 24-26).

255. Os dados indicam que, apesar do aumento nas taxas de frequência às duas faixas etárias da educação infantil, a oferta de creches às crianças de zero a três anos ainda está muito aquém da universalização do atendimento da população dessa idade e distante também do atingimento da Meta 1 do PNE, que estabelece o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças dessa faixa etária em 2024.

5.2. Objetivo 2 do EPT: Educação Primária Universal

256. O Objetivo 2 do EPT, relacionado à educação primária universal, tem como objetivo “assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária gratuita, obrigatória e de boa qualidade”.

257. Segundo o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, na educação primária universal, que correspondente ao ensino fundamental (seis a quatorze anos), a taxa de frequência passou de 95,3%, em 2001, para 98,2%, em 2012, como mostra o Gráfico 7 (peça 33, pág. 15).

Gráfico 7 - Taxa de frequência à escola - população de 6 a 14 anos, 2001-2012

Fonte: Elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnad

258. O relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base aponta que, no ano seguinte, em 2013, esse acesso foi praticamente universalizado, alcançando 98,4% (peça 32, pág. 41).

259. O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 destaca que, de 2001 a 2013, houve decréscimo na quantidade de matrículas no ensino fundamental. Isso pode ser explicado pela redução da população dessa faixa etária em decorrência da mudança na taxa de natalidade no país e pelo esforço dos sistemas educacionais na implementação de iniciativas que reduzissem a distorção idade-série, que, em 2001, era de 35,3% e, em 2012, foi reduzida para 22% (peça 33, pág. 27).

5.3. Objetivo 3 do EPT: Educação de jovens e adultos

260. A educação de jovens e adultos é tratada no Objetivo 3 do EPT, que traz a seguinte redação: “assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos por meio de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida”.

261. No que se refere à educação de pessoas na faixa etária de quinze a dezessete anos, o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 aponta que a taxa de frequência à escola manteve-se estável com ligeira melhoria do atendimento, passando de 81,1% (2001) para 84,2% (2012), como se pode observar no Gráfico 8 (peça 33, pág. 15).

Gráfico 8 - Taxa de frequência à escola - população de 15 a 17 anos, 2001-2012

Fonte: Elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnad

262. O relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base destaca que, em 2013, essa taxa permaneceu praticamente inalterada, em 84,3%, e que esse índice continua distante dos patamares necessários para a universalização do atendimento escolar para a população de quinze a dezessete anos, que é a meta proposta para 2016 (meta 3 do PNE), além de representar uma obrigação constitucional a oferta educacional obrigatória e gratuita até os dezessete anos, nos termos do artigo 208, III, com redação dada pela Emenda Constitucional 59/2009. Para se atingir essa meta, seria necessário o crescimento de quinze pontos percentuais em três anos, tarefa que pode ser considerada de difícil cumprimento, ao se considerar que a taxa cresceu pouco mais de três pontos percentuais de 2001 a 2013 (peça 32, pág. 56).

263. Além disso, o Observatório do PNE aponta que a taxa de cobertura caiu para 82,6%, em 2014 (<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/3-ensino-medio/indicadores#porcentagem-de-jovens-de-15-a-17-anos-na-escola>), calculado com base nos dados da Pnad. Assim, mais difícil ainda será alcançar a universalização de cobertura para os jovens de quinze a dezessete anos até o ano de 2016.

264. O mencionado relatório traz, ainda, dados referentes ao segundo objetivo da meta 3 do PNE, que corresponde a elevar, até 2024, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%. Entre 2004 e 2013, o percentual da população de quinze a dezessete anos que frequentava o ensino médio se ampliou de 44,7% para 55,3%, o equivalente a um crescimento de mais de dez pontos percentuais, conforme ilustra o Gráfico 9. Apesar disso, em 2013, esse valor se localizava quase trinta pontos percentuais abaixo do esperado para o ano de 2024 (peça 32, pág. 62).

Gráfico 9 - Percentual da população de 15 a 17 anos que frequentava o ensino médio - Brasil

Fonte: Elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnad

265. No que tange às matrículas na educação profissional integrada ao ensino médio, o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 afirma que, entre 2001 e 2013, o total de matrículas nessa modalidade de ensino cresceu 129,7%, passando de 645,4 mil para 1.482,3 mil. O crescimento da oferta ocorreu tanto na rede pública (149%) quanto na rede privada (111,2%), ou seja, ambas mais do que duplicaram as matrículas nesse período (peça 33, pág. 33).

5.4. Objetivo 4 do EPT: Alfabetização de Adultos

266. O Objetivo 4 do EPT refere-se à alfabetização de adultos, a fim de “alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e ao longo da vida para todos os adultos”.

267. Segundo o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, com base nos dados divulgados pelo IBGE, ao longo dos últimos anos, a taxa de analfabetismo das pessoas com quinze anos ou mais vem sendo reduzida no Brasil: passou de 12,4%, em 2001, para 8,7%, em 2012 (Pnad 2012), como mostra o Gráfico 10 (peça 33, pág. 37).

Gráfico 10 - Taxa de analfabetismo para população com 15 anos ou mais, 2001-2012

Fonte: Microdados da Pnad (IBGE)

268. O relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base aponta que, em 2013, o esse índice chegou a 8,5% e, ao se analisar por gênero, a taxa de alfabetização do sexo feminino apresentou-se discretamente acima da do sexo masculino: as mulheres apresentavam uma taxa de analfabetismo com quinze anos ou mais de 8,2%, enquanto os homens, uma taxa de 8,8% (peça 32, págs. 163 e 167).

