



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP

Exercício 2022

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Educação

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira - INEP

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 832950

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de avaliação da consistência dos dados coletados pelo INEP para produção do Censo Escolar da Educação Básica, assim como de seus limites institucionais no contexto da Coordenação da Política Nacional de Educação pela União.

As quantidades de matrículas informadas pelos municípios, classificadas por etapas de ensino, foram comparadas entre si e com dados do Censo Populacional do IBGE, de forma a serem identificados padrões de atendimento das populações pelas redes de ensino. Os resultados discrepantes são indícios de erros de registro na base de dados.

Também foram realizadas análises nos normativos que impactam o Censo Escolar, a fim de compreender os efeitos de suas limitações legais sobre o desempenho das funções do INEP e do MEC no contexto da educação nacional.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A Coordenação da Política Nacional de Educação, atribuída à União pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, depende do conhecimento das redes de ensino para sua efetivação. O Censo Escolar da Educação Básica é uma das principais fontes de informação para a União promover suas políticas públicas, sendo base para os repasses federais aos entes subnacionais, que em 2021 alcançaram cerca de R\$ 30,5Bi (considerando a complementação federal para o Fundeb) e para os rateios do Fundeb e do Salário-Educação, que somaram, em 2021, R\$ 213,5 Bi.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A análise dos normativos relacionados ao Censo Escolar da Educação Básica apresentou duas questões que impactam seus resultados: sua regulamentação por decreto federal, que fragiliza a relação do INEP com Estados e Municípios na disponibilização dos dados das redes de ensino, e o sigilo estrito aplicado pelo INEP aos dados coletados, limitador da atuação do MEC e de outros órgãos federais no desempenho de suas funções.

Os testes de consistência da base de dados indicaram casos específicos de discrepâncias significativas nos registros do Censo Escolar, que não comprometem os resultados estatísticos produzidos pelo INEP. Contudo, como o Censo é utilizado para rateios de recursos, os desvios identificados distorcem as distribuições entre os entes subnacionais, sendo necessária maior precisão dos registros.

Recomendou-se ao INEP a promoção da regulamentação do Censo Escolar por meio de Lei e da identificação das causas dos erros de registros do Censo Escolar, com o intuito de oferecer suporte às redes de ensino.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CGCEB	Coordenação-Geral do Censo da Educação Básica
CGU	Controladoria-Geral da União
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
DEED	Diretoria de Estatísticas Educacionais
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FTP	File Transfer Protocol
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDB	Diretrizes e Bases da Educação
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados
MC	Medida Cautelar
MEC	Ministério da Educação
MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
SEALF	Secretaria de Alfabetização
SEB	Secretaria de Educação Básica
SEE	Secretaria Estadual de Educação
SEMESP	Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TC	Taxa de Correção
TC_B	Taxa de Correção Bonificada
TCP	Taxa de Correção Ponderada
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Taxa de Risco do Censo Escolar

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
RESULTADOS DOS EXAMES	8
1. O Censo Escolar na Coordenação da Política Nacional de Educação	8
1.1 Atribuições do MEC na Coordenação da Política Nacional de Educação necessitam de dados educacionais para sua realização e cumprimento	8
1.2 Deficiência normativa do Censo Escolar	9
1.3. Papel do Censo Escolar na Chamada Pública ou Busca Ativa de Crianças e Adolescentes	10
1.4. Necessidade de informações para coordenação da educação básica	12
1.5. Possibilidade de flexibilização de sigilo do Censo Escolar	13
2. Qualidade dos Dados coletados pelo INEP para o Censo Escolar	15
2.1. Atividades de Controle Interno sobre a coleta de dados para o Censo Escolar	15
2.2. Análise da Pesquisa de Controle de Qualidade de 2017	17
2.3. Participação da sociedade no controle da qualidade dos dados do Censo Escolar	18
2.4. A consistência dos dados do Censo Escolar em âmbito nacional não reflete a realidade observada nos municípios	20
2.5. Efeito da técnica de inserção dos dados no Educacenso sobre sua consistência	22
3. Cruzamentos de dados com o Censo Escolar	26
3.1. Proporção de matrículas totais pela população estimada	26
3.2. Proporção de matrículas EJA pelo total de matrículas	27
3.3. Proporção de matrículas “especiais” pelo total de matrículas	27
3.4. Proporção de matrículas profissionalizantes pelo total de matrículas	28
3.5. Variação da proporção de matrículas totais pela população estimada	28
3.6. Variação de matrículas em tempo integral e em tempo parcial	29
3.7. Proporção de matrículas com retrocesso no fluxo escolar	29

RECOMENDAÇÕES	30
CONCLUSÃO	31
ANEXOS	33
I – RESULTADOS DOS CRUZAMENTOS COM MATRÍCULAS DO CENSO ESCOLAR	33
II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA	50

INTRODUÇÃO

O Censo Escolar da Educação Básica decorre de previsão da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB estabelecida em seu art. 9º, inciso V, de que “A União incumbir-se-á de: coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”, cujo intuito é viabilizar a Coordenação da Política Nacional de Educação. A responsabilidade de “organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais” foi atribuída ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP pela Lei nº 9.448/1997, e o Decreto nº 6.425/2008 dispôs sobre o censo anual da educação.

A auditoria examinou os normativos que impactam a efetividade do Censo Escolar e a consistência dos registros de matrículas de suas bases de dados, tendo em vista a relevância de suas informações para o planejamento das políticas federais direcionados à educação básica e a criticidade de seus resultados para a distribuição de recursos da educação, que subsidiaram o rateio, em 2021, de cerca de R\$30,5Bi em transferências federais a entes subnacionais (considerando a complementação federal para o Fundeb) e de R\$213,5 Bi em recursos do Fundeb e do Salário-Educação.

Os objetivos da auditoria foram evidenciar os usos e limitações do Censo Escolar pelo MEC na Coordenação da Política Nacional de Educação e a consistência dos dados de matrículas disponibilizados pelo INEP. Para tanto, foram realizadas entrevistas com os gestores do MEC sobre os usos do Censo, análises de normativos e documentos administrativos disponibilizados pelo INEP e comparações das quantidades de matrículas informadas pelos entes subnacionais nas edições do Censo Escolar de 2015 a 2021, suas distribuições nas respectivas etapas de ensino e as populações estimadas pelo IBGE para cada localidade, de forma a serem identificados padrões de atendimento das redes de ensino e registros discrepantes.

O presente relatório está estruturado em três tópicos: “O Censo Escolar na Coordenação da Política Nacional de Educação”, no qual são apresentadas oportunidades de ajustes normativos para fortalecimento do Censo e para favorecimento da atuação do MEC; “Qualidade dos dados coletados pelo INEP para o Censo Escolar”, onde constam as ações de controle do INEP para mitigar erros de declarações ao Censo e as análises dos testes de auditoria realizados nas bases de dados; e “Cruzamentos de dados com o Censo Escolar”, com os detalhes dos cruzamentos realizados e os resultados dos testes.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. O Censo Escolar na Coordenação da Política Nacional de Educação

1.1 Atribuições do MEC na Coordenação da Política Nacional de Educação necessitam de dados educacionais para sua realização e cumprimento

Como preconizado no art. 211 da Constituição Federal, “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”, cabendo à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”, conforme definido no art. 8º, § 1º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996).

Os entes subnacionais são os principais responsáveis pela oferta de educação básica e contam com autonomia para organizar seus sistemas de ensino. A União participa da oferta de ensino básico como coordenadora dos sistemas de ensino e sua função é assegurar, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.

A coordenação da política nacional de educação acontece no Ministério da Educação por meio de atividades de articulação, de normatização, de suplementação e de redistribuição; as quais dependem fundamentalmente de informações de funcionamento das ofertas de ensino em todo o país e de seus consequentes resultados na aprendizagem dos estudantes. Para o desenvolvimento dessas atividades de coordenação, o MEC disponibiliza assistência técnica e financeira aos entes subnacionais, geralmente por meio de programas do governo federal.

Cabe ressaltar que, em razão da obrigatoriedade da educação básica dos 4 aos 17 anos de idade, estabelecida pela Constituição Federal, o poder público, na esfera de sua competência federativa, ficou incumbido de recensear anualmente as crianças e adolescentes e fazer-lhes chamada pública (Lei nº 9.394/96, artigo 5º, §1º, II). Embora a União não esteja explicitamente citada para a realização da busca ativa de crianças e adolescentes que se evadiram da escola ou que nunca a acessaram, entende-se que sua atribuição de coordenação da educação básica também a coloca como participante desse esforço de universalização.

A fim de garantir a disponibilidade das informações necessárias para a efetivação da coordenação da política nacional de educação pelo MEC, a LDB estabeleceu em seu art. 9º, inciso V, que “A União incumbir-se-á de: coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”. Trata-se da previsão normativa que autoriza e obriga a União a monitorar e avaliar o funcionamento das redes de ensino e seus resultados em aprendizagem, nos seus diversos aspectos e sem restrições de acesso à informação. Além de fornecer elementos para tomadas de decisão de melhor qualidade, essas informações, em transparência ativa, também orientam a atuação do controle social.

As informações de monitoramento e avaliação das redes de ensino devem possibilitar conhecer detalhadamente as diferentes realidades educacionais, identificando as peculiaridades de cada escola, e acompanhando as mudanças ao longo do tempo. Constrói-se, desse modo, uma visão sistêmica da educação em todo o território nacional.

Em termos mais práticos, tendo como exemplo o Censo Escolar, a quantidade de matrículas escolares captadas é o principal critério para o rateio de recursos de transferências constitucionais, como o Fundeb e o Salário-Educação, ou voluntárias, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Por meio dos dados pessoais dos alunos, coletados pelo INEP, seria possível ao MEC colaborar com os entes subnacionais na identificação de crianças e adolescentes não matriculados na educação básica, de forma a promover a efetivação do direito desse grupo. Portanto, as informações de monitoramento das redes de ensino também são úteis como meios de implementação de políticas, programas e ações definidos pelo MEC.

1.2 Deficiência normativa do Censo Escolar

O artigo 208 da Constituição Federal estabeleceu em seu § 3º que “compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, (...)”. Nesse mesmo sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação -LDB dispôs em seu artigo 5º que o poder público deverá “recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica”. A responsabilidade de “organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais” foi atribuída ao INEP, pela Lei nº 9.448/1997, e o Decreto nº 6.425/2008 dispôs sobre o censo anual da educação, estabelecendo que “os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...) pactuarão as formas de cooperação e a repartição de atribuições e responsabilidades” (art. 8º), e que as autoridades dos entes subnacionais, assim como os representantes dos estabelecimentos privados de ensino, são responsáveis “pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas ao censo escolar” (art. 2º).

A regulamentação do censo escolar por decreto, sem lei nacional que o suporte, compromete a legitimidade das obrigações atribuídas aos entes subnacionais e aos agentes privados de ensino, uma vez que esse instrumento normativo tem poder de vincular apenas os órgãos do poder executivo federal. Por essa mesma razão se observa, no referido decreto, a ausência de penalidades aos que descumprirem suas obrigações para com o Censo Escolar.

A proposição de regulamentação do censo por meio de lei, teve início no INEP em 2014 (processo 23036.002711/2014-1), para dispor sobre as normas gerais para a realização anual dos censos educacionais em âmbito nacional. No texto, foi prevista a atribuição ao INEP, de coordenar em âmbito nacional, a coleta de dados, o controle da qualidade e o estabelecimento dos cronogramas de atividades. Para os gestores dos sistemas estaduais e municipais foi prevista a manutenção da equipe responsável pela coordenação da pesquisa no âmbito do seu território, garantindo, além da informação da rede, o apoio às instituições de ensino para a realização do Censo Escolar. A referida proposição encontra-se atualmente no MEC para produção de análise técnica e envio ao Congresso Nacional.

Em termos de gestão da política pública, a regulamentação do Censo Escolar como lei nacional agrega em segurança jurídica e legitimidade aos agentes envolvidos, a fim de que desempenhem suas responsabilidades de coordenação ou de operacionalização com melhores chances de que todos cumpram os seus papéis, em conformidade com as definições normativas, de forma que sejam cumpridos os objetivos estabelecidos.

Contudo, a referida proposta normativa não prevê a responsabilização pela inserção dolosa de dados incorretos no Educacenso, a exemplo da Lei nº 10.836/2004, de criação do Programa Bolsa Família, a qual estabelece, em seu artigo 14, que o servidor público, sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, será responsabilizado quando, dolosamente inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. A inserção de dados falsos em sistema de informações é crime contra a administração pública, previsto no artigo 313-A do código penal. O item 2.4 deste documento apresenta resultados de fiscalizações que, em se comprovando dolo dos agentes públicos sobre os dados incorretos detectados, seria cabível abertura de processo criminal para responsabilização.

Ante o exposto, o INEP se posicionou no mesmo sentido da CGU. Ao revisitar a atualização da proposta de 2014, realizada em 2019, o Instituto avaliou necessário instar o MEC para que, no prosseguimento processual, seja oportunizada a inclusão na proposição da previsão de responsabilização pela inserção dolosa de dados incorretos ao Sistema Educacenso, sob a alegação de que a inserção de dados falsos em sistema de informações é crime contra a administração pública previsto no artigo 313-A do código penal.

1.3. Papel do Censo Escolar na Chamada Pública ou Busca Ativa de Crianças e Adolescentes

O Anuário Brasileiro da Educação Básica de 2019 mostra que há 1,5 milhão de crianças e adolescentes fora da escola (dados de 2016 e 2017), sendo a maior evasão verificada na faixa etária de 15 a 17 anos.

O Plano Nacional de Educação estabelece a busca ativa como estratégia de combate à evasão para suas metas 1, 2 e 3, de universalização das etapas do ensino básico, e das metas 8 e 9, de escolarização de públicos específicos. O Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE de 2018, em relação a esse tema, registrou as seguintes conclusões:

- Apesar de avanços na cobertura escolar do ensino fundamental, há um conjunto de cerca de 600 mil crianças de 6 a 14 anos que se encontram fora da escola e não concluíram essa etapa de ensino, embora a tenham frequentado em algum momento.
- Em 2017, a cobertura escolar da população de 15 a 17 anos de idade foi de 91,3%, ou seja, cerca de 900 mil adolescentes estão fora da escola e não concluíram a educação básica.
- Há diferenças significativas na frequência à escola dos adolescentes de 15 a 17 anos segundo sua cor/raça e renda familiar. Enquanto 93,2% dos adolescentes autodeclarados brancos frequentavam a escola em 2017, eram 90,2% os autodeclarados negros que o faziam. Entre

os 25% mais ricos, 94,9% frequentavam ou haviam concluído a educação básica até 2015 e, entre os 25% mais pobres, apenas 80,7%.

- Em 2017, a matrícula líquida ajustada no ensino médio de adolescentes de 15 a 17 anos foi de 70,1%, estando ainda distante da meta de 85%.

Conforme explicitado acima, as informações estatísticas produzidas pelo Censo Escolar permitem o acompanhamento das metas do PNE, inclusive das questões relativas à evasão escolar, a fim de que sejam realizados os ajustes necessários às redes de ensino para o atingimento dos melhores resultados ao fim do período planejado.

Acerca da possibilidade de a União oferecer suporte aos entes subnacionais na identificação de crianças e adolescentes fora da escola, através da utilização dos dados coletados pelo INEP, cuja base de dados é um subproduto do Censo Escolar, a Autarquia se manifestou como segue (Ofício nº 0551135/2020/DEED-INEP):

“(...) as informações de diferentes pesquisas e de diferentes sistemas de informação podem ser integradas, por exemplo, para viabilizar análises de base quantitativa da questão em tela (identificação de crianças e adolescentes para busca ativa), no âmbito do território de interesse, seja o nacional, de um estado, de um município e mesmo de territórios ainda menores, como distritos e até bairros. Observa-se, entretanto, que a possibilidade de integração apontada deve respeitar a finalidade da pesquisa: o levantamento de informações quantitativas para o conhecimento da realidade com a preservação da informação pessoal. Há restrições metodológicas e legais para o tratamento de dados pessoais em pesquisas, em especial de crianças e adolescentes (Lei nº 13.709/2018 – LGPD e Lei 12.527/2011 – LAI), que, se não preservadas, comprometem a confiança da sociedade na pesquisa e no Instituto, com impacto negativo sobre a integridade e a capacidade de o INEP cumprir adequadamente suas atribuições legais, além de passível tipificação de ilícito.”

Portanto, o INEP registra entendimento de que, por questões de sigilo de informações pessoais, não é possível utilizar os dados individualizados dos alunos que constam da base de dados que suporta o Censo Escolar. Nesse sentido, não seria permitido à União disponibilizar aos entes subnacionais listas de estudantes que abandonaram a escola, a fim de subsidiar os gestores locais no trabalho de identificação para busca ativa, ou listas de crianças que nunca frequentaram a escola, possíveis a partir de cruzamentos da base do Censo Escolar com registros de nascimento dos cartórios ou com o Cadastro Único para Programas Sociais, por exemplo.

A despeito de concordar com a CGU sobre a importância do uso dos registros de nascimento provenientes dos cartórios e seu interesse na utilização desses dados (ainda inviabilizada pela indisponibilidade de acesso à referida base), em função da capacidade de sinalização da existência de crianças e adolescentes em idade escolar fora da escola, o INEP se contrapõe à Controladoria nos demais argumentos. No caso da relação institucional com outros órgãos/políticas/programas, o Instituto aponta a realização de trabalhos em conjunto com os Ministérios da Cidadania, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e da Economia, sem deixar de zelar pelo sigilo dos dados individuais.

Já a identificação do público-alvo da busca ativa ou chamada pública, o Instituto informa que há oferta de consulta sistematizada aos gestores locais (Secretarias de Educação e escolas) sobre alunos matriculados em ano anterior e não informados na pesquisa em curso. Ainda que se reconheça a contribuição dessa ação, entende-se que ela não é suficiente para, por exemplo, identificar famílias em trânsito (mudança de domicílio) que ainda não tenham estabelecido e acessado determinados serviços públicos, como a educação. Assim, até que ela os acesse, as crianças e adolescentes em idade escolar permanecerão fora da escola, haja vista que o município/estado de origem reconhecerá sua saída, enquanto o município/estado de destino não conhecerá sua chegada. Dessa forma, caso a informação fosse nacionalizada, a amplitude da busca seria majorada, com maiores chances de sucesso e de retorno do público à escola.

Ante o exposto, conforme será explicitado em apontamento a seguir, o entendimento do INEP, de que os dados pessoais coletados para o Censo Escolar são estritamente sigilosos, não permitindo sequer seu compartilhamento com o Ministério da Educação, não se adequa à necessidade da União no desempenho da coordenação da política nacional de educação. Um entendimento menos estrito do referido sigilo favoreceria a atuação da gestão federal para a educação básica.

1.4. Necessidade de informações para coordenação da educação básica

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê no § 1º do art. 8º que cabe à União a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva. Neste contexto, importa avaliar o quanto o Censo Escolar atende às necessidades das secretarias finalísticas do Ministério da Educação, vez que compõe o conjunto de informações necessárias para as atividades de avaliação e planejamento, insumos indispensáveis ao desempenho da coordenação nacional da política educacional e à articulação entre os entes.

Assim, solicitou-se que a Secretaria de Educação Básica – SEB, a Secretaria de Alfabetização – Sealf e a Secretaria de Modalidades Especializadas de Educação – Semesp informassem quais usos fazem das informações fornecidas pelo Censo Escolar e se estas, nos moldes atuais, atendem satisfatoriamente às necessidades daquelas secretarias, especialmente para fins de avaliação e planejamento das suas políticas. Todas as unidades respondentes afirmaram fazer uso das informações disponibilizadas pelo Censo Escolar, tendo sido citadas as seguintes finalidades: diagnóstico situacional de creches, pré-escolas e escolas; diagnóstico de demandas prioritárias de formação de docentes; seleção de entes beneficiários para novas ações; validação de prestação de contas de programas; dimensionamento de público-alvo; estimativa orçamentária; dentre outras.

As respostas quanto ao modo de acesso também foram diversificadas, tendo as unidades afirmado que acessam as informações do Censo Escolar diretamente na página do INEP na internet; por meio de acesso FTP; correio eletrônico; solicitação de consultas específicas ao INEP, dentre outras formas. Tais respostas evidenciaram não haver entre MEC e INEP, pelo

menos no âmbito das citadas secretarias finalísticas, fluxo e formatos pré-estabelecidos, conforme as demandas destas, para acesso às informações provenientes do Censo Escolar.

Além das informações estatísticas produzidas pelo Censo Escolar, a Secretaria de Educação Básica (Coordenação-Geral de Ensino Fundamental) afirmou haver necessidade de que sejam disponibilizados dados identificados de escolas, alunos e professores para acompanhamento mais assertivo dos programas desenvolvidos. Nesse mesmo sentido, a Coordenação-Geral de Ensino Médio afirmou que, para fins de melhor execução de suas políticas, especialmente repasse de recursos, os dados do Censo Escolar precisariam ser identificados. A Coordenação-Geral de Tecnologias e Inovação da Educação Básica entende que, para implementar programas e definir critérios de adesão e participação, é necessário acessar dados de professores e alunos. A Secretaria de Alfabetização afirmou que a disponibilização de dados identificados dos alunos, professores e gestores escolares teria a finalidade de auxiliar no sistema de gestão dos programas, especialmente para conferir se o perfil cadastrado pertence a professor em sala de aula ou a gestor escolar em exercício na escola. Além disso, seria útil na identificação das necessidades de formações específicas para professores e gestores.

Além dos usos já aplicados pelo MEC às informações estatísticas do Censo da educação básica, resta evidente que os dados identificados de alunos e professores seriam úteis na condução de políticas e programas educacionais. O apontamento a seguir pondera o nível de sigilo imposto pelo INEP aos dados do Censo Escolar.

1.5. Possibilidade de flexibilização de sigilo do Censo Escolar

As considerações da SEB e da SEALF, duas das principais secretarias finalísticas dedicadas às políticas nacionais em educação básica e principais interessadas/usuárias das informações do censo, chamam atenção para a necessidade de o MEC ter disponíveis os dados de gestão escolar de todo o país, os quais já são coletados pelo INEP para produção das informações estatísticas do Censo Escolar.

A despeito da necessidade de o MEC dispor dos dados de gestão escolar de todos os sistemas de ensino, o acesso aos dados coletados pelo INEP não tem sido possível, em razão de sigilo típico às atividades de produção de estatísticas oficiais. Isso, inclusive, já foi pauta de decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), o qual decidiu, em favor do INEP, o mandado de segurança MS 36150 MC/DF, impetrado contra o Acórdão TCU nº 2609/2018, o qual determinava a entrega de dados individualizados do Censo Escolar para auditoria do Programa Bolsa Família.

Em defesa do seu posicionamento, o INEP produziu a Nota Técnica nº 13/2020/DEED¹, que lista diversos argumentos: questões de natureza ética e legal, de segurança da sociedade e das pessoas, passando às argumentações acerca da finalidade pública das pesquisas, da observância das características metodológicas de produção da informação estatística, da preservação da capacidade e missão organizacional, além dos protocolos internacionais e nacionais de pesquisa e procedimentos de segurança da informação e comunicações.

