

Produção de Estatísticas Educacionais em Perspectiva Comparada*

Daniel Jaime Capistrano^a

Ana Carolina Silva Cirotto^b

Carla D’Lourdes do Nascimento^c

Juliana Marques da Silva^d

Resumo

Nota-se, sobretudo nas últimas décadas, um aumento considerável no uso de dados quantitativos e da estatística como ferramentas para o planejamento e a avaliação de políticas educacionais no Brasil. A maneira como esses dados são produzidos e utilizados pelos diversos governos se pautam por questões que vão além de diretrizes técnicas e envolvem a organização institucional e os recursos disponíveis para os órgãos produtores de dados oficiais. O texto descreve a forma como é organizada a produção de estatísticas educacionais em quatro países (Brasil, México, Argentina e França) e propõe uma reflexão sobre a influência que essa organização exerce sobre como as estatísticas são utilizadas.

Palavras-chave: Estatísticas educacionais, planejamento educacional, políticas públicas.

* Os autores agradecem a contribuição de Cintia Moura de Almeida Antônio da Coordenação-Geral do Censo da Educação Básica do Inep e de Jean François Chesné do Ministério da Educação Nacional da França

^a Doutor em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília. Pesquisador-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

^b Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento. Atualmente exerce o cargo de Assessora na Secretaria Executiva do Ministério das Comunicações.

^c Mestre em Educação Internacional e Desenvolvimento pela Sussex University, Inglaterra. Técnica em Assuntos Educacionais de nível superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

^d Especialista em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e em Indicadores e Estatísticas Educacionais pela Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)/Organização dos Estados Iberoamericanos (OEI). Pesquisadora-Tecnologista em Informações e Avaliações Educacionais do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Education statistics production in comparative perspective

Abstract

Over the last decades, the use of quantitative data and statistics as tools for policy planning and evaluation in Brazil is significantly rising. The way these data are used and produced by different governments is determined by factors that go beyond technical guidelines and also involve the institutional organization and the resources available for the institutions responsible for the production of official data. This text describes how education statistics production is organized in four countries and it proposes a reflection on the influence exercised by this organization over the use of education statistics.

Key words: education statistics, education planning, public policies.

Os números e o Estado

A quantificação de pessoas, territórios e recursos como ferramenta de planejamento e ação na esfera pública é tão antiga quanto os próprios registros que se tem sobre a atividade política. Existem registros de contagem populacional desde os tempos antigos no Egito e na China. Já no período moderno, é com o processo de utilização desses números pelo Estado que nasce a ideia de estatística, por exemplo.

A própria origem da palavra em latim (*statisticum*) e em alemão (*statistik*) faz referência a essa ligação com o Estado. Como afirma Scott (1998), essa é uma característica intrínseca do Estado moderno que é fundado com o propósito de planejar e interferir no curso do desenvolvimento de uma determinada população fazendo uso, para isso, de um criterioso “mapeamento” não só do território, mas da sociedade que o habita. “Mapeamento” esse que se dá de diversas maneiras, entre elas o registro quantitativo dos bens e da esfera de atuação do Estado.

Um dos precursores mais conhecidos da utilização de métodos quantitativos para a ação do Estado foi William Petty, que hoje é reconhecido por cunhar o termo “aritmética política” e é um dos fundadores da disciplina de economia política. Petty defendia a utilização de dados quantitativos não apenas como método de análise da realidade política, mas primordialmente como arcabouço de intervenção na realidade social. Conforme afirma McCormick (2007, p. 2),

Number, weight and measure; symmetry, fabric and proportion - political arithmetic would anatomize society's parts and functions. [...] The very mathematical, mechanical and medical analogies Petty used suggested that the point of political arithmetic was not to describe the world but to change it - in Petty's phrase, 'to practice upon the Politick'.

A partir das décadas de 1960 e 1970, no âmbito das discussões sobre políticas públicas em ciência política e administração ou, de maneira mais precisa, no campo de *policy analysis*, como foi nomeada a maioria dessas discussões nos Estados Unidos e na Inglaterra, nota-se uma notável gama de estudos empíricos sobre políticas públicas, bem como a predominância da utilização desses estudos entre gestores e analistas de políticas públicas. Embora remeta a uma ideia já trabalhada por Petty, desde o século XIX, essa literatura resgata e avança a ideia de que, para todas as fases de uma política pública, é possível ter como base ou “mapa” - utilizando a metáfora de Scott (1998) - a descrição detalhada e quantificação de recursos e pessoas para pensar ação do Estado.

Com os avanços tecnológicos que facilitaram a coleta, armazenamento, análise e disseminação de dados, a década de 1990 testemunhou um aumento expressivo da utilização de métodos quantitativos para planejar e avaliar políticas públicas. Um estudo de Morçöl e Ivanova (2010) aponta que 88% de um conjunto de 352 cursos de mestrado em políticas públicas nos Estados Unidos apresentavam predominância de cursos de metodologia quantitativa. Os mesmos autores apresentam um estudo feito com 371 profissionais de políticas públicas nos Estados Unidos em que o “survey” é citado por 80% desses como um método utilizado no trabalho enquanto o método qualitativo mais utilizado é citado por apenas 57% dos entrevistados.