269. A meta 9 do PNE estabelece como um dos objetivos reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional até o ano de 2024. De acordo com os relatórios, a taxa referente ao analfabetismo

funcional apresentou redução durante a vigência do EPT, mas os índices apresentados nos dois documentos apresentam divergências.

270. O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 afirma que a taxa de analfabetismo funcional para população com quinze anos ou mais diminuiu de 27,3% (2001) para 18,3% (2012), o que representa uma queda de 33% no período (peça 33, pág. 16).

271. Já o relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base afirma que o percentual de analfabetismo funcional da população dessa mesma faixa etária, veio diminuindo gradativamente, saindo de um patamar de 38,4% em 2004 para 29,4% em 2013 (peça 32, pág. 170).

272. O Observatório do PNE traz dado semelhante àquele constante do segundo relatório, apontando que a taxa de analfabetismo funcional em 2015 era de 27% (<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/9-alfabetizacao-educacao-jovens-adultos/indicadores>). A diferença apresentada entre os dois relatórios pode ter como explicação a metodologia de aferição do índice.

273. O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 apresenta como fonte de informação para cálculo desse indicador as estatísticas produzidas pelo IBGE, que utiliza o número de pessoas maiores de quinze anos de idade e com menos de quatro anos de estudo (peça 33, pág. 16).

274. O relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base apresenta como fonte de informação a Pnad, também realizada pelo IBGE, mas o resultado se assemelha àquele apresentado no Observatório do PNE, que é o Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf), produzido pelo Instituto Paulo Montenegro.

275. Segundo o sítio eletrônico do Observatório, o Inaf, criado em 2001, pesquisa a “capacidade de leitura, escrita e cálculo da população brasileira adulta. O indicador mensura os níveis de alfabetismo funcional da população brasileira entre quinze e 64 anos de idade, englobando residentes em zonas urbanas e rurais de todas as regiões do Brasil, quer estejam estudando ou não”.

276. Para se chegar ao índice, é considerada a proporção de analfabetos na população, definidos como as pessoas que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases ainda que uma parcela destes consiga ler números familiares (números de telefone, preços etc.).

277. Conforme mencionado no Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, definição semelhante é adotada pela Unesco, ao apontar que funcionalmente alfabetizada é a pessoa que “pode participar de todas as atividades em que a alfabetização é necessária para o funcionamento efetivo de seu grupo e comunidade e também para lhe permitir continuar a utilizar a leitura, a escrita e o cálculo para seu próprio desenvolvimento e de sua comunidade” (peça 33, pág. 16).

5.5. Objetivo 5 do EPT: Paridade e Igualdade de Gênero

278. O Objetivo 5 do EPT tem a seguinte definição: “eliminar, até 2005, as disparidades de gênero na educação primária e secundária, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, na educação primária de boa qualidade”.

279. O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 destaca que, em termos de paridade e igualdade de gênero, a educação escolar aponta para uma participação semelhante de meninos e meninas na composição das matrículas, considerando a participação da população por gênero na respectiva faixa etária, especialmente nas séries iniciais, podendo-se observar alguma disparidade em faixas etárias mais avançadas (peça 33, págs. 41-42). Há preponderância do sexo feminino entre a população com níveis de escolaridade mais altos.

280. Os dados de 2011 apontam a paridade de gênero entre crianças, jovens e adultos no acesso à oferta de oportunidades educacionais, mostrando que, nas faixas etárias de zero a três anos, de quatro a cinco anos e de seis a catorze anos, a paridade de gênero (feminino/masculino) apresenta relação igual a um, confirmando o equilíbrio mencionado.

281. Quando se leva em consideração, além da idade, o critério de anos de estudo, a situação começa a se modificar. Ao se considerar pessoas de doze anos de idade com ao menos quatro anos de estudo (intervalo de tempo que representa os anos iniciais do ensino fundamental), a

paridade de gênero (feminino/masculino) apresenta relação de 1,1, demonstrando que, nessa situação, o percentual de mulheres é 10% maior que o de homens.

282. Já no caso de pessoas de dezesseis anos de idade com ao menos oito anos de estudo (ensino fundamental completo), a paridade de gênero (feminino/masculino) apresenta relação de 1,3, apontando que, nesse caso, o percentual de mulheres é 30% maior que o de homens.

283. Para pessoas de 24 anos de idade que frequentam o ensino superior, cursam mestrado ou doutorado ou apresentam quinze anos ou mais de estudo, os dados mostram um predomínio das mulheres, cujo número é 40% superior ao número de homens, demonstrando que entre a população com níveis de escolaridade mais elevados, no Brasil, há predomínio do sexo feminino.

284. No que tange às matrículas da educação profissional, no período de 2004 a 2012, a participação do sexo feminino vem aumentando desde 2008 e, em 2012, identificou-se 10% a mais de mulheres matriculadas do que homens.

5.6. Objetivo 6 do EPT: Qualidade da educação

285. Sobre a qualidade da educação, o Objetivo 6 do EPT tem como finalidade “melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida”.

286. A valorização dos professores é aspecto crucial para melhoria na qualidade da educação. Conforme destacado no Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, a valorização dos docentes e da educação articula-se também a oportunidades de qualificação profissional. Um exame dos dados sobre a formação dos professores da educação básica no Brasil mostra que esta tem melhorado nos últimos anos (peça 33, pág. 49).

287. O documento afirma que, com relação ao ensino fundamental, de 2000 a 2013, o percentual de docentes com nível superior aumentou no setor privado e no setor público, tendo se destacado, neste último, crescimento de mais de 34 pontos percentuais (de 45,9% para 80,1%), conforme demonstrado no Gráfico 11 (peça 33, pág. 49).

