

A produção de indicadores educacionais no Brasil e a comparação internacional

A produção de indicadores educacionais comparáveis passou a fazer parte da agenda política do Brasil, a partir de 1995. Considera-se essencial entender como esse processo se desenvolveu, e como, no Brasil, essa mudança ocorreu. Para entender essa mudança, resolveu-se apresentar como a questão da produção de indicadores para comparação foi se desenvolvendo a partir da publicação do *World Handbook of Education*, pela Unesco, em 1951. A seguir, são apresentadas as principais iniciativas na América Latina, que possibilitam compreender as mudanças ocorridas tanto na postura dos países diante dessa questão quanto nas formas de atuação. Finalmente, apresenta-se a evolução na produção de informações e estatísticas educacionais no Brasil, principalmente, a partir da criação do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd) e da reestruturação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Com isso, pretende-se mostrar que o papel importante que o Brasil tem assumido na região na área de

avaliação e de produção de indicadores educacionais comparáveis é consequência dessas mudanças.

Ivan Castro de Almeida
Elisa Wolynec

Palavras-Chave: indicadores educacionais; estatísticas educacionais; informações educacionais.

Introdução

A informação tem assumido nos últimos anos um papel essencial como um instrumento para a análise da situação corrente e prospectiva do sistema educacional bem como para a formulação das políticas educacionais.

Por meio da comparação internacional, pode-se avaliar o sistema educacional de um país em relação à performance dos outros países e, desta maneira, reconhecer suas debilidades e também suas fortalezas, muitas vezes ignoradas ou não percebidas dentro dos próprios países (OECD, 1998). A cooperação entre os países pode auxiliar na melhoria da qualidade da informação, possibilitando aos países reformular seus sistemas de estatísticas, modernizando-os, aproveitando-se as experiências já realizadas ou em desenvolvimento em outros países (Corvalán, Treviño, 1999).

A compreensão de que o uso destas informações pode efetivamente subsidiar a formulação de políticas na área da educação, por aqueles que produzem informações educacionais e por aqueles que tomam as decisões de implementá-las, parece-nos ser uma questão-chave para entender a evolução que vem ocorrendo na década de 90 na produção de estatísticas e informações para comparação internacional, e em particular no Brasil.



Ilustração: Simone Tavares

Com esse trabalho pretendemos mostrar as principais mudanças ocorridas no Brasil na década de 90, iniciando com um breve histórico sobre os esforços internacionais na produção de indicadores educacionais comparáveis ocorridos antes da década de 90, principalmente, aqueles desenvolvidos pela Unesco e pelos países-membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pois, foi a partir desta iniciativa que o Brasil passou a trabalhar conjuntamente com outros países na elaboração de indicadores educacionais comparáveis, cujos resultados foram publicados na *Education at a Glance* em 1998. Em seguida, apresentamos a evolução do sistema de informação no Brasil, fator importante para que se possa estabelecer uma comparação adequada. E, finalmente, as diversas iniciativas brasileiras, juntamente, com outros países da América Latina em produzir indicadores educacionais internacionais, evidenciando o interesse que essa questão tem despertado junto às autoridades governamentais responsáveis pelas políticas educacionais.

Produção de indicadores educacionais internacionais

Em 1951, a Unesco publicou o primeiro *World Handbook of Education*, uma publicação de referência, tendo como base o preenchimento de um questionário com

dados básicos da educação, respondido por 57 países. O objetivo era o de servir como instrumento de cooperação entre as autoridades e os educadores. A partir desta, iniciou-se a publicação *World Survey of Education*, em cinco volumes, de 1955 a 1971, e depois, de forma mais condensada como *World Education Report* em 1991, 1993 e 1995. Outra publicação importante, amplamente utilizada pelas agências internacionais, governos e educadores, tem sido o Unesco Statistical Yearbook, desde 1964, com informações sobre matrícula, rendimento escolar, gastos públicos, etc. (Unesco, 1997a). Esta iniciativa estabeleceu as bases para a produção de indicadores educacionais internacionais e a cooperação entre os países e entre estes e as agências internacionais.

