

Institucionalização dos censos educacionais a partir da cooperação interfederativa: contexto histórico*

Carlos Eduardo Moreno Sampaio

Sandra Corrêa Mota

206

Resumo

Nos anos de 1930, numa perspectiva de modernização e reformas, com a criação da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação, no âmbito do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MES), inicia-se o desenvolvimento dos censos educacionais que evoluem até a consolidação da pesquisa por aluno, a partir de 2007, no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Os censos educacionais, por meio da cooperação interfederativa, institucionalizaram-se como pesquisa estatística, tornando-se indispensáveis para o diagnóstico do cenário da educação no Brasil, a exemplo da pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*, realizada em 2021, com o objetivo de identificar as ações adotadas pelas escolas para garantia do processo ensino-aprendizagem quando da suspensão das aulas presenciais. As estatísticas educacionais produzem diagnóstico e, sendo utilizadas por estudantes dos cursos na área de Educação e por gestores educacionais, podem resultar na sua apreensão como campo de estudo nessa área e fonte para formulação de políticas públicas.

Palavras-chave: censos educacionais; cooperação interfederativa; história da educação brasileira; Inep.

* Este artigo é resultado de pesquisas realizadas nos estudos de doutoramento e mestrado acadêmico dos autores.

Abstract

Institutionalization of educational censuses based on inter-federative cooperation: historical context

In the 1930s, in a perspective of modernization and reforms, the development of educational censuses began, with the creation of the Directorate of Information, Statistics and Dissemination, within the Ministry of Education and Public Health (MES, in Portuguese). Thus, censuses have evolved until a per-student research was put in place, as of 2007, at the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP). Educational censuses, through a cooperation between federations, were institutionalized as statistical research, becoming indispensable for the assessment of Brazil's education scenario. This reality is made evident by the research Educational Response to the Covid-19 Pandemic, carried out in 2021, to identify which actions schools adopted to guarantee the teaching-learning process would go on when face-to-face classes were suspended. Educational statistics lead to a diagnosis which, when used by students and managers in the area of Education, can lead to its development as a field of study in this area and as a source for the development of public policies.

Keywords: cooperation between federations; educational censuses; history of Brazilian education; INEP.

207

Resumen

Institucionalización de los censos educativos a partir de la cooperación interfederativa: contexto histórico

En la década de 1930, en una perspectiva de modernización y reformas, con la creación de la Dirección de Informaciones, Estadística y Difusión, en el ámbito del Ministerio de los Negocios de la Educación y Salud Pública (MES), de Brasil, se inició el desarrollo de los censos educativos que evolucionaron hasta la consolidación de la investigación por alumno, a partir de 2007, en el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP). Los censos educativos, por medio de la cooperación interfederativa, se institucionalizaron como investigación estadística, volviéndose indispensables para el diagnóstico del escenario educativo en Brasil, como la encuesta Respuesta Educativa a la Pandemia de la Covid-19, realizada en 2021, con el objetivo de identificar las acciones adoptadas por las escuelas para garantizar el proceso de enseñanza-aprendizaje cuando se suspenden las clases presenciales. Las estadísticas educativas producen un diagnóstico y, al ser utilizadas por estudiantes de carreras del área de educación y por gestores educativos, pueden resultar en su aprehensión como campo de estudio en esta área y fuente para la formulación de políticas públicas.

Palabras clave: censos educativos; cooperación interfederativa; historia de la educación brasileña; INEP.

Introdução

A chamada Revolução de 1930 marca o fim do domínio da velha política oligárquica e leva Getúlio Vargas a um governo provisório, que se abre ao incentivo à industrialização com o apoio da burguesia industrial e de setores médios e militares (Xavier, 2020). Um dos seus primeiros atos foi a criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MES), por meio do Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930, e, em sua estrutura administrativa foi incluída a Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação em 1931. De acordo com Senra (2008), numa junção de órgãos no contexto da nova ordem, foi criado, em 1936, o Instituto Nacional de Estatística que, em 1938, tem o nome modificado para Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Para orientar as políticas públicas em educação, em 1937, foi criado o Instituto Nacional de Pedagogia, que, no ano seguinte, passa a denominar-se Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (Inep), por meio do Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938. Seu primeiro diretor foi Manuel Bergström Lourenço Filho, servidor público e signatário, em 1932, do *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* (Azevedo, 1984).

Avanços para a institucionalização das estatísticas educacionais estão previstos na Constituição Federal de 1988, em seu art. 208, § 3º; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no art. 5º, § 1º (Brasil. Lei nº 9.394, 1996); e no Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, que versa sobre a realização dos censos educacionais.

A Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação

No cenário pós-Revolução de 1930, a visão e o desejo de um “país novo” fortaleceram a estatística, já que ela possibilitaria um diagnóstico do sistema educacional.