No Brasil, em uma pesquisa conduzida pelo INEP em 2010 com mais de 3 mil dirigentes municipais de educação, considerando somente as respostas válidas, mais de 89 % dos gestores afirmaram ter média ou alta necessidade pessoal de capacitação em “gestão da informação (organização dos dados, uso de indicadores).” (Inep, 2011).

Dada às distintas situações encontradas em diferentes países no concernente à produção e uso de estatísticas, esse estudo se propõe a realizar uma análise comparada da relação entre os sistemas de produção de estatísticas e as políticas educacionais no **México, França, Estados Unidos e Brasil**. A seleção dos referidos países deu-se de forma arbitrária, ao tomar o Brasil como referência, procurou-se abranger diferentes sistemas educacionais.

Para isso, serão descritos como esses sistemas estão organizados nos países selecionados e o papel das agências produtoras de estatísticas educacionais no ciclo de políticas públicas.

Panorama Internacional

A Divisão de Estatísticas da Organização das Nações Unidas (UNSD - da sigla em inglês para *United Nations Statistics Division*) demonstra por meio de sua evolução como os sistemas nacionais de estatística têm se desenvolvido nas últimas décadas.

À época de sua fundação, em 1947, a UNSD tinha como atividade principal o estabelecimento de uma unidade central de estatísticas que resultou na publicação do primeiro *Demographic Yearbook*, de 1948. Essa publicação foi baseada em uma coleta de dados feita por meio de questionários enviados via correio a mais de 250 países/regiões/

territórios e que contou com 166 questionários retornados com dados que cobriam 77% da população mundial estimada.

O *Demographic Yearbook de 2011*, por sua vez, contou com uma coleta de dados resultante de uma articulação maior entre os escritórios nacionais de estatística, o que culminou com a participação de mais de 230 países na publicação, com dados que cobriram mais de 90% da população mundial.

Por outro lado, o desenvolvimento dos sistemas nacionais de estatística, durante o período referido, esteve muito mais associado à produção de dados demográficos ou, mais especificamente, às estatísticas vitais. O desenvolvimento das estatísticas educacionais nacionais e de seus respectivos institutos produtores é bem mais recente. Embora a utilização sistemática de dados sobre educação remonte às reformas sociais ocorridas na Europa no Século XIX, a maioria das organizações formais produtoras de estatísticas educacionais datam da segunda metade do Século XX.

Bem mais jovem que seu órgão correlato UNSD, o Instituto de Estatística da Unesco (UIS - da sigla em inglês para *Unesco Institute for Statistics*) foi criado no ano de 1999, tendo entre os seus principais objetivos, o apoio ao desenvolvimento de sistemas nacionais de estatística. Em parceria com a OCDE e a Eurostat, a UIS coordena uma coleta anual de dados educacionais que conta com a participação de cerca de 60 países, cobrindo mais de 80% da população mundial.

Além disso, a Unesco possui entre seus órgãos o Instituto Internacional de Planejamento da Educação (IIPE), que realiza diversos projetos de articulação entre instâncias produtoras de estatísticas e autoridades de planejamento e avaliação de políticas educacionais.

Os escritórios nacionais responsáveis por enviar dados oficiais à coleta UOE (sigla para Unesco, OCDE e Eurostat) diferem bastante no tocante à sua natureza e relação com as políticas educacionais de seus respectivos países. Será traçado um panorama de como os institutos produtores de estatísticas educacionais dos quatro países selecionados organizam seus sistemas de coleta de informações.

México

O órgão do governo mexicano responsável pelas estatísticas oficiais de educação é a *Secretaría de Educación Pública (SEP)* por meio de sua *Dirección General de Planeación Y Estadística Educativa (DGPEE)*. Uma das principais funções dessa Direção é apoiar a tomada de decisão em políticas educacionais por meio da produção de dados.

De acordo com o Regulamento Interno da *Secretaría de Educación Pública* uma das atribuições da DGPEE é "XIV.- *Operar y evaluar el Sistema Nacional de Información Educativa, a fin de proporcionar elementos para apoyar la toma de decisiones de las autoridades educativas federal y locales;*" e, somente em um parágrafo posterior destacado, está a atribuição de "XV.- *Promover el uso de los datos derivados del Sistema Nacional de Información Educativa entre todos los actores que intervienen en la conformación de este sistema, así como entre la sociedad en general;*" (SEP, 2013).

Uma das características de destaque do sistema de estatísticas educacionais mexicano é sua ligação direta com as atividades de planejamento e avaliação de políticas educacionais, por estarem inserida na mesma área da estrutura burocrática da SEP. Além disso, destaca-se também a separação entre essa instituição e os projetos de avaliação do desempenho de estudantes, que ficam a cargo do *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)*. Embora as duas instituições trabalhem articuladas em diversos projetos, o INEE, criado em 2002 por decreto presidencial, ganhou sua autonomia em 2012 obtendo status de organismo descentralizado.