¹ https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/nota_tecnica_13_2020.pdf

A principal alegação do INEP no caso em comento foi de que a quebra de confiança com os declarantes coloca em risco a capacidade da Autarquia de pesquisar e monitorar políticas públicas, em conformidade com a Resolução da ONU nº 68/261. Segundo o documento, os dados individuais coletados pelos órgãos de estatística devem ser estritamente confidenciais e utilizados exclusivamente para fins estatísticos, haja vista o objetivo da preservação da confiança da sociedade no órgão responsável pela coleta dos dados, de forma que não seja comprometida a capacidade do Estado de produzir as informações estatísticas necessárias.

O que a CGU argumenta é que, uma vez que o INEP coleta a totalidade dos dados de que necessita a partir de registros administrativos das redes de ensino, informados por servidores dos entes federativos, não há que se falar em inviabilidade da produção de dados estatísticos pela quebra de confiança com o público. Nesse sentido, por não haver essa interação direta da população com o INEP, entende-se que não há quebra de confiança e ameaça à fidelidade e veracidade dos dados obtidos pela ferramenta de coleta do Censo Escolar, o Educacenso.

Outro argumento oferecido pela CGU é de que o acesso aos dados identificados não representaria quebra de sigilo, mas a transferência de responsabilidade pelo sigilo para as unidades do MEC, que devem observar o art. 6º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), o qual atribui aos órgãos e entidades do Poder Público o dever de proteção da informação sigilosa e pessoal. Há de se observar que esses dados pessoais, de professores e alunos, já são coletados, armazenados e acessados por servidores e funcionários de escolas e de secretarias de educação. Portanto, as secretarias do MEC seriam mais um elo na obrigação de sigilo das informações pessoais pela administração pública.

Por fim, esta Controladoria entende que a opção do legislador poderia ser outra no que tange à coleta de dados da educação básica, como no caso da Medida Provisória nº 895/2019 (sem validade). A MP em questão propôs a criação do Sistema Educacional Brasileiro – SEB e previa o compartilhamento de dados entre entidades para fins de formulação, implementação, execução, avaliação e monitoramento de políticas públicas, aplicando-se as disposições da Lei Geral de Proteção de Dados.

Especificamente, a proposta previa a criação de um cadastro contínuo, preenchido e atualizado por instituições de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e de educação superior, federais, estaduais e municipais, públicas e privadas, assim como instituições federais de educação profissional e tecnológica, para reunir dados do corpo docente e discente dos estabelecimentos de ensino, assim como matrícula, frequência e histórico escolar dos estudantes, com a finalidade de gerir políticas públicas. Caso fosse atribuída competência à gestão da base de dados ao MEC, resguardando-se a finalidade de produção de estatísticas educacionais pelo INEP, entende-se que os mandamentos legais estariam respeitados.

2. Qualidade dos Dados coletados pelo INEP para o Censo Escolar

2.1. Atividades de Controle Interno sobre a coleta de dados para o Censo Escolar

A fim de mitigar o risco de inconsistência dos dados coletados para produção do Censo Escolar, o INEP implementou as seguintes atividades de controle: a geração de Relatórios de Acompanhamento que apontam possíveis inconsistências nas informações declaradas no sistema Educacenso, o Fechamento do Censo Escolar, o Mapa da Coleta, o módulo Confirmação de Matrícula, a Verificação in loco, o Projeto para Avaliação dos Formulários e a Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar.

Ao longo do período de coleta de dados, são gerados Relatórios de Acompanhamento com situações identificadas a partir dos campos do Sistema Educacenso que apontem para a ocorrência de erros e de inconsistências nas declarações, de natureza qualitativa e quantitativa. Os relatórios são encaminhados às coordenações estaduais do Censo Escolar e aos municípios, para que alertem os declarantes sobre a necessidade de verificação da informação, para posterior correção ou justificativa, que deverão ser feitas por meio de plataforma interativa, até o término do período de coleta. As regras adotadas para verificar a consistência das declarações são aplicáveis aos formatos de entrada de dados on-line ou por migração, entretanto, há elementos de validação específicos para cada uma das modalidades. Atualmente, de acordo com o gestor, estão implementadas na plataforma on-line do Sistema Educacenso, 1.022 regras de campos e validações, já a migração de dados por importação prevê mais de 1.600 testes.

A funcionalidade “Fechamento do Censo Escolar” permite que, antes de ser emitido recibo de conclusão de preenchimento do Censo, sejam realizados cruzamentos das informações declaradas. O Fechamento do Censo Escolar visa identificar erros que não seriam identificáveis durante a fase de preenchimento das informações, pois são detectáveis somente a partir da combinação das variáveis coletadas nos diferentes tipos de formulários. A funcionalidade possui mais de 150 regras de validação e, ao final da operação, se for o caso, apresenta, ao usuário do sistema, mensagem que solicita ajuste nas informações declaradas.

O Mapa da Coleta é um sistema de acompanhamento quantitativo das declarações feitas ao Censo Escolar e disponibiliza informações tais como número de escolas e matrículas por estado, município e dependência administrativa, assim como escolas que não iniciaram o preenchimento do Censo e das escolas que já haviam realizado o fechamento e reabriram para correções. O acesso ao mapa da coleta é livre e está disponível no portal do INEP.

A Confirmação de Matrícula é uma funcionalidade implementada no Sistema Educacenso que identifica alunos com mais de um vínculo de escolarização. Após a geração de relatório, os responsáveis pelo preenchimento devem conferir e confirmar as matrículas em duplicidade, caso contrário, estas são desconsideradas. De acordo com o INEP, foram desconsideradas 188.770 matrículas a partir da realização deste procedimento em 2019.

A Verificação in loco é uma visita técnica realizada por servidores do INEP nas escolas que pertencem às redes federal e municipais, e pelas coordenações estaduais do Censo Escolar nas redes estaduais. O procedimento tem o objetivo de identificar, presencialmente, inconsistências nas declarações do Censo Escolar do ano corrente, além de orientar municípios e escolas sobre o preenchimento das informações escolares no Sistema Educacenso. De acordo com a citada portaria, o INEP deve constituir um banco de docentes para realização da verificação in loco, que será composto por servidores e/ou colaboradores eventuais em exercício na docência ou pesquisa no ensino básico ou superior, público ou privado. O banco de docentes ainda não foi devidamente implementado, o que compromete a capacidade de realização de visitas aos municípios, dada a reduzida capacidade operacional, conforme declarado pelo gestor. Entre 2015 a 2019, 2.885 municípios foram inseridos no mapa de risco, dos quais apenas 127 foram visitados.

A seleção dos municípios a serem visitados é feita por meio da utilização de um mapa de riscos, que os escalona de acordo com uma taxa de risco de apresentarem inconsistências nos dados. A taxa de risco em 2019 foi calculada com base nos seguintes indicadores: I - Coeficiente de variação do número de matrículas no período de 2015 a 2018; II - Percentual de inconsistências na trajetória escolar dos alunos - Taxa de Falhas de Fluxo 2009 a 2018; III - Diferença entre o número de matrículas observadas no ano anterior e o esperado para o ano corrente. Além desses critérios, são consideradas, para fins de cálculo da taxa de risco, as denúncias de irregularidades no Censo Escolar da Educação Básica desde 2007.

Após a realização das verificações in loco, exercício 2019, o INEP compilou os resultados e detalhou a metodologia do cálculo do indicador de desempenho da Verificação in loco, por meio da Nota Técnica nº 5/2020/CGCEB/DEED. A Taxa de Correção Ponderada – TCP é um indicador calculado com base nas taxas de inconsistência verificadas e que considera a materialidade de indicadores mais relevantes. Assim, dos 25 municípios que receberam a visita, 16 tiveram TCP satisfatória e 9 tiveram TCP insatisfatória, condição que os levou a permanecerem ativos no Mapa de Risco.

Desde 2016 a Coordenação-Geral do Censo da Educação Básica iniciou o Projeto para Avaliação dos Formulários de Coleta, tendo realizado articulação com o MEC, com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e com outras instituições interessadas, de modo a subsidiar a tomada de decisão quanto às propostas de reformulação do questionário, mantendo a comparabilidade longitudinal das estatísticas produzidas. O projeto prevê ciclos de revisão a cada cinco anos, sendo que nos quatro primeiros serão propostas as revisões e a construção dos formulários e, no quinto ano, a implementação experimental de novos campos, cuja avaliação inicia um novo ciclo de revisão.

O INEP também realiza de forma periódica, a cada dois anos, a Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar, por meio da contratação de empresa, de modo que pesquisadores visitam uma amostra probabilística de escolas a fim de comparar os dados informados no Censo Escolar com os registros administrativos e acadêmicos da escola. A última edição da pesquisa foi realizada em 2017 com divulgação dos resultados em 2018.

As atividades de controle devem ser, preferencialmente, estabelecidas em normas e procedimentos, de modo a dar estabilidade aos processos e a deixar claros os prazos, divisão

de competências e responsabilidades. Nesse sentido, a Portaria nº 91, de 02 de fevereiro de 2017, tornou públicos 16 princípios fundamentais e boas práticas que orientam a produção e divulgação das estatísticas educacionais produzidas pelo INEP; a Portaria nº 235, de 04 de agosto de 2011, estabeleceu parâmetros para a validação e a publicação das informações declaradas ao Censo Escolar, por meio da confirmação de matrículas; e a Portaria nº 503, de 11 de junho 2018, estabeleceu os procedimentos para a Verificação in loco do Censo Escolar da Educação Básica. O plano de revisão dos formulários do Censo a cada 5 anos está previsto na Nota Técnica nº 12/2018 CGCEB.

Há indícios, contudo, conforme será explicitado em ponto específico deste relatório, de que as atividades de controle implantadas para mitigar inconsistências na coleta de dados para o Censo Escolar da Educação Básica não estejam sendo suficientes para evitar algumas distorções significativas no âmbito dos municípios.

2.2. Análise da Pesquisa de Controle de Qualidade de 2017

A Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar de 2017 teve como principal objetivo a avaliação da fidedignidade das declarações de número de matrículas e de formação dos docentes. Apesar de ter aumentado sua abrangência em relação à Pesquisa de Controle de Qualidade de 2011, incluindo novas etapas e redes de ensino, o escopo do trabalho ainda é relativamente limitado, não abordando a qualidade de outros dados fornecidos pelo Censo Escolar.

O objetivo da pesquisa foi basicamente estimar o erro a partir da comparação entre os dados declarados ao Censo Escolar (matrículas e formação dos docentes) e os registros administrativos e acadêmicos consultados presencialmente nas escolas, e foi realizada a partir de uma amostra probabilística que previu a estratificação por etapa (pré-escola, ensino fundamental e ensino médio) e rede de ensino (pública e privada), totalizando 357 escolas selecionadas. Duas delas foram selecionadas em dois estratos de cada etapa de ensino, totalizando, assim, 359 unidades avaliadas.

Como resultado, a Pesquisa registrou que, em algumas escolas, o registro de frequência dos alunos não estava disponível para a consulta, de maneira que não foi possível realizar a verificação de frequência. Esse fato aconteceu com 2,1% dos alunos estimados. A estimativa de alunos com frequência comprovada nos documentos oficiais da escola é 2,1% menor do que o número de matrículas registradas no Censo Escolar de 2017.

Em relação às divergências de informação do Censo quanto à formação dos docentes, observou-se que a maior categoria foi “Escolaridade discordante devido a curso superior não informado”, com 8,6%, ou seja, o professor possuía documentação de curso superior na escola, mas o mesmo foi declarado ao Censo Escolar com escolaridade de ensino médio ou inferior. A segunda categoria mais frequente (6,6%) foi “Cursos superiores concluídos discordantes”, na qual o curso superior verificado nos documentos da escola era diferente do declarado ao Censo Escolar. Verificou-se ainda um maior índice de “Concordância total” na rede pública (81,0%) quando comparada à rede privada (76,3%). Cabe ressaltar que, em 8,7%

dos casos, a discordância da escolaridade foi decorrente da falta de atualização dos dados dos docentes no Censo Escolar.

2.3. Participação da sociedade no controle da qualidade dos dados do Censo Escolar

A Lei nº 11.494/2007 (replicada pela Lei nº 14.113/2020, art. 33, §2º, II) determinava em seu art. 24, §9º, que: “Aos conselhos incumbe, ainda, supervisionar o censo escolar anual e a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação, com o objetivo de concorrer para o regular e tempestivo tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização dos Fundos.”

Os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS) foram criados como espaço democrático para tomadas de decisões, visando a melhoria na qualidade de ensino nas escolas públicas, levando em consideração os trabalhadores e seus filhos, suas necessidades e expectativas. Os Conselhos têm um papel importante na fiscalização e no controle social dos recursos públicos destinados à educação pública, como agentes fiscalizadores em parceria com a sociedade, visando exigir medidas que garantam a transparência dos gastos públicos e o controle do uso das verbas públicas, aplicadas na educação.

Questionário eletrônico foi produzido e encaminhado aos CACS por esta equipe de auditoria, a fim de gerar percepção sobre a participação do controle social na coleta de dados do Censo Escolar. Foram obtidas 379 respostas dos 5.523 contatos disponibilizados pelo FNDE, das quais destacamos as seguintes informações:

- 50 conselhos indicaram **não ter supervisionado** a disponibilização de informações para o Censo Escolar da Educação Básica no exercício 2019;
 - 31 justificaram que os conselheiros não tinham conhecimento desta atribuição;
 - 43 não tiveram acesso a relatórios e informações do Censo de seu estado ou município;
 - 18 não tiveram necessidade das informações;
 - 8 entendiam necessárias as informações, mas não as receberam;
 - 50 não receberam informações (ou capacitações) suficientes sobre suas atribuições para acompanhamento e avaliação do Censo;
- 49 conselhos indicaram **ter supervisionado parcialmente** a disponibilização de informações para o Censo Escolar da Educação Básica no exercício 2019;
 - 21 justificaram que os conselheiros não tinham conhecimento desta atribuição;
 - 23 não tiveram acesso a relatórios e informações do Censo de seu estado ou município;

- 11 não tiveram necessidade das informações;
- 4 entendiam necessárias as informações, mas não as receberam;
- 44 não receberam informações (ou capacitações) suficientes sobre suas atribuições para acompanhamento e avaliação do Censo;
- 280 conselhos indicaram **ter supervisionado** a disponibilização de informações para o Censo Escolar da Educação Básica no exercício 2019;
 - 172 descreveram atividades desenvolvidas² pelo conselho que são explicitamente vinculadas às rotinas do censo;
 - 90 descreveram de forma vaga³ atividades desenvolvidas pelo conselho, as quais não refletem explicitamente as rotinas do censo;
 - 18 descreveram atividades desenvolvidas pelo conselho que se relacionam apenas ao acompanhamento de aplicações de recursos⁴, sem refletir as rotinas do censo;

A efetividade na atuação dos conselhos está associada diretamente à qualidade das informações disponibilizadas pela administração pública em transparência ativa. Nesse sentido, para que a supervisão do Censo Escolar pelos CACS seja um controle efetivo da qualidade dos dados, é necessário sempre aprimorar a oferta de informações, em linguagem cidadã, de fácil acesso e com referências (padrões) que deem sentido aos grandes números das redes de ensino, a exemplo de painel de informações com comparativos entre entes federativos com sinais de alerta que podem ser acompanhados pelos conselhos.

Frente às constatações da CGU, o INEP destaca as dificuldades de coleta de informações confiáveis para compor percepção de determinada ação e orientação de processos decisórios. Além disso, detalha estratégias de apoio ao controle social, em especial aquelas relativas ao Fundeb decorrentes de informações do Censo, materializadas na oferta do Curso “Formação pela Escola” (em atualização e aprimoramento), de cartilha pública, direcionada aos CACS,

² A título de exemplo, foram consideradas atividades explicitamente vinculadas às atividades dos Censo Escolar:

- “Foram realizadas de forma consultiva o acompanhamento junto a secretaria municipal de educação as matrículas de todas as escolas e cmeis, suas quantidades, informações referentes aos alunos, estrutura e quantidade de professores.”
- “Acompanhar o preenchimento do censo escolar na plataforma”
- “O Conselho do FUNDEB analisou os dados inseridos no Sistema SERE, na primeira Etapa do EDUCACENSO, referente a última quarta-feira do mês de maio do ano de 2019.”

³ A título de exemplo, foram consideradas atividades descritas de forma vaga pelos presidentes dos CACS:

- “Foram realizadas reuniões na Secretaria de educação”
- “Estudo das políticas do Censo e suas aplicabilidades.”
- “A Secretaria Municipal de Educação disponibiliza todas as informações solicitadas pelo Conselho.”

⁴ A título de exemplo, foram consideradas atividades de acompanhamento de aplicações de recursos:

- “Análise dos documentos comprobatórios das receitas e despesas realizadas com recursos do Fundeb”
- “Reuniões mensais, para acompanhamento dos recursos utilizados nas escolas e infraestrutura das mesmas”
- “Acompanhamento das ações através do Portal de transparência.”

com orientações específicas sobre o Censo e de acesso a sistemas institucionais (como o Educacenso). Além dessas iniciativas, o Instituto também solicita acompanhamento presencial de membros do CACS-Fundeb em trabalhos de verificação *in loco* e disponibiliza plataforma *on-line*, denominada “Mapa da Coleta do Censo Escolar”, a qual oferece subsídios para os gestores e a população acompanharem a declaração de dados à pesquisa.

2.4. A consistência dos dados do Censo Escolar em âmbito nacional não reflete a realidade observada nos municípios

A Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar de 2017 identificou que os dados coletados pelo INEP apresentam baixo percentual de inconformidades/inconsistências, cerca de 2,1%, em relação ao número de matriculados. Porém, fiscalizações realizadas por esta CGU indicam a existência de municípios com erros significativos nos números registrados no Educacenso, de modo que importa verificar se a baixa margem de erro dos dados, que representa a média do país, esconde municípios com quantidades de matrículas em desconformidade com suas realidades, seja por erro ou fraude. Tais inconsistências tem o efeito prático de distribuir inadequadamente os recursos do Fundeb e do Salário-Educação entre municípios e de alterar os valores das transferências voluntárias federais.

Nesse sentido, conforme detalhado no item 3 deste documento, foram realizados testes comparativos entre os municípios de todo o país, agrupados por regiões, nos quais foram identificados casos de proporções de matrículas escolares (INEP) sobre a população local (IBGE) divergentes do padrão percebido a partir do conjunto dos municípios. Tendo em vista que o padrão dos municípios é ter matriculada cerca de 20% a 30% de suas populações em escolas públicas, a depender da região, chama a atenção o fato de um total de 173 municípios (592 casos entre 2015 e 2021) apresentarem quantidades de matrículas superiores a 40% de suas populações (alguns casos superam 70%), de forma que importa confirmar as razões dessas discrepâncias.

As proporções de matrículas da educação de jovens e adultos – EJA, do ensino especial e da educação profissionalizante sobre a quantidade de matrículas dos respectivos municípios também apresentaram casos de desvios significativos em relação à média. Em 20 municípios, as matrículas da EJA representam mais de 50% do total de suas matrículas, quando a média nacional é de 6,63%. A média nacional das matrículas de ensino especial é de 2,78%, enquanto 26 municípios registram proporções acima de 11%. Na educação profissionalizante, a média nacional é de 1,60% e 4 municípios registram proporções de matrículas acima de 50%.

A comparação dos dados de cada município no tempo, da proporção de matrículas sobre a população, medidas em 2015 e em 2021, evidenciou crescimentos incomuns nas quantidades de matrículas, a exemplo de 7 municípios cuja população matriculada cresceu entre 99% e 187% no período.

A qualificação das matrículas como de tempo integral ou parcial foram testadas ao longo dos exercícios de 2018 a 2021, a fim de identificar oscilações incomuns nas quantidades de matrículas integrais pelos municípios. Identificou-se 351 municípios que, no período em

exame, apresentaram fortes oscilações na proporção de matrículas integrais frente ao total de matrículas de suas redes, principalmente com referência ao ensino fundamental (255 casos), com crescimentos ou reduções repentinas das integrais ao longo do tempo. O alto custo para oferta de matrículas integrais torna as oscilações anormais e necessitam de análise.

Tendo como referência a regra de que um código identificador (ID) se refere a um único aluno, e que não é comum os alunos serem matriculados em séries/anos já superados, as bases de dados do Censo de 2015 a 2019 foram testadas para identificar os casos de retrocesso no fluxo escolar e padrões dessa ocorrência entre os municípios. Verificou-se que os casos de retrocesso no fluxo escolar representam 0,95% das matrículas em todo o país, com proporções nos municípios que variam de 0,01% a 19,92%. Registre-se que 102 municípios apresentaram casos de retrocesso no fluxo escolar para mais de 5% dos alunos matriculados.

Alguns resultados das recentes fiscalizações realizadas pela CGU no Censo Escolar apresentam as seguintes informações:

- O Relatório nº 201801549 apontou, no município de Riacho dos Cavalos – PB, a não inclusão, no Censo Escolar de 2017, de alunos cadastrados pela escola verificada. O mesmo relatório apontou o cadastramento, como matrículas novas de 2017, de alunos já computados anteriormente no Censo de 2016.
- O Relatório nº 201504528 verificou que, nas informações do Censo Escolar 2014, todas as escolas públicas municipais de Itapissuma/PE foram classificadas como de zona rural. Tal fato, no entanto, não tinha respaldo nas características do município, nem no Censo Demográfico 2010 do IBGE, disponível à época.
- O Relatório CGU nº 201800258 apontou, a partir de cruzamento de dados das relações de alunos da EJA do município de Mata Grande – AL (2008 a 2017), que um número expressivo de alunos, após concluírem ou estarem em fase de conclusão da primeira ou segunda etapa do ensino fundamental ou do ensino médio, ou mesmo da EJA, foram matriculados nas etapas iniciais da EJA, ou permaneceram até quatro anos na etapa final.
- O Relatório nº 201701194 apontou divergências entre o número de alunos da zona rural, atendido pelo transporte escolar, informado pela Prefeitura de Uruguaiana - RS, e o número de alunos da zona rural, verificado no Censo Escolar da Educação Básica. Há tanto o registro de número a maior no Censo, o que gera transferência indevida de recursos, como a menor, o que pode gerar falta de atendimento do transporte a alunos.
- Os Relatórios nº 201501511 (Paripueira – AL), nº 201501570 (Formigueiro – RS), nº 201602068 (Pedras de Fogo – PB), nº 201601946 (Matriz de Camaragibe – AL) e nº 201602063 (Maragogi – AL) também apontaram divergência entre o quantitativo de alunos que utilizam o transporte escolar e o Censo, o que gerou a existência de alunos não atendidos pelo PNATE. Cabe ressaltar que, no Estado de Alagoas, a Portaria SEE nº 027/2014, em seu art. 11, prevê que quando ocorrer distorção superior entre o quantitativo de alunos matriculados na unidade escolar e o publicado oficialmente

pelo INEP/MEC, através do Censo Escolar, será utilizado como base de cálculo o quantitativo de alunos efetivamente transportado, comprovado através de relação nominal enviada e validada pela direção da escola e Coordenadoria Regional de Educação-CRE, ou seja, prevalece a contagem da escola e não do Censo.