O primeiro diretor da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação foi Mário Augusto Teixeira de Freitas. A convite de Francisco Campos, ministro do recém-criado Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (MES), Teixeira de Freitas cria e passa a chefiar essa diretoria em 1931. Lanari (2016) o destaca como um estatístico de carreira. Ele, que era baiano, havia sido responsável pela organização dos serviços dessa área do saber na administração estadual de Minas Gerais, durante a década de 1920, e no governo federal a partir de 1930. Defensor de uma “cultura técnica”, uma vez que compreendia a “utilização da estatística como uma ciência capaz de sanear a sociedade brasileira, promovendo a modernização do país” (Lanari, 2016, p. 8), acumulara experiência na temática da educação e da saúde e, por essa razão, em dezembro de 1931, à frente da nova diretoria, propõe e coloca em prática o “Convênio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Território do Acre, para o aperfeiçoamento e uniformização das estatísticas educacionais” (Senra, 2008, p. 65).

Aprovado e ratificado, o convênio constituiu-se marco dos censos educacionais, que possibilitam a qualificação da ação pública no sentido de buscar evidências para identificar atrasos, desigualdades, boas práticas e oportunidades para o desenvolvimento da educação brasileira (Brasil. Decreto nº 20.826, 1931).

Assim, inaugura-se no Brasil, em âmbito setorial, a produção de informações educacionais em articulação com os entes federados, o que é relevante num país de grande extensão territorial que, historicamente, manteve elevado grau de descentralização em matéria de educação elementar, permanecendo essa etapa a cargo dos estados e municípios. A União ficou responsável pela educação superior, atuando no ensino secundário de forma complementar aos estados e à rede particular, exceto na cidade do Rio de Janeiro, onde a presença da União era mais forte por ser a capital do País.

As reformas propostas no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* tiveram espaço na Constituição Federal de 1934, a qual, com a instalação do Estado Novo em 1937, dá lugar a outra, “de inspiração fascista” (Dávila, 2006), e os avanços não se mantêm, instalando-se o regime autoritário que perdurou até 1945. Nesse contexto, o destaque é para o aprimoramento das estatísticas como instrumento para o alcance dos ideais desenvolvimentistas, com a industrialização e a educação como “projeto nacional” (Almeida, 2019). Na Tabela 1, Teixeira de Freitas destaca a escolarização no Brasil, em 1946, dos nascidos vivos em 1922.

Tabela 1 – Escolarização em 1946 dos nascidos vivos em 1922 – Brasil

Especificação	Efetivos		
	Absolutos	Por 1.000 do total	
Sobreviventes em 1946, aos 24 anos de idade, dos nascidos vivos em 1922	768.676	1.000	
A - Discriminação fundamental			
Não foram à escola primária	355.202	462	
Foram à escola primária	413.474	538	
B - Discriminação geral dos que foram à escola primária			
Não obtiveram nenhuma educação e permaneceram analfabetos	75.176	98	
Receberam educação (aprovação na 1ª série primária, no mínimo)	338.298	440	
C - Discriminação dos que receberam alguma educação			
Foram aprovados na 1ª série primária	Do ensino comum	324.458	422
	Do ensino supletivo	13.840	18
	Total	338.298	440
Foram aprovados na 2ª série primária	Do ensino comum	189.248	246
	Do ensino supletivo	8.073	11
	Total	197.321	257
Foram aprovados na 3ª série primária	Do ensino comum	127.907	166
	Do ensino supletivo	5.456	7
	Total	133.363	173
Concluíram curso do 2º grau ou médio	32.731	43	
Concluíram curso do 3º grau ou superior	7.319	10	

Fonte: Freitas (1946, p. 294-295).

Teixeira de Freitas interpreta as estatísticas, que evidenciam a trajetória educacional de uma geração:

Como se vê [...] de toda uma geração, apenas 133.363, ou 17,3% dos sobreviventes, se podem considerar educados (aprovados na 3ª série do ensino primário). Aliás, bem mal e precariamente educados. E deles, não mais que a quarta parte, a ninharia de 32.731 (4,3 % do total dos sobreviventes), receberam cultura de grau médio (em grande parte ainda, reconheça-se, cultura sub-média), a qual, por mal ministrada e pior ainda assimilada, bem pouca influência pode ter exercido na melhoria real dos valores humanos seus beneficiários. (Freitas, 1946, p. 295).

Tais estatísticas advêm do convênio de 1931, que resultaram na compilação, no âmbito do MES, das informações enviadas pelos entes federados, num contexto de cooperação interfederativa, e, como destaca o próprio Teixeira de Freitas (1946, p. 261), são fruto da “demorada remessa das contribuições dos Estados”.

O Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec)

Criada pela Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937, a Diretoria de Estatística teve sua denominação alterada pelo Decreto nº 38.661, de 26 de janeiro de 1956, para Serviço de Estatística da Educação e Cultura (Seec) que, em 1980, ao ser transferido para Brasília, ficou subordinado à Secretaria de Informática; a seguir, à Secretaria-Geral, em 1985, e, à Secretaria de Planejamento do Ministério da Educação (MEC), em 1987 (IBGE, 1995).

A obtenção dos dados educacionais pelo Seec ocorria mediante campanhas estatísticas, com a aplicação de inquéritos relacionados às diferentes etapas de ensino. Por exemplo, a coleta dos dados estatísticos educacionais de 1984, conforme está descrita no número 5/6 do periódico bimestral intitulado *sisTEMA Estatístico da Educação e Cultura*, refere-se aos 1º e 2º graus e, nesse mesmo ano, pretendia-se coletar a educação pré-escolar, a especial e a supletiva (*sisTEMA...*, 1984).