Em 1973, a OCDE elaborou o documento *A Framework for Educational Indicators to Guide Government Decisions* com o objetivo de produzir um conjunto básico de indicadores educacionais para os países-membros. A iniciativa da OCDE não resultou em ações concretas para a produção de indicadores educacionais comparáveis (Bottani, Tuijnman, 1994), sendo o projeto retomado somente em 1987, culminando com a publicação da primeira edição da *Education at a Glance* em 1991 (Barro, 1998).

Um dos fatores apontados como essenciais para o fracasso inicial por Bottani e Tuijnman (1994) foi o de que a proposta não procurou estabelecer a relação direta

entre os indicadores a serem produzidos e o seu uso na formulação das políticas educacionais dos seus países-membros naquela época. Ainda, de acordo com esses autores, as pessoas envolvidas nesse projeto não foram capazes de convencer os tomadores de decisão de que por meio dos indicadores poder-se-ia avaliar o funcionamento do sistema educacional e conseqüentemente eram instrumentos adequados para auxiliar na formulação de políticas educacionais.

Segundo ainda Bottani e Tuijnman (1994), a publicação da *Nation at Risk* pela *United States National Commission on Excellence in Education* teve grande impacto no debate e nos movimentos de reformas educacionais, pois o documento evidenciava a utilidade de dados agregados sobre aspectos relacionados com organização do sistema educacional, finanças da educação, matrícula e resultados no mercado de trabalho. Este debate despertou maior interesse em alguns países em financiar estudos comparativos internacionais.

É claro que a mudança de enfoque nas políticas educacionais no final desta década, com o crescimento das matrículas e conseqüentemente dos sistemas educacionais, questões que antes não eram, na maioria das vezes, consideradas prioritárias, tais como, oportunidade, qualidade, equidade e efetividade, passaram a ser preocupação constante dos tomadores de decisão na área da educação.

A ausência de informações confiáveis relativas a esses aspectos era um obstáculo para a formulação de políticas adequadas.

Apesar de dados sobre os sistemas educacionais serem coletados e haver um número significativo de informações disponíveis, uma das principais razões apontadas por especialistas (Corvalán, Treviño 1999; Schiefelbein, 1998) para o não uso efetivo dessas informações, relaciona-se com o fato de que essas questões não eram consideradas como centrais para a tomada de decisão na área da educação, e conseqüentemente, relegadas a segundo plano ou confinadas à produção de estudos acadêmicos sobre educação, muitas vezes, de interesse diverso daqueles que eram responsáveis pelas políticas educacionais, corroborando com o fato de que o elo mais frágil da cadeia de informação é o uso desta na tomada de decisões (Schiefelbein, 1998).

Os dados sobre financiamento e gasto com educação, por exemplo, eram levantados antes de 1990 pelas agências internacionais, principalmente Unesco e OCDE, não sendo possível estabelecer uma comparação confiável, pois havia problemas metodológicos e técnicos nos países para prover os dados necessários e no formato adequado, e portanto, de pouca utilidade para os tomadores de decisão de políticas educacionais. Por isso, a OCDE a partir de então passou a concentrar esforços no sentido de melhorar a qualidade da informação e conseqüentemente a sua comparabilidade. A estratégia adotada para superar essas dificuldades pela OCDE foi o lançamento do projeto *Indicators of Education Systems (Ines)* com o objetivo, não somente, de obter dados de educação para a produção de indicadores educacionais comparáveis entre os países-membros, mas também, de auxiliar os participantes do projeto a desenvolverem as capacidades necessárias para a produção da informação. O resultado dessa iniciativa culminou com a primeira publicação da *Education at a Glance* em 1991 (Barro, 1998).

Inicialmente, pode-se evidenciar a dificuldade que os países tiveram para prover os dados necessários à produção dos indicadores educacionais. Apenas três dos 29 países-membros, para o ano fiscal de 1990, puderam fornecer os dados necessários para o cálculo de todos os indicadores de gasto por aluno e por nível de ensino, enquanto que 15 deles não forneceram dados suficientes para calcular algum desses indicadores. Comparando-se os dados fornecidos em 1998, relativos ao ano fiscal de 1995, temos o seguinte: 12 dos 30 países puderam fornecer informações completas para o cálculo do gasto por aluno e por nível de ensino. Em contrapartida, apenas quatro países não apresentaram dados suficientes para o cálculo desses indicadores (OECD, 1998).