- O Relatório nº 201901023, de fiscalização realizada em 2019 no município de Ilha das Flores/SE, registra que em determinada escola foram informadas 1.282 matrículas, quando apenas 652 (50,8%) poderiam ter sido lançadas no Educacenso. As maiores discrepâncias foram relativas às turmas da Educação de Jovens e Adultos, em que 79,5% do quantitativo de alunos informados estavam em desacordo. Além disso, também se verificou que turmas de educação em tempo integral não cumpriam a jornada escolar mínima exigida pelo programa e, apesar disso, foram lançadas como de tempo integral no Educacenso.

Os testes realizados nas bases de dados do Censo da Educação Básica, referentes aos exercícios de 2015 a 2021, reforçam a percepção decorrente das fiscalizações desta CGU de que podem ocorrer desvios mais significativos em municípios específicos, acima da margem de erro nacional calculada pelo INEP para o número de matriculados (2,1%), sendo causa de erros nas transferências de recursos da educação.

Em manifestação, o INEP se alinha aos achados da CGU, ao afirmar se tratar de um fato não desconhecido. A fim de mapear os casos, elaborou a Taxa de Risco do Censo Escolar (TR), cujo objeto de observação são as matrículas, por município, declaradas no Sistema Educacenso, com base em uma série histórica. É composta pela compilação de três indicadores, que, juntamente com as denúncias de irregularidades na declaração dos dados ao Censo Escolar, compõem o Mapa de Risco.

Cabe destacar que, no nível municipal, a TR variou de 0 a 16, sendo consideradas relevantes pelo Instituto aquelas superiores a 3, totalizando 234 entes (4,2% dos municípios do País). Isso promoveu a implementação de ações para o tratamento de observações evidenciadas por esses instrumentos, segundo Portaria nº 503, de 11 de junho de 2018.

Por fim, o INEP identificou que, dos 10 relatórios e respectivos municípios apontados pela CGU, 3 poderiam passar pelo processo da verificação *in loco* 2021, (Itapissuma/PE e Matriz de Camaragibe/AL, pela pontuação no Mapa de Risco; e Riacho dos Cavalos/PB, pela pontuação no Mapa somada à pontuação pela denúncia). Ressaltou ainda que, no caso de Mata Grande/AL, o município já havia recebido tal verificação no ano de 2018.

2.5. Efeito da técnica de inserção dos dados no Educacenso sobre sua consistência

O mapa de riscos elaborado pelo INEP lista 24.300 escolas em 3.618 municípios, das quais 5.444 inseriram seus dados no Educacenso por processo de migração automática, enquanto as demais 18.856 escolas, por processo de lançamento manual *on-line*, indicando a fragilidade desse último método quanto à consistência dos dados.

Quadro 1: Escolas no Mapa de Riscos 2019.

UF	Quantidade de Municípios	Escolas com lançamento manual	Escolas com migração automática	Total Geral
AC	22	525	0	525
AL	86	500	108	608
AM	61	1.214	137	1.351
AP	16	119	0	119
BA	397	3.175	567	3.742
CE	125	498	88	586
DF	1	110	8	118
ES	60	179	61	240
GO	142	424	273	697
MA	209	3.119	76	3.195
MG	481	1.062	225	1.287
MS	53	137	7	144
MT	98	175	210	385
PA	142	1.480	807	2.287
PB	174	874	34	908
PE	160	1.339	155	1.494
PI	184	728	176	904
PR	159	100	246	346
RJ	82	1.331	560	1.891
RN	112	383	32	415
RO	30	133	1	134
RR	15	164	0	164
RS	248	341	214	555
SC	103	196	67	263
SE	62	296	3	299
SP	326	61	1.389	1.450
TO	70	193	0	193
	3618	18.856	5.444	24.300

Fonte: Mapa de Riscos 2019 fornecido pelo INEP.

A verificação *in loco* de municípios, produzido pelo INEP desde 2011, seleciona uma amostra de municípios, dentre os registrados no mapa de riscos, em virtude dos motivos listados abaixo:

- Ter sido objeto de denúncias de irregularidades nas informações declaradas no Censo Escolar da Educação Básica;
- Ter elevada Taxa de Risco: taxa calculada a partir dos indicadores de fluxo das matrículas: trajetória dos alunos, variação das matrículas ao longo dos últimos quatro anos e matrículas observadas e esperadas no município de acordo com o rendimento (aprovado e reprovado) dos alunos.

A partir de uma visita técnica nos municípios constantes da amostra, busca-se identificar problemas na declaração do Censo Escolar no ano corrente e orientar os municípios sobre o correto preenchimento do Educacenso. Nos casos em que é identificado um percentual de

correção insatisfatório por parte do município, este permanece ativo no mapa de risco, sendo passível de nova visita do INEP.

A Nota Técnica nº 5/2020/CGEBC/DEED informou que, em relação ao ano de 2019, foram avaliados 21 indicadores de dados em 25 municípios selecionados do Mapa de Riscos, dos quais 16 tiveram uma Taxa de Correção Satisfatória e 9 não satisfatória, condição que os levam a permanecerem ativos no referido instrumento. Considerando que o total de municípios incluídos no Mapa de Riscos é de 3.618, não só se verifica que a prática atual não dá conta da sua dimensão, como também indica oportunidade de melhoria.

Outra observação decorrente dos dados apresentados é de que a taxa de riscos de inconsistências/inconformidades é 3 vezes maior para as escolas que inserem dados manualmente. 77,6% das escolas que compõe o Mapa de Riscos são aquelas que não migram os dados automaticamente de seus sistemas de gestão para o Educacenso.

Em relação ao processo de correção de dados, 64% dos municípios atingem um índice de correção satisfatório, ou seja, com taxa de correção das inconsistências acima de 80% em suas escolas, enquanto 36% dos municípios ficam abaixo de 80% das inconsistências corrigidas. Regra geral, as escolas selecionadas para Verificação *in loco* lançam manualmente os dados no Educacenso, à exceção de algumas escolas estaduais (localizadas nos municípios visitados) que fazem a migração automática. Apenas no município de Palmeira dos Índios – AL só foi selecionada escola com migração automática.

Quadro 2: Municípios selecionados para Verificação *in loco* pelo INEP em 2019

UF	Município	TC	TC_B	TC_P	Bonificação pelo tamanho da amostra	TC_P_geral *****	Condição da taxa de correção ponderada
AM	Atalaia do Norte	80%	81%	81%	5%	82%	Satisfatório
AM	Fonte Boa	74%	71%	71%	5%	73%	Não Satisfatório
PA	Porto de Moz	86%	87%	87%	0%	87%	Satisfatório
AP	Vitória do Jari	61%	90%	90%	5%	91%	Satisfatório
MA	Chapadinha	66%	74%	74%	0%	74%	Não Satisfatório
MA	Colinas	37%	52%	53%	5%	55%	Não Satisfatório
PI	Beneditos	90%	94%	94%	10%	95%	Satisfatório
PI	Passagem Franca do Piauí	8%	43%	48%	20%	54%	Não Satisfatório
CE	Quixadá	90%	86%	86%	0%	86%	Satisfatório
AL	Cacimbinhas	57%	76%	76%	5%	77%	Não Satisfatório
AL	Palmeira dos Índios	92%	89%	89%	0%	89%	Satisfatório
BA	Aramari	69%	72%	72%	10%	74%	Não Satisfatório
BA	Caatiba	92%	97%	97%	10%	98%	Satisfatório
BA	Canápolis	57%	76%	76%	5%	77%	Não Satisfatório
BA	Casa Nova	84%	86%	86%	0%	86%	Satisfatório
BA	Juazeiro	70%	83%	83%	0%	83%	Satisfatório
BA	São Domingos	76%	92%	92%	10%	92%	Satisfatório

MG	Camacho	57%	77%	78%	30%	84%	Satisfatório
MG	Leme do Prado	93%	98%	99%	10%	99%	Satisfatório
MG	Mato Verde	85%	95%	95%	10%	95%	Satisfatório
MG	Morro do Pilar	62%	66%	68%	30%	76%	Não Satisfatório
RS	Taquaruçu do Sul	92%	96%	96%	20%	97%	Satisfatório
MT	Luciara	35%	60%	63%	30%	72%	Não Satisfatório
GO	Aparecida de Goiânia	30%	86%	86%	0%	86%	Satisfatório
GO	Urutaí	88%	93%	93%	20%	94%	Satisfatório

Fonte: Nota Técnica nº 5/2020/CGEBC/DEED (TC – Taxa de Correção; TC_B – Taxa de Correção Bonificada; TC_P – Taxa de Correção Ponderada; *****TC_P_geral=Taxa de Correção Ponderada geral)

Tendo em vista o indicativo de maior consistência dos dados coletados para o Censo Escolar por meio de sistema de informação automatizados, e dada a relevância desses dados brutos ou das estatísticas deles decorrentes para a gestão nacional da educação, importa considerar quais são os meios de coleta de melhor custo-benefício.

3.838 entes federativos, que respondem por cerca de 32% das matrículas do país, realizam migração exclusivamente *on-line* (manual) dos dados requeridos pelo INEP. 870 entes federativos, que respondem por cerca de 7% das matrículas do país, realizam migração exclusivamente por migração (automática). 888 entes federativos, que respondem por cerca de 61% das matrículas do país, realizam migração das duas formas (manual e automática).

Portanto, 4.726 entes federativos realizam migração de dados utilizando, em algum grau, a forma *on-line* (manual), totalizando 48% das matrículas do país. São esses entes que, ao postarem manualmente os dados de suas redes de ensino no Educacenso, geram os maiores números de inconsistências no processo de coleta.

Embora ainda existam casos de migração automática que apresentam inconsistências de dados (e que podem trazer impactos mais nocivos, como pondera o INEP, em função da reação em cadeia sobre os demais sistemas relacionados), trata-se de número significativamente inferior à quantidade de municípios que fazem o lançamento manual *on-line*. Além disso, os problemas decorrentes da migração automática, apontados como de alto risco pelo Instituto, podem tornar-se mais facilmente detectáveis frente aqueles cometidos em pequena escala (*on-line*).

O sistema de coleta de dados das redes de ensino pode evoluir para uma plataforma nacional de compartilhamento, interligada com os sistemas informatizados de gestão escolar disponíveis nos entes subnacionais, de forma que seja possível o acesso *on-line* aos dados das redes. A tempestividade das informações seria especialmente útil para a efetivação do direito à educação por meio da busca ativa de crianças e adolescentes.

Embora seja essencial para a produção das informações estatísticas da educação básica pelo INEP, tão necessárias à Coordenação da Política Nacional de Educação pelo MEC, o banco de dados formado a partir de informações das redes de ensino é apenas um subproduto do Censo Escolar. A evolução da coleta de dados deve ser no sentido de reduzir os esforços necessários ao INEP para a disponibilização de dados que reflitam a realidade das redes o mais fielmente possível.

Sabe-se das dificuldades da maioria dos municípios no acesso às condições necessárias de internet, processos e recursos tecnológicos, bem como de pessoal qualificado para a realização das ações. Ademais, o INEP pondera que, em sua experiência, há frequentes descontinuidades em contratos municipais com empresas de tecnologias da informação, verificando, inclusive, a alteração na forma de envio dos dados ao Instituto em períodos distintos. Entretanto, cabe destacar que o MEC já atende a déficits de tecnologia nas escolas por meio de seus programas, os quais poderiam ser direcionados também a para superação das dificuldades relacionadas à gestão escolar, com o intuito de melhorar os resultados do Censo da educação básica.

3. Cruzamentos de dados com o Censo Escolar

3.1. Proporção de matrículas totais pela população estimada

Trata-se de avaliação da proporção do número total de matrículas no Censo Escolar pela população estimada pelo IBGE, considerando mesmo município e ano. Encontra-se, para essa proporção, uma média nacional de 22,14% nos sete anos de referência. Seguem-se as informações significativas por região:

- Para a região Norte, identifica-se uma média de 27,87% da população matriculada no Censo Escolar nos anos avaliados. Todavia, aponta-se 50 ocorrências, para 13 municípios distintos, em que a proporção é acima de 50%, sendo que em Japurá/AM chegou-se, em 2021, ao valor de 224,96% da população estimada. O “Quadro 3: Matrícula x População – Norte”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados. Registra-se que acima da proporção de 40% tem-se 206 ocorrências.
- Na região Nordeste, observa-se uma média de 25,08% da população matriculada no Censo Escolar entre os anos de 2015 a 2021. Entretanto, encontram-se 293 ocorrências, em que a proporção é acima de 40%. Destaca-se no “Quadro 4: Matrícula x População – Nordeste”, constante do anexo I deste relatório, as 55 ocorrências com proporção acima de 50%.
- Para a região Centro-Oeste, identifica-se uma média de 21,70% da população matriculada no Censo Escolar nos sete anos avaliados. Contudo, aponta-se 15 ocorrências, para 05 municípios distintos, em que o indicador é acima de 40%. O “Quadro 5: Matrícula x População – Centro-Oeste”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados.
- Na região Sudeste, constata-se uma média de 19,45% da população matriculada no Censo Escolar entre os anos de 2015 a 2021. Todavia, aponta-se 8 ocorrências, todas de municípios de Minas Gerais, em que a proporção é acima de 40%. O “Quadro 6: Matrícula x População – Sudeste”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados.
- Na região Sul, identifica-se uma média de 19,47% da população matriculada no Censo Escolar entre os anos analisados. Todavia, aponta-se três situações em que a

proporção é acima de 40%. O “Quadro 7: Matrícula x População – Sul”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados.

Destaca-se que o INEP pondera que a utilização da população estimada pelo IBGE pode trazer distorções na interpretação das informações (em especial, quando se trata de longos períodos), haja vista que não seria possível distinguir se eventuais valores extremos decorrem de imprecisão da projeção (verificada em estudo acadêmico apresentado⁵ - “à medida que o horizonte aumenta, o erro também cresce”) ou da matrícula reportada no Censo Escolar. Entretanto, a despeito de fazer tal ressalva, o Instituto reconhece a validade do teste ao afirmar que pretende realizar análises similares quando os dados do Censo Demográfico 2022 estiverem disponíveis.

3.2. Proporção de matrículas EJA pelo total de matrículas

Outro indicador avaliado é proporção de matrículas EJA (educação de jovens e adultos) e matrículas totais de um mesmo município no período de 2015 a 2021. Logo, trata-se de uma avaliação de dados da própria base do Censo Escolar.

Essa avaliação apresentou uma média nacional de 6,63%. Porém, entre os Estados há variação considerável da média regional, representada na oscilação dos dados entre 18% (no Piauí) e 3% (em Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Tocantins). Destacam-se, no “Quadro 8: Matrículas EJA x Matrículas Totais”, constante do anexo I deste relatório, 37 situações em que a proporção se encontrou acima de 50%.

Quanto ao achado, o INEP indica que tem trabalhado na produção de relatórios que visam gerar alertas (por UF e município) sobre a variação não usual no número de matrículas por etapa de ensino. Acrescenta ainda entender que a avaliação da participação dessas matrículas em relação à matrícula geral do município no mesmo ano também pode contribuir para a produção de novos alertas e complementar os relatórios existentes.

3.3. Proporção de matrículas “especiais” pelo total de matrículas

O terceiro cálculo é a proporção do total de matrículas de alunos “especiais” por matrículas totais de um mesmo município no período de 2015 a 2021. Similarmente ao item anterior, trata-se de uma avaliação de dados da própria base do Censo Escolar. De modo a exemplificar as proporções, o quadro a seguir apresenta os resultados com proporção acima de 11%, quando a média nacional identificada de alunos com necessidades especiais é de 2,78% das respectivas matrículas totais. O “Quadro 9: Matrículas Especiais x Matrículas Totais”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados.

Conforme destacado no achado anterior, o INEP indica que tem trabalhado na produção de relatórios que visam gerar alertas (por UF e município) sobre a variação não usual no número de matrículas também para a educação especial. Acrescenta ainda entender que a avaliação

⁵ <https://www.scielo.br/j/rbepop/a/wBzsmm8CvHKpdWpsCZKK7Nd/?lang=pt>

da participação dessas matrículas em relação à matrícula geral do município no mesmo ano também pode contribuir para a produção de novos alertas e complementar os relatórios existentes. Ressalta ainda que a matrícula da educação especial, que tem naturalmente maior estabilidade e previsibilidade em termos de proporção na população, tem bom potencial para gerar alertas informativos.

3.4. Proporção de matrículas profissionalizantes pelo total de matrículas

Outra proporção elaborada pela CGU é definida pelo total de matrículas de alunos profissionalizantes pelo total de matrículas de um mesmo município no período de 2015 a 2019. Esse indicador apresenta uma média nacional de 1,60%, sendo que as médias estaduais oscilam entre 0,46% e 3,21%. Registram-se, no “Quadro 10: Matrículas Profissionalizantes x Matrículas Totais”, constante do anexo I deste relatório, 9 ocorrências com percentuais acima de 50%, de 4 municípios distintos.

Conforme destacado nos achados anteriores, o INEP indica que tem trabalhado na produção de relatórios que visam gerar alertas (por UF e município) sobre a variação não usual no número de matrículas por etapa de ensino e para a educação especial. Acrescenta ainda entender que a avaliação da participação dessas matrículas em relação à matrícula geral do município no mesmo ano também pode contribuir para a produção de novos alertas e complementar os relatórios existentes. Entretanto, ressalva que a escolha do enfoque (etapas de ensino da escolarização obrigatória e educação especial) se dá pelo fato de a educação profissional ser mais dependente de fatores políticos e financeiros, apresentando-se naturalmente mais variável.

3.5. Variação da proporção de matrículas totais pela população estimada

Com o objetivo de avaliar a qualidade da base do Censo Escolar pelo período dos últimos sete anos, essa análise considerou a variação da proporção de matrículas totais pela população estimada entre os anos de 2015 e de 2021. Optou-se por esse indicador por já considerar possível variação da população municipal e não apenas o número absoluto de matrículas. De forma a exemplificar variações significativas, o “Quadro 11: Proporção de Matrículas Totais – 2015 x 2021”, constante do anexo I deste relatório, apresenta 7 municípios com variação acima de 99%.

Nesse ponto, o INEP destaca que a avaliação proposta pela CGU é válida, em função do entendimento de que, para períodos curtos, a variação da população do município é pequena, e, assim, considera-se que também é igualmente adequada a avaliação da variação da matrícula ao longo dos anos. Acrescenta ainda a existência de relatórios que alertam sobre variações não usuais da matrícula por etapa agregada (por UF e município) e sobre grandes diferenças entre o número de matrículas esperadas e o número de matrículas registradas para cada série do ensino fundamental e médio para a rede pública por município. Por fim, aponta que as informações constam dos indicadores componentes da Taxa de Risco do Censo Escolar, a qual definirá o Mapa de Risco a ser considerado no planejamento das Verificações *in loco*.

3.6. Variação de matrículas em tempo integral e em tempo parcial

A qualificação das matrículas como de tempo integral ou parcial foram testadas ao longo dos exercícios de 2018 a 2021, a fim de identificar oscilações incomuns nas quantidades de matrículas integrais pelos municípios. Identificou-se 351 municípios que, no período em exame, apresentaram fortes oscilações na proporção de matrículas integrais frente ao total de matrículas de suas redes, principalmente com referência ao ensino fundamental (255 casos), com crescimentos ou reduções repentinas das integrais ao longo do tempo. O alto custo para oferta de matrículas integrais torna improváveis as oscilações observadas. O “Quadro 12: Proporção de matrícula integral no total de matrículas da rede pública”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados.

O INEP destaca que, no caso dos indicadores de tempo integral, houve impacto pela pandemia, já que boa parte das escolas desenvolveu atividades de forma remota, sendo difícil a caracterização do período integral. No entanto, assegura o Instituto, quando da identificação da pertinência desse indicador, reavaliará sua inclusão nos relatórios, ainda que ele possa apresentar maior volatilidade em função de decisões políticas e fatores econômicos das redes de ensino.

3.7. Proporção de matrículas com retrocesso no fluxo escolar

Tendo como referência a regra de que um código identificador (ID) se refere a um único aluno, e que não é comum os alunos serem matriculados em séries/anos já superados, as bases de dados do Censo de 2015 a 2019 foram testadas para identificar os casos de retrocesso no fluxo escolar e padrões dessa ocorrência entre os municípios. Verificou-se que os casos de retrocesso no fluxo escolar representam 0,95% das matrículas em todo o país, com proporções nos municípios que variam de 0,01% a 19,92%. Registre-se que 102 municípios apresentaram casos de retrocesso no fluxo escolar para mais de 5% dos alunos matriculados. O “Quadro 13: Matrículas em Loop”, constante do anexo I deste relatório, apresenta os referidos resultados.

Para este caso, o INEP denomina os apontamentos como “falhas de fluxo”, as quais podem indicar erros no levantamento de dados – criação de um novo ID de aluno que já existe no sistema, de ausência de registro dos alunos, pela escola, no Sistema Educacenso em um ano específico –, classificando esses registros como “retenção indevida” ou uma decorrência de correção de informação anterior. Além disso, relaciona “relatórios de notificação” no Sistema Educacenso que abordam a questão, com acesso para a Secretaria Estadual, Órgão Regional, Secretaria Municipal e até escolas. Por fim, o Instituto destaca que a criticidade da informação do fluxo escolar dos alunos requer um cuidado redobrado, pois a ocorrência não decorre apenas de problemas com a informação, mas revela uma característica objetiva da eficiência do sistema educacional brasileiro (a retenção e a evasão escolar).

RECOMENDAÇÕES

1 – Recomenda-se ao INEP que promova, em articulação com o MEC, a regulamentação do Censo Escolar por meio de Lei Nacional, com previsão, inclusive, (1) da obrigatoriedade de participação de Estados, Municípios e agentes privados na coleta dos dados; (2) da responsabilização pela inserção dolosa de dados incorretos no Sistema Educacenso; e do (3) compartilhamento integral dos dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos de Órgãos da Administração Pública, garantido o sigilo previsto no art. 6º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011.

Achados nº 1.2 e 1.5

2 – Recomenda-se ao INEP que promova, em articulação com o MEC, a identificação das causas de erros de registros no sistema Educacenso, a fim de oferecer suporte às redes de ensino no processo de coleta de dados, com consequente redução de irregularidades nos rateios de recursos da educação.

Achado nº 2.5

CONCLUSÃO

A presente auditoria examinou os normativos que impactam a efetividade do Censo Escolar e a consistência dos registros de matrículas de suas bases de dados, com o objetivo de evidenciar os usos e limitações do Censo Escolar pelo MEC na Coordenação da Política Nacional de Educação.

A análise do Decreto nº 6.425/2008, que dispõe sobre o censo anual da educação, suscitou questionamento quanto à legitimidade das obrigações atribuídas a Estados, a Municípios e a agentes privados de ensino, uma vez que esse instrumento normativo tem poder de obrigar apenas os órgãos do poder executivo federal. Nesse sentido, a regulamentação do Censo Escolar como lei nacional agregaria em segurança jurídica e legitimidade aos agentes envolvidos, a fim de que desempenhem suas responsabilidades. Encontra-se em trâmite no MEC projeto de lei proposto pelo INEP para normatização do Censo Escolar, o qual sanaria a questão da atribuição de responsabilidades.