As estatísticas educacionais seguiam sendo produzidas no âmbito do MEC, elucidando o sistema educacional brasileiro e seus desafios, embora estivessem sendo executadas num nível hierárquico sem o devido prestígio no âmbito do MEC, em sua Subsecretaria de Assuntos Administrativos.

Diferentemente dos dias atuais, em que o Inep divulga os dados dos censos educacionais no mesmo ano de sua edição, nos anos 1980, o Seec levava até quatro anos para divulgação dos resultados.

O Inep como responsável pelos sistemas de estatísticas educacionais

A Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997, transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) em autarquia federal vinculada ao MEC. Em 2007, há mudanças na estrutura regimental do Inep, que passa a assumir as atribuições do Seec, advindas da Diretoria de Informações, Estatística e Divulgação de 1931:

Art. 1º O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, transformado em Autarquia Federal [...] 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 [...]. (Brasil. Decreto nº 6.317, 2007, Anexo I).

Além de outras finalidades, essas duas são alcançadas anualmente, de forma articulada por meio da cooperação interfederativa, agora realizada pela Diretoria de Estatísticas Educacionais (Deed), conforme o art. 10 da Estrutura Regimental do Inep:

Art. 10 À Diretoria de Estatísticas Educacionais 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. (Brasil. Decreto nº 6.317, 2007, Anexo I).

211

Também é dever do Inep apoiar técnica e financeiramente as equipes das secretarias estaduais de educação, por meio de convênios, como ocorre desde 1931, herança de Mário Augusto Teixeira de Freitas, embora, atualmente, a configuração dessa parceria tenha se transformado num convênio com o intuito de materializar o apoio financeiro e técnico da União aos estados e ao Distrito Federal. O marco dessa nova configuração é o Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, o qual dispôs sobre a organização da Administração Federal e estabeleceu diretriz para uma reforma administrativa à época. O decreto inaugura o repasse de recursos aos entes federados por parte da Administração Federal, desde que houvesse o interesse mútuo na atuação do Estado.

Art. 10 A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

§ 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais:

[...]

- b) da Administração Federal para a das unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas e mediante convênio;

[...]

§ 6º Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação dos recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios. (Brasil. Decreto-Lei nº 200, 1967).

Conforme as metas pactuadas com as secretarias estaduais de educação, o processo de coleta realiza-se dentro dos parâmetros estabelecidos e em atendimento ao cronograma do Censo Escolar, a fim de garantir que os dados educacionais sejam informados ao sistema de coleta de dados com exatidão e fidedignidade. No caso do Censo da Educação Superior, a parceria e o apoio técnico ocorrem com as instituições de educação superior (IES). Ao analisar a cooperação econômica entre entes federativos por meio da transferência voluntária de recursos financeiros, Hachem (2013, p. 102) evidencia o seguinte aspecto:

Em um Estado que adota a forma federativa, como é o caso brasileiro, para que haja o crescimento econômico acompanhado da elevação da qualidade de vida da população, faz-se necessária uma ação concertada entre os entes federativos. O alcance dos fins estabelecidos pela ordem constitucional requer a implementação de políticas públicas conjuntas, especialmente em matérias de competência comum. E um dos mecanismos jurídicos que possibilita essa atuação cooperativa entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios é o *convênio público*.

Esse interesse mútuo, estabelecido pela LDB e pela Constituição Federal de 1988, está em sintonia com o Decreto nº 6.425/2008, que regulamenta a obrigatoriedade de preenchimento dos censos educacionais por todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica e superior. Por força desse dispositivo, a Portaria MEC nº 316, de 4 de abril de 2007, é o instrumento normativo que trata das diretrizes básicas sobre o processo de coleta, que engloba as informações sobre estabelecimentos de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares em sala de aula, e a Portaria MEC nº 794, de 23 de agosto de 2013, normatiza o processo de execução do Censo da Educação Superior (Brasil. MEC, 2007, 2013). A ação colaborativa entre os entes federativos e a União, bem como a parceria com as organizações privadas que ofertam educação formal, é fundamental à execução e normatização dessa pesquisa estatística.

212

A coleta de dados por meio de sistemas eletrônicos de informação

A consolidação das estatísticas educacionais é realizada por meio dos sistemas eletrônicos Educacenso e Censup – operados via internet – e marca a transição da metodologia de coleta, que passou a ser realizada com dados individualizados de alunos, docentes, gestor escolar, estabelecimentos de ensino, turmas, cursos, entre outros.

Desde 2007, o Censo Escolar passou a ser feito com a coleta de todas as etapas e modalidades de ensino da educação básica e contém informações individualizadas de alunos, docentes e gestor escolar. O Educacenso permite a coleta, a migração e a atualização de dados das escolas em todo o território nacional e é composto por um banco de dados relacional, que armazena de forma sistemática todas essas informações. Ele representou uma inovação, pois se consolidou como banco de dados único, de base nacional, alimentado por dados e informações que vêm diretamente das escolas (Brasil, Inep, 2011).