Gráfico 11 - Percentual de docentes com curso superior no ensino fundamental, redes pública e privada, 2000-2012

Fonte: Inep/DEED/CSI e IBGE

288. Já no ensino médio, também houve maior qualificação dos professores, ainda que com crescimento menor quando comparado ao ensino fundamental. No mesmo período, houve aumento no número de docentes com curso superior na ordem quase três pontos percentuais no setor privado e mais de cinco pontos percentuais no setor público, conforme destacado no Gráfico 12 (peça 33, pág. 49).

Gráfico 12 - Percentual de docentes com curso superior no ensino médio, redes pública e privada, 2000-2012

Fonte: Inep/DEED/CSI e IBGE

289. O relatório destaca, ainda, a possibilidade de acompanhar, a partir dos dados coletados no censo escolar, as taxas de rendimento que fornecem informações sobre a eficiência do sistema escolar, a saber: aprovação, reprovação e abandono.

290. Sobre o comportamento das taxas de aprovação no ensino fundamental e no ensino médio, entre os anos de 1999 e 2011, o primeiro apresentou crescimento expressivo (de 78,3% para 87,6%), enquanto o segundo apresentou aumento de apenas um ponto percentual (de 76,4% para 77,4%), conforme demonstrado no Gráfico 13 (peça 33, pág. 50).

Gráfico 13 - Taxas de aprovação no ensino fundamental e médio, 1999-2011

Fonte: Inep. Censo escolar

291. Quanto às taxas de reprovação no mesmo período, no ensino fundamental houve queda de 10,4% para 9,6% e no ensino médio aumento expressivo de 7,2% para 13,1%, como mostrado no Gráfico 14 (peça 33, pág. 50).

Gráfico 14 - Taxas de reprovação no ensino fundamental e médio, 1999-2011

Fonte: Inep. Censo escolar

292. No que se refere às taxas de abandono, houve redução, no mesmo período, nos dois segmentos educacionais. A taxa de abandono no ensino fundamental caiu de 11,3% para 2,8% e no ensino médio de 16,4% para 9,5%, conforme apontado no Gráfico 15 (peça 33, pág. 50).

Gráfico 15 - Taxas de abandono no ensino fundamental e médio, 1999-2011

Fonte: Inep. Censo escolar

293. Sobre as taxas de rendimento, o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 conclui pela necessidade de esforços governamentais no sentido de se melhorar esses indicadores de qualidade, conforme transcrito abaixo:

‘Os dados relativos às taxas de rendimento entre 1999 e 2011 mostram que o país obteve significativos avanços na redução da taxa de abandono no Ensino Fundamental e também alcançou resultados expressivos no Ensino Médio. No entanto, a taxa de reprovação no Ensino Fundamental decresceu muito pouco e houve crescimento na taxa de reprovação no Ensino Médio, situação que indica que o desafio de melhorar as taxas de aprovação ainda exige atenção e esforços por parte do poder público’ (peça 33, pág. 51).

294. O MEC realiza avaliações padronizadas que possibilitam acompanhar a evolução dos resultados de qualidade da educação. O sítio eletrônico do Inep resume os principais aspectos do Sistema de Avaliação da Educação Básica, nos seguintes termos:

‘O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica brasileira e contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e o monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Além disso, procura também oferecer dados e indicadores que possibilitem maior compreensão dos fatores que influenciam o desempenho dos alunos nas áreas e anos avaliados.’

295. O Saeb é composto por três avaliações externas em larga escala: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc (também denominada "Prova Brasil") e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

296. A Aneb abrange, de maneira amostral, alunos das redes públicas e privadas do país, em áreas urbanas e rurais, matriculados na 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental e no 3º ano do ensino médio, tendo como principal objetivo avaliar a qualidade, a equidade e a eficiência da educação brasileira. Apresenta os resultados do país como um todo, das regiões geográficas e das unidades da federação.

297. A Anresc (Prova Brasil) é uma avaliação censitária envolvendo os alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do ensino fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal, com o objetivo de avaliar a qualidade do ensino ministrado nas escolas públicas. Participam desta avaliação as escolas que possuem, no mínimo, vinte alunos matriculados nas séries/anos avaliados, sendo os resultados disponibilizados por escola e por ente federativo.

298. A ANA consiste em uma avaliação censitária envolvendo os alunos do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas, com o objetivo principal de avaliar os níveis de alfabetização e letramento em língua portuguesa, alfabetização matemática e condições de oferta do Ciclo de Alfabetização das redes públicas.

299. A Aneb e a Anresc/Prova Brasil são realizadas bianualmente, enquanto a ANA é de realização anual.

300. O Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 aponta que, em relação aos anos iniciais do ensino fundamental, os resultados da Prova Brasil mostraram melhoria nas médias de desempenho nas provas de língua portuguesa e matemática, entre 2001 e 2011, conforme demonstra o Gráfico 16 (peça 33, pág. 51).

Gráfico 16 - Saeb/Prova Brasil - médias de desempenho nos anos iniciais do ensino fundamental, 2001-2011

Fonte: Inep. Saeb e Ideb/Prova Brasil

301. Já no que se refere aos anos finais do ensino fundamental, o documento destaca que não foram apresentadas melhorias representativas nas duas disciplinas, no mesmo período, como mostrado no Gráfico 17 (peça 33, pág. 52):

Gráfico 17 - Saeb/Prova Brasil - médias de desempenho nos anos finais do ensino fundamental, 2001-2011

Fonte: Inep. Saeb e Ideb/Prova Brasil

302. Da mesma forma, quanto ao ensino médio, no mesmo período, os dados do relatório mostram tendência semelhante ao que tem ocorrido nas séries finais do ensino fundamental, inclusive com pequena queda na disciplina de matemática, conforme demonstra o Gráfico 18 (peça 33, pág. 52).