Além das responsabilidades, importa que a futura lei estabeleça a responsabilização dos agentes envolvidos por descumprimentos da obrigação de fornecer os dados necessários ou por fraudes sobre os dados fornecidos, a exemplo da Lei nº 10.836/2004, de criação do Programa Bolsa Família, na qual o servidor público, sem prejuízo das responsabilidades civil, penal e administrativa, será responsabilizado quando, dolosamente inserir ou fizer inserir dados ou informações falsas ou diversas das que deveriam ser inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Tal previsão decorre de a inserção de dados falsos em sistema de informações ser crime contra a administração pública, previsto no artigo 313-A do código penal.

Os dados fornecidos ao INEP pelas redes de ensino têm a função precípua de viabilizar a produção de estatísticas para disseminação de informações educacionais, mas também são utilizados para rateio dos recursos transferidos pela União a Estados e Municípios. Em 2017, Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar avaliou a fidedignidade das declarações de número de matrículas e estimou erro de 2,1% a partir da comparação entre os dados declarados ao Censo Escolar e os registros administrativos consultados presencialmente nas escolas. A margem de erro identificada foi considerada aceitável para a produção de estatística educacionais.

Por outro lado, quando o uso do Censo é para distribuir os recursos da educação, é preciso desagregar as informações e compreender as ocorrências de erros pelo país. Fiscalizações realizadas por esta CGU indicam a existência de municípios com erros significativos em suas quantidades de matrículas. Realizados testes de auditoria que compararam as quantidades de matrículas entre municípios, ao longo dos exercícios e com dados populacionais do IBGE, restaram confirmados os resultados das fiscalizações. A baixa margem de erro dos dados, que representa a média do país, esconde municípios com quantidades de matrículas em desconformidade com suas realidades, seja por erro ou fraude. Tais inconsistências tem o efeito prático de distribuir inadequadamente os recursos do Fundeb e do Salário-Educação entre municípios e de alterar os valores das transferências voluntárias federais.

A partir do Mapa de Riscos elaborado pelo INEP para orientar suas ações de controle, observou-se que a taxa de riscos de inconsistências/inconformidades é maior para as escolas que inserem dados manualmente, que representam 77,6% das unidades mapeadas. A evolução da coleta de dados deve ser no sentido de reduzir os esforços necessários ao INEP para a disponibilização de dados que reflitam a realidade das redes o mais fielmente possível, oferecendo suporte para avanço da informatização das redes de ensino e, no limite, integrando as bases de dados dos sistemas de gestão escolar.

Por fim, para além dos usos das informações estatísticas disponibilizadas pelo INEP, manifestações do MEC indicam que os dados desagregados e identificados da base do Censo Escolar seriam úteis no desenvolvimento de suas políticas públicas. Determinação do TCU para disponibilização integral da base de dados já foi objeto de disputa no STF, tendo em vista o nível estrito de sigilo aplicado pelo INEP, cuja principal alegação é previsão de Resolução da ONU nº 68/261, segundo a qual os dados individuais coletados pelos órgãos de estatística devem ser estritamente confidenciais e utilizados exclusivamente para fins estatísticos, haja vista o objetivo da preservação da confiança da sociedade no órgão responsável pela coleta dos dados, de forma que não seja comprometida a capacidade do Estado de produzir as informações estatísticas necessárias.

Conclui-se que, uma vez que o INEP coleta a totalidade dos dados de que necessita a partir de registros administrativos das redes de ensino/escolas privadas, informados por servidores dos entes federativos/funcionários, não há que se falar em inviabilidade da produção de dados estatísticos pela quebra de confiança com o público. Nesse sentido, o acesso aos dados identificados não representaria quebra de sigilo, mas a transferência de responsabilidade pelo sigilo para os demais órgãos públicos, que devem observar o art. 6º, inciso III, da Lei nº 12.527/2011 (dever de proteção da informação sigilosa e pessoal). Há de se observar que esses dados pessoais, de professores e alunos, já são coletados, armazenados e acessados por servidores e funcionários de escolas e de secretarias de educação, sendo adequado que o INEP revise suas regras de compartilhamento de dados.

ANEXOS

I – RESULTADOS DOS CRUZAMENTOS COM MATRÍCULAS DO CENSO ESCOLAR

Quadro 3: Matrícula x População – Norte

Município	Ano	População Estimada	Nº Matrícula	Proporção Matrícula/População
Japurá/AM	2015	5.125	4.014	78,32%
	2016	4.660	4.037	86,63%
	2017	4.205	4.106	97,65%
	2018	3.265	3.913	119,85%
	2019	2.755	3.456	125,44%
	2020	2.251	3.663	162,73%
	2021	1.755	3.948	224,96%
Jacareacanga/PA	2015	9.677	6.866	70,95%
	2016	8.852	6.906	78,02%
	2017	8.059	7.216	89,54%
	2018	8.899	7.514	84,44%
	2019	8.239	7.899	95,87%
	2020	7.590	7.919	104,33%
	2021	6.952	8.180	117,66%
Jutaí/AM	2015	16.585	8.945	53,93%
	2016	16.200	9.140	56,42%
	2017	15.824	9.158	57,87%
	2018	14.753	9.893	67,06%
	2019	14.317	10.417	72,76%
	2020	13.886	10.217	73,58%
	2021	13.462	10.524	78,18%
Uiramutã/RR	2016	9.664	4.948	51,20%
	2017	9.836	5.444	55,35%
	2018	10.325	5.646	54,68%
	2019	10.559	6.077	57,55%
	2020	10.789	6.263	58,05%
	2021	11.014	6.770	61,47%
Itamarati/AM	2017	8.128	4.190	51,55%
	2018	7.888	4.236	53,70%
	2019	7.851	4.259	54,25%
	2020	7.814	4.142	53,01%
	2021	7.777	4.210	54,13%
Normandia/RR	2017	10.527	5.353	50,85%
	2019	11.290	6.025	53,37%

	2020	11.532	5.854	50,76%
	2021	11.772	6.806	57,82%
Senador José Porfírio/PA	2019	11.658	6.710	57,56%
	2020	11.480	6.802	59,25%
	2021	11.305	6.786	60,03%
Fonte Boa/AM	2019	17.609	9.190	52,19%
	2020	17.005	8.624	50,71%
	2021	16.409	9.336	56,90%
Jordão/AC	2016	7.685	4.288	55,80%
	2017	7.858	4.260	54,21%
Assis Brasil/AC	2017	6.986	3.691	52,83%
	2018	7.300	3.764	51,56%
Santa Rosa do Purus/AC	2017	6.230	3.259	52,31%
	2018	6.362	3.271	51,41%
Oliveira de Fátima/TO	2015	1.098	594	54,10%
Santo Antônio do Içá/AM	2021	20.889	11.161	53,43%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 4: Matrícula x População – Nordeste

Município	Ano	População Estimada	Nº Matrícula	Proporção Matrícula/População
Belágua/MA	2017	7422	4483	60,40%
	2018	7409	4565	61,61%
	2019	7469	4962	66,43%
	2020	7528	4776	63,44%
	2021	7586	4877	64,29%
Belém/AL	2021	4226	2151	50,90%
Boa Hora/PI	2017	6663	3379	50,71%
Botuporã/BA	2015	11021	5815	52,76%
Campo Alegre do Fidalgo/PI	2017	4957	2622	52,89%
Coronel João Sá/BA	2020	15717	7879	50,13%
	2021	15549	8011	51,52%
Igarapé do Meio/MA	2017	14147	7819	55,27%
	2018	14026	7307	52,10%
	2019	14177	8089	57,06%
	2020	14324	7968	55,63%
	2021	14470	7880	54,46%
Jenipapo dos Vieiras/MA	2015	16124	9462	58,68%
	2016	16226	8658	53,36%
	2017	16321	8247	50,53%
Jitaúna/BA	2021	10470	6229	59,49%
Junco do Maranhão/MA	2015	3431	2155	62,81%
	2016	3330	2131	63,99%

	2017	3237	1998	61,72%
	2018	3506	2062	58,81%
	2019	3432	1894	55,19%
Maetinga/BA	2018	3577	1867	52,19%
	2019	3161	1634	51,69%
	2020	2764	1622	58,68%
	2021	2386	1644	68,90%
Mata Roma/MA	2015	16375	8298	50,67%
Nossa Senhora de Nazaré/PI	2021	4911	3205	65,26%
Nossa Senhora dos Remédios/PI	2015	8491	4711	55,48%
	2016	8521	5437	63,81%
	2017	8547	6204	72,59%
	2018	8661	6239	72,04%
	2020	8723	4466	51,20%
	2021	8751	4674	53,41%
Paes Landim/PI	2017	4065	2196	54,02%
	2018	4132	2108	51,02%
Paquetá/PI	2018	3953	2079	52,59%
	2019	3945	2091	53,00%
	2020	3937	2241	56,92%
	2021	3931	2251	57,26%
Pio XII/MA	2015	21164	10675	50,44%
Ribeirão do Largo/BA	2021	4896	2578	52,66%
Santa Quitéria do Maranhão/MA	2021	25884	13541	52,31%
São Bento do Norte/RN	2015	2905	1549	53,32%
	2016	2875	1626	56,56%
	2017	2846	1529	53,72%
	2018	2778	1447	52,09%
São João da Serra/PI	2017	6050	3241	53,57%
	2018	6157	3177	51,60%
Severiano Melo/RN	2020	2088	1195	57,23%
	2021	1743	1214	69,65%
Tufilândia/MA	2017	5746	3002	52,25%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5: Matrícula x População – Centro-Oeste

Município	Ano	População Estimada	Nº Matrícula	Proporção Matrícula/População
Bom Jesus do Araguaia/MT	2015	6018	2420	40,21%
Campinápolis/MT	2017	15386	6182	40,18%
	2018	15830	6636	41,92%

	2019	15980	6762	42,32%
	2021	16223	7313	45,08%
Campos Verdes/GO	2018	2459	998	40,59%
	2019	2141	929	43,39%
	2020	1830	939	51,31%
	2021	1526	945	61,93%
Gaúcha do Norte/MT	2018	7513	3014	40,12%
	2019	7648	3096	40,48%
	2020	7782	3128	40,20%
	2021	7913	3252	41,10%
Urutaí/GO	2015	3153	1986	62,99%
	2016	3154	1430	45,34%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6: Matrícula x População – Sudeste

Município	Ano	População Estimada	Nº Matrícula	Proporção Matrícula/População
Florestal/MG	2015	7209	3467	48,09%
	2016	7278	3417	46,95%
	2017	7343	3261	44,41%
	2018	7386	4639	62,81%
	2019	7461	3862	51,76%
Muzambinho/MG	2015	21017	11043	52,54%
	2016	21021	12109	57,60%
	2017	21026	10936	52,01%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 7: Matrícula x População – Sul

Município	Ano	População Estimada	Nº Matrícula	Proporção Matrícula/População
Altamira do Paraná/PR	2019	1942	812	41,81%
	2020	1682	792	47,09%
	2021	1429	766	53,60%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 8: Matrículas EJA x Matrículas Totais

Município	Ano	Matrículas EJA	Matrículas totais	Proporção EJA/Total de Matrículas
Aroeiras do Itaim/PI	2018	562	1040	54,04%
	2019	517	981	52,70%
	2020	481	936	51,39%
	2021	501	944	53,07%

Bertolândia/PI	2018	1374	2673	51,40%
Botuporã/BA	2015	3300	5815	56,75%
Coronel João Sá/BA	2020	3947	7879	50,10%
Custódia/PE	2021	9518	16935	56,20%
Dirceu Arcoverde/PI	2017	1768	3184	55,53%
	2018	1723	3177	54,23%
	2019	1413	2785	50,74%
Dois Riachos/AL	2021	2183	4314	50,60%
Girau do Ponciano/AL	2021	10229	19097	53,56%
Jitaúna/BA	2021	3223	6229	51,74%
Lagoa/PB	2021	954	1882	50,69%
Landri Sales/PI	2017	991	1675	59,16%
	2018	1220	2200	55,45%
Marizópolis/PB	2015	1274	2523	50,50%
Monte Horebe/PB	2019	1146	2158	53,10%
	2020	1177	2173	54,16%
	2021	1230	2299	53,50%
Nossa Senhora de Nazaré/PI	2021	2109	3205	65,80%
Paes Landim/PI	2017	1184	2196	53,92%
	2018	1085	2108	51,47%
Paquetá/PI	2015	709	1353	52,40%
	2016	849	1468	57,83%
	2017	1254	1907	65,76%
	2018	1445	2079	69,50%
	2019	1487	2091	71,11%
	2020	1608	2241	71,75%
	2021	1622	2251	72,06%
Poço de José de Moura/PB	2015	964	1907	50,55%
	2021	1143	2074	55,11%
São João da Serra/PI	2017	1715	3241	52,92%
	2018	1688	3177	53,13%
São João do Rio do Peixe/PB	2018	3845	6591	58,34%
Socorro do Piauí/PI	2017	984	1966	50,05%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 9: Matrículas Especiais x Matrículas Totais

Município	Ano	Matrículas “especiais”	Total matrículas	Proporção “especiais”/matrículas
Alegria/RS	2017	77	609	11,22%
	2018	81	614	11,65%
Brejo dos Santos/PB	2015	201	1320	13,21%
	2016	194	1345	12,61%

	2017	199	1199	14,23%
	2018	180	1178	13,25%
	2019	177	1183	13,01%
	2020	165	1120	12,84%
Buriti Alegre/GO	2018	262	1896	12,14%
	2020	230	1819	11,22%
	2021	243	1850	11,61%
Divino de São Lourenço/ES	2018	111	858	11,46%
	2020	106	843	11,17%
Feira da Mata/BA	2018	188	1276	12,84%
	2019	164	1188	12,13%
	2021	153	1236	11,02%
Goianorte/TO	2017	177	1413	11,13%
	2018	208	1424	12,75%
	2019	218	1316	14,21%
	2020	207	1245	14,26%
	2021	203	1327	13,27%
Gongogi/BA	2018	217	1737	11,11%
	2019	203	1628	11,09%
Guaçuí/ES	2020	752	5636	11,77%
	2021	743	5561	11,79%
Maripá de Minas/MG	2021	82	610	11,85%
Nazaré/TO	2019	169	1200	12,34%
	2020	155	1175	11,65%
	2021	152	1229	11,01%
Paulo Frontin/PR	2016	169	1342	11,18%
	2017	170	1334	11,30%
	2018	181	1289	12,31%
Pedras Altas/RS	2020	46	364	11,22%
Piranhas/GO	2017	214	1608	11,75%
Rio dos Índios/RS	2020	74	573	11,44%
Rolador/RS	2016	52	400	11,50%
	2017	48	379	11,24%
	2018	49	381	11,40%
Santa Amélia/PR	2020	107	817	11,58%
	2021	103	818	11,18%
Santo Antônio das Missões/RS	2020	242	1919	11,20%
Santo Antônio do Caiuá/PR	2017	74	526	12,33%
	2018	80	501	13,77%
	2019	76	484	13,57%
	2020	74	473	13,53%
	2021	63	446	12,38%
São João do Caiuá/PR	2018	162	1223	11,70%

São José da Safira/MG	2019	143	1006	12,45%
	2020	126	959	11,61%
São José das Missões/RS	2020	70	480	12,73%
	2021	64	489	11,57%
Serranos/MG	2018	50	378	11,68%
Serrolândia/BA	2017	516	3176	13,98%
	2018	447	3148	12,43%
	2019	389	3139	11,03%
Ubaitaba/BA	2018	590	4650	11,26%
	2019	679	4473	13,18%
	2020	660	4274	13,38%
	2021	648	4500	12,59%
Vila Lângaro/RS	2019	49	302	13,96%
	2020	47	297	13,66%
Virginópolis/MG	2021	282	2137	11,66%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 10: Matrículas Profissionalizantes x Matrículas Totais

Município	Ano	Matrículas profissionalizantes	Total matrículas	Profissionalizantes / total de matrículas
Florestal/MG	2018	2412	4639	51,99%
Inconfidentes/MG	2018	1546	2583	59,85%
Muzambinho/MG	2015	7696	11043	69,69%
	2016	8721	12109	72,02%
	2017	7598	10936	69,48%
	2018	3394	6663	50,94%
	2020	3212	6335	50,70%
	2021	3396	6486	52,36%
Urutaí/GO	2015	1384	1986	69,69%
	2016	859	1430	60,07%
	2018	588	1133	51,90%
	2019	643	1207	53,27%
	2020	679	1209	56,16%
	2021	567	1106	51,27%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 11: Proporção de Matrículas Totais – 2015 x 2021

Município	PROP_MAT_POP2015	PROP_MAT_POP2021	VAR_2015_2021
Japurá/AM	78,32%	224,96%	187,22%
Jitaúna/BA	29,41%	59,49%	102,32%
Nazaré/BA	20,82%	42,93%	106,20%
Campos Verdes/GO	26,36%	61,93%	134,96%
Custódia/PE	22,59%	45,00%	99,20%

Altamira do Paraná/PR	25,92%	53,60%	106,80%
Severiano Melo/RN	34,47%	69,65%	102,05%

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 12: Proporção de matrícula integral no total de matrículas da rede pública

UF	MUNICIPIO	ETAPA	Int_2018	Int_2019	Int_2020	Int_2021	Mat_2018	Mat_2019	Mat_2020	Mat_2021
AC	Santa Rosa do Purus	FUND	0,00%	42,90%	35,40%	0,00%	2.039	2.162	2.180	2.035
AL	Atalaia	FUND	33,80%	29,40%	0,00%	0,00%	6.625	6.477	6.107	6.086
AL	Cacimbinhas	FUND	50,90%	55,80%	0,00%	11,10%	2.036	1.908	1.827	1.719
AL	Coité do Nóia	MED	0,00%	0,00%	48,00%	0,00%	522	511	425	434
AL	Japaratinga	FUND	45,80%	49,80%	0,00%	18,30%	1.529	1.625	1.679	1.649
AL	Jequiá da Praia	FUND	0,00%	40,50%	0,00%	0,00%	1.642	1.534	1.562	1.539
AL	Jundiá	MED	0,00%	0,00%	100,00%	0,00%	153	164	200	200
AL	Mata Grande	MED	0,00%	0,00%	90,40%	0,00%	845	797	813	903
AL	Monteirópolis	MED	0,00%	0,00%	67,40%	0,00%	213	197	227	290
AL	Olho d'Água do Casado	MED	0,00%	0,00%	40,90%	0,00%	304	307	330	272
AL	Palestina	FUND	10,00%	41,20%	0,00%	0,00%	891	838	787	793
AL	Pão de Açúcar	FUND	14,60%	41,20%	27,80%	0,00%	3.879	3.730	3.760	3.826
AL	Porto Real do Colégio	FUND	50,30%	43,00%	0,00%	15,80%	2.963	2.996	3.011	3.027
AL	Porto Real do Colégio	MED	0,00%	0,00%	51,50%	0,00%	546	574	617	674
AL	Santana do Mundaú	MED	0,00%	0,00%	35,10%	0,00%	427	418	464	522
AL	Taquarana	FUND	11,70%	39,70%	0,00%	0,00%	3.194	3.203	3.140	3.085
AM	Juruá	INF	0,00%	63,70%	0,00%	0,10%	885	932	907	885
BA	Abaíra	FUND	100,00%	0,00%	0,00%	2,50%	856	827	788	764
BA	Almadina	FUND	10,80%	59,70%	0,00%	0,00%	731	725	661	658
BA	Aracatu	FUND	29,70%	49,10%	0,00%	5,90%	1.835	1.789	1.759	1.785
BA	Biritinga	FUND	40,60%	0,00%	7,80%	0,00%	2.811	2.714	2.671	2.824
BA	Campo Alegre de Lourdes	FUND	12,00%	33,50%	0,00%	0,00%	4.956	4.909	4.737	4.824
BA	Cândido Sales	FUND	35,40%	30,90%	0,50%	15,50%	4.632	4.491	4.394	4.076
BA	Capela do Alto Alegre	MED	2,50%	0,00%	13,00%	56,40%	284	283	215	250
BA	Caturama	MED	0,40%	0,00%	34,50%	65,60%	261	244	235	218
BA	Conde	FUND	51,90%	0,00%	1,30%	0,00%	4.360	4.130	3.779	4.137
BA	Coronel João Sá	FUND	50,60%	27,10%	0,00%	0,40%	2.788	2.649	2.470	2.480
BA	Dom Basílio	FUND	4,50%	40,20%	0,00%	27,00%	1.574	1.577	1.412	1.468
BA	Elísio Medrado	MED	0,40%	0,40%	0,00%	66,40%	267	271	307	268
BA	Heliópolis	FUND	63,10%	37,70%	0,00%	4,60%	1.882	1.783	1.684	1.686
BA	Ipecaetá	FUND	23,20%	18,60%	0,00%	76,50%	2.020	1.992	1.795	1.781
BA	Ipupiara	FUND	0,00%	51,30%	0,00%	0,00%	1.317	1.351	1.332	1.339
BA	Irará	FUND	29,30%	22,70%	0,80%	51,40%	4.588	4.395	4.186	4.235
BA	Itapé	FUND	14,80%	58,50%	0,00%	44,40%	1.386	1.403	1.330	1.381
BA	Itapicuru	FUND	0,00%	4,20%	0,00%	42,90%	5.471	5.205	5.036	4.917
BA	Itapitanga	FUND	59,50%	4,70%	12,90%	0,00%	1.235	1.116	1.138	1.072
BA	Iuiu	FUND	23,30%	59,00%	0,00%	29,00%	1.607	1.514	1.483	1.472
BA	Jaborandi	FUND	0,00%	37,50%	1,20%	0,00%	1.165	1.226	1.244	1.286
BA	Jitaúna	INF	10,90%	10,70%	65,40%	2,50%	598	534	517	565
BA	Jussara	FUND	16,80%	38,50%	7,00%	0,00%	2.509	2.389	2.287	2.315
BA	Lajedo do Tabocal	FUND	18,70%	55,20%	0,00%	10,40%	1.142	1.033	987	966
BA	Lapão	MED	0,10%	0,00%	25,40%	36,40%	1.078	989	1.014	1.201
BA	Milagres	FUND	33,10%	0,00%	4,60%	0,00%	1.639	1.579	1.532	1.579
BA	Muritiba	FUND	0,40%	26,10%	0,00%	76,80%	3.692	3.483	3.442	3.647
BA	Nordestina	FUND	0,00%	0,00%	0,00%	44,90%	2.206	2.165	2.083	2.015
BA	Nova Ibiá	FUND	0,00%	32,40%	0,00%	0,00%	894	989	971	963
BA	Ourolândia	FUND	26,30%	0,00%	0,00%	90,60%	3.130	3.220	3.044	3.008
BA	Prado	INF	31,40%	0,00%	9,30%	2,90%	1.599	1.677	1.629	1.747
BA	Presidente Dutra	FUND	14,10%	43,20%	0,00%	0,00%	1.912	1.928	1.833	1.845
BA	Queimadas	FUND	31,30%	0,00%	0,00%	0,00%	3.757	3.619	3.470	3.513