Em 2009, inaugurou-se a coleta individualizada do Censo da Educação Superior, por meio do sistema Censup, abrangendo dados de alunos e docentes das IES públicas e privadas do País, bem como informações sobre infraestrutura das IES, cursos, vagas oferecidas, candidatos, matrículas, ingressantes e concluintes nas distintas formas de organização acadêmica e categoria administrativa.

O Censo Escolar passou a ser referência para a operacionalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) criado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Com a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, o seu nome foi alterado para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Uma importante inovação foi implementada pela Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020, que, de acordo com o Art. 2º, instituiu o caráter permanente do Novo Fundeb. Assim, a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, regulamentou o aumento progressivo da complementação da União para a composição do fundo, que passou de 10% para 23% até 2026 (o sexto ano de vigência da lei). Esse fato provocou a evolução do Censo Escolar, ratificando-o como a base de dados oficial para o cálculo das estimativas de distribuição desses recursos, imputando-lhe destaque e visibilidade.

Além disso, dados sobre movimento e rendimento, coletados logo após o encerramento do ano letivo, com o desempenho escolar obtido nas avaliações realizadas pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), integram o cálculo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), indicador que serve de referência para as metas do Plano Nacional de Educação (PNE), instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

O Censo da Educação Superior é a pesquisa acerca de cursos de graduação e sequenciais de formação específica, além de alunos e docentes. Os dados referentes à infraestrutura das IES, às vagas oferecidas, aos candidatos, às matrículas, aos ingressantes, aos concluintes e aos docentes têm o objetivo de:

- oferecer estatísticas confiáveis, que permitam conhecer e acompanhar o sistema brasileiro de educação superior;
- subsidiar o MEC com informações estatísticas para as atividades de acompanhamento e avaliação, programas de expansão e melhoria da qualidade desse nível de ensino;
- disponibilizar dados para o cálculo de indicadores que subsidiam a formulação, a implementação e a avaliação de políticas públicas; e
- contribuir com o trabalho de gestão das IES de âmbito público ou privado, de pesquisadores, especialistas e estudantes do Brasil e de outros países, bem como de organismos internacionais.

Pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*

Em 2020, com impactos devastadores em todos os setores da sociedade, surgiu a pandemia de Covid-19. Estudos, que reuniram evidências para mensurar os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais, demonstram que:

[...] escolas no mundo inteiro fecharam, prejudicando profissionais de educação, estudantes e famílias numa escala sem precedentes. No início de abril de 2020, cerca de 1,6 bilhão de crianças e jovens estavam sem aulas em mais de 180 países. Dezenas de milhões de crianças e adolescentes brasileiros sofrem com escolas fechadas e aulas interrompidas desde março de 2020. (Souza *et al.*, 2021, p. 4).

A suspensão das atividades presenciais nas escolas, em 2020, exigiu a adoção de estratégias e ferramentas por parte das redes de ensino com vistas ao desenvolvimento das atividades de ensino-aprendizagem em prol dos alunos.

Em 2021, para mensurar impactos do primeiro ano de pandemia na educação, durante o período de coleta dos censos educacionais, ocorreu a pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*, com o objetivo de levantar evidências que pudessem subsidiar os gestores educacionais na implementação de estratégias para minimizar os impactos, qualificando a ação pública (Brasil. Inep, 2021). O destaque é para as iniciativas locais de gestão educacional da crise pandêmica. A despeito da suspensão das atividades presenciais, 95,1% das escolas no Brasil adotaram estratégias não presenciais de ensino-aprendizagem.

Embora tenhamos as evidências estatísticas da adoção de estratégias não presenciais voltadas à manutenção do ensino e aprendizado dos alunos, a realização de aulas ao vivo pela internet com possibilidade de interação professor-aluno não ocorreu em 54,3% das escolas. Esse número comprova que o sistema educacional brasileiro, as famílias e a comunidade educacional em geral experimentaram entraves para implementação dessa estratégia de aulas síncronas.

Por outra via, o recolhimento das atividades pedagógicas realizadas pelos alunos predominou em 83,5% das escolas e o monitoramento da participação dos alunos está evidenciado em 93,6% das escolas brasileiras, além do elevado número relacionado à comunicação do professor com os alunos, seus pais ou responsáveis, chegando a 79,7% das escolas, o que indica, fortemente, a manutenção do vínculo do aluno com a escola.

Vale destacar também que o Censo Escolar de 2020 revelou resultados que indicaram aumento expressivo e repentino das taxas de aprovação, que deve ser interpretado com a devida cautela, tendo em vista a suspensão das aulas presenciais e a adoção de estratégias pedagógicas diferenciadas entre as escolas. A promoção automática visou, principalmente, evitar a perda do vínculo do aluno com a escola. Os Gráficos 1 e 2 mostram como o aumento das taxas de aprovação impactou as taxas de insucesso (reprovação e abandono) na educação básica no Brasil.