O início da série histórica de estatísticas educacionais no México remonta à década de 1950 e o estabelecimento de um sistema regular de coleta se dá a partir da década de 1970 em colaboração com os 32 estados mexicanos. Até 2012, os dados eram coletados a partir do "Questionário 911" aplicado a todas as escolas e instituições de educação superior no início e no final do ano letivo com informações agregadas por escola.

Com o objetivo de testar a precisão dos dados agregados, foi realizada uma pesquisa de controle de qualidade da coleta dos dados educacionais entre 1999 e 2000 (SEP, 2000). De maneira geral, foi constatado um "bom nível de consistência dos dados (...) referentes ao número de alunos que frequentam as escolas do País" (SEP, 2000, p. 10). Entre os principais resultados da pesquisa, destacou-se uma maior qualidade dos dados das escolas dos anos iniciais do ensino fundamental (*educación primaria*) em relação às escolas de nível pré-escolar (*educación preescolar*).

Por meio da reforma educacional de 2012, duas medidas adotadas pelo governo mexicano alteraram a estrutura de produção de dados educacionais no país. Primeiramente foi estabelecido o *Sistema de Información y Gestión Educativa* que tem como componente principal o *Censo de Escuelas, Maestros y Alumnos de Educación Básica*, organizado pela SEP e operacionalizado pelo *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Esse censo, que conta com a participação de mais de 17 mil recenseadores, coleta informações individualizadas de alunos, professores e infraestrutura de todas as escolas públicas e privadas do México.

Além disso, também a partir de 2012, por meio de um acordo publicado no Diário Oficial da Federação (8 de agosto de 2012), passou a ser obrigatória para a Federação, todos os estados e municípios a manutenção do RENAME (*Registro Nacional de Alumnos, Maestros y Escuelas*) que possui informações individualizadas sobre cada aluno, professor e escola do México.

O referido registro foi iniciado em 2010 e coexiste, desde então, com a coleta agregada de informações por meio do "Questionário 911". No entanto, esse banco de registro individualizados tem como função principal servir de referência para a distribuição de recursos do fundo federal de investimento em educação, o *Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal*.

A identificação individual de alunos e professores no RENAME se dá por meio do nome completo, sua matrícula e o número CURP (*Clave Única de Registro de Población*), que se trata de um número de identificação atribuído a todos os habitantes do território mexicano. Além de informações de identificação, esse banco possui dados de situação do aluno (matriculado, evadido, repetente) e média geral do aluno nas avaliações da escola.

França

As estatísticas oficiais sobre educação na França são produzidas pelos *Services Statistiques Ministériels* (SSM), mais especificamente àqueles ligados ao "Ministério Nacional da Educação" e ao "Ministério da Educação Superior e Pesquisa". Os sistemas de informação da educação básica estão localizados dentro da *Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance* (DEPP).

A DEPP tem seu marco legal na publicação do Decreto nº2010-829, de 20 de julho de 2010, que estabelece a organização da Administração Central dos Ministérios da Educação Nacional e de Ensino Superior e Pesquisa.

Assim como no sistema mexicano, na França as atividades de planejamento e avaliação de políticas educacionais estão centralizadas em uma mesma área da estrutura burocrática, da DEPP, sendo ela constituída por duas subdireções: de Síntese Estatística (*Sous-direction des synthèses*) e de Avaliação e Desempenho Escolar (*Sous-direction des évaluations et de la performance scolaire*). Destaca-se que, embora a organização seja centralizada na DEPP, essa direção possui escritórios regionais responsáveis tanto pela coleta quanto pela disseminação dos dados e articulação com as políticas educacionais locais.

Anualmente, a DEPP realiza um censo de alunos, professores e escolas tanto públicas quanto privadas, de todos os níveis da educação básica, desde a educação infantil (*école maternelle*), passando pelo ensino fundamental (*école élémentaire e le collège*), até o ensino médio (*lycée*). Tal censo é realizado por meio de uma combinação de arquivos administrativos transmitidos automaticamente dos sistemas de gestão das escolas para o servidor central da DEPP.

Ainda não existe um número de identificação única para todos os alunos da "educação básica" francesa. No entanto, os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental (*le élémentaire*) já são identificados individualmente por meio do número de identificação única (*numéro identifiant unique*) da Base Nacional de Identificação de Estudantes (*Base nationale des identifiants élèves-BNIE*).

Espera-se que futuramente esse número seja a base principal para o Registro Nacional de Identificação de Estudantes (*Répertoire national des identifiants élèves, étudiants et apprentis* - RNIE) de todos os níveis educacionais, substituindo o BNIE.

Estados Unidos

Nos Estados Unidos, a entidade pública federal responsável pela coleta e análise de dados relacionados à educação é o *National Center for Education Statistics*-(NCES). Ele está inserido dentro da estrutura do Ministério da Educação (*Department of Education*) desse país e é vinculado ao Instituto de Ciências da Educação (*Institute of Education Sciences*).