BA	Rio de Contas	FUND	0,00%	41,20%	12,00%	0,00%	1.461	1.394	1.385	1.394
BA	Santaluz	FUND	29,50%	27,90%	0,00%	84,20%	5.623	5.400	5.178	5.462
BA	Santo Amaro	FUND	63,30%	71,70%	1,40%	11,40%	7.844	7.548	7.275	7.510
BA	Teodoro Sampaio	FUND	34,70%	0,00%	0,00%	0,10%	1.111	922	870	872
BA	Uruçuca	FUND	43,70%	2,00%	0,00%	0,00%	3.539	3.372	3.272	3.538
BA	Várzea do Poço	FUND	23,60%	8,80%	0,00%	38,80%	1.115	1.114	1.062	1.054
CE	Alcântaras	FUND	0,00%	45,50%	0,00%	23,90%	1.517	1.511	1.486	1.450
CE	Alto Santo	FUND	41,60%	54,10%	0,00%	39,10%	1.961	1.839	1.781	1.809
CE	Antonina do Norte	FUND	55,10%	56,90%	0,00%	41,80%	1.150	1.141	1.105	1.112
CE	Campos Sales	FUND	0,00%	38,20%	0,00%	0,00%	3.727	3.668	3.565	3.494
CE	Cedro	FUND	0,00%	20,40%	30,50%	1,10%	3.343	3.087	2.926	2.857
CE	Croatá	INF	3,20%	12,40%	59,00%	2,00%	787	791	810	837
CE	Deputado Irapuan Pinheiro	FUND	0,00%	40,90%	0,00%	18,40%	1.086	1.062	1.022	991
CE	Granjeiro	FUND	0,00%	60,10%	0,00%	0,00%	811	795	774	807
CE	Hidrolândia	FUND	0,00%	45,00%	0,00%	23,80%	2.555	2.463	2.467	2.483
CE	Ibiapina	FUND	0,00%	35,90%	6,50%	0,00%	3.600	3.523	3.462	3.576
CE	Ipueiras	FUND	3,70%	35,40%	0,00%	22,40%	5.766	5.476	5.235	5.207
CE	Irauçuba	INF	1,30%	53,50%	49,40%	2,00%	936	1.030	1.046	1.009
CE	Itaitinga	FUND	0,00%	12,30%	0,00%	40,00%	6.586	6.617	6.789	6.953
CE	Jardim	FUND	0,00%	30,90%	10,70%	0,00%	4.642	4.474	4.294	4.321
CE	Mauriti	FUND	0,30%	31,10%	0,80%	0,50%	6.530	6.342	6.257	6.232
CE	Meruoca	FUND	59,90%	84,80%	0,00%	7,20%	2.107	2.047	2.045	2.082
CE	Milhã	FUND	0,00%	57,50%	0,00%	8,60%	1.645	1.597	1.561	1.577
CE	Miraima	FUND	0,00%	63,70%	0,00%	0,00%	2.060	1.971	1.925	1.936
CE	Monsenhor Tabosa	FUND	34,70%	25,30%	0,00%	58,20%	2.862	2.714	2.598	2.594
CE	Moraújo	FUND	0,00%	58,20%	0,10%	58,00%	1.185	1.140	1.147	1.125
CE	Pacoti	FUND	17,90%	40,30%	0,10%	24,30%	1.778	1.709	1.709	1.730
CE	Palmácia	FUND	1,30%	31,50%	17,70%	0,00%	1.410	1.336	1.273	1.205
CE	Saboeiro	FUND	4,90%	6,50%	0,00%	61,40%	2.221	2.097	1.986	1.944
CE	Senador Pompeu	FUND	0,00%	31,60%	0,00%	0,00%	3.169	3.084	2.941	2.909
CE	Tarrafas	FUND	0,00%	59,70%	0,00%	0,00%	1.128	1.103	1.035	1.006
CE	Uruburetama	FUND	77,00%	78,00%	0,00%	45,70%	3.190	3.130	3.117	3.087
CE	Varjota	FUND	11,00%	33,10%	0,00%	76,30%	2.489	2.450	2.483	2.490
GO	Avelinópolis	FUND	0,00%	30,50%	30,00%	0,00%	368	364	333	325
GO	Ivolândia	FUND	2,90%	45,10%	0,00%	0,00%	239	235	227	235
MA	Altamira do Maranhão	FUND	30,70%	0,00%	0,00%	92,80%	1.478	1.378	1.147	1.140
MA	Anajatuba	FUND	13,80%	37,10%	0,00%	0,00%	3.993	3.906	3.792	3.889
MA	Apicum-Açu	INF	3,60%	0,00%	0,00%	52,60%	897	985	851	855
MA	Axixá	FUND	8,40%	43,40%	0,00%	28,90%	1.959	1.883	1.871	1.869
MA	Bacabeira	FUND	11,40%	0,00%	0,00%	34,30%	3.148	2.992	3.026	2.945
MA	Bacurituba	FUND	0,00%	39,80%	0,00%	94,00%	1.004	986	935	906
MA	Bela Vista do Maranhão	FUND	57,00%	75,40%	0,00%	26,20%	2.589	2.562	2.715	2.800
MA	Belágua	FUND	0,00%	2,20%	0,00%	72,20%	2.299	2.390	2.469	2.474
MA	Benedito Leite	FUND	17,70%	93,40%	0,00%	0,00%	736	739	731	719
MA	Bernardo do Mearim	FUND	44,90%	0,00%	0,00%	76,70%	929	887	869	801
MA	Boa Vista do Gurupi	FUND	51,50%	5,10%	0,00%	86,70%	1.667	1.618	1.597	1.611
MA	Bom Jardim	FUND	4,20%	17,90%	0,60%	49,70%	6.978	6.946	6.774	6.734
MA	Cantanhede	INF	99,10%	0,10%	2,70%	3,00%	872	934	1.002	1.040
MA	Capinzal do Norte	FUND	53,30%	41,10%	1,20%	18,70%	1.961	1.845	1.848	1.798
MA	Cedral	FUND	33,10%	0,00%	0,00%	65,20%	1.679	1.602	1.526	1.453
MA	Cidelândia	FUND	45,90%	35,90%	0,00%	9,40%	2.707	2.529	2.438	2.321
MA	Conceição do Lago-Açu	FUND	49,90%	0,10%	0,10%	89,80%	3.362	3.479	3.561	3.428
MA	Duque Bacelar	FUND	30,50%	15,50%	0,00%	72,40%	2.478	2.309	2.225	2.166
MA	Esperantinópolis	FUND	39,60%	68,40%	0,00%	93,80%	3.182	3.125	3.009	2.927
MA	Fortuna	FUND	8,50%	37,20%	0,00%	34,50%	3.138	3.053	2.955	3.022
MA	Governador Archer	FUND	34,30%	52,80%	0,00%	21,30%	1.765	1.645	1.507	1.655
MA	Governador Eugênio Barros	FUND	12,20%	4,40%	0,00%	64,30%	2.640	2.322	2.298	2.459
MA	Governador Nunes Freire	FUND	69,60%	0,00%	15,10%	15,80%	4.842	4.669	4.567	4.444

MA	Grajaú	FUND	12,10%	12,70%	0,00%	53,20%	15.139	14.930	14.479	14.688
MA	Icatu	FUND	23,70%	35,10%	0,00%	16,70%	5.004	4.792	4.618	4.483
MA	Igarapé do Meio	FUND	17,80%	66,70%	0,60%	46,90%	2.813	2.771	2.734	2.873
MA	Joselândia	FUND	23,00%	15,90%	0,00%	38,20%	2.635	2.545	2.521	2.601
MA	Junco do Maranhão	FUND	13,80%	57,00%	0,00%	20,20%	1.129	1.105	1.042	1.079
MA	Lago dos Rodrigues	FUND	68,20%	74,60%	0,80%	4,40%	1.458	1.381	1.355	1.349
MA	Lago Verde	FUND	34,30%	16,80%	0,00%	98,50%	3.025	2.883	2.750	2.735
MA	Loreto	FUND	40,80%	42,40%	0,00%	18,70%	1.849	1.807	1.759	1.742
MA	Luís Domingues	FUND	65,60%	44,90%	0,00%	11,70%	1.264	1.269	1.283	1.265
MA	Maracaçumé	FUND	52,50%	54,80%	0,00%	77,10%	4.011	3.902	3.573	4.035
MA	Matões do Norte	FUND	0,70%	16,60%	0,00%	55,50%	2.188	1.788	1.603	1.563
MA	Monção	FUND	45,60%	4,80%	0,00%	62,60%	6.096	6.107	5.615	5.535
MA	Palmeirândia	FUND	17,60%	54,40%	1,10%	0,00%	3.198	3.136	3.032	3.023
MA	Paraibano	FUND	34,50%	0,00%	0,00%	0,00%	3.049	3.009	2.916	3.049
MA	Penalva	FUND	68,80%	0,00%	0,90%	2,50%	6.398	6.101	5.989	6.006
MA	Pindaré-Mirim	FUND	0,00%	13,20%	0,30%	37,10%	8.156	6.272	6.099	5.215
MA	Pinheiro	FUND	9,20%	48,40%	1,10%	0,00%	13.937	13.901	13.750	13.380
MA	Pirapemas	FUND	18,90%	3,40%	0,00%	99,80%	3.428	3.235	2.960	3.012
MA	Presidente Dutra	FUND	0,00%	0,00%	0,00%	47,30%	6.744	6.726	6.518	6.681
MA	Presidente Médici	FUND	40,60%	23,50%	0,00%	46,00%	1.007	1.087	1.022	1.056
MA	Presidente Vargas	FUND	81,70%	78,10%	0,00%	83,50%	2.502	2.408	2.312	2.327
MA	Ribamar Fiquene	FUND	15,70%	43,20%	0,00%	0,00%	1.405	1.349	1.326	1.288
MA	Sambaíba	FUND	0,00%	34,10%	0,00%	0,00%	1.048	1.016	989	995
MA	Santa Luzia do Paruá	FUND	0,00%	55,40%	0,00%	60,10%	4.402	4.215	4.004	3.773
MA	Santana do Maranhão	FUND	24,00%	40,10%	0,00%	82,00%	1.681	1.611	1.552	1.596
MA	São Benedito do Rio Preto	FUND	33,60%	38,60%	0,00%	24,30%	4.522	4.311	3.945	3.964
MA	São Bento	FUND	11,50%	32,40%	28,00%	0,00%	6.588	6.881	6.595	5.922
MA	São Domingos do Maranhão	FUND	16,50%	39,50%	0,30%	0,00%	6.306	6.106	5.922	5.920
MA	São João do Carú	FUND	25,30%	0,80%	0,00%	97,60%	3.153	2.617	2.508	2.449
MA	São João do Paraíso	FUND	0,00%	0,20%	0,00%	73,80%	1.838	1.808	1.685	1.622
MA	São João dos Patos	FUND	72,00%	47,30%	0,00%	33,20%	4.048	4.052	4.030	4.050
MA	Satubinha	FUND	14,90%	2,00%	0,00%	92,90%	1.928	1.976	2.045	1.970
MA	Senador La Rocque	FUND	51,50%	54,20%	2,50%	57,80%	2.837	2.800	2.686	2.587
MA	Tufilândia	FUND	49,20%	21,20%	0,00%	95,70%	1.483	1.433	1.353	1.176
MA	Tuntum	INF	23,00%	51,90%	0,00%	0,00%	1.761	1.867	1.776	1.829
MA	Tuntum	FUND	32,80%	89,90%	0,00%	29,90%	5.719	5.572	5.377	5.591
MA	Vitória do Mearim	FUND	12,00%	31,20%	0,10%	0,00%	5.871	5.637	5.499	5.296
MG	Angelândia	MED	16,80%	0,00%	52,50%	65,90%	476	422	453	422
MG	Campina Verde	MED	19,10%	0,00%	28,60%	39,90%	570	564	553	557
MG	Carmésia	FUND	16,20%	35,50%	0,00%	5,20%	400	409	395	401
MG	Coluna	MED	47,60%	0,00%	80,90%	79,40%	338	326	356	354
MG	Conceição da Aparecida	MED	13,60%	0,00%	40,70%	61,70%	338	325	290	287
MG	Espírito Santo do Dourado	INF	36,50%	41,40%	0,00%	39,50%	260	244	257	296
MG	Guidoval	MED	20,80%	0,00%	77,10%	68,60%	284	211	170	207
MG	Indianópolis	MED	40,40%	0,00%	74,70%	88,30%	228	167	166	137
MG	Jenipapo de Minas	MED	25,90%	0,00%	73,40%	78,70%	448	385	380	348
MG	Mirai	MED	13,40%	0,00%	37,10%	62,90%	424	370	372	334
MG	Passa Quatro	FUND	34,50%	0,00%	5,50%	3,40%	1.875	1.795	1.804	1.800
MG	Paula Cândido	MED	23,00%	0,00%	71,50%	83,70%	344	307	319	319
MG	Pedra Dourada	FUND	0,00%	39,80%	0,00%	0,00%	382	367	363	387
MG	Piranga	MED	20,50%	0,00%	57,90%	58,20%	706	661	625	588
MG	Poço Fundo	MED	12,40%	0,00%	28,00%	51,00%	453	430	404	396
MG	Prudente de Moraes	INF	38,00%	0,00%	41,30%	44,90%	574	544	513	477
MG	Sabinópolis	MED	24,50%	0,00%	56,10%	62,70%	740	651	526	576
MG	Santa Margarida	INF	33,00%	9,00%	0,00%	29,80%	666	579	579	573
MG	São Domingos do Prata	MED	24,20%	0,00%	40,60%	61,40%	681	659	640	560
MG	São João das Missões	FUND	39,70%	64,20%	0,00%	2,20%	2.859	2.741	2.644	2.650
MG	Tumiritinga	FUND	39,80%	3,00%	0,00%	2,50%	963	861	865	816

MG	Várzea da Palma	MED	5,00%	0,00%	20,50%	30,10%	1.327	1.229	1.339	1.226
MS	Selvíria	INF	0,30%	0,00%	20,20%	36,50%	312	341	341	304
PA	Acará	INF	40,40%	11,50%	29,80%	0,00%	3.431	3.510	3.441	3.686
PA	Afuá	FUND	3,80%	0,00%	0,00%	36,80%	11.638	11.095	10.651	11.052
PA	Bujaru	FUND	15,30%	0,00%	0,00%	41,90%	5.652	5.506	5.188	5.163
PA	Faro	INF	0,00%	51,80%	50,40%	0,00%	481	597	532	612
PA	São Caetano de Odivelas	FUND	33,20%	0,00%	0,00%	3,70%	2.974	2.811	2.839	2.871
PA	São João de Pirabas	FUND	22,90%	12,00%	0,00%	41,60%	4.130	3.815	3.632	3.578
PB	Água Branca	MED	6,30%	0,00%	100,00%	100,00%	383	345	349	397
PB	Amparo	FUND	0,00%	64,90%	0,00%	0,00%	391	396	385	406
PB	Araruna	FUND	39,10%	37,20%	0,00%	49,10%	2.829	2.735	2.655	2.636
PB	Baía da Traição	MED	0,00%	1,00%	0,00%	34,80%	379	307	352	374
PB	Baraúna	MED	11,30%	0,00%	0,00%	100,00%	213	199	227	212
PB	Bernardino Batista	FUND	16,10%	6,90%	0,00%	49,40%	622	635	655	680
PB	Cabaceiras	FUND	0,00%	34,50%	0,00%	0,00%	768	766	737	745
PB	Cacimba de Areia	MED	21,40%	0,00%	0,00%	100,00%	112	117	101	116
PB	Cacimbas	FUND	66,70%	0,00%	0,00%	27,00%	1.641	1.674	1.605	1.544
PB	Caldas Brandão	FUND	42,60%	0,00%	6,90%	5,50%	866	850	835	843
PB	Carrapateira	FUND	7,30%	59,50%	0,00%	66,10%	368	353	370	348
PB	Catingueira	MED	0,00%	22,70%	0,00%	100,00%	145	141	152	157
PB	Conceição	FUND	58,20%	47,20%	0,00%	26,20%	2.785	2.703	2.683	2.672
PB	Congo	MED	0,00%	21,60%	0,00%	100,00%	225	194	196	189
PB	Dona Inês	FUND	0,00%	45,00%	0,90%	62,80%	1.594	1.511	1.430	1.434
PB	Emas	FUND	11,60%	51,90%	0,00%	17,30%	541	514	505	514
PB	Emas	MED	39,30%	0,00%	0,00%	100,00%	122	139	128	170
PB	Gurinhém	MED	0,00%	10,30%	0,00%	100,00%	515	427	409	409
PB	Gurjão	MED	14,50%	0,00%	100,00%	100,00%	124	120	116	133
PB	Ibiara	MED	23,50%	0,00%	100,00%	100,00%	183	167	157	181
PB	Ingá	FUND	35,10%	0,00%	2,60%	13,30%	2.841	2.749	2.549	2.663
PB	Lagoa	MED	33,90%	0,00%	0,00%	100,00%	118	130	133	140
PB	Lastro	FUND	0,00%	32,20%	0,00%	0,00%	486	469	479	480
PB	Logradouro	FUND	67,80%	58,90%	0,00%	45,50%	624	579	590	618
PB	Malta	MED	8,40%	0,00%	100,00%	100,00%	191	189	155	166
PB	Marcação	FUND	0,00%	0,10%	0,00%	37,40%	1.620	1.583	1.532	1.666
PB	Mari	FUND	0,30%	46,30%	0,00%	0,30%	3.110	2.912	2.983	3.082
PB	Mogeirol	MED	0,20%	0,00%	88,70%	87,30%	537	522	435	502
PB	Monte Horebe	MED	40,20%	0,00%	0,00%	100,00%	97	86	114	129
PB	Parari	FUND	34,10%	33,00%	0,00%	44,50%	246	224	212	236
PB	Paulista	MED	13,60%	0,00%	24,70%	33,60%	359	338	380	390
PB	Pedra Branca	MED	30,90%	0,00%	100,00%	100,00%	152	164	163	191
PB	Pedra Lavrada	FUND	0,00%	33,90%	0,00%	0,00%	930	883	841	847
PB	Pedro Régis	MED	25,70%	29,00%	0,00%	100,00%	140	131	143	153
PB	Piancó	MED	12,70%	0,00%	9,10%	63,90%	543	530	530	513
PB	Poço Dantas	FUND	65,90%	0,00%	2,40%	0,00%	762	730	721	740
PB	Poço de José de Moura	FUND	53,00%	16,70%	0,00%	0,20%	545	526	522	529
PB	Riachão	FUND	0,00%	66,90%	0,00%	0,00%	481	450	428	437
PB	Santana de Mangueira	MED	20,50%	0,00%	57,70%	51,30%	156	179	194	234
PB	Santo André	FUND	0,00%	31,80%	0,00%	0,00%	348	380	392	374
PB	São Bentinho	MED	42,30%	0,00%	100,00%	100,00%	111	120	93	101
PB	São Bento	FUND	40,40%	0,00%	0,00%	0,00%	4.929	4.870	4.802	4.902
PB	São Francisco	FUND	0,00%	48,30%	0,00%	0,00%	433	451	437	454
PB	São João do Tigre	MED	0,00%	0,80%	0,00%	100,00%	135	128	131	118
PB	São José do Brejo do Cruz	FUND	77,20%	84,60%	0,00%	96,20%	302	267	282	266
PB	São Mamede	FUND	11,20%	30,80%	0,00%	0,00%	1.077	1.047	1.004	1.040
PB	São Vicente do Seridó	MED	9,60%	0,00%	80,70%	84,10%	425	457	429	471
PB	Sertãozinho	FUND	42,30%	0,00%	0,00%	27,60%	768	825	810	794
PB	Sertãozinho	MED	0,00%	0,50%	0,00%	67,90%	251	218	245	274
PE	Belém de Maria	FUND	0,00%	43,00%	0,00%	48,70%	1.664	1.559	1.527	1.551

PE	Bom Jardim	FUND	6,10%	47,70%	0,00%	10,90%	4.920	4.754	4.590	4.496
PE	Brejo da Madre de Deus	FUND	34,30%	0,00%	0,00%	0,60%	7.306	7.305	7.071	6.877
PE	Itacuruba	FUND	0,00%	40,20%	0,00%	0,00%	848	777	752	766
PE	Santa Filomena	FUND	6,20%	33,00%	0,00%	0,00%	2.222	2.077	1.939	1.897
PE	Tacaimbó	FUND	0,10%	48,40%	0,00%	0,00%	1.938	1.879	1.780	1.780
PE	Xexéu	FUND	3,50%	45,60%	0,00%	0,00%	2.471	2.356	2.195	2.130
PI	Alagoinha do Piauí	FUND	10,20%	56,70%	0,00%	0,00%	928	873	848	810
PI	Alegrete do Piauí	INF	34,70%	87,00%	0,00%	28,30%	242	253	225	254
PI	Alto Longá	FUND	15,80%	54,10%	0,00%	34,50%	1.601	1.574	1.526	1.523
PI	Altos	FUND	1,10%	2,10%	0,00%	82,20%	6.442	6.397	6.322	6.360
PI	Aroeiras do Itaim	FUND	97,30%	27,30%	0,00%	23,00%	293	286	278	278
PI	Barras	FUND	36,80%	30,30%	0,00%	41,90%	8.130	7.748	7.540	7.631
PI	Bocaina	FUND	0,00%	45,60%	0,00%	0,00%	435	445	412	409
PI	Bom Princípio do Piauí	FUND	30,60%	30,60%	0,00%	41,20%	1.157	1.079	968	969
PI	Buriti dos Lopes	FUND	23,90%	34,30%	0,50%	56,40%	3.445	3.284	3.316	3.279
PI	Caldeirão Grande do Piauí	FUND	0,00%	31,50%	0,00%	0,00%	775	736	691	669
PI	Campo Largo do Piauí	FUND	72,20%	40,40%	0,00%	56,00%	1.445	1.340	1.287	1.286
PI	Canto do Buriti	FUND	64,70%	78,90%	0,00%	44,80%	2.808	2.687	2.665	2.681
PI	Cocal	FUND	17,00%	14,70%	0,00%	33,50%	4.956	4.728	4.584	4.441
PI	Colônia do Piauí	FUND	27,40%	56,70%	0,00%	0,70%	930	927	857	867
PI	Cristino Castro	FUND	52,70%	4,10%	0,00%	44,90%	1.777	1.753	1.730	1.670
PI	Currais	INF	100,00%	1,60%	1,60%	7,70%	198	192	185	233
PI	Dirceu Arcoverde	INF	0,00%	41,10%	0,00%	0,00%	413	372	300	297
PI	Dirceu Arcoverde	FUND	87,60%	1,80%	6,40%	5,80%	866	948	990	1.057
PI	Eliseu Martins	FUND	0,00%	38,70%	0,00%	0,00%	635	617	595	616
PI	Francinópolis	FUND	35,00%	30,50%	0,00%	90,40%	628	645	610	605
PI	Gilbués	FUND	0,00%	3,10%	0,00%	81,70%	2.187	2.176	2.139	2.233
PI	Guadalupe	INF	41,60%	80,30%	3,90%	19,60%	498	533	534	649
PI	Ipiranga do Piauí	FUND	0,00%	46,20%	0,00%	0,00%	1.271	1.246	1.176	1.235
PI	Itainópolis	FUND	4,50%	31,40%	0,00%	0,00%	2.019	1.319	1.185	1.253
PI	Jacobina do Piauí	FUND	46,10%	0,00%	0,00%	47,90%	733	733	728	728
PI	Jardim do Mulato	FUND	0,00%	11,90%	0,00%	82,10%	592	581	571	559
PI	João Costa	FUND	89,80%	0,00%	0,00%	5,20%	443	428	414	426
PI	Júlio Borges	FUND	51,20%	0,00%	0,00%	51,00%	896	854	870	873
PI	Marcolândia	FUND	7,30%	42,00%	0,00%	0,00%	1.828	1.830	1.820	1.841
PI	Nossa Senhora dos Remédios	FUND	30,90%	0,00%	0,00%	88,40%	2.023	1.838	1.850	1.712
PI	Nossa Senhora dos Remédios	MED	5,40%	8,90%	0,00%	49,30%	523	451	548	440
PI	Nova Santa Rita	FUND	18,90%	40,20%	0,00%	0,00%	713	672	642	612
PI	Palmeirais	INF	0,00%	39,80%	0,00%	0,00%	748	738	688	739
PI	Porto	FUND	55,00%	17,30%	0,00%	13,00%	2.413	2.310	2.290	2.269
PI	Prata do Piauí	FUND	0,00%	74,00%	0,00%	0,00%	509	519	498	488
PI	Regeneração	FUND	9,20%	19,10%	0,90%	44,30%	2.860	2.758	2.754	2.736
PI	Riacho Frio	FUND	0,00%	39,10%	0,00%	0,00%	952	908	876	937
PI	Santa Filomena	FUND	0,00%	31,90%	0,00%	0,00%	1.186	1.179	1.127	1.122
PI	São João da Canabrava	INF	0,00%	58,90%	80,40%	0,00%	150	180	194	179
PI	São Raimundo Nonato	INF	51,40%	2,80%	0,00%	8,30%	1.452	1.529	1.573	1.560
PI	Sussuapara	FUND	0,00%	64,80%	12,70%	0,00%	748	759	754	742
PI	Uruçuí	FUND	31,90%	2,40%	0,00%	2,30%	4.235	4.169	4.220	4.250
PI	Wall Ferraz	FUND	0,00%	42,60%	0,00%	0,00%	596	580	537	526
PR	Guairaçá	INF	38,70%	0,00%	52,70%	58,50%	287	307	273	234
PR	São Carlos do Ivaí	FUND	0,10%	0,00%	32,60%	22,30%	738	734	717	736
RJ	Saquarema	INF	30,30%	0,40%	26,40%	22,90%	3.862	5.115	4.459	4.114
RN	Afonso Bezerra	MED	0,00%	0,00%	48,10%	0,00%	387	402	389	440
RN	Antônio Martins	FUND	0,00%	56,10%	0,00%	0,00%	907	873	827	850
RN	Baía Formosa	MED	0,00%	68,30%	0,00%	0,00%	328	363	302	338
RN	Coronel João Pessoa	FUND	7,30%	67,40%	0,00%	0,00%	660	601	569	602
RN	Fernando Pedroza	FUND	0,00%	64,90%	0,00%	0,00%	395	387	378	399