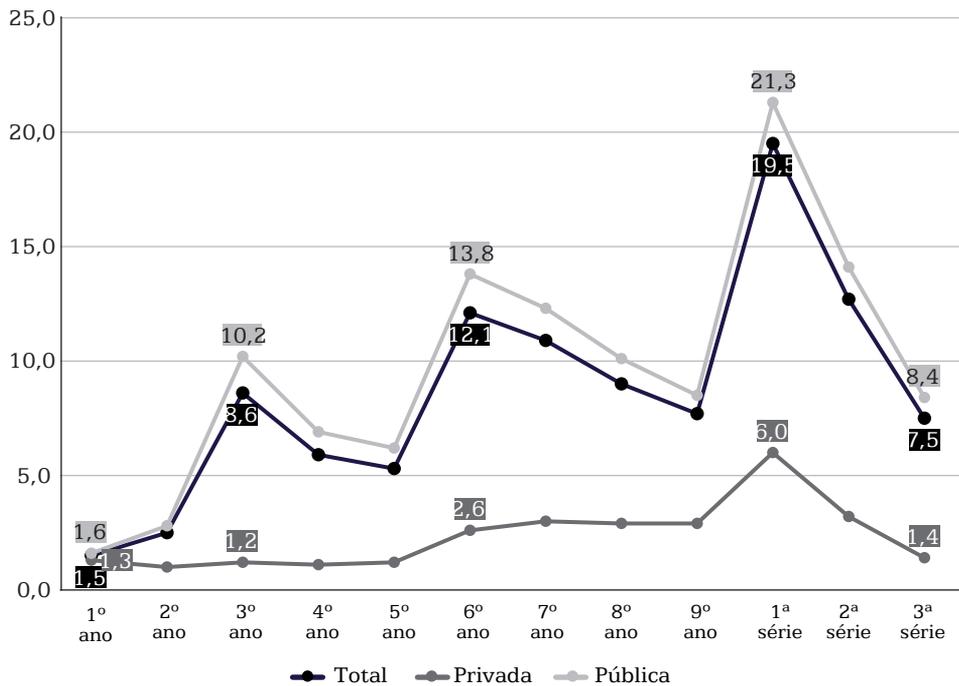


Gráfico 1 – Taxa de insucesso (Reprovação+Abandono) por série/ano nos ensinos fundamental e médio segundo a rede de ensino – Brasil – 2019

Fonte: Elaboração própria com base nas taxas de rendimento do Censo Escolar de 2019. (Brasil. Inep, 2019).

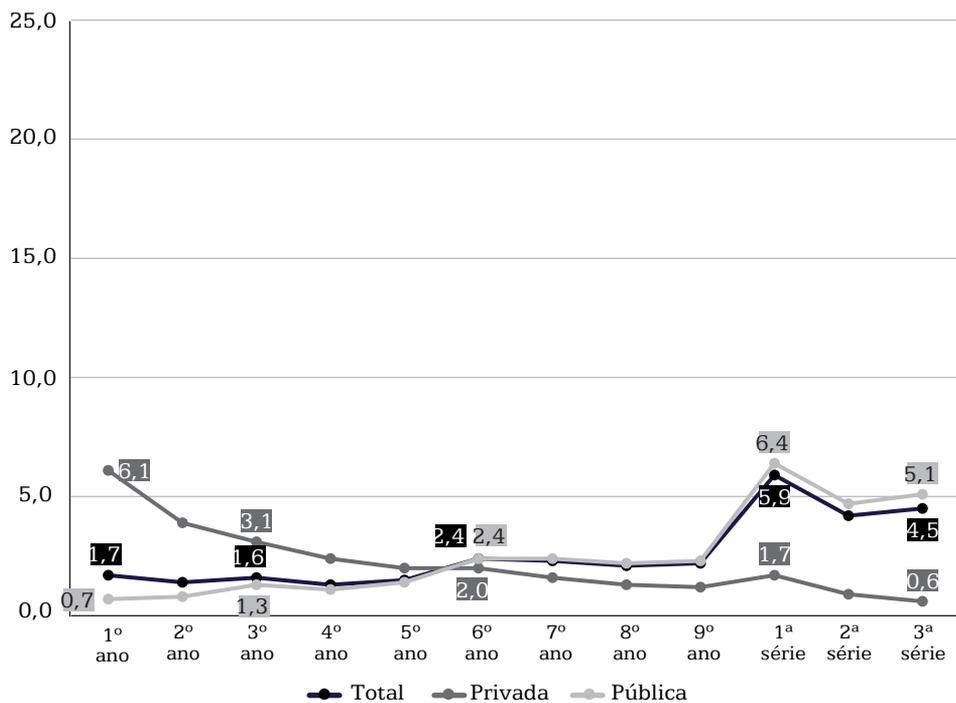


Gráfico 2 – Taxa de insucesso (Reprovação+Abandono) por série/ano nos ensinos fundamental e médio segundo a rede de ensino – Brasil – 2020

Fonte: Elaboração própria com base nas taxas de rendimento do Censo Escolar de 2020. (Brasil. Inep, 2020a).

A pesquisa *Resposta educacional à pandemia de Covid-19*, aplicada no Censo da Educação Superior (Brasil. Inep, 2021), revelou que, nesse nível de ensino, o tempo de suspensão de aulas presenciais, na média, foi de 221 dias (Gráfico 3).