Gráfico 18 - Saeb/Prova Brasil - médias de desempenho do ensino médio, 2001-2011

Fonte: Inep. Saeb e Ideb/Prova Brasil

303. Ainda no que se refere à qualidade da educação, deve-se destacar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). O site eletrônico do Inep traz a seguinte definição para esse indicador:

‘O Ideb foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil.

A série histórica de resultados do Ideb se inicia em 2005, a partir de onde foram estabelecidas metas bienais de qualidade a serem atingidas não apenas pelo País, mas também por escolas, municípios e unidades da Federação. A lógica é a de que cada instância evolua de forma a contribuir, em conjunto, para que o Brasil atinja o patamar educacional da média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa progredir da média nacional 3,8, registrada em 2005 na primeira fase do ensino fundamental, para um Ideb igual a 6,0 em 2022, ano do bicentenário da Independência.’

304. Segundo o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, os dados relativos ao Ideb evidenciam uma tendência de melhoria nos resultados dos estudantes, como se pode verificar na comparação entre os resultados obtidos e as metas estabelecidas para os anos iniciais e finais do ensino fundamental e o ensino médio, demonstrada na Tabela 6.

Tabela 6 - Ideb 2005 a 2013 e metas para o Brasil em 2021, por etapa de ensino

	Anos iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental	Ensino Médio			
Meta para 2021	6	5,5	5,2			
Ano	Resultado obtido	Meta	Resultado obtido	Meta	Resultado obtido	Meta
2005	3,8	3,8	3,5	3,5	3,4	3,4
2007	4,2	3,9	3,8	3,5	3,5	3,4
2009	4,6	4,2	4	3,7	3,6	3,5

2011	5	4,6	4,1	3,9	3,7	3,7
2013	5,2	4,9	4,2	4,4	3,7	3,9

Fonte: Produção própria, a partir de informações constantes do Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 e do relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base

305. O mencionado relatório traz dados atualizados até o ano de 2011. Já o relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base, inclui dados referentes ao ano de 2013 (peça 32, pág. 115-138).

306. Apesar das melhorias apresentadas nos resultados do Ideb, o documento destaca que o quadro da educação brasileira é particularmente desafiador quando comparados os resultados de estudantes brasileiros com os de alunos de outros países, como, por exemplo, ao se fazer a análise dos resultados obtidos no Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa). O relatório apresenta a definição do exame, conforme transcrito a seguir:

‘Instrumento de comparação internacional, o PISA é uma avaliação de larga escala, cujos exames são realizados a cada três anos e abrangem três domínios do conhecimento - Leitura, Matemática e Ciências - havendo, a cada edição do programa, maior ênfase em cada uma dessas áreas. Em 2000, o foco foi em Leitura; em 2003, Matemática; e em 2006, Ciências. O PISA 2009 iniciou um novo ciclo do programa, com a ênfase novamente recaindo sobre o domínio em Leitura, e em 2012 foi dada ênfase à Matemática’ (peça 33, pág.54).

307. O documento destaca, ainda, que, apesar de o Brasil ter apresentado evolução nas notas do Pisa, no período de 2000 a 2012, os resultados ainda apresentam valores menores que as médias da OCDE, por exemplo. Segundo matéria jornalística do “Jornal O Globo”, (<http://infograficos.oglobo.globo.com/sociedade/educacao/os-resultados-do-pisa-2012.html>), ao comparar as notas de 65 países participantes do exame, o Brasil ficou em 58º lugar em matemática, 55º em leitura e 59º em ciências.

308. A partir dos dados apresentados, pode-se concluir que o sistema educacional brasileiro apresentou significativos avanços no período de vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU e do Programa Educação para Todos da Unesco (2001 a 2015). Contudo, ainda há desafios a serem enfrentados nos próximos anos, principalmente no que diz respeito à inclusão de crianças na creche, à universalização do ensino médio, à melhoria da qualidade da educação e à redução do analfabetismo entre jovens e adultos.

6. Análise dos Comentários dos Gestores

309. Nos termos do Manual de Auditoria Operacional, aprovado pela Portaria Segecex/TCU 4, de 26/2/2010, a versão preliminar do relatório de auditoria foi remetida ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira ao Instituto Nacional, por meio dos Ofícios SecexEducação/TCU 0540 e 0541/2016, com a finalidade de se obter os comentários dos gestores sobre as conclusões da fiscalização, de modo a conferir melhor compreensão das questões abordadas, das oportunidades de melhoria identificadas e das recomendações propostas.

310. Os gestores do Ministério da Educação não remeteram comentários, tendo apenas informado por ligação telefônica que não sentiram necessidade de fazê-lo. Os gestores do Inep encaminharam os comentários por meio do Ofício GAB/PRES/Inep 2831/2016, assinado pela Presidente da autarquia.

311. Os comentários foram dirigidos no sentido de que o trabalho poderia aprofundar as análises quanto a dois princípios relativos a boas práticas preconizadas na metodologia utilizada: adequação de recursos e confidencialidade estatística. A conclusão da equipe foi no sentido de que o encaminhamento das questões relativas ao primeiro princípio dependeria de ações internas do próprio Inep. Quanto ao segundo princípio, a solução passa pela aprovação de leis para tratar da matéria.

7. Conclusão

312. A presente auditoria avaliou a produção de indicadores educacionais no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), especialmente aqueles elaborados

pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED/Inep) e relacionados ao censo educacional da educação básica.