Além de proceder a coleta de dados estatísticos da educação infantil (*early childhood education*), ensino fundamental (*elementary e lower secondary education*) e médio (*upper secondary*), educação pós-secundária¹ (*postsecondary education*), educação de jovens e

¹ Educação pós-secundária é um nível educacional existente em alguns países que se situa entre o ensino médio e a educação superior.

adultos, ensino técnico e educação superior; esse centro é também responsável por formular, desenvolver, implementar e elaborar relatórios sobre a Avaliação Nacional do Progresso Educacional (*National Assessment of Educational Progress-NAEP*), além de coordenar atividades relacionadas com avaliações e coleta de dados sobre esse tema com os estados.

O desenvolvimento de uma agência responsável pela coleta de dados educacionais, nos Estados Unidos, data de 1870, contudo esse órgão teve diversos nomes até se chamar NCES.

A realização de uma coleta anual de informações sobre matrículas e professores de escolas públicas se iniciou em 1954 (*National Center for Education Statistics*, 1993, pg. 1-2).

Atualmente, o NCES conta com um corpo técnico de mais de 100 servidores e de um orçamento, em 2013, de mais de 108 milhões de dólares para realizar as tarefas de coleta, análise e disseminação de informações educacionais.

Para coletar informações de escolas públicas de educação primária e secundária e as agências estaduais de educação, essa instituição realiza, todos os anos, uma coleta de dados (*The Common Core of Data-CCD*). Essas agências estaduais fornecem dados sobre suas escolas e seus distritos escolares, incluindo informações descritivas sobre alunos, professores e pessoal, assim como sobre dados financeiros, receitas e despesas correntes.

Segundo o Modelo Nacional de Dados de Educação (*National Education Data Model*) que estabelece um rol mínimo de variáveis - e seus respectivos formatos - a serem informadas, os Estados devem enviar o número de identificação do estudante no sistema estadual, local, bem como a identificação nacional, como o *Social Security Number*, esse último de caráter opcional.

Os dois objetivos principais do CCD são fornecer uma lista oficial das escolas públicas primárias e secundárias e dos distritos escolares do país para o sistema de avaliação e outras pesquisas e prover informações básicas e estatísticas descritivas sobre escolas primárias e secundárias públicas.

A coleta das escolas privadas é realizada a cada dois anos, por meio da *Private School Survey -PSS* (Survey de Escolas Privadas).

As informações coletadas são disseminadas por meio de 3 publicações principais, que analisam a educação em uma perspectiva mais ampla: *Resumo de Estatísticas Educacionais (Digest of Education Statistics)*; *Projeções de Estatísticas Educacionais (Projections of Education Statistics)* e *A Condição da Educação (The Condition of Education)*. Além disso, são elaborados resumos técnicos, relatórios estatísticos, manuais terminológicos e disponibilizados os bancos de dados.

As informações sobre educação superior são coletadas no Sistema de Dados Integrados da Educação Pós-Secundária (*Integrated Postsecondary Education Data System- IPEDS*)

Para auxiliar o NCES a executar seus objetivos de forma efetiva, foi criado o Fórum Nacional de Estatísticas Educacionais (*National Forum on Education Statistics*) com o intuito de aprimorar a coleta, uso e disseminação de estatísticas de educação da educação básica. O Fórum é uma instância voluntária, democrática e cooperativa que tem a missão desenvolver e recomendar estratégias para a construção de sistemas de informação de educação que deem apoio os governos local, estadual, nacional a melhorar a educação pública e privada dos Estados Unidos.

Brasil

Se nos Estados Unidos, na França e no México, os sistemas nacionais de coleta de informações educacionais se estabelecem entre a década de 1950 e 1970, no Brasil, o sistema configura-se na década de 1930.

A produção das estatísticas da educação brasileira regulariza-se de forma sistemática no âmbito do governo central a partir da assinatura de um convênio entre União, Estados, Distrito Federal e Território do Acre em 1931 durante a IV Conferência Nacional de Educação coordenada pela Associação Brasileira de Educação (ABE) e com o apoio de Mário Augusto Teixeira de Freitas da Diretoria Geral de Informação, Estatística e Divulgação do Ministério de Educação e Saúde Pública.

Todavia, assim como nos Estados Unidos, desde o final do século XIX já existiam levantamentos estatísticos dos números da educação, só que no Brasil era de forma esparsa (Gil, 2007, p.94-95). As províncias que faziam levantamento estatístico coletavam dados de número de escolas; quantidade de alunos no ensino primário e no ensino secundário; receita e despesas e totais de docentes por província (idem, 2007, p.77). Para a disseminação dessas

informações, em 1916 publica-se a primeira obra de estatísticas escolares, a “Estatística da Instrução” no departamento responsável pela coleta e sistematização das informações sobre a instrução pública e particular da Diretoria Geral de Estatística, órgão criado em 1871 (ibidem, 2007, p.373-374).

Contudo, foi com as reformas do ensino público empreendidas na década de 1920 que o recenseamento escolar foi utilizado como instrumento técnico de diagnóstico da situação educacional para formulação de políticas públicas. O Estado de São Paulo foi o primeiro a instituir o recenseamento escolar durante esse período reformista, seguido por outros Estados: Bahia, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Rio de Janeiro (Nogueira, 2001, p.93).