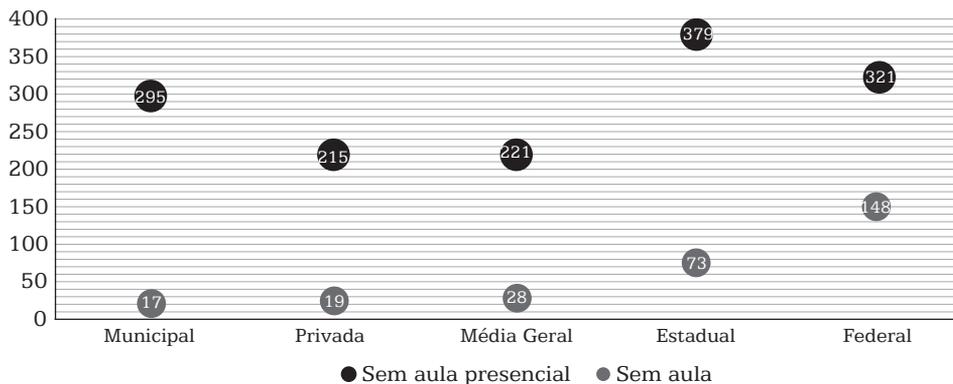


Gráfico 3 – Média do número de dias sem aulas nas instituições de educação superior que tiveram suspensão de aula presencial – Brasil – 2020

Fonte: Elaboração própria com base nos Microdados do Censo da Educação Superior de 2020 (Brasil. Inep, 2020b).

Em sintonia e apoio às redes de ensino, o Conselho Nacional de Educação (CNE) instituiu a Resolução CNE/CP nº 2, de 10 de dezembro de 2020, possibilitando a adoção do “*continuum* curricular”, que é o reordenamento curricular do que restou do ano letivo de 2020 e o do ano letivo seguinte, reprogramando-o, para cumprir, de modo contínuo, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento previstos no ano letivo anterior. Ou seja, o ano letivo de 2020, a partir dessa resolução, caracteriza-se por ser, excepcionalmente, o ano letivo de 2020 e 2021 (Brasil. CNE. CP, 2020). Portanto, essa ação se concretiza como a principal alternativa normativa, no contexto educacional, implementada pelo Brasil para enfrentamento à pandemia.

216

Princípios fundamentais e boas práticas das estatísticas produzidas pelo Inep

A produção de informações da educação básica e superior está cercada por um consistente processo de controle de qualidade, de acordo com a Portaria Inep nº 91, de 2 de fevereiro de 2017, que “torna públicos os princípios fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais oficiais produzidas pelo Inep” (Brasil. Inep, 2017, p. 14).

A Assembleia Geral das Nações Unidas endossou os “Princípios fundamentais das estatísticas oficiais”, contidos na Resolução nº 68/261, de 29 de janeiro de 2014, da qual o Brasil é signatário e que apresenta, aos Estados-membros, padrões para a produção e a divulgação das estatísticas oficiais (United Nations, 2014). A institucionalização desses princípios é um elemento indispensável no sistema de informação de uma sociedade democrática, pois colabora na organização de estatísticas que servem ao governo e à sociedade com dados sobre a situação econômica, demográfica, social e ambiental.

Assim, os órgãos oficiais de estatística produzem e divulgam, de forma imparcial, informações de utilidade prática, já que fundamentam análises e tomadas

de decisão em prol do desenvolvimento sustentável, da paz, da segurança e dos direitos fundamentais. Nesse escopo, as estatísticas educacionais são um bem público de grande valor para os Estados nacionais e as sociedades democráticas.

Adicionalmente, o controle de qualidade complementa-se com análises amostrais, regras e validações de dados, relatórios de monitoramento nos sistemas de coleta, revisão cíclica dos questionários e contratação de instituição externa para avaliação da sua qualidade – ações que atribuem consistência metodológica e institucional, evidenciando a qualidade intrínseca da pesquisa. Externamente, foi incorporada a essas ações, em parceria com órgãos de controle, a verificação *in loco* das informações coletadas.

Essa qualidade intrínseca pode ser explicada pela longevidade da produção de estatísticas educacionais iniciada no MEC e, hoje, no Inep, a qual segue sendo aprimorada em parceria, inclusive, com o IBGE e por meio da cooperação intergovernamental.

O desafio que está posto atualmente norteia o processo de execução dos censos de modo que sua coleta retrate de forma fidedigna a educação brasileira, conquanto que não fira os preceitos de confidencialidade e privacidade estatística, oriundos da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD – Brasil. Lei nº 13.709, 2018). É compromisso do Inep garantir, como seu dever institucional, o sigilo estatístico dos censos educacionais. Vale pontuar que a metodologia de produção das estatísticas educacionais não opera com a escolha do indivíduo em participar ou não da pesquisa, de forma que predomina a visão do bem-estar coletivo em detrimento de sua autonomia: a geração de evidências estatísticas com vistas a auxiliar a gestão do Estado no desenho, na implementação, no monitoramento e na avaliação de programas para a educação que, ao tornar-se um princípio constitucional, passa a ser direito de todos (Brasil. Constituição, 1988).