RN	Ielmo Marinho	FUND	0,00%	52,50%	0,00%	0,00%	2.025	2.042	1.897	1.986
RN	Ipanguaçu	FUND	46,60%	0,00%	0,00%	21,80%	2.317	2.258	2.193	2.123
RN	Itaú	FUND	0,00%	43,90%	0,00%	0,00%	753	718	708	683
RN	Jucurutu	MED	0,00%	46,40%	0,00%	0,00%	639	580	561	593
RN	Lagoa d'Anta	MED	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	190	165	200	229
RN	Lagoa de Pedras	MED	5,20%	95,40%	0,00%	0,00%	287	283	273	278
RN	Lucrécia	FUND	0,00%	42,90%	0,00%	0,00%	532	517	497	486
RN	Pedra Preta	MED	1,80%	0,00%	100,00%	0,00%	112	102	105	103
RN	Pendências	FUND	17,50%	31,80%	0,00%	10,70%	1.892	1.845	1.821	1.799
RN	Rafael Godeiro	FUND	0,00%	61,20%	0,00%	0,00%	505	495	451	440
RN	Rafael Godeiro	MED	0,00%	100,00%	0,00%	0,00%	125	143	138	124
RN	Riacho da Cruz	FUND	0,00%	59,30%	0,00%	44,00%	391	381	347	366
RN	Rodolfo Fernandes	INF	0,00%	48,10%	0,00%	0,00%	241	239	223	200
RN	Rodolfo Fernandes	MED	0,00%	66,80%	0,00%	0,00%	144	190	187	199
RN	Ruy Barbosa	FUND	16,40%	72,90%	0,00%	0,00%	434	417	387	358
RN	Santana do Seridó	FUND	0,00%	37,70%	0,00%	0,00%	326	313	310	301
RN	São Francisco do Oeste	FUND	0,00%	80,30%	0,00%	45,90%	559	542	546	619
RN	São José do Campestre	FUND	37,20%	12,00%	0,00%	17,70%	1.682	1.557	1.526	1.551
RN	São Miguel	FUND	19,40%	35,30%	0,30%	6,70%	3.424	3.249	3.080	3.059
RN	São Pedro	FUND	46,40%	0,00%	0,00%	0,10%	993	919	879	886
RN	Senador Elói de Souza	MED	0,00%	0,00%	80,50%	0,00%	151	255	154	144
RN	Serrinha dos Pintos	FUND	0,20%	40,00%	0,00%	0,00%	645	583	591	594
RN	Severiano Melo	MED	0,00%	0,00%	55,30%	0,00%	179	185	197	225
RN	Taboleiro Grande	FUND	76,30%	0,00%	0,00%	6,20%	372	354	366	341
RN	Timbaúba dos Batistas	FUND	0,00%	51,70%	0,00%	2,00%	226	232	240	254
RN	Várzea	MED	0,00%	100,00%	100,00%	0,00%	155	166	165	205
RN	Venha-Ver	FUND	0,00%	62,90%	0,00%	18,50%	554	525	510	519
RO	Monte Negro	INF	32,90%	0,00%	0,00%	1,50%	362	410	407	388
RS	David Canabarro	INF	26,70%	4,50%	0,00%	87,20%	161	200	164	179
RS	Dilermando de Aguiar	FUND	4,10%	63,80%	0,00%	0,00%	342	337	349	361
RS	Erval Seco	FUND	4,00%	0,00%	0,10%	63,00%	835	781	769	765
RS	Redentora	FUND	0,00%	32,00%	0,00%	0,80%	1.626	1.530	1.542	1.545
SC	Anitápolis	FUND	0,00%	1,50%	52,10%	0,00%	386	397	382	406
SC	Imaruí	MED	13,80%	0,20%	31,90%	49,50%	405	401	392	428
SC	Novo Horizonte	MED	18,70%	75,60%	35,40%	0,00%	150	135	147	139
SC	Rio dos Cedros	MED	8,00%	0,00%	38,00%	61,40%	339	318	324	329
SE	Capela	FUND	24,50%	0,00%	0,00%	52,10%	5.877	5.720	5.514	5.613
SE	Cristinápolis	FUND	8,00%	38,20%	0,00%	17,40%	3.341	3.273	3.147	3.072
SE	Cumbe	FUND	20,90%	16,30%	0,00%	55,50%	573	552	529	559
SE	Ilha das Flores	FUND	24,20%	23,90%	0,00%	50,70%	1.556	1.784	1.587	1.529
SE	Japarutuba	FUND	0,00%	6,70%	0,00%	41,10%	2.859	2.720	2.666	2.739
SE	Japoatã	INF	0,00%	38,80%	0,00%	0,00%	709	739	683	742
SE	Malhada dos Bois	FUND	0,00%	55,20%	0,00%	0,00%	603	598	568	606
SE	Nossa Senhora da Glória	FUND	10,00%	7,30%	0,00%	42,40%	6.298	6.359	6.226	6.260
SE	Pedrinhas	FUND	35,30%	8,60%	0,00%	7,30%	1.454	1.326	1.240	1.262
SE	Tomar do Geru	FUND	0,00%	0,00%	0,00%	36,90%	2.140	2.042	1.925	1.844
SP	Alto Alegre	FUND	0,30%	0,00%	0,00%	44,60%	378	366	360	368
SP	Álvares Florence	FUND	51,80%	0,00%	0,00%	28,90%	336	350	354	381
SP	Bilac	INF	46,80%	46,70%	0,00%	38,40%	359	351	333	310
SP	Caconde	MED	0,00%	0,50%	0,00%	53,70%	701	604	554	546
SP	Catiguá	FUND	30,10%	0,00%	0,00%	3,20%	814	810	793	801
SP	Fernando Prestes	FUND	0,00%	52,80%	9,00%	0,00%	653	633	631	629
SP	Herculândia	FUND	3,20%	0,00%	3,80%	44,40%	878	842	872	874
SP	Jaborandi	FUND	52,30%	56,80%	0,00%	40,80%	745	740	746	747
SP	Lutécia	FUND	40,10%	0,00%	4,10%	3,20%	349	330	343	347
SP	Ouroeste	MED	0,60%	0,00%	6,10%	100,00%	327	277	294	242
SP	Paulo de Faria	MED	0,00%	0,90%	0,00%	100,00%	247	232	223	225
SP	Santana da Ponte Pensa	FUND	0,70%	0,00%	0,00%	88,10%	135	128	130	135

TO	Almas	INF	0,00%	10,30%	0,00%	100,00%	248	291	321	283
TO	Axixá do Tocantins	FUND	0,00%	38,60%	1,70%	19,30%	2.240	2.120	2.003	1.945
TO	Cachoeirinha	FUND	0,00%	24,20%	0,00%	33,80%	407	376	379	334
TO	Carrasco Bonito	FUND	0,00%	49,10%	0,00%	2,80%	704	680	642	618
TO	Chapada da Natividade	FUND	0,00%	33,70%	0,00%	0,00%	563	566	539	529
TO	Couto Magalhães	INF	36,40%	0,00%	0,00%	43,10%	214	300	311	283
TO	Crixás do Tocantins	INF	35,20%	0,00%	31,70%	100,00%	71	92	82	109
TO	Itapiratins	FUND	0,00%	99,10%	49,40%	0,00%	675	641	616	595
TO	Itaporã do Tocantins	FUND	0,00%	55,60%	0,00%	0,00%	407	383	320	348
TO	Juarina	FUND	0,00%	30,90%	0,30%	56,00%	414	388	380	350
TO	Natividade	FUND	5,60%	21,40%	0,00%	43,70%	1.527	1.455	1.313	1.198
TO	Paranã	FUND	16,10%	0,00%	0,00%	54,50%	1.900	1.830	1.721	1.712

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 13: Matrículas em Loop

UF	Município	População Estimada	Matrículas	Ocorrência de Loop	Ocorrência Relativa de Loop
MG	Senador Cortes	2.047	562	112	19,93%
RS	Engenho Velho	1.397	382	66	17,28%
TO	São Salvador do Tocantins	3.058	807	126	15,61%
PI	Elesbão Veloso	14.432	3.652	559	15,31%
PI	Canavieira	3.904	993	147	14,80%
SE	São Miguel do Aleixo	3.902	961	142	14,78%
PI	São Miguel do Fidalgo	2.993	898	113	12,58%
PI	Canto do Buriti	20.700	5.483	645	11,76%
PI	Barra D'Alcântara	3.887	1.049	115	10,96%
AM	Atalaia do Norte	18.133	6.384	694	10,87%
MA	Satubinha	13.487	3.376	349	10,34%
PI	Campo Largo do Piauí	7.094	2.418	247	10,22%
PE	Canhotinho	24.837	5.840	594	10,17%
RN	São João do Campestre	12.933	3.520	356	10,11%
BA	Caraíbas	10.016	2.518	236	9,37%
BA	Caetanos	15.982	2.817	251	8,91%

BA	Cabaceiras do Paraguaçu	18.978	5.334	468	8,77%
PR	Ariranha do Ivaí	2.359	505	44	8,71%
RN	Riachuelo	7.863	1.902	161	8,46%
RS	Pinheirinho do Vale	4.761	934	79	8,46%
BA	Planaltino	9.473	2.165	182	8,41%
RN	Maxaranguape	11.831	3.274	274	8,37%
MA	Presidente Vargas	11.302	4.886	406	8,31%
RN	Montanhas	11.572	3.600	298	8,28%
RN	Lagoa de Pedras	7.478	2.238	179	8,00%
PI	Porto Alegre do Piauí	2.647	644	51	7,92%
MA	Turilândia	24.907	9.251	726	7,85%
SP	Guaimbê	5.696	1.257	98	7,80%
MA	Belágua	7.273	3.172	245	7,72%
BA	Capela do Alto Alegre	12.118	2.412	183	7,59%
MA	Tufilândia	5.716	2.692	203	7,54%
RS	Novo Xingu	1.795	252	19	7,54%
BA	Caatiba	10.166	2.131	160	7,51%
MA	São Bernardo	27.817	7.900	593	7,51%
MA	Santa Helena	41.009	15.047	1.113	7,40%
MA	Pio XII	21.164	11.226	829	7,38%
SC	Alto Bela Vista	1.987	393	29	7,38%
AL	Japaratinga	8.350	2.438	178	7,30%
MA	Cachoeira Grande	8.822	3.326	242	7,28%
MA	Anajatuba	26.880	6.365	463	7,27%
BA	Gavião	4.712	1.230	89	7,24%
PI	Benedictinos	10.027	3.800	274	7,21%

TO	Porto Alegre do Tocantins	3.039	828	59	7,13%
BA	Pau Brasil	10.905	3.183	226	7,10%
RS	Taquaruçu do Sul	3.090	551	39	7,08%
AM	Fonte Boa	20.742	8.833	623	7,05%
TO	Brasilândia do Tocantins	2.177	584	41	7,02%
MA	Bela Vista do Maranhão	10.931	5.265	367	6,97%
BA	Ibiquera	5.158	967	67	6,93%
RS	Boa Vista do Incra	2.559	506	35	6,92%
PI	São José do Divino	5.246	1.539	102	6,63%
TO	Maurilândia do Tocantins	3.362	926	61	6,59%
RS	Carlos Gomes	1.574	243	16	6,58%
SE	Amparo de São Francisco	2.374	526	34	6,46%
BA	Cardeal da Silva	9.747	3.003	191	6,36%
BA	Apuarema	7.762	2.394	149	6,22%
MA	Jenipapo dos Vieiras	16.124	9.462	585	6,18%
PB	Gurjão	3.376	880	54	6,14%
RS	Sete de Setembro	2.132	312	19	6,09%
TO	Buriti do Tocantins	10.837	2.682	163	6,08%
MA	São Francisco do Maranhão	11.966	2.866	174	6,07%
BA	Ibirataia	17.947	5.827	351	6,02%
BA	Taperoá	21.091	6.627	398	6,01%
PE	Alagoinha	14.341	3.760	223	5,93%
MS	Jardim	25.473	6.287	372	5,92%
PE	Chã de Alegria	13.206	3.382	198	5,85%
PI	Dirceu Arcoverde	6.862	1.653	95	5,75%

PI	Passagem Franca do Piauí	4.482	1.940	111	5,72%
MA	Nova Olinda do Maranhão	20.393	6.706	382	5,70%
BA	Baixa Grande	21.197	5.306	302	5,69%
BA	Santa Teresinha	10.586	2.532	144	5,69%
RS	Putinga	4.185	671	38	5,66%
BA	Mansidão	13.761	3.201	181	5,65%
RN	Triunfo Potiguar	3.366	1.065	60	5,63%
RS	General Câmara	8.673	1.653	93	5,63%
PE	Jataúba	16.858	4.551	256	5,63%
BA	Piripá	12.238	2.184	122	5,59%
PI	Valença do Piauí	20.568	6.379	352	5,52%
RS	Vila Flores	3.363	509	28	5,50%
RN	Sítio Novo	5.433	1.191	65	5,46%
MG	Cristiano Ottoni	5.204	1.180	64	5,42%
PI	Flores do Piauí	4.394	1.182	64	5,41%
MA	São João Batista	20.235	6.396	346	5,41%
SP	Mirante do Paranapanema	17.979	3.614	193	5,34%
BA	Teodoro Sampaio	8.013	1.814	96	5,29%
TO	Tupiratis	2.461	573	30	5,24%
PI	Porto	12.284	4.336	227	5,24%
SP	Borebi	2.519	707	37	5,23%
RS	Sobradinho	14.944	3.064	160	5,22%
MG	Leme do Prado	4.983	1.475	77	5,22%
BA	Cocos	19.396	4.423	230	5,20%
BA	Itiúba	38.492	10.153	523	5,15%
PI	Nossa Senhora de Nazaré	4.747	1.696	87	5,13%
BA	Riachão do Jacuípe	35.403	8.131	417	5,13%

RN	Serra Caiada***	9.814	3.198	164	5,13%
MA	Pedro do Rosário	24.475	9.927	509	5,13%
MS	Alcinópolis	5.038	1.000	51	5,10%
PR	São João do Caiuá	6.038	1.359	69	5,08%
MA	Urbano Santos	32.316	13.331	676	5,07%
PE	Poção	11.265	3.257	165	5,07%
PI	Matias Olímpio	10.718	3.406	172	5,05%
SE	Carmópolis	15.622	5.064	255	5,04%

Fonte: Elaboração própria.

II – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Achado nº 1

Manifestação da unidade auditada

OFÍCIO Nº 0825242/2021/DEED-INEP

1.1 Atribuições do MEC na Coordenação da Política Nacional de Educação necessitam de dados educacionais para sua realização e cumprimento.

A Controladoria Geral da União (CGU) menciona que cabe à União “a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais”. Nesse íterim, o relatório aponta que “por meio dos dados pessoais dos alunos coletados pelo INEP, seria possível ao MEC colaborar com os entes subnacionais na identificação de crianças e adolescentes não matriculados na educação básica, de forma a promover a efetivação do direito desse grupo. A Deed avaliou oportuno abordar que já há ações desenvolvidas pelo Inep com o objetivo de auxiliar o desenvolvimento de processos locais de busca ativa, a partir de informações tratadas pelas pesquisas do Instituto. Mais detalhes sobre esse ponto estão abordadas nas respostas ao item 1.3.

1.2. Deficiência normativa do Censo Escolar

Em reconhecimento ao achado da CGU, no tocante a não haver, até o momento, uma lei nacional que suporte o Censo Escolar e que tal lacuna normativa compromete a legitimidade das obrigações atribuídas aos entes subnacionais e aos agentes privados de ensino, uma vez que o instrumento normativo do tipo Decreto (Decreto nº 6.425, de 2007) tem poder de vincular apenas os órgãos do poder executivo federal e, por tal razão, se observa a ausência

de penalidades aos que descumprirem suas obrigações para com o Censo Escolar, a Deed faz a ponderação a seguir

Tramita no Ministério da Educação o processo 23036.002711/2014-11 com a proposta de Anteprojeto de Lei dos Censos Educacionais, a qual dispõe sobre as normas gerais para a realização anual dos Censos Educacionais em âmbito nacional, conforme também destacado pela CGU. Embora o processo tenha se iniciado em 2014, o Inep, por meio da Deed, realizou atualização da proposta em 2019 e, à época, solicitou ao MEC os devidos encaminhamentos de forma a dar continuidade ao Anteprojeto de Lei dos Censos Educacionais. Pois bem, considerando a observação da CGU quanto à ausência de penalidades aos que descumprirem suas obrigações para com o Censo Escolar, ao revisitarmos o último texto atualizado, conforme arquivo SEI nº 0357612, avaliamos necessário instar o MEC de forma que, no prosseguimento processual, seja oportunizada a inclusão na proposição da previsão de responsabilização pela inserção dolosa de dados incorretos ao Sistema Educacenso, sob a alegação de que a inserção de dados falsos em sistema de informações é crime contra a administração pública previsto no artigo 313-A do código penal, de acordo com a recomendação da CGU.

1.3. Papel do Censo Escolar na Chamada Pública ou Busca Ativa de Crianças e Adolescentes.

Na abordagem desse item no relatório dos achados de auditoria, a CGU traz informações estatísticas produzidas pelo Censo Escolar afirmando que tais estatísticas permitem o acompanhamento das metas do PNE, inclusive das "questões relativas à evasão escolar, a fim de que sejam realizados os ajustes necessários às redes de ensino para o atingimento dos melhores resultados ao fim do período planejado". Cita, ainda, que o Inep se manifestou acerca da possibilidade de a União oferecer suporte aos entes subnacionais na identificação de crianças e adolescentes fora da escola, através da utilização dos dados coletados pelo INEP, cuja base de dados é um subproduto do Censo Escolar e conclui pela inadequação do entendimento do Inep de que os dados pessoais coletados para o Censo Escolar são estritamente sigilosos. Sobre esse ponto, a Deed pondera que essa conclusão não está alinhada diretamente com a resposta encaminhada sobre as restrições ao compartilhamento de dados pessoais da pesquisa. Há iniciativas já implementadas que disponibilizam aos gestores locais informações que subsidiam seus processos de busca ativa, bem como desenvolve ações de colaboração com outros órgãos para a gestão, acompanhamento e avaliação de políticas, programas e ações públicas a partir do uso de informações tratadas pela pesquisa, observando as condições específicas. Acerca das informações para subsidiar ações de busca ativa, há um relatório específico no sistema Educacenso para aviso sobre alunos matriculados em ano anterior e não informados na pesquisa em curso. Este Relatório é o "Relação de alunos na faixa etária de 4 a 17 anos matriculados no Censo do ano anterior e não localizados no Censo do ano corrente⁶", que segue anexo como evidência no arquivo SEI nº 0827370.

⁶ Está disponível no Sistema Educacenso o relatório Relação de alunos na faixa etária de 4 a 17 anos matriculados no Censo do ano anterior e não localizados no Censo do ano corrente. Esse relatório é disponibilizado, anualmente, ao final da coleta da primeira etapa do Censo Escolar – a Matrícula Inicial. Ele pode ser acessado no sistema pelos gestores das redes de ensino, já que está disponível para os usuários que possuem perfis “Inep”, “Secretaria Estadual” e “Secretaria Municipal”. O relatório tem por objetivo listar os alunos na faixa etária de 4 a 17 anos, que estavam matriculados no Censo Escolar no ano anterior à coleta e não foram informados no Censo do ano corrente

Esse relatório, entretanto, é disponibilizado apenas em ambiente com acesso pessoal e controlado (Educacenso), ao usuário do sistema (operador), que representa o controlador original do dado pessoal (a Secretaria de Educação ou a Escola), que o informou para a finalidade da pesquisa, para que a partir do dado organizado pelo Inep sob essa perspectiva (“evasão”) possa orientar processos locais visando à busca ativa do estudante evadido.