Essas iniciativas isoladas foram substituídas com a sistematização da estatística da educação nacional engendrada na era nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas com a criação de uma diretoria de estatística no Ministério da Educação e Saúde Pública e, por conseguinte o estabelecimento do Convênio Inter Administrativo das Estatísticas Educacionais e Conexas de 1931².

O convênio tinha por finalidade aperfeiçoar e padronizar os registros, métodos de coleta e plano tabular de modo a uniformizar as estatísticas educacionais. De acordo com a cláusula 9^o do decreto que afirma o Convênio entre as unidades federativas, as estatísticas educacionais deveriam focalizar três aspectos: (i) a organização administrativa do sistema educacional, isto é, turnos, horários, idade de admissão, composição de classes, exames, leis, regulamentos e instruções normativas; (ii) número de escolas, bibliotecas, museus e laboratórios, receitas, despesas e informações sobre os professores; (iii) e frequência dos alunos, promoção, reprovação e concluintes por gênero, idade, naturalidade e nacionalidade.

Os primeiros resultados da coleta intermediada pelo Convênio só foi divulgada em 1939 e a partir dessa data os números da educação foram publicados sistematicamente (Gil, 2007, p.139) pelo então Serviço de Estatística da Educação e Saúde, criado pela Lei nº 378, de 13/01/1937³. Lei, esta, que cria também o Instituto Nacional de Pedagogia, atualmente Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep, responsável à época, por promover estudos e pesquisas sobre organização do ensino, métodos e processos pedagógicos e de organizar a documentação histórica da educação brasileira.

² Decreto nº 20.772, de 11/12/1931 autoriza o Convênio e o Decreto nº 20.826, de 20/12/1931 afirma o convênio entre União e Estados, Distrito Federal e o Território do Acre.

³ A publicação de 1939 teve como data de referência o ano letivo de 1932.

A partir de 1997 o Inep torna-se autarquia vinculada ao Ministério da Educação e incorpora a Secretaria de Avaliação e Informação Educacional (Sediae) do Ministério da Educação pela Lei nº 9.448, de 14/03/1997 e passa a ser o único órgão responsável pela organização e manutenção do sistema de informações e estatísticas educacionais brasileiras, como os Censos da Educação Básica e da Educação Superior, além das avaliações educacionais (que verifica o desempenho dos sistemas de ensino, das escolas e dos alunos), exames e certificações nos dois níveis de ensino e na modalidade de Educação de Jovens e Adultos.

Realizado anualmente, o Censo Escolar da Educação Básica é uma pesquisa declaratória que coleta os dados de forma descentralizada de escolas, turmas, alunos, docentes, auxiliares de educação infantil e profissionais/monitores de Atividade Complementar, sendo obrigatório aos estabelecimentos públicos e privados de Educação Básica⁴.

Os gestores dos estabelecimentos de ensino são os responsáveis pelas informações declaradas, e a data de referência para a coleta de dados é a última quarta-feira do mês de maio. A veracidade das informações é de responsabilidade das escolas e dos gestores dos entes federados (estados e municípios), sendo esses últimos responsáveis também pelo acompanhamento de todo o processo censitário⁵.

Anualmente são realizados convênios entre o Inep e todas as Secretarias Estaduais de Educação para viabilizar a execução e o acompanhamento do Censo nos respectivos estados com duração definida.

O convênio é conceituado como com uma forma de ajuste entre o poder público e entidades públicas ou privadas para realização de objetivos de interesse comum, mediante mútua colaboração. Portanto, o Inep, órgão responsável pela realização do Censo Escolar, repassa determinado montante de recursos as Secretarias Estaduais de Educação, que se compromete a realizar as ações constantes do plano de trabalho e, posteriormente, prestar contas da aplicação de tais recursos. Também é realizada assessoria técnica aos Estados fomentando a organização e manutenção de equipes locais para qualificar o envio das informações e utilização dos dados *posteriori*.

Desde 2007, o instrumento de coleta utilizado para o Censo Escolar é o *Educacenso*,

⁴ Artigo 4º do Decreto 6.425, de 4 de abril de 2008, que dispõe sobre o Censo Anual da Educação Básica. Publicado no Diário Oficial da União em 07 de abril de 2008.

⁵ Artigo 4º da Portaria 316, de 4 de abril de 2007.

sistema eletrônico que permite a coleta com identificação única do aluno, professor e da escola; e a migração e alteração de dados individuais dos alunos, docentes, das turmas e das escolas em todo o território nacional via *web*⁶. É possível ainda, a partir de 2007, acompanhar o movimento do aluno entre as turmas, etapas, escolas e até mesmo em municípios e estados diferentes.

Da mesma forma, o Censo da Educação Superior coleta dados individualizados de alunos e docentes por meio do CPF (Cadastro de Pessoa Física) desde 2009. Por meio de questionário eletrônico os Pesquisadores/Procuradores Institucionais das instituições de ensino superior - IES - informam dados sobre cursos presenciais e a distância, vagas oferecidas, matrículas, inscritos, ingressantes, concluintes e sobre os docentes.