313. No que se refere à observação de condutas internacionais preconizadas, verificou-se que a DEED apresenta um bom grau de maturidade em relação às boas práticas preconizadas pelo Sistema Europeu de Estatísticas, estabelecidas a partir do Código de Boas Práticas da Eurostat. A título de exemplo, quantos aos itens relativos ao enquadramento institucional, o Inep apresentou valores elevados para os itens de independência funcional, compromisso com a qualidade, confidencialidade estatística, imparcialidade e objetividade. A unidade administrativa do Inep, por sua vez, apresenta elevado grau de adoção das práticas relativas a metodologia sólida e procedimentos estatísticos adequados, que compõem o bloco das práticas relativas ao processo de produção estatística. Por fim, quanto ao bloco de resultados estatísticos, a DEED/Inep apresentou conceito elevado quanto às práticas de precisão e confiabilidade.

314. Há, por outro lado, condutas que podem ser objeto de aprimoramento na produção de estatísticas educacionais. A título de exemplo, no bloco de enquadramento institucional foi observada a necessidade de melhorias quanto ao mandato para coleta de dados e a adequação de recursos. Com relação ao processo de produção estatística foi observada a indesejável carga excessiva sobre os respondentes e no que diz respeito aos resultados estatísticos foi observada média adesão aos padrões internacionais quanto aos princípios de oportunidade e pontualidade, acessibilidade e clareza, bem como à relevância.

315. Observou-se, ainda, que o Governo Federal possui instrumentos de coleta de dados para a produção de indicadores necessários ao acompanhamento do Plano Nacional de Educação e dos compromissos internacionais assumidos junto à ONU (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio) e à Unesco (Programa Educação Para Todos). Contudo, há possibilidade de aperfeiçoar a forma de divulgação dos principais indicadores monitorados, utilizando-se de plataforma e métodos de mais fácil compreensão pela sociedade em geral.

316. No que tange aos indicadores apurados no período de vigência dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU e do Programa Educação para Todos da Unesco (2001 a 2015), foram observados importantes avanços no sistema educacional brasileiro, principalmente quanto aos índices de cobertura de matrícula no ensino fundamental. Porém, ainda persistem desafios a serem enfrentados nos próximos anos no que diz respeito à inclusão de crianças na creche, à universalização da educação infantil e do ensino médio, à melhoria dos índices de qualidade da educação, em todas as suas etapas, bem como à redução do analfabetismo entre jovens e adultos.

317. Para aperfeiçoamento do processo de produção das estatísticas educacionais, estão sendo propostas recomendações ao MEC e ao Inep que vão desde a adoção de medidas visando à aprovação de uma lei que disponha sobre as normas gerais para a realização dos Censos da Educação Básica e do Ensino Superior, passando pela aprovação de um código de condutas do Inep e de uma política de divulgação e difusão das estatísticas educacionais, com melhorias na forma de divulgação dos resultados apurados, até a aprovação do planejamento estratégico institucional da autarquia federal responsável pelas estatísticas educacionais.

318. Por fim, pode-se concluir desse trabalho de auditoria que as estatísticas educacionais produzidas pelo Inep são de grande relevância para o sistema educacional brasileiro, com destaque, no presente caso, para os dados e as informações produzidos por meio dos censos escolares, tendo em vista que possibilitam o acompanhamento de diversos aspectos relativos à educação brasileira, além de possibilitar o monitoramento de alguns programas do Governo Federal nessa área, além de orientar decisões referentes à distribuição e alocação de recursos para o atendimento aos direitos educacionais.

8. Proposta de Encaminhamento

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

I. **determinar** ao Ministério da Educação e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, encaminhe ao TCU, no prazo de noventa dias, plano de ação para a implementação das recomendações propostas no item a seguir, contendo:

I.1. para cada recomendação cuja implementação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e a unidade responsável pelo desenvolvimento das ações;

I.2. para cada recomendação cuja implementação não seja considerada conveniente ou oportuna, justificativa da decisão;

II. **recomendar** ao Ministério da Educação que, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, finalize a elaboração da minuta do projeto de lei que dispõe sobre as normas gerais para a realização anual dos Censos da Educação Básica e Superior em âmbito nacional realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, que foi protocolada no Ministério como Processo 23036.002711/2014-11, e a encaminhe para a apreciação da Casa Civil da Presidência da República, a fim de ser apresentada ao Congresso Nacional (§ 74);

III. **recomendar** ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU:

III.1. aprove e implemente os princípios das estatísticas educacionais oficiais produzidas pela Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep, com o objetivo de elevar a qualidade das estatísticas produzidas pelo Instituto, fomentando a contínua aplicação dos melhores métodos e práticas de produção (§ 86);

III.2. implemente instrumentos de planejamento estratégico institucional, observando as boas práticas sobre o tema e dando-lhe ampla divulgação, em atenção Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, I, e art. 7º (§ 104);

III.3. disponibilize canal para registro e tratamento de manifestações de usuários da sociedade civil em geral sobre as pesquisas realizadas, tendo em vista que essa ferramenta pode ser importante instrumento de melhoria dos processos de coleta de dados e divulgação das estatísticas realizadas, ao levar em consideração as opiniões dos diversos destinatários das informações produzidas (§ 157);

III.4. elabore e publique política de difusão de estatísticas, especialmente em relação aos censos escolares da educação básica e da educação superior, contendo cronograma que especifique previamente a data de divulgação de produtos finais elaborados pelo Instituto (§ 176);

III.5. enquanto não publicada a política de difusão de estatísticas, faça contar da portaria anual que define o cronograma do censo da educação básica previsão de data de divulgação dos resultados finais da pesquisa (§ 177);

III.6. aprimore o InepData, no sentido de prover informações mais detalhadas sobre as redes de ensino, estabelecimentos escolares, alunos e docentes (§ 231);

IV. **recomendar** ao Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira que, com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, III, do Regimento Interno do TCU, desenvolvam estratégia conjunta no sentido de aprimorar e manter atualizada a plataforma de divulgação das metas do Plano Nacional de Educação denominada PNE em Movimento, apresentando os indicadores de forma agregada e com as desagregações que a representatividade dos instrumentos de coleta permitam (§ 224).

V. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida:

V.1. à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal;

V.2. ao Ministério da Educação;

V.3. ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira;

VI. **encerrar** o presente processo.”

É o relatório.

Voto:

Trata-se de auditoria de natureza operacional acerca da produção de indicadores educacionais em países da América Latina e do Caribe, uma das diversas iniciativas do Tribunal de Contas da

União voltadas à realização de auditorias coordenadas com países participantes da Organização Latino-americana e do Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (Olacefs).

A produção de estatísticas oficiais é atividade indispensável ao processo de gestão das políticas educacionais, e, por essa qualidade, o tema foi indicado pela Olacefs como prioritário para realização de trabalhos coordenados entre os países-membros.

Esta auditoria, que contou com a participação de onze países, teve por objetivos: (i) avaliar a adoção de boas práticas internacionais pelas unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais; (ii) analisar a capacidade de produção de estatísticas para monitoramento do sistema educacional em cada país; e (iii) examinar a entrega de dados e indicadores a organismos internacionais. Também foram avaliados os avanços dos países relativos à meta 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que trata de universalização da educação primária, e a aderência às metas do Marco de Dakar do Programa Educação para Todos (2015) da Unesco, cuja finalidade é oferecer a todas as crianças, jovens e adultos educação que satisfaça suas necessidades básicas de aprendizagem.

Os resultados das auditorias realizadas nos países participantes constaram de publicação lançada oficialmente na XXVI Assembleia-Geral da Olacefs, que ocorreu em outubro passado, em Punta Cana, na República Dominicana.

O presente processo trata da situação específica do Brasil, e os trabalhos de auditoria foram realizados pela Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto (SecexEducação), em ações que envolveram o Ministério da Educação e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep).

II

A equipe de fiscalização do TCU, após amplo debate, que contou com a participação de especialistas na área da educação, definiu três questões de auditoria, que passo a detalhar a seguir, acompanhadas dos resultados mais destacados.

Questão 1: As unidades administrativas responsáveis pelas estatísticas educacionais adotam boas práticas reconhecidas internacionalmente no processo de produção dessas estatísticas-

O exame da primeira questão desenvolveu-se a partir de questionário aplicado à Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED) do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). De forma geral, concluiu-se que a unidade apresenta bom grau de maturidade em relação às práticas reconhecidas internacionalmente como adequadas no processo de produção de estatísticas educacionais.

Nada obstante, fragilidade registrada nos resultados da auditoria diz respeito à sistemática de coleta de dados, que demanda maior consistência, integridade e estabilidade em todo o processo. Anualmente, o Inep divulga portarias com os cronogramas dos censos da educação básica e da superior, com prazos especificados para as diferentes etapas do trabalho estatístico, e os levantamentos ocorrem a partir de acordos de cooperação entre os entes federados, instituições de ensino e o Inep.

O “mandato para coleta de dados” foi o quesito que recebeu a avaliação menos satisfatória dos respondentes ao questionário aplicado pela SecexEducação.

Há, com efeito, de forma inerente, indesejada instabilidade em sistema que se fundamenta em atos normativos a serem editados todos os anos pelo titular da autarquia federal que cuida das estatísticas educacionais. Essa incerteza tem impacto potencial não só na forma de coleta dos dados, mas também na própria participação dos atores envolvidos.

Nesse cenário, em face da relevância das informações requeridas e com vistas a fortalecer os processos de levantamento e produção estatística, endosso a proposta da unidade instrutiva de recomendar ao Ministério da Educação que finalize a elaboração da minuta do projeto de lei que dispõe sobre normas gerais para realização anual dos censos da educação básica e superior em âmbito nacional, já em trâmite naquele órgão, e a encaminhe à apreciação da Casa Civil da Presidência da República, a fim de ser apresentada ao Congresso Nacional.

Outro aspecto que merece registro diz respeito à ausência de política de divulgação dos produtos estatísticos, o que dificulta o controle social e eventualmente pode afetar a elaboração e o desenvolvimento das ações públicas de educação. É oportuno, nesse aspecto, recomendar ao

Inep que elabore e publique política de difusão de estatísticas, especialmente em relação aos censos escolares da educação básica e da educação superior, com cronograma que especifique previamente a data de divulgação de produtos finais elaborados pelo Instituto.

Questão 2: A unidade administrativa responsável pelas estatísticas educacionais dispõe de dados e indicadores capazes de monitorar o alcance das metas estabelecidas nos seus planos e em compromissos internacionais assumidos perante a Organização das Nações Unidas (ONU) para a educação primária e secundária (ensino fundamental e médio), no que se refere ao Programa Educação Para Todos (EPT-2015) e aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)-

A segunda questão de auditoria teve por finalidade analisar produção e divulgação de informações estatísticas destinadas à avaliação do alcance das metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação (PNE) e nos compromissos internacionais assumidos perante a ONU e a Unesco, especialmente aqueles indicados na meta 2 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e no Programa Educação para Todos (EPT), no período 2001-2015. Como já registrado, o primeiro item diz respeito à universalização da educação primária, enquanto o último, à satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de crianças, jovens e adultos.