A garantia da preservação do sigilo estatístico, pelo órgão que coordena a pesquisa, é a contrapartida do Estado em resposta ao comportamento do informante e do indivíduo a que o dado se refere, que não fornece seu consentimento para disposição de seus dados pessoais. O Inep, por força do Decreto nº 6.425/2008 (censo anual da educação), da Lei de Acesso à Informação (LAI – Brasil. Lei nº 12.527, 2011) e, mais recentemente, da LGPD, sustenta-se nessas normas para fortalecer a credibilidade do indivíduo na pesquisa, garantindo, dessa forma, a confiança tanto da rede massiva de usuários e parceiros institucionais quanto da pessoa a que o dado se refere.

Nesse sentido, a Nota Técnica Inep/Deed nº 13/2020 ressalta que

[...] a pesquisa não se resume à transcrição de informações e nem se configura como um registro administrativo, esse de responsabilidade do poder público e das organizações formais de ensino que realizam diretamente o atendimento educacional, com base nas legislações nacional e dos governos locais. (Brasil. Inep, 2020c, p. 2).

Conclusão

Como se vê, estamos diante de um instrumento de política pública (os censos educacionais) de sucesso e gigantesca capilaridade, que consolida estatísticas educacionais da educação básica e superior não apenas como uma base de dados

estatísticos, mas como um bem público, já que envolve uma rede consistente e descentralizada de atores educacionais reunidos pelo bem e interesses comuns numa relação de pacto federativo. Portanto, defendemos a instituição de uma lei federal dos censos educacionais, que reúna seus princípios e sistemática, corroborando o pacto federativo na execução da pesquisa, e que garanta a inviolabilidade do sigilo estatístico em contrapartida à obrigatoriedade da prestação das informações.

Não obstante, dada a narrativa de uma parte da trajetória das estatísticas educacionais, poderíamos lançar também um olhar no que diz a literatura sobre monitoramento de políticas públicas, especificamente nos pressupostos teóricos que problematizam a noção de monitoramento e seu campo:

Originalmente, em suas raízes latinas, a palavra “monitor” remete àquele que aconselha ou admoesta. Aconselhamento pressupõe conhecimento ou experiência prévia do assunto ou tema sobre o qual se leciona a respeito. É no sentido de ter um saber prévio que tratamos conceitualmente a ação de monitoramento na esfera pública. (Boullosa; Rodrigues, 2014, p. 150).

Com esse fundamento, é imprescindível a divulgação para que seja ampliada a utilização dessas estatísticas pelos estudantes dos cursos na área de Educação e por gestores educacionais com vistas a sua apreensão como campo de estudo nessa área e como fonte indispensável para formulação de políticas públicas. O desafio para apropriação das estatísticas está posto, a despeito de semearmos essa perspectiva num cenário de limitações quanto à disposição e qualificação para seus usos.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, S. *Racismo estrutural*. São Paulo: Pólen, 2019. (Coleção Feminismos Plurais).

AZEVEDO, F. et al. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 65, n. 150, p. 407-425, maio/ago. 1984. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/70Anos/Manifesto_dos_Pioneiros_Educacao_Nova.pdf. Acesso em: 24 mar. 2022.

BOULLOSA, R. F.; RODRIGUES, R. W. Avaliação e monitoramento em gestão social: notas introdutórias. *RIGS: Revista Interdisciplinar de Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 3, p. 145-176, set./dez. 2014.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Decreto nº 19.402, de 14 de novembro de 1930. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 18 nov. 1930. Seção 1, p. 20883.

BRASIL. Decreto nº 20.826, de 20 de dezembro de 1931. Aprova e ratifica o convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 dez. 1931. Seção 1, p. 20.544. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/>

decreto-20826-20-dezembro-1931-515613-publicacaooriginal-1-pe.html. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Decreto nº 38.661, de 26 de janeiro de 1956. Aprova o Regimento do Serviço de Estatística da Educação e Cultura. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 6 fev. 1956. Seção 1, p. 2147.

BRASIL. Decreto nº 6.317, de 20 de dezembro de 2007. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 dez. 2007. Seção 1, p. 9.

BRASIL. Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 abr. 2008. Seção 1, p. 3.

BRASIL. Decreto nº 20.826, de 20 de dezembro de 1931. Aprova e ratifica o convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 23 dez. 1931. Seção 1, p. 20544.

BRASIL. Decreto-Lei nº 580, de 30 de julho de 1938. Dispõe sobre a organização do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, 30 jul. 1938. Seção 1, p. 15169.

BRASIL. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967. Seção 1, p. 4.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 ago. 2020. Seção 1, p. 5.

BRASIL. Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da educação e Saúde Pública. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro, DF, 15 jan. 1937. Seção 1, p. 1210.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 27833.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições

Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996. Seção 1, p. 28442.

BRASIL. Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep em autarquia federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 mar. 1997. Seção 1, p. 5197.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 [Lei do Fundeb]. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007; retificado em 22 jun. 2007.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação). Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 18 de novembro de 2011. Edição extra.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Seção 1, p. 1.