Ambos os censos são instrumento de planejamento e acompanhamento aos programas e ações governamentais. Para a Educação Superior, o censo ainda contribui no cálculo de indicadores de qualidade para essa etapa de ensino, e o Censo Escolar auxilia na distribuição dos recursos do FUNDEB - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica, do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Nacional de Alimentação Escolar, do Programa Nacional de Transporte Escolar e da distribuição nacional dos livros didáticos às escolas públicas. Ademais, a participação das escolas nos programas federais de formação de professor e a publicação dos resultados no Exame Nacional do Ensino Médio, bem como a aplicação das avaliações, "Prova Brasil" e SAEB, só são realizadas se essas escolas declararem suas informações ao Censo Escolar (Inep, 2013, p.3).

Cabe à Diretoria de Estatística Educacionais do Inep a realização dos Censos Escolar e da Educação Superior com uma equipe de 50 funcionários que elabora os manuais de coleta, glossário das variáveis, acompanha o processo de coleta, articula com os sistemas educacionais e IES e sistematiza as informações no banco de dados. Além de estabelecer critérios de validação das informações prestadas elaborando relatórios de consistência. Nessa mesma diretoria, duas equipes realizam o controle de qualidade e formulação de indicadores a partir dos resultados dos dois censos.

Após a coleta, que é realizada entre três e cinco meses, os resultados do Censo Escolar e do Censo da Educação Superior são publicados no Diário Oficial da União, bem como no *website* do Inep, nas Sinopses Estatísticas, nos Microdados dos Censos e na publicação

⁶ Para as escolas que não possuem acesso à Internet, estão disponíveis formulários impressos do Censo Escolar. Essas escolas devem solicitar os formulários às respectivas secretarias de educação, preenchê-los e se dirigir a um local "pólo", com acesso à *Internet*, para o envio dos dados acessando o Educacenso.

“Resumo Técnico” para cada nível de ensino. Para acompanhar o preenchimento do Censo Escolar, o *hotsite* do Educacenso, (<http://sitio.educacenso.inep.gov.br>) disponibiliza mapas atualizados. Já no *hotsite* Data Escola Brasil pode-se verificar o resumo das matrículas por níveis de ensino por busca individualizada de escola.

Centralização e Autonomia na Produção das Estatísticas Educacionais

Mesmo com um número reduzido de casos observados, é possível identificar algumas diferenças básicas entre os sistemas de produção de estatísticas educacionais nos países analisados.

Um exemplo disso é o grau de centralização desses sistemas apresentado no Quadro 1. Considerou-se como alto grau de centralização sistemas em que as atividades relativas à etapa específica da produção de estatísticas são de responsabilidade primordial do governo central.

O nível médio de centralização se refere à situação em que as responsabilidades são compartilhadas entre o governo central e os níveis subnacionais. O nível baixo de centralização foi considerado quando há participação dos governos subnacionais e de grupos da sociedade civil.

Quadro 1 - Centralização da produção de estatísticas educacionais

País	Preparação do Instrumento	Coleta	Tratamento	Disseminação
Brasil	Alta	Baixa	Alta	Alta
EUA	Baixa	Baixa	Média	Baixa
França	Alta	Média	Média	Média
México	Alta	Alta	Alta	Alta

Fonte: elaboração dos autores.

Em países federativos como o Brasil, os Estados Unidos e o México há um arranjo político-administrativo mais complexo e isso exerce influência na organização dos sistemas estatísticos, mesmo que de maneira diferente.

No Brasil, verifica-se um alto grau de centralização da produção das estatísticas ainda que a coleta seja articulada entre Estados, Municípios e as próprias escolas, dada a dificuldade de se realizar uma coleta anual em um país continental. Dificuldade essa que, ao menos em 2012, foi enfrentada de maneira centralizada pelo México que atribuiu ao INEGI, um órgão do governo federal mexicano, a responsabilidade de coletar os dados do censo da educação.

Um exemplo distinto desse é o dos Estados Unidos, onde se pode observar um baixo grau de centralização do ciclo de produção de estatísticas, uma vez que os Estados possuem um papel decisivo nessa produção e há uma participação efetiva de Universidades e outras organizações da sociedade civil.

Outros aspectos, como a autonomia, podem ser analisados nessa comparação, conforme aponta o Quadro 2. Legalmente, apenas o Brasil possui um instituto autônomo do órgão executivo da educação em nível nacional. O Inep, uma autarquia independente do Ministério da Educação, tem prevista autonomia legal em relação ao planejamento oficial das políticas de educação. Nos outros três países, a organização responsável pela produção de estatísticas oficiais está diretamente ligada ao órgão de planejamento e execução de políticas educacionais ou subordinada a esses.