Por exigência da Lei 13.005/2014, que aprovou o PNE, a cada dois anos, ao longo do período de vigência do plano, o Inep deve publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas na lei. Alinhada a esse propósito, a Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) do Ministério da Educação desenvolveu plataforma denominada PNE em Movimento, que pode auxiliar na consolidação das informações e no monitoramento das metas.

No entanto, conforme apontado pela equipe de fiscalização, os indicadores registrados no referido sistema apresentam desatualização tal que dificulta o acompanhamento do cumprimento das metas do PNE. Dessa forma, é pertinente recomendar à Sase e ao Inep que desenvolvam estratégia conjunta para aprimorar e manter atualizada a plataforma de divulgação das metas do Plano Nacional de Educação denominada PNE em Movimento, apresentando os indicadores de forma agregada e também com os detalhamentos necessários à efetividade e tempestividade do monitoramento.

Questão 3: Quais são os resultados obtidos pelos países quanto aos objetivos do Programa Educação para Todos-

A última questão de auditoria teve por finalidade avaliar os resultados obtidos na educação brasileira quanto aos objetivos do Programa Educação para Todos (EPT), no período de 2001 a 2015. Os levantamentos tiveram como fonte o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, elaborado pelo Ministério da Educação, e o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 - Linha de Base, divulgado pelo Inep.

Conquanto seja 2015 o ano final do Marco de Dakar do Programa Educação Para Todos, vale ponderar que os instrumentos do MEC e do Inep apresentam dados majoritariamente de 2012 e 2013 e que ainda não foram publicados em nível suficiente os indicadores oficiais de 2015.

Nada obstante, embora a defasagem dos dados seja limitação que mereça registro, as informações obtidas pela equipe de fiscalização permitiram algumas constatações de grande relevância no cenário educacional do Brasil. Exemplifico a seguir algumas conclusões para cada um dos seis objetivos do Programa EPT:

Objetivo 1 do EPT: Atenção e Educação na Primeira Infância

A oferta de creches às crianças de zero a três anos ainda é substancialmente inferior à necessária à universalização da educação na primeira infância, e, conseqüentemente, há risco importante ao atingimento da meta 1 do PNE, que estabelece o atendimento de, no mínimo, 50% das crianças dessa faixa etária em 2024.

Apesar disso, a taxa de frequência à escola da população de 0 a 5 anos apresentou significativo crescimento, como expresso no gráfico abaixo, elaborado pelo Inep e extraído do relatório de auditoria:

Taxa de frequência à escola - população de 0 a 5 anos, 2001-2012

Fonte: relatório de auditoria (peça 41); elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnad

Objetivo 2 do EPT: Educação Primária Universal

O segundo objetivo do EPT visa a “assegurar que, até 2015, todas as crianças, particularmente as meninas, vivendo em circunstâncias difíceis e as pertencentes a minorias étnicas, tenham acesso à educação primária gratuita, obrigatória e de boa qualidade”.

Neste ponto, as informações produzidas pelo Inep demonstram que a taxa de frequência à escola da população de 6 a 14 anos, entre 2001 e 2012, subiu de 95,3% para 98,2%, como indicado no gráfico:

Taxa de frequência à escola - população de 6 a 14 anos, 2001-2012

Fonte: relatório de auditoria (peça 41); elaborado pelo Inep com dados do IBGE/Pnad

Objetivo 3 do EPT: Educação de jovens e adultos

O Programa Educação Para Todos estabelece como objetivo “assegurar que sejam atendidas as necessidades de aprendizado de todos os jovens e adultos por meio de acesso equitativo a programas apropriados de aprendizagem e de treinamento para a vida”.

A variação da taxa de frequência à escola da população entre 15 e 17 anos apresentou pequeno crescimento entre 2001 e 2012. O percentual inicial de 81,1% subiu para 84,2%, valor muito distante da meta de universalização estabelecida para 2016.

Também distantes da meta estão os parâmetros relativos ao percentual da população de 15 a 17 anos no ensino médio, que, apesar de ter crescido de 44,7% para 55,3%, ainda se encontra longe da meta de 85%, fixada para 2024.

Objetivo 4 do EPT: Alfabetização de Adultos

O quarto objetivo do EPT é “alcançar, até 2015, uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos, especialmente no que se refere às mulheres, bem como acesso equitativo à educação básica e ao longo da vida para todos os adultos”.

Até 2012, segundo dados do Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, a taxa de analfabetismo para população acima de 15 anos passou de 12,4% para 8,7%, o que representa uma redução da ordem de 30%. Em 2013, as informações constantes do relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base do Inep apontam nova redução, para 8,5%. Embora seja positivo o resultado alcançado, o índice de 2013 é ainda distante do objetivo de 50% estabelecido pelo EPT.

Objetivo 5 do EPT: Paridade e Igualdade de Gênero

A paridade e igualdade de gênero foi estabelecida como quinto objetivo do EPT, assim descrito: “eliminar, até 2005, as disparidades de gênero na educação primária e secundária, alcançando, em 2015, igualdade de gêneros na educação, visando principalmente a garantir que as meninas tenham acesso pleno e igualitário, bem como bom desempenho, na educação primária de boa qualidade”.

Nesse ponto, entre as diversas conclusões extraídas dos relatórios elaborados pelo MEC e pelo Inep, vale citar a participação equitativa de meninos e meninas na composição das matrículas nas séries iniciais e o crescimento da população feminina nos níveis mais elevados de escolaridade. A preponderância feminina é de 10% entre as pessoas de 12 anos com pelo menos quatro anos de estudo; de 30% quando se considera a idade de 16 anos e o tempo mínimo de estudo de oito anos; e de 40% entre os estudantes de curso superior e de pós-graduação *stricto sensu*.