220

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet). *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 15 ago. 2018. Seção 1, p. 59.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 dez. 2020. Seção 1 – extra C, p. 1.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Conselho Pleno (CP). Resolução nº 2, de 10 de dezembro de 2020. Institui diretrizes nacionais orientadoras para a implementação dos dispositivos da Lei nº 14.040, de 18 de agosto de 2020, que estabelece normas educacionais excepcionais a serem adotadas pelos sistemas de ensino, instituições e redes escolares, públicas, privadas, comunitárias e confessionais, durante o estado de calamidade reconhecido pelo Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 dez. 2020. Seção 1, p. 52.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Sistema de coleta on-line do Censo Escolar da Educação Básica (Educacenso)*. Brasília, DF, mar. 2011. Iniciativa premiada no 15º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal de 2010. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/280>. Acesso em: 22 fev. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria nº 91, de 2 de fevereiro de 2017. Torna público os princípios

fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais oficiais produzidas pelo Inep. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 3 fev. 2017. Seção 1, p. 14.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Rendimento Escolar – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2019. Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2019. Brasília, DF, 2019.* Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Taxas de Rendimento Escolar – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2020. Taxas de Rendimento Escolar (Aprovação, Reprovação e Abandono), segundo a Localização e a Dependência Administrativa, nos Níveis de Ensino Fundamental e Médio – Brasil, Regiões Geográficas e Unidades da Federação – 2020. Brasília, DF, 2020a.* Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Microdados do Censo da Educação Superior de 2020. [online]. 2020b.* Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior/resultados>. Acesso em: 10 maio 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Diretoria de Estatísticas Educacionais (DEED). *Nota técnica nº 13/2020. Confidencialidade estatística e uso exclusivo dos dados pessoais para a finalidade em razão da qual foram coletados: o desenvolvimento de pesquisa estatística. Brasília, DF, 2020c.* Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/documentos/nota_tecnica_13_2020.pdf. Acesso em: 21 mar. 2022.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Sinopse Estatística do Questionário Resposta Educacional à Pandemia de Covid-19 no Brasil – Educação Básica. Brasília: Inep, 2021.* Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar>. Acesso em: 20 fev. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 316, de 4 de abril de 2007. Dispõe sobre o Censo Escolar da Educação Básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 abr. 2007. Seção 1, p. 15.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 794, de 23 de agosto de 2013. Dispõe sobre o Censo da Educação Superior. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 ago. 2013. Seção 1, p. 11.

DÁVILA, J. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil: 1917-1945.* Tradução de Claudia Sant’Ana Martins. São Paulo: Editora Unesp, 2006.

FREITAS, M. A. T. O ensino primário brasileiro no decênio 1932-1941. *Revista Brasileira de Estatística*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 26, p. 261-320, abr./jun. 1946.

HACHEM, D. W. Cooperação econômica entre entes federativos, transferências voluntárias de recursos financeiros e a natureza jurídica dos convênios públicos. *A&C: Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 13, n. 54, p. 101-120, out./dez. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Escolar da Educação Básica*. [Rio de Janeiro], 1995. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/apresentacao/portarias/200-comite-de-estatisticas-sociais/base-de-dados/1185-censo-escolar-educacao-basica.html>. Acesso em: 21 mar. 2022.

LANARI, R. A. O. *O projeto de reorganização nacional de Mário Augusto Teixeira de Freitas: estatísticas, território, Estado e nação (1908-53)*. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em História) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

SENRA, N. *História das estatísticas brasileiras: estatísticas organizadas c.1936-c.1972*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008. v. 3.

sisTEMA Estatístico da Educação e Cultura – SEEC. Brasília, DF, v. 2, n. 5/6, ago. 1984. Publicação bimestral, 20 p. sem numeração.

SOUZA, A. P. et al. *Síntese de evidências FGV EESP Clear: pandemia de covid-19: o que sabemos sobre os efeitos da interrupção das aulas sobre os resultados educacionais?* São Paulo, 2021. Disponível em: <http://fgvclear.org/site/wp-content/uploads/sintese-de-evidencias-clear-lemann-2.pdf>. Acesso em: 22 mar. 2022.

222

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. Fundamental principles of official statistics (A/RES/68/261 from 29 January 2014). 2014. Available in: <https://unstats.un.org/unsd/dnss/gp/fundprinciples.aspx>. Access in: 22 mar. 2022.

XAVIER, G. L. Estado burguês, planejamento econômico e industrialização no Brasil (1930-1980). *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, v. 14, n. 2, p. 338-374, 2020.

Carlos Eduardo Moreno Sampaio, mestre em Estatística e Métodos Quantitativos pela Universidade de Brasília (UnB), é doutorando em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e servidor de carreira do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atualmente exerce o cargo de diretor de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed).

Sandra Corrêa Mota, mestranda em Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), é pesquisadora-tecnologista em informações e avaliações educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Atualmente exerce o cargo de assessora técnica da Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep (Deed).

Recebido em 1º de fevereiro de 2022

Aprovado em 2 de março de 2022