Outras iniciativas como o cálculo e divulgação das taxas de fluxo escolar, disponibilizadas publicamente, possibilitam o conhecimento do fenômeno, sua quantificação e localização no território, oferecendo informações úteis para diferentes setores da sociedade promover e mediar iniciativas de reconhecimento e enfrentamento da questão, além de prover medidas seguras para o monitoramento e avaliação de ações, programas e políticas, a partir da possibilidade de acompanhamento da série histórica desses indicadores.

Sobre a colaboração do Inep com outros órgãos, é oportuno recuperar que, ao longo do tempo, o Inep tem implementado estratégias de validação e controle de qualidade das informações tratadas pela pesquisa, que reforçam o seu compromisso com a qualidade e fidedignidade da informação. O Inep foi um dos primeiros órgãos a adotar na coleta o número único do registro civil (a partir da coleta de 2011) e, nesse sentido, tem contribuído para a identificação e correção de problemas relacionados à emissão desse documento [...].

De maneira correlata, o Inep tem trabalhado frequentemente em conjunto com o Ministério da Cidadania para estudos em relação ao público-alvo dos programas sociais, a partir do cruzamento de dados dos Censos da Educação e do Cadastro Único, retornando sempre que possível dados de interesse daquele Ministério para a avaliação dos programas e políticas sociais, quando não há risco de identificação de indivíduos nos resultados, ou disponibilizando os resultados do batimento por meio do Sedap para que técnicos vinculados àquele Órgão possam realizar os estudos pretendidos, quando há riscos de identificação dos titulares nos resultados, conforme evidência SEI nº 0827351. Iniciativas conjuntas também tem sido realizadas com outros ministérios como Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e o Ministério da Economia, SEI nº 0827359, 0827354 e 0827366.

A oportunidade de cruzamento dos dados com o registro de nascimento dos cartórios, um dos achados apontados no relatório, tanto para validar o número do registro informado como documento quanto para estimar o não atendimento escolar, está entre as ações de interesse desta diretoria e planejadas para execução (vide anexo – solicitação SEI 23036.005729/2018-06, Memorando nº 77/2018/CGCQTI/DEED 0270693), mas ainda não tem sido possível por indisponibilidade do acesso à referida base de dados.

Aponta-se, assim, que o tratamento do sigilo estatístico não impossibilita a execução e o aprimoramento de políticas e programas públicos, tampouco restringe a atuação da gestão federal para a educação básica e não torna o dado inacessível, por outro lado, visa atender as obrigações legais e preservar a metodologia da pesquisa e pressupostos já conhecidos e tratados pela literatura técnica que poderiam impactar sobre os resultados apurados, distanciando-o da realidade que se pretende alcançar.

1.4. Necessidade de informações para coordenação da educação básica e 1.5. Possibilidade de flexibilização de sigilo do Censo Escolar.

O item 1.4 dos achados de auditoria trata sobre fonte de informações para a coordenação da educação básica a partir de relatos do Ministério da Educação sobre usos da base de dados dos Censos Educacionais e traz relatos da forma como o MEC vislumbra ter os dados do Censo

Escolar disponibilizados. O item 1.5, por sua vez, traz a constatação de que, por não haver interação direta do público com o Inep, conclui-se que não há quebra de confiança e ameaça à fidelidade e veracidade dos dados obtidos pela ferramenta de coleta do Censo Escolar, o Educacenso, com a possibilidade de flexibilização de sigilo do Censo Escolar, afirmando que o mecanismo utilizado pela pesquisa "se assemelha à obtenção dos dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS, que coleta, junto aos empregadores, dados necessários à gestão governamental do trabalho, ao controle de registros do FGTS, à concessão de benefícios previdenciários e aos estudos técnicos de natureza estatística e atuarial".

Sobre a questão de semelhança entre ações do Estado, argumenta-se que a semelhança deve ser avaliada sob a perspectiva da finalidade e não da forma, uma vez que ao longo do tempo a forma pode sofrer alterações visando, entre outros objetivos, a correição, a otimização, a eficiência e a eficácia da ação. Sobre esse aspecto, embora a metodologia das pesquisas do IBGE e do Inep sejam diferentes em relação à forma, a primeira utiliza o método direto de coleta de dados, enquanto a segunda o método indireto de coleta de dados; a natureza e os objetivos pretendidos são semelhantes: o conhecimento da realidade e da população estudada a partir das estatísticas relacionadas às suas dimensões e características.

A RAIS, por sua vez, serve principalmente ao controle de informações previdenciárias e sociais trabalhistas, de maneira a subsidiar a fiscalização e o controle sobre cálculos tributários e de benefícios decorrentes de direitos individuais previdenciários futuros em relação ao respectivo evento trabalhista anotado – abono salarial, PIS/Pasep, FGTS... (Decreto nº 76.900 de 23.12.1975 e posteriormente Decreto nº 10.854 de 10.11.2021).

Justamente porque a semelhança das ações, uma vez mais, se dá pela finalidade legal e não pela a forma, é que os instrumentos da ação estatal podem se transformar, por exemplo, como na progressiva substituição da RAIS pelo e-Social (Decreto nº 8.373, de 11.12.2014). Em que pese também cumprirem a finalidade de produção de estatísticas do mercado de trabalho, isoladamente não o refletem de forma compreensiva, requerendo-se a realização de pesquisas específicas sobre o mercado de trabalho para prover o Estado de informações oportunas e fidedignas sobre a conjuntura do trabalho e emprego, a dimensão e características da população economicamente ativa, da população ocupada e desocupada, do desemprego, entre outras estatísticas (PNAD Contínua). Da perspectiva da finalidade a PNAD Contínua, portanto, não se assemelha à RAIS, e assim não se avizinha relação entre RAIS e o Censo Escolar.

No que tange à forma da coleta de dados do Censo Escolar, a ação interativa entre os entes federados se constitui a base da pesquisa e remonta à construção histórica dos levantamentos estatísticos oficiais, mesmo antes da formalização do Convênio Interadministrativo de Estatísticas Educacionais e conexas de 1931, o qual alçou a produção estatística nacional à condição formal necessária para o desenvolvimento do sistema de estatísticas nacionais de diferentes setores e dos próprios órgãos aos quais recai a responsabilidade por essa produção, como o IBGE e o Inep. Os conteúdos dos levantamentos estatísticos, entretanto, foram se transformando ao longo do tempo para responder às necessidades sociais e da Administração Pública, normalmente agregando complexidades, maior volume e tratamento sistemático e recorrente. Sob esse aspecto, a semelhança entre as pesquisas desses órgãos se evidencia, para além dos objetivos, também na sua origem.

Embora o tratamento de dados pessoais na RAIS e no Censo aconteça a partir de um terceiro – coleta indireta de dados (o empregador na RAIS e a instituição de ensino no Censo Escolar)

– no Censo Escolar são tratados dados mais amplos, como referentes à matrícula, além de dados da estrutura física e outras condições da oferta educacional, justamente com o objetivo de permitir uma caracterização quantitativa de vários aspectos do sistema educacional. Portanto, a origem, os objetivos e a abrangência dos dados tratados não corroboram a semelhança apontada entre o Censo Escolar e a RAIS, mas recuperam a semelhança entre o Censo Escolar e outras pesquisas estatísticas oficiais. Vale destacar que outras pesquisas estatísticas não o deixam de ser por usar da metodologia da coleta de dados indiretos, vide, por exemplo, a pesquisa Estatísticas do Registro Civil realizada pelo IBGE, que compõe o sistema de Estatísticas Vitais do País.

Por outro lado, é certo que a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (13.709, de 2018) prevê o tratamento e o uso compartilhado de dados pessoais pela administração pública, inclusive dos dados sensíveis, desde que necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos (inciso III, Art. 7º); bem como o para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador (inciso II, At. 7º). Entretanto, essa condição não é um salvo conduto para o tratamento e compartilhamento de dados pessoais, a Lei traz princípios, outras hipóteses e várias condições de tratamento de dados pessoais que devem ser observados, inclusive pelo poder público nesse tratamento. Nos casos aqui citados, RAIS, Censo Escolar e Estatísticas do Registro Civil, o que ocorre na prática é um compartilhamento de dados pessoais do controlador inicial, que o coleta para o cumprimento de suas necessidades de registro, de contratação, de formalização relação trabalhista ou do serviço que se estabelece entre o titular de dados pessoais e o controlador. Esse, por sua vez, o transfere à Administração Pública Federal para cumprir exigência legal prevista em leis e regulamentos, a produção de estatísticas oficiais. É justamente esse fundamento legal que viabiliza a ocorrência desses tratamentos, mesmo na ausência de consentimento dos titulares, ao tempo que também lhes impõe a observância da finalidade e vários requisitos e condições.

Como visto, as finalidades são distintas, o conhecimento mediado da realidade a partir da agregação de informações, de um lado, e de outro o controle e o registro administrativo e legal. Frisa-se, por oportuno, que a finalidade é apenas o primeiro princípio elencado no rol de outros requisitos legais a ser observados. Seguem-se a adequação (compatibilidade do tratamento com as finalidades informadas ao titular); a necessidade (a limitação de tratamento dos dados pessoais ao mínimo necessário); a transparência, a segurança e a prevenção; entre outros. Sobre esse aspecto, o artigo 26 estabelece que “o uso compartilhado de dados pessoais pelo Poder Público deve atender a finalidades específicas de execução de políticas públicas e atribuição legal pelos órgãos e pelas entidades públicas, respeitados os princípios de proteção de dados pessoais elencados no art. 6º desta Lei” (grifo nosso). Ainda, de acordo com o texto legal, a hipótese de tratamento de dados pessoais por órgãos de pesquisa, que devem garantir sempre que possível a anonimização dos dados pessoais tratados para a realização de estudos, agrega complexidade à questão.

Vale ressaltar que a hipótese de tratamento de dados pessoais pela Administração Pública para a execução de políticas públicas não está livre da petição do titular em relação aos seus dados contra o controlador perante a autoridade nacional (ANPD), podendo o mesmo, em caso de descumprimento ao disposto na Lei, opor-se a tratamento realizado com fundamento em uma das hipóteses de dispensa de consentimento (§ 1º e 2º, Art. 18). Portanto, o fato de os dados da pesquisa serem recolhidos a partir dos registros administrativos dos sistemas de ensino não afasta, como aludido na consolidação em tela, a “quebra de confiança com o público” (o titular). Mesmo os controladores “iniciais” - as escolas e sistemas de ensino -

poderiam interpor recursos, uma vez que em caso de dano patrimonial, moral, individual ou coletivo ao titular de dados pessoais, os controladores que estiverem diretamente envolvidos respondem solidariamente (Art. 42). Mesmo outras organizações sociais poderiam questionar o alargamento do compartilhamento de dados pessoais, vide, por exemplo, o caso do compartilhamento de dados telefônicos com o IBGE, nas Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6387, 6388, 6389, 6390, 6393, que inviabilizou a execução de uma pesquisa oficial a partir do tratamento indireto de dados pessoais.

Há, ainda, no tratamento de dados pessoais dos Censos da Educação as considerações expressas na Nota Técnica nº 13 de 2020, SEI nº 0595837, que, para além das questões legais apresentadas, traz apontamentos éticos e metodológicos, com evidência na literatura e recomendações de boas práticas, que apontam para a necessidade de controle estrito sobre os dados pessoais tratados em pesquisas, sob o risco de viés na representação dos fenômenos que a pesquisa pretende revelar.

Assim, pelo exposto, não se trata exclusivamente de questão de “sigilo”, restrição absoluta ou “transferência deste”, mas de adequação do tratamento de dados pessoais à metodologia, à finalidade e às questões legais vigentes. Cumpre observar que o tratamento dispensado aos dados do Censo Escolar, como demonstrado, não impossibilita o seu uso na gestão de políticas públicas, seja de âmbito local ou nacional, embora estabeleçam mecanismos de controle para este uso, assegurando-lhe as condições necessárias de adequação do tratamento, mitigação de riscos de comprometimento dos dados, da confiança no Órgão de pesquisa, e na pesquisa em si, bem como de adequação às diversas exigências postas hodiernamente para o tratamento de dados pessoais, mesmo pelo poder público. Mesmo a sugestão de apoio às estratégias de busca ativa de crianças e adolescentes fora da escola já encontram, como apresentado, guarita em instrumentos desenvolvidos pelo Inep a partir dos dados coletados pela pesquisa.

Ademais, entre os usos pretendidos citados (definir critérios de adesão e participação individual e validação de perfil e vínculo profissional), há uma inadequação metodológica, uma vez que os dados da pesquisa estão referidos ao passado e não à condição presente, podendo não estar mais vigente no momento necessário e, portanto, com o risco de ensejar decisões equivocadas sobre o indivíduo, pois a pesquisa não tem a finalidade de certificar condição individual. Para essa finalidade, especificamente no que diz respeito aos dados de professores e gestores, por exemplo, poder-se-ia tentar o uso da própria RAIS, e-social ou CNIS, uma vez que a finalidade do uso estaria aderente à finalidade do tratamento de dados desses sistemas que visam compor um inventário da condição de vínculo trabalhista e previdenciário do trabalhador.

Por fim, aponta-se que o comprometimento dos dados da pesquisa, eventuais sanções, a desconfiança da sociedade acerca da segurança e propriedade dos dados tratados pela pesquisa e eventual oposição legal por descumprimentos dos preceitos estabelecidos (como nas ADIs citadas no caso do compartilhamento de dados telefônicos com o IBGE) importariam em prejuízo capital a todo o conjunto de políticas públicas, programas e ações governamentais, das diferentes esferas de governo, que utilizam os resultados da pesquisa estatística no seu planejamento, execução, acompanhamento e avaliação, com impacto negativo sobre a materialidade do direito à educação e gravame coletivo.

Análise da equipe de auditoria

Os elementos apresentados pelo INEP por meio do OFÍCIO Nº 0825242/2021/DEED-INEP, transcritos acima, foram considerados nos registros dos itens específicos deste relatório de auditoria. Importa destacar, pela sensibilidade do tema, o entendimento da auditoria de que a finalidade semelhante entre o Censo Populacional do IBGE e o Censo Escolar não é argumento suficiente para justificar o sigilo estrito aplicado pelo INEP. Em razão de o IBGE coletar seus dados diretamente junto à população, não há dúvidas quanto à aplicação da Resolução ONU nº 68/261, que prevê sigilo estrito de dados pessoais com o intuito de proteger os institutos de pesquisa de eventual quebra de confiança com seus declarantes. Tal objetivo da norma não se aplica ao Censo Escolar, que coleta seus dados de registros administrativos das escolas, fornecidos por servidores públicos.

Achado nº 2

Manifestação da unidade auditada

OFÍCIO Nº 0825242/2021/DEED-INEP

2. Qualidade dos Dados coletados pelo INEP para o Censo Escolar

2.1. Atividades de Controle Interno sobre a coleta de dados para o Censo Escolar; 2.2. Análise da Pesquisa de Controle de Qualidade de 2017 e 2.3. Participação da sociedade no controle da qualidade dos dados do Censo Escolar.

No tocante a esses três itens, vê-se, inicialmente, que a CGU faz uma síntese das ações de controle interno da coleta dos dados do Censo Escolar, enfatizando, ainda, os resultados da última Pesquisa de Controle de Qualidade e, no item 2.3, apresenta resultados de uma pesquisa a partir de questionário eletrônico, produzido pela equipe de Auditoria e encaminhado aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social (CACS), a fim de gerar percepção sobre a participação do controle social na coleta de dados do Censo Escolar. Sobre os resultados oportunizados, cabe-nos destacar o quão difícil é coletar informações confiáveis para compor percepção de determinada ação e orientação de processos decisórios, o que ficou evidenciado pelo número de respostas obtidas a partir do quantitativo de contatos disponibilizados. Podemos, numa breve analogia, observar o tamanho do esforço de toda a rede que compõe o Censo Escolar para a caracterização da educação básica no país. Considerando, por sua vez, que o controle social do CACS sobre o Fundeb ocorre a partir de informações do Censo Escolar e que, para a efetividade desse controle, o conhecimento sobre a pesquisa, sua metodologia, conceitos e usos são indispensáveis, o Inep, nos últimos anos, por meio de ações da Deed, tem promovido estratégias de apoio ao controle social nas seguintes ações:

I - produzido periodicamente, desde 2014, o Curso “Formação pela Escola”, sobre o Censo Escolar, em parceria com o FNDE, com o objetivo de capacitar gratuitamente todos os interessados no tema. O curso encontra-se, inclusive, em fase de atualização e aprimoramento para oferta em 2022;

II - disponibilizado, desde 2015, uma Cartilha pública com orientações específicas sobre o Censo Escolar direcionadas aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (CACS-Fundeb). Para conhecer o conteúdo, acesse o link: Cartilha da Educação Básica: orientações para o CACS Fundeb

III - disponibilizado, desde 2015, o acesso ao Sistema Educacenso, aos presidentes dos CACS-Fundeb com o nível de acesso leitor; os CACS estaduais visualizam os dados do Censo Escolar de toda sua unidade da Federação (UF), enquanto os CACS municipais acessam os dados relativos ao seu município;

Além disso, vale ressaltar que, durante os trabalhos de Verificação in loco realizados desde 2012, o Inep solicita o acompanhamento presencial de membros do CACS-Fundeb durante as visitas realizadas nos municípios selecionados;

Por fim, outra estratégia de apoio ao controle social que vale a pena ser destacada é a Plataforma on-line do Inep chamada “Mapa da coleta do Censo Escolar”. Trata-se de um painel de monitoramento da declaração ao Censo Escolar que apresenta dados quantitativos de escolas e matrículas por estado, município e dependência administrativa, a fim de fornecer subsídios para os gestores e a população acompanharem a declaração de dados à pesquisa. Estão disponíveis os dados agregados de escola, de matrículas e uma análise comparativa entre os dados declarados no Censo Escolar do ano anterior e do ano corrente. Para conhecer o conteúdo, acesse o link: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/inep-data/mapa-da-coleta>

2.4. A consistência dos dados do Censo Escolar em âmbito nacional não reflete a realidade observada nos municípios.

Com base nas observações feitas pela CGU, neste item, no tocante à comparação entre os resultados da Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar de 2017, identificou-se que, embora os dados coletados pelo Inep apresentem baixo percentual de inconformidades/inconsistências, cerca de 2,1%, em relação ao número de matriculados; os resultados das fiscalizações realizadas pela CGU indicam a existência de municípios com erros significativos nos números registrados no Educacenso, de modo que importa verificar, segundo a CGU, se a baixa margem de erro dos dados, que representa a média do país, esconde municípios com quantidades de matrículas em desconformidade com suas realidades, seja por erro ou fraude. Esse é um fato não desconhecido e também evidenciado na pesquisa e decorre de que a distribuição de ocorrências entre indivíduos de um grupo não é igualitária, quando neste grupo há subgrupos identificáveis por condições similares, esses subgrupos pode estar sob “condições” que favoreçam ou desfavoreçam determinada ocorrência do fato em observação (no caso a não conformidade entre o relato e o registro), contribuindo para a variabilidade do fenômeno de interesse.

Nesse sentido, esse tem sido um ponto de atenção da equipe do Inep que enseja o desenvolvimento de várias ações levadas em curso durante a fase de coleta dos dados da pesquisa. Várias dessas ações, inclusive, originaram-se da interação ocorrida entre o Inep e a CGU em grupo de trabalho específico que se ocupou de processos para o tratamento de ocorrências com impacto sobre os resultados da pesquisa, a saber:

A definição de uma taxa de risco. A Taxa de Risco do Censo Escolar é um indicador que tem como objeto de observação as matrículas por município declaradas no Sistema Educacenso

com base em uma série histórica. Seu objetivo é quantificar variações atípicas no número de matrículas de um município, de forma a identificar uma possível subestimação ou superestimação de matrículas e advertir sobre a possibilidade de erro de declaração.

A Taxa é composta pela compilação de três indicadores que, juntamente com as denúncias de irregularidades na declaração dos dados ao Censo Escolar, compõem o Mapa de Risco. Os indicadores que compõem a Taxa de Risco 2021 são:

Coeficiente de Variação (CV) do número de matrículas no período de 2017 a 2020;

Percentual de inconsistências na trajetória escolar dos alunos - Falhas de Fluxo (FF) 2011 a 2020;

Diferença entre o número de matrículas observadas no ano (2020) e o esperado para aquele mesmo ano, de acordo com o fluxo dos alunos (aprovação, reprovação, abandono e conclusão) no ano anterior (2019).

Taxa de Risco TR = Pontuação do Coeficiente de Variação + Pontuação das Falhas de Fluxo + Pontuação das matrículas observadas e esperadas + Pontuação denúncia.

É importante também explicitar que dois dos indicadores mencionados (coeficiente de variação e falhas de fluxo) são utilizados para calcular a Taxa de Risco em outros níveis de agregação, como por exemplo: por município; por município e dependência administrativa; por município e etapa ou tipo de turma; por município, dependência administrativa e etapa ou tipo de turma; e por escola. Com essas agregações, é possível identificar, por exemplo, a dependência e a etapa mais afetada no município; assim, como as escolas com maiores pontuações na Taxa.

A elaboração de um mapa de risco e a aplicação dessa fórmula em todos os municípios possibilitaram a classificação desses de acordo com a Taxa de Risco (mapa de risco). Essa classificação identificou os municípios com algum grau de risco de apresentar o número de matrículas com variações muito superiores às médias estaduais. A TR no nível de agregação municipal variou de 0 a 16, e considerou-se com risco relevante somente os municípios com TR superior a 3, pois apresentam variações mais intensas e apontam maior probabilidade de erros. Esta faixa corresponde a 234 municípios ou 4,2% dos municípios do País. A Tabela abaixo apresenta as quantidades de municípios com risco relevante, a partir da classificação do risco.

Tabela 1 – Ocorrência de municípios por grau de risco identificado.

RISCO	TAXA DE RISCO	Frequência
BAIXO	3 a 5	172
MÉDIO	6 a 9	55
ALTO	> 9	7
TOTAL		234

Fonte: Inep/Deed/CGCEB

Nesse escopo, houve a implementação de ações para o tratamento de observações evidenciadas por esses instrumentos. Nesse sentido, foram estabelecidas portarias instituindo atividades específicas para o tratamento de ocorrências de risco identificadas por essa metodologia, com a elaboração de uma nova atividade a "verificação in loco", e procedimentos correspondentes, conforme a Portaria nº 503, de 11 de junho de 2018.

Avaliamos que esta ação relativa à observação das variações atípicas no número de matrículas de um município é distinta do trabalho da CGU nas fiscalizações citadas no relatório, tanto por

questões de finalidade quanto por metodologias distintas, todavia são ações que se somam ao processo de controle social. As ocorrências observadas em cada caso, entretanto, podem se complementar e talvez processos conjuntos ou coordenados poderiam agregar efetividade às ações dos Órgãos. Embora originárias de metodologias distintas, as ações, portanto, se entrecruzam por estarem no escopo do controle do Estado. Vejamos, então, que tabela abaixo indica que as ações e as estratégias de identificação de casos podem se complementar.