Quadro 2 - Autonomia e relação com as áreas de planejamento e avaliação de políticas

País	Autonomia legal	Resp. pela avaliação	Rel. direta com planejamento
Brasil	Sim	Sim	Não
EUA	Não	Sim	Não
França	Não	Sim	Sim
México	Não	Não	Sim

Fonte: elaboração dos autores.

O México, por sua vez, é o único entre os países analisados cujas atividades de avaliação educacional não são de responsabilidade do mesmo órgão responsável pela produção de estatísticas oficiais.

Além disso, existe uma diferença entre os países quanto a ligação com a área de planejamento de políticas públicas. Tanto na França como no México, há uma relação direta entre as áreas de produção de estatísticas oficiais e as áreas de planejamento educacional. Nos Estados Unidos, embora haja uma subordinação do órgão produtor de estatísticas ao Ministério da Educação (*Department of Education*), não há uma relação direta entre essas duas áreas.

Conclusões

Como discutido na introdução do presente texto, a relação entre estatísticas e políticas públicas é central no planejamento e na ação dos diferentes Estados. No entanto, essa relação varia de maneira substancial entre os diferentes países. Tanto a coleta de dados educacionais quanto o uso dessas informações são determinadas também pela política de articulação entre os níveis local e central.

Conforme exposto ao longo do trabalho, países como o México, Brasil e França possuem um caráter mais centralizador na produção de estatísticas educacionais e encontram um contraponto nos Estados Unidos aonde, embora exista uma articulação nacional, a produção é de responsabilidade dos estados.

Descentralização semelhante é observada nas coletas de dados brasileira e mexicana, o que indica ser a saída mais adequada para recolher informações educacionais em países dessa magnitude no que concerne à extensão territorial, número de escolas e de estudantes.

Por outro lado, esses mesmos países, Brasil e México, apresentam um nível alto de centralização na disseminação dos dados, com a divulgação de estudos e informações de tendências nacionais. Nesse sentido, as entidades subnacionais aparecem nessas publicações como meras desagregações de dados. As experiências francesa e americana de disseminação descentralizada dos dados educacionais evidenciam os benefícios de estudos e análises mais próximas das realidades locais, com um potencial maior de servir de apoio para as políticas educacionais locais.

A balança entre a centralização e a descentralização na produção de estatísticas educacionais aparenta expressar uma escolha dos países de buscar os benefícios da uniformização dos processos e métodos de coleta e tratamento, por um lado, e as vantagens de se adaptar às potencialidades e necessidades de informações educacionais no nível local.

A análise dos sistemas de produção de estatísticas educacionais corrobora o argumento de Desrosières (2011, p. 31),

[...] official statistics is always caught between two contradictory necessities. On the one hand, it seeks to unify its data, classifications, procedures, and technical tools; on the other hand, it must adapt to the needs and languages of very different universes.

Ao se examinar a autonomia desses órgãos de estatística em relação às instâncias de planejamento de políticas educacionais também se observa uma diferença significativa entre os países selecionados. Embora não existam evidências da influência que a autonomia exerceria sobre a produção de estatísticas oficiais, o lugar dessas instituições dentro do esquema organizacional e sua autonomia legal expressa uma escolha dos governos de conferirem maior ou menor independência na produção de estatísticas.

Esse é o caso, por exemplo, da iniciativa mexicana de conferir autonomia legal ao *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* cuja criação, segundo Lopez Calva (2013, p. 201), é uma resposta à estratégia do governo de *"descentralización, des-burocratización y autonomía de la información básica sobre el estado de la educación en el país"*.

A trajetória de consolidação dessa autonomia foi benéfica, segundo Araiza et. al (2007, p. 7), para o instituto que *"logró transformarse en un ente con relativa independencia, capaz de gobernar las presiones que le podrían impedir producir resultados confiables y comunicables"*.

Para além dos diferentes níveis de descentralização e autonomia dos órgãos de produção de estatísticas educacionais, algumas iniciativas específicas dos países analisados são exitosas e podem servir de exemplo para o Brasil. O primeiro destaque pode ser atribuído ao Fórum Nacional de Estatísticas Educacionais dos Estados Unidos que envolvem diversos atores interessados nas informações de educação e permite que toda a sociedade participe da produção e uso dessas informações.

A articulação das representações locais do Ministério da Educação Nacional francês na produção e disseminação das estatísticas educacionais é também merecedora de destaque, uma vez que isso proporciona uma ligação muito maior entre essas informações e seus usuários no nível local. Como já mencionado, também é válido observar a experiência mexicana com a garantia de autonomia e independência de seu instituto responsável pela avaliação do sistema educacional.

Por fim, as diversas minúcias da organização e atuação dos órgãos analisados dificulta uma análise pormenorizada da relação entre esses órgãos e a utilização dos dados seja pela sociedade ou pelo próprio governo.

No entanto, a descrição feita sobre os sistemas de produção de estatísticas e a reflexão proposta acerca da centralização e autonomia dos processos envolvidos nessa produção são relevantes para se pensar o uso das estatísticas educacionais pela sociedade e seu impacto sobre as políticas educacionais desses países.