Objetivo 6 do EPT: Qualidade da educação

O fomento à qualidade da educação é matéria do sexto objetivo do EPT, que visa a “melhorar todos os aspectos da qualidade da educação e assegurar a excelência de todos, de forma que resultados de aprendizagem reconhecidos e mensuráveis sejam alcançados por todos, especialmente em alfabetização linguística e matemática e na capacitação essencial para a vida”.

As análises do Inep e do MEC permitem, dentre outras, as seguintes constatações: (i) aumento do grau de escolaridade dos docentes nos ensinos fundamental e médio; (ii) discreta redução das taxas de reprovação no ensino fundamental; e (iii) significativa diminuição dos índices de abandono nos ensinos fundamental e médio. Neste último aspecto, vale reproduzir o gráfico abaixo, que demonstra a evolução das taxas de abandono escolar:

Taxas de abandono no ensino fundamental e médio, 1999-2011

Fonte: relatório de auditoria (peça 41); Inep. Censo escolar

Ao lado de parâmetros globais como os acima citados, no âmbito da análise da qualidade escolar, devem ser citadas as avaliações padronizadas conduzidas pelo MEC, que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb): a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar - Anresc (também denominada "Prova Brasil") e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Entre 2001 e 2011, a partir dos resultados da "Prova Brasil", foi possível observar importante melhoria no desempenho estudantil nas provas de Língua Portuguesa e Matemática para os anos iniciais do ensino fundamental. Em relação aos anos finais (8º e 9º) do ensino fundamental e ao ensino médio, no entanto, o mesmo não ocorreu, e, nesse último caso, é possível constatar perda de performance em ambas as disciplinas, sobretudo em matemática, como indicado pelo gráfico a seguir:

Saeb/Prova Brasil - médias de desempenho do ensino médio, 2001-2011

Fonte: relatório de auditoria (peça 41); Inep. Saeb e Ideb/Prova Brasil

A qualidade educacional é também examinada a partir do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Inep em 2007 para agregar, em um único conceito, taxas de aprovação e de desempenho dos estudantes nas avaliações padronizadas.

Segundo o Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015, até 2011, as metas fixadas foram alcançadas em todas as etapas de ensino. Em 2013, entretanto, os índices registrados para o ensino médio e para os anos finais do ensino fundamental não atingiram os parâmetros desejados, o que pode comprometer o alcance das metas fixadas para os próximos anos. Pela pertinência, reproduzo a seguir os índices dos últimos anos em cada segmento de ensino:

Ideb 2005 a 2013 e metas para o Brasil em 2021, por etapa de ensino

	Anos iniciais do Ensino Fundamental	Anos Finais do Ensino Fundamental	Ensino Médio			
Meta para 2021	6	5,5	5,2			
Ano	Resultado obtido	Meta	Resultado obtido	Meta	Resultado obtido	Meta
2005	3,8	3,8	3,5	3,5	3,4	3,4
2007	4,2	3,9	3,8	3,5	3,5	3,4
2009	4,6	4,2	4	3,7	3,6	3,5
2011	5	4,6	4,1	3,9	3,7	3,7
2013	5,2	4,9	4,2	4,4	3,7	3,9

Fonte: relatório de auditoria (peça 41); produção baseada em informações constantes do Relatório Educação para Todos no Brasil 2000-2015 e do relatório PNE 2014-2024 - Linha de Base

As informações trazidas por este trabalho sobre o Programa Educação para Todos têm por fim, essencialmente, apresentar o painel de alguns indicadores de grande relevância na área educacional, analisados pelas equipes desta auditoria, coordenada nos países participantes.

O exame da evolução e do atendimento aos objetivos da educação no Brasil é matéria do TC [011.350/2015-6](#), de minha relatoria, que cuida do acompanhamento do Plano Nacional de Educação, cujas metas, por óbvio, guardam estreita relação com os objetivos do Programa Educação para Todos. Naquele processo, com base em amplo diagnóstico realizado pela SecexEducação, serão propostas as providências a cargo do TCU que visam ao alcance dos objetivos da educação em âmbito nacional.

III

Ao passar à conclusão, reitero que as estatísticas educacionais produzidas pelo Inep são de grande relevância para o sistema educacional brasileiro, notadamente para condução das políticas públicas, alocação de recursos e para monitoramento dos programas da educação.

Ainda que este trabalho tenha constatado cenário favorável, há oportunidades de melhoria que não devem ser olvidadas pelos órgãos gestores, razão por que acolho integralmente as propostas de encaminhamento consignadas pela SecexEducação, que contemplam recomendações ao Ministério da Educação e ao Inep voltadas à melhoria do processo de produção e de divulgação de indicadores educacionais.

Embora as medidas propostas pela unidade técnica tenham caráter de recomendação e possuam ampla margem de discricionariedade na definição das ações específicas a serem executadas, pela relevância da matéria, é oportuno, como sugerido pela unidade técnica, determinar que o MEC e o Inep apresentem plano de ação para implementação daquelas providências e, caso decidam não realizar qualquer das ações, justifiquem essa decisão.

Por último, igualmente importante é dar ciência integral do relatório de auditoria às unidades jurisdicionadas envolvidas, à Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e à Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.

Ante o exposto, ao registrar meus elogios ao trabalho desenvolvido pela SecexEducação, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que submeto à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro, em 23 de novembro de 2016.

ANA ARRAES

Relatora

Data da sessão:

23/11/2016

Ata:

48/2016