Município citado pela CGU	Denúncia ao Inep	Pontuação no Mapa de risco 2021	Ano da Verificação in loco realizada pelo Inep
Formigueiro – RS	Não	-	-
Itapissuma/PE	Não	8	-
Maragogi – AL	Não	-	-
Mata Grande – AL	Sim	2	2018
Matriz de Camaragibe – AL	Não	10	-
Paripueira – AL	Não	-	-
Pedras de Fogo – PB	Não	-	-
Riacho dos Cavalos – PB	Sim	2	-
Uruguaiana - RS	Não	-	-

Verifica-se, assim, que, dos municípios citados no relatório de fiscalização da CGU, três deles poderiam passar pelo processo da Verificação in loco 2021, em condições normais de realização da Verificação⁷ : Itapissuma/PE e Matriz de Camaragibe/AL, pela pontuação no Mapa de Risco; e Riacho do Cavalos/PB, pela pontuação no Mapa somada à pontuação pela denúncia. Adicionalmente, Mata Grande/AL já recebeu a Verificação em 2018.

A análise das variações da matrícula sozinha pode também não ser eficaz porque muitas dessas variações podem estar relacionadas a fenômenos populacionais reais, decorrente da mobilidade da população, e sua análise para agregações municipais em comparação com a população local, como será tratado adiante, pode ter viés decorrente da defasagem dos dados populacionais disponíveis para a agregação municipal.

2.5. Efeito da técnica de inserção dos dados no Educacenso sobre sua consistência

Sobre a hipótese de que as escolas que declaram seus dados via Sistema Educacenso possuem mais chances de serem alocados no Mapa de Risco do Censo Escolar do que as que fazem migração, vale afirmar que a primeira situação, de fato, reflete as maiores possibilidades de erro humano, pois a existência de um sistema eletrônico para as necessidades administrativas da escola contribui para um maior organização e facilidade na recuperação dos registros escolares.

No entanto, da experiência do Inep ponderamos um ponto de registro no que se refere à alternativa de migração de dados: muito embora os erros nessa possibilidade sejam, em média, menos frequentes, quando eles ocorrem produzem impacto nocivo mais ampliado nos dados. Isso porque tais erros acabam sendo propagados para todos os registros subsequentes migrados do sistema administrativo, em uma reação em cadeia. Já houve casos de tais situações na migração de dados realizada pela Secretaria Estadual de Educação de São Paulo, no qual, um erro de código do sistema próprio do estado causou uma inconsistência nessa informação de todas as escolas migradas.

⁷ Em razão do atual panorama sanitário, extraordinariamente em 2021, realizamos a Verificação de forma remota. Nesta edição, o foco de verificação foi direcionado a um conjunto de municípios que, na última década, já receberam uma visita in loco do INEP e que, ainda assim, têm figurado recorrentemente no Mapa de Risco do Censo Escolar.

Além disso, vale acrescentar que a alternativa de migração de dados são dependentes da manutenção de processos e recursos tecnológicos das redes de ensino, muitas vezes tratados em contratos com empresas de tecnologia da informação. Nossa experiência com os trabalhos do Censo Escolar nos permite observar frequentes discontinuidades nos contratos de municípios e até de estados com tais empresas, o que revela situação instável do ponto de vista institucional. Não raro observamos casos de rede de ensino que realiza a migração em dado ano, mas não a mantém no ano seguinte. De toda forma, ressalte-se, por fim, que a migração de dados não se caracteriza como “processo automático para o município” ou para o INEP. Tal processo exige ação humana, tanto por parte do Inep quanto por parte das redes de ensino, na preparação dos instrumentos adequados para o tratamento de dados do sistema administrativo (da rede local) para a informação à pesquisa.

Conforme solicitado, apresentamos, no anexo SEI nº 0827387, planilha com a "Contagem de matrículas migração e online" contendo as informações dos entes federativos que migram automaticamente os dados requeridos pelo Censo Escolar de seus sistemas de gestão e a quantidade de matrículas que disponibilizam, assim com a quantidade de entes que fazem o lançamento manual online, e suas matrículas. Esses dados estão agregados por estado (rede estadual) e município (redes municipais, federais e privadas), nos Censos Escolares de 2019 e 2020.

De todo o exposto, não obstante haver algumas ponderações sobre entendimentos divergentes na manifestação técnica apresentada em reconhecimento aos achados, a Deed recebeu de maneira muito respeitosa os resultados dos trabalhos de auditoria da Controladoria Geral da União (CGU), especialmente porque eles apresentam contribuições relevantes para a Diretoria. Sobre isso, é oportuno destacar que envolvemos as áreas estratégicas da Deed, que atuam nos processos de coleta, verificação e controle de qualidade dos dados do Censo Escolar, de forma que a equipes se debruçaram sobre tais resultados, considerando que são extremamente úteis para o processo de busca conjunta de soluções, que imprimam ainda mais qualidade para os dados do Censo Escolar.

Análise da equipe de auditoria

Os elementos apresentados pelo INEP por meio do OFÍCIO Nº 0825242/2021/DEED-INEP, transcritos acima, foram considerados nos registros dos itens específicos deste relatório de auditoria.

Achado nº 3

Manifestação da unidade auditada

3. Cruzamentos de dados com o Censo Escolar

3.1. Proporção de matrículas totais pela população estimada; 3.2. Proporção de matrículas EJA pelo total de matrículas; 3.3. Proporção de matrículas “especiais” pelo total de matrículas; 3.4. Proporção de matrículas profissionalizantes pelo total de matrículas; 3.5. Variação da

proporção de matrículas totais pela população estimada; 3.6. Variação de matrículas em tempo integral e em tempo parcial.

Sobre o item 3.1 que aponta para o uso da “Proporção de matrículas totais pela população estimada”, ressalta-se, inicialmente, que as estimativas populacionais por município do IBGE têm como base os dados das Projeções da População para o Brasil e Unidades da Federação (que têm por base os resultados do Censo Demográfico 2010 e informações mais recentes sobre as componentes do crescimento demográfico), além de utilizar dados de crescimento populacional dos últimos dois Censos demográficos (2000 e 2010). Em nota, (disponível em: https://www.ibge.gov.br/np_download/novoportal/documentos_institucionais/Esclarecimentos_prestados_pela_DPE_estimativas_das_populacoes_municipais) o IBGE indica que as projeções são realizadas por métodos “determinísticos, não sendo possível o cálculo de margem de erro das populações”. Embora o método não permita o cálculo do nível de erro, outros estudos já avaliaram empiricamente a precisão de projeções populacionais. O artigo “Estimativas e projeções populacionais para pequenos domínios: uma avaliação da precisão para municípios do Rio de Janeiro em 2000 e 2007” (BRITO; CAVENAGHI; JANNUZZI, 2010; disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-30982010000100004>) aponta que a validade das projeções diminui à medida que se distancia dos dados originais: “à medida que o horizonte aumenta o erro também aumenta.”

Esse mesmo estudo avaliou o método AiBi, que é utilizado pelo IBGE em suas projeções municipais, com o objetivo de projetar a população dos municípios do Rio de Janeiro para 2010 e 2017 com base nos dados os Censos Demográficos de 1980 e 1991 e estimar o erro, comparando os dados projetados com os dados efetivamente registrados no Censo Demográfico 2010 e na contagem demográfica de 2017. Na comparação com os dados do Censo 2010 (que tem um horizonte de projeção de 10 anos) verifica-se que 4 dos 60 municípios avaliados apresentaram módulo do erro relativo superior a 20%. Já em relação à contagem populacional de 2007 (que tem um horizonte de projeção de 16 anos), 9 de 47 municípios avaliados tiveram erro superior a 30% (chegando a um erro máximo de 63,84% para o município de Cordeiro).

De tal forma, considera-se que, devido à distância em relação aos dados que servem de base para as projeções municipais atualmente disponibilizadas pelo IBGE (Censo demográfico 2010) e à consequente elevação da imprecisão das projeções, o uso da razão de matrícula total pela população projetada não é adequado no momento para gerar alertas para as redes de ensino, já que não seria possível distinguir se eventuais valores extremos decorrem de imprecisão da projeção ou da matrícula reportada no Censo Escolar. Nesse sentido, o próprio IBGE reconhece as adversidades e também têm desenvolvido estratégias para o seu tratamento, por exemplo, como o apontado na Nota Técnica nº 03/2021 sobre a divulgação da Reponderação da PNAD Contínua em 2021. De todo modo, o Inep pretende realizar análises similares quando os dados do Censo Demográfico 2022 estiverem disponíveis, já que no ano do Censo demográfico não há problemas com a imprecisão da informação. Além disso, será possível avaliar essas razões por faixa etária. O uso da idade é um fator importante já que a razão entre os totais gerais pode variar simplesmente devido às diferenças no perfil etário dos municípios, mesmo que não haja qualquer problema na informação do Censo Escolar – o que também pode gerar alertas não informativos.

Em relação às propostas de indicadores dos tópicos 3.2 (proporção de matrículas EJA pelo total de matrículas), 3.3 (proporção de matrículas “especiais” pelo total de matrículas) e 3.4

(proporção de matrículas profissionalizantes pelo total de matrículas), ressaltamos que temos trabalhado na produção de relatórios que visam gerar alertas (por UF e município) sobre a variação não usual no número de matrículas por etapa de ensino e para a educação especial. Atualmente, estamos englobando etapas de ensino relacionadas à idade de escolarização obrigatória, já que a oferta da educação profissional, por exemplo, é mais dependente de fatores políticos e financeiros sendo naturalmente mais variável. De toda forma, entendemos que a avaliação da participação dessas matrículas em relação à matrícula geral do município no mesmo ano também pode contribuir para a produção de novos alertas e complementar os relatórios existentes. A matrícula da educação especial, que tem naturalmente maior estabilidade e previsibilidade em termos de proporção na população, tem bom potencial para gerar alertas informativos.

Quanto ao indicador do item 3.5 (variação da proporção de matrículas totais pela população estimada), entendemos que para períodos curtos a variação da população do município é pequena e, assim, consideramos que também é igualmente adequada a avaliação da variação da matrícula ao longo dos anos. Neste sentido, como apontado anteriormente, temos relatórios que alertam sobre variações não usuais da matrícula por etapa agregada (por UF e município) e ainda um relatório que alerta para grandes diferenças entre o número de matrículas esperadas (baseado na matrícula registrada no ano anterior e nas taxas de rendimento e fluxo escolar mais recentes disponíveis) e o número de matrículas registradas para cada série do ensino fundamental e médio para a rede pública por município.

A variação das matrículas também é uma das componentes de cálculo da taxa de risco, mais especificamente o coeficiente de variação das matrículas de alunos de 4 a 17 anos dos últimos quatro anos. Essa variação é utilizada como instrumento para inclusão de municípios no Mapa de Risco, que posteriormente são utilizados para a realização da Verificação in loco. Outro indicador que também está contemplado na taxa de risco está relacionado ao item 3.7: proporção de matrículas com retrocesso no fluxo escolar. Essa proporção entra no cálculo do percentual de inconsistências na trajetória escolar dos alunos considerados: a) Alunos com transição de etapa inconsistente entre anos consecutivos - avançam 3 ou mais séries ou recuam 2 ou mais séries; b) Alunos com ausência de registros inconsistentes ao longo do período (ex.: aluno registrado no 1º ano do ensino fundamental em 2008, ausente em 2009 e 2010 e registrado no 4º ano do fundamental em 2011); c) Alunos que aparecem pela primeira vez no Censo Escolar fora das etapas iniciais (ex.: aluno registrado pela primeira vez no sistema em 2015, mas no 4º ano do ensino fundamental).

Em relação ao indicador 3.6 (variação de matrículas em tempo integral e em tempo parcial), temos trabalhado em relatórios que destacam a variação não usual de indicadores educacionais por UF e município, contemplando indicadores destacados nos resumos técnicos do Censo Escolar, tais como o percentual de alunos em distorção idade-série, o percentual de alunos incluídos e o indicador de adequação da formação docente. Especificamente, o indicador de tempo integral não está sendo divulgado atualmente por conta da pandemia, já que boa parte das escolas desenvolveu atividades de forma remota, sendo difícil a caracterização do período integral. No entanto, quando esse indicador voltar a ser pertinente, avaliaremos a inclusão do mesmo nestes relatórios, sempre levando em consideração que também se trata de um indicador que tem maior volatilidade devido a maior dependência em relação à decisões políticas e fatores econômicos das redes de ensino.

3.7. Proporção de matrículas com retrocesso no fluxo escolar

Esses fenômenos são denominados de falhas de fluxo. Essas ausências podem indicar erros no levantamento de dados, como a criação de um novo ID⁸ de aluno que já existe no sistema ou mesmo escolas que não declararam os alunos no Sistema Educacenso em um ano específico, ou na informação da etapa da turma. Assim, situação observada pode ser uma "retenção indevida" mas também pode decorrer de uma correção de informação anterior equivocada.

Sobre esse ponto, relacionamos a seguir os "Relatórios de notificação" no Sistema Educacenso com impacto sobre essa questão, disponíveis para os perfis de acesso Secretaria Estadual, Órgão Regional, Secretaria Municipal e Setec:

I - Relação de alunos aprovados em que não progrediram para as etapas de ensino seguintes em na mesma rede de ensino.

II - Relação de alunos reprovados ou que deixaram de frequentar em que progrediram ou regrediram de etapa de ensino em na mesma rede de ensino.

III - Relação de alunos informados apenas como transferidos em que foram matriculados em na mesma rede de ensino e na mesma etapa ou em etapas anteriores à informada em <ano anterior>.

Sobre os indicadores da Taxa de Risco, temos o "Percentual de alunos com Falhas de Fluxo – Taxa de Risco 2021". O percentual de alunos com Falhas de Fluxo identificadas, para cada município, o percentual de alunos matriculados em 2020 que apresentaram alguma inconsistência na sua trajetória escolar⁹, observada nos Censos Escolares de 2011 a 2020. As inconsistências avaliadas foram:

a) Alunos com transição de etapa inconsistente entre anos consecutivos - avançam três ou mais etapas ou recuam duas ou mais etapas no período observado;

b) Alunos com ausência de registro no Censo Escolar ao longo do período, mas que parecem manter uma trajetória contínua que não foi registrada no levantamento. Por exemplo, um aluno registrado no 1º ano do ensino fundamental em 2016, que não foi informado no Censo em 2017 e 2018 e que reaparece em 2019, registrado no 4º ano do ensino fundamental;

c) Alunos que aparecem pela primeira vez no Censo Escolar fora das etapas iniciais. Por exemplo, um aluno registrado pela primeira vez no Sistema Educacenso em 2020, mas vinculado no 4º ano do ensino fundamental, ou seja, esteve fora do sistema da educação infantil ao 3º ano do ensino fundamental.

Com base no número total de alunos que apresentaram falhas de fluxo, especificamente os alunos sem trajetória anterior, no Censo Escolar, calculou-se o percentual de alunos com trajetória inconsistente em relação ao total de alunos do município por dependência administrativa. Nesse sentido, os dados dos quatro últimos anos apontam uma queda desse percentual com retrocesso de uma etapa de ensino: 0,20% (2021), 0,31% (2020), 0,37% (2019) e 0,41% (2018).

Há, ainda, o cálculo da diferença entre o número de matrículas observadas e esperadas – Taxa de Risco 2021. Considerando a informação sobre rendimento (aprovado e reprovado) de uma

⁸ ID: refere-se ao número gerado pelo sistema para cada aluno matriculado informado na pesquisa.

⁹ Trajetória escolar: refere-se ao percurso realizado pelo aluno em cada ano. O esperado é que o aluno aprovado em um ano passe para a próxima etapa no ano subsequente ou permaneça na mesma etapa quando reprovado.

determinada etapa, é possível estimar a quantidade de matrículas do ano seguinte por etapa. Por exemplo, em uma escola com 25 matrículas no 7º ano e 32 matrículas no 8º ano em 2019, considerando a aprovação no 7º ano e a reprovação no 8º ano, é possível estimar quantas matrículas teríamos no 8º ano em 2020. Foram calculados os percentuais de alunos observados em relação ao quantitativo de alunos esperados por etapa da rede pública dos municípios.

A criticidade da informação do fluxo escolar dos alunos requer um cuidado redobrado, pois a ocorrência não decorre apenas de problemas com a informação, mas revela uma característica objetiva da eficiência do sistema educacional brasileiro (a retenção e a evasão escolar). Medidas não ajustadas podem gerar viés em uma informação tão relevante. O volume de informações tratadas e disponibilizadas durante a coleta para orientar as ações dos informantes, usuário do sistema, demonstram a criticidade que o Inep observa nessa informação.

Análise da equipe de auditoria

Os elementos apresentados pelo INEP por meio do OFÍCIO Nº 0825242/2021/DEED-INEP, transcritos acima, foram considerados nos registros dos itens específicos deste relatório de auditoria.

Recomendação 1

Manifestação da unidade auditada

OFÍCIO Nº 1107657/2023/DEED-INEP

O processo para proposição de anteprojeto de Lei dos Censos Educacionais, com iniciativa desta Diretoria, por meio de Grupo de Trabalho, iniciou-se em 2014. No ano seguinte, o Inep encaminhou a proposta ao MEC. Passado um período longo de tramitação naquele Ministério, houve a necessidade de revisão do texto do anteprojeto, tanto em decorrência de apontamentos feitos por algumas áreas técnicas das Secretarias do MEC, quando por necessidade identificadas pela equipe do Inep, alinhando-o a novas recomendações, regulamentos e legislações do período. Com isso, restituiu-se ao Inep para revisão da proposta em 2019. No final de 2022, o Inep recebeu novamente o processo 23036.002711/2014-11, com a COTA n. 03175/2022/CONJUR-MEC/CGU/AGU - SEI 1014626, a qual considerou prudente a restituição do expediente ao Inep novamente, para avaliação de outras recomendações realizadas pelas áreas finalísticas do Ministério da Educação e validação da proposta apresentada. Assim, a Deed atua no sentido de reavaliar o texto atual, haja vista a gestão atual, e as considerações relevantes à proposta para prosseguimento e manifestação jurídica conclusiva do MEC.

Análise da equipe de auditoria

A Unidade apresenta as providências já adotadas para a regulamentação do Censo Escolar por meio de Lei.

Recomendação 2

Manifestação da unidade auditada

OFÍCIO Nº 1107657/2023/DEED-INEP

A Deed pondera sobre a complexidade e pertinência da proposição da recomendação voltada a "prover meios às redes de ensino para a automatização da coleta". De acordo com o Relatório Preliminar da CGU, a taxa de riscos de inconsistências/inconformidades é maior para as escolas que inserem dados manualmente em detrimento das escolas que automatizam a coleta, por meio da funcionalidade Migração de Dados do sistema Educacenso.

Em 2011 e 2017, o Inep realizou a Pesquisa de Controle de Qualidade do Censo Escolar. Nos resultados apresentados, houve evidências de que a organização e padronização da documentação escolar nos estabelecimentos de ensino colabora na qualidade da informação prestada ao Censo Escolar. Assim, como as escolas e redes de ensino que migram, o fazem por terem antes atingido a organização da informação administrativa em sistemas eletrônicos de gestão escolar, a relação de menor risco ao erro para os informantes que usam do processo de migração, na verdade tem uma condição anterior. Também não é trivial a sustentação de processos de transformação de dados entre os sistemas próprios e o Educacenso para que a migração ocorra, tanto que mesmo em situações em que há a organização da informação escolar em sistemas informatizados próprios algumas escolas e redes preferem fazê-lo pelo sistema Educacenso, por ser mais rápido, mais simples, menos oneroso, ou ambos. Com base nos resultados das pesquisas referidas, o Inep, a partir dos estudos desta Diretoria, articulou-se com o Conselho Nacional de Educação (CNE) e também junto ao MEC para a proposição de norma que indicasse os campos mínimos necessários à ficha de matrícula do aluno, com o objetivo de possibilitar o tratamento estatístico da informação pelo Censo Escolar. Com isso, houve a publicação pelo CNE da Resolução nº 01, de 15 de janeiro de 2018, que institui diretrizes operacionais para os procedimentos administrativos de registro de dados cadastrais de pessoa natural referentes aos estudantes e profissionais de educação que atuam em instituições públicas e privadas de ensino em todo o território nacional.

Também é importante observar a organização federativa nacional e a autonomia dos entes federativos também quanto à estrutura, organização, tecnologia da informação e gestão das redes de ensino pública e das instituições privadas. Nesse sentido, aponta-se o quão desafiador seria prover meios para que todas as redes de ensino automatizassem o seu processo de informação ao Censo Escolar por meio da funcionalidade de migração de dados. Além disso, outros desafios se impõem para a pesquisa do Censo Escolar quando o usuário responde por meio da migração de dados, entre eles: maior tempo de reposta para a implementação de novos quesitos (ou alteração de quesitos existentes), com maior custo para os informantes (entre os quais garantia de sustentação de equipes de planejamento e gestão de contratos em municípios que, muitas vezes, carecem de uma estrutura mínima para a coleta do Censo Escolar online); maior impacto de eventuais erros de informação, pois um problema de informação, como um erro de codificação de uma variável categórica da pesquisa seria

espalhado para todo conjunto de instituições de cuja as informações foram reportadas; maior dificuldade das equipes de estatística dos estados, que auxiliam na coordenação do processo em seu território a lidar com o cronograma da pesquisa, pois nem sempre os prazos dos processos de contratação de serviços de TI e de manutenção dos sistemas informatizados se alinham aos prazos das edições anuais das pesquisas; necessidade de operar a informação da pesquisa entre diferentes sistemas, processos e equipes, o que traz desafios à orquestração e responsabilização das equipes, por exemplo, no tratamento da informação dos docentes e seus vínculos, nem sempre disponíveis junto às informações educacionais dos alunos.

Em vista disso, a Deed sugeriu, em reunião, que a recomendação 2 acima fosse reestruturada, para inserção no Relatório Final, apontando para as redes de ensino o foco nesta organização e estruturação de documentos, em estrita observância à mencionada Resolução e as demais normas vigentes, que atuam na matéria, como é caso das Portarias Inep nº 235, de 2011 e nº 91, de 2017, as quais tratam de requisitos para a coleta e os princípios para a produção das estatísticas oficiais. O correto preenchimento do Censo Escolar é de responsabilidade dos gestores das redes de ensino e das escolas em articulação com sua rede com apoio técnico e financeiro do Inep, haja vista que a escola é a detentora das informações tratadas pela pesquisa todos os anos, como dados dos discentes, docentes e do gestor escolar, diários de classe, registros de organização das turmas, infraestrutura e outras informações administrativas, pedagógicas e curriculares requeridas.

Portanto, a Deed aponta, conforme acordado na reunião de busca conjunta de solução, para reestruturação da recomendação, considerando os argumentos dos itens 4.2, 4.3, 4.4 e 4.5 deste expediente.

Análise da equipe de auditoria

A Unidade sustenta em sua manifestação que a disponibilização manual de dados por meio do sistema Educacenso (on line) não é a causa primeira de erros de registro na base de dados do Censo Escolar. Tal fenômeno decorreria de deficiências na organização e na estruturação de documentos administrativos das redes de ensino, assim como de dificuldades das escolas no preparo da migração de dados dos sistemas próprios para o Educacenso. Nesse sentido, conforme sugerido pelo INEP, a recomendação proposta inicialmente foi reestruturada, no sentido de que sejam identificadas as causas dos erros existentes nos registros, a fim de orientar os órgãos federais na oferta de suporte às redes estaduais e municipais.