Referências bibliográficas

ARAIZA, Ricardo, VALLE; Adriana del, CALDERÓN, David y GOMEZ-MORÍN, Lorenzo. **La creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa de México. Un modelo de institucionalidad mixta, como experiencia de gobernabilidad en los sistemas educativos.** México: Centro de Estudios en Políticas Públicas. Fundación Mexicanos Primero. 2007. Disponível em <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2007/03/Estudio-de-caso-creaci%C3%B3n-INEE.pdf> Acesso em: 25 nov. de 2013.

BRASIL. **Lei nº 378, de 13 de janeiro de 1937. Dá nova organização ao Ministério da Educação e Saúde Pública**, Rio de Janeiro, RJ. DOU - Seção 1 - 15/01/1937.

BRASIL. **Lei nº 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep em Autarquia Federal e dá outras providências**, Brasília, DF. DOU - Seção 1 - 15/03/1997. Edição extra.

BRASIL. Ministério da Educação e Saúde Pública. **Decreto nº 20.772, de 11 de dezembro de 1931. Autoriza o Convênio entre a União e as unidades políticas da Federação, para o desenvolvimento e padronização das estatísticas educacionais**, Rio de Janeiro, RJ. DOU - Seção 1 - 15/12/1931.

BRASIL. Ministério da Educação e Saúde Pública. **Decreto nº 20.826, de 20 de dezembro de 1931. Aprova e ratifica o Convênio entre a União e as unidades políticas da Federação para o desenvolvimento e a uniformização das estatísticas educacionais e conexas**, Rio de Janeiro, RJ. DOU - Seção 1 - 23/12/1931.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação**, Brasília, DF. DOU - Seção 1 - 07/04/2008.

BRYK, Anthony S.; HERMANSON, Kim L. "Educational indicator systems: Observations on their structure, interpretation, and use". **Review of Research in Education**, v. 19, p. 451-484, 1993.

COOB, Clifford W.; RIXFORD, Craig. **Lessons learned from the history of social indicators**. Nov/1998. Disponível em: <<http://www.rprogress.org/publications/1998/SocIndHist.pdf>>. Acesso em: 22 jan. de 2013.

DESROSIÈRES, Alain. "Balancing coordination and autonomy in the OSS chain: The specificity of the French system". **Courrier des statistiques. English Series**. No. 8, 2002. Disponível em: http://www.insee.fr/en/ffc/docs_ffc/cs98e.pdf . Acesso em: 06 nov. de 2013.

GIL, Natália de Lacerda. **A dimensão da educação nacional: um estudo sócio histórico sobre as estatísticas oficiais da escola brasileira**. USP, 2007.

INEP. Diretoria de Estatísticas Educacionais. **Censo Escolar da Educação Básica 2013**. Folder de divulgação. Brasília/ DF: Inep, 2013.

INEP. Diretoria de Estudos Educacionais. **Perfil dos Dirigentes Municipais de Educação 2010**. Brasília/DF: Inep, 2011.

LOPEZ CALVA, Martín. "INEE: una década de evaluación (2002-2012)". **Perfiles educativos**, México, v. 35, n. 141, 2013. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-26982013000300014&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 25 nov. 2013.

McCORMICK, Ted. "The Advancement of Policy: Art and Nature in William Petty's Political Arithmetic." Paper presented at the **Annual Meeting of the History of Science Society**. Washington, DC. Nov. 2007. Disponível em <http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpvhg/IDSHPE/McCormick%20HSS%20Paper%20c%20fntd%20smaller.pdf> . Acesso em: 01 ago. 2011.

MORÇÖL, Göktuğ; IVANOVA, Nadezda P. "Methods Taught In Public Policy Programs: Are Quantitative Methods Still Prevalent?" **Journal of Public Affairs Education**, pp. 255-277, 2010.

NATIONAL CENTER FOR EDUCATION STATISTICS, **120 Years of American Education: A Statistical Portrait**. 1993. Disponível em <http://nces.ed.gov/pubs93/93442.pdf>. Acesso em: 01 ago. 2013.

NOGUEIRA, R. F. de Sá. **A prática pedagógica de Lourenço Filho no Estado do Ceará. Reformas do ensino público na década de 1920.** Fortaleza: UFC, 2001. p. 91-103.

SCOTT, J. **Seeing like a State: how certain schemes to improve the human condition have failed.** New Haven: Yale University Press, 1998.

SEP. **Encuesta de Calidad de la Estadística de Inicio de Cursos 1999-2000.** Secretaria de Educación Publica - Estados Unidos Mexicanos. 2000. Disponível em: http://www.dgpp.sep.gob.mx/Estadi/Encuesta_de_Calidad1.pdf . Acesso em: 21 mai. 2013.

____. **Reglamento Interior de la Secretaría De Educación Pública Secretaria de Educación Publica - Estados Unidos Mexicanos.** México, 2013. Disponível em: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/5f29a659-4363-41d8-b7d2-f5886b9057c0/reglamento_interior_sep.pdf.. Acesso em: 07 jun. 2013.

Recebido em novembro de 2014

Aprovado em dezembro de 2014