Esta diferença, entre os resultados assinalados acima, evidenciam como uma parceria e intercâmbio entre os países, além de permitir comparar indicadores educacionais, pode induzir à melhoria das estatísticas e informações dentro dos próprios países. A experiência da participação do México no Pro-

jeto Ines, desde 1994, é uma demonstração destes esforços:

A partir de la experiencia en el proyecto Ines las autoridades educativas han desarrollado una serie de proyectos encaminados a mejorar la estadística educativa y, especialmente, la de financiamiento educativo estadual y la Encuesta de Financiamiento de las Instituciones Privadas (Treviño, 1998).

A estratégia adotada no Projeto Ines mostra a diferença entre os resultados alcançados por estes países e as experiências anteriores, na sua maioria fracassadas em estabelecer um conjunto considerável de indicadores comparáveis. Importante ressaltar que isto não significa que os problemas com a produção desses indicadores estejam resolvidos, mas demonstra um avanço considerável nessa direção.

Pode-se apontar como um de seus principais méritos a participação dos países e a transparência de todo o processo, desde a sua concepção metodológica, forma de coleta dos dados, etc. até a sua publicação. Ibáñez (Milla, 1998) ao apresentar a experiência da Espanha no Projeto Ines, no *Seminario Taller sobre Estadísticas Educativas en los del Mercosur*, realizado em outubro de 1997, identifica a participação na elaboração da metodologia e na definição da fórmula de cálculo dos indicadores como um dos elementos-chave para o seu sucesso.

O resultado positivo alcançado levou a Unesco a promover com a OCDE a elaboração de um projeto para estender o Ines a um grupo de países não-membros desta organização. Para participar, convidou um grupo de 12 países, dentre os quais o Brasil em setembro de 1997, em Paris, culminando com o projeto piloto *World Education Indicators (WEI)* (Unesco, 1997b).

As experiências recentes do Brasil na produção de indicadores internacionais

A partir das estratégias definidas em 1995 para a modernização da administração pública federal, materializada pelo *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do*

Estado, e a conseqüente mudança de paradigma da administração com a adoção de práticas gerenciais¹ na administração pública brasileira, tinha como objetivo principal torná-la mais eficiente e eficaz. O Ministério da Educação (MEC) não foi exceção, sofrendo reformulações na sua estrutura institucional e também na forma de atuação na área da educação. Estas mudanças, para que fossem efetivas, necessitavam de um sistema de informações ágil, atualizado e confiável, que permitisse uma avaliação adequada do sistema educacional brasileiro.

Nesse contexto de mudanças, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) passou por uma reestruturação em 1997, tornando-se uma autarquia vinculada ao MEC, além de assumir competências relativas à produção de informações e estatísticas e avaliação do sistema educacional. Entre essas novas atribuições ressaltam-se a de produzir e disseminar informações e estatísticas educacionais, subsidiando a formulação e implementação de políticas nas três instâncias do Poder Público e tornando acessível à sociedade referenciais sobre a qualidade do ensino oferecido pelas escolas públicas e privadas (Inep, 1998). Isto exigiu por parte do MEC/Inep uma reformulação no seu sistema de informações. Este esforço, culminou com a criação do Sistema Integrado de Informações Educacionais (SIEd). Esta questão será tratada mais adiante, quando se apresentará, também, a produção de estatísticas e informações em outros países. Observa-se que esta é uma questão essencial para se avaliar e melhorar a qualidade da informação na área da educação, e para comparação de indicadores educacionais com outros países.

A participação brasileira nos diversos projetos internacionais de indicadores educacionais não é, portanto, apenas uma contingência, mas, uma conseqüência dessa nova postura assumida sobre o papel estratégico da produção de informações e do seu uso na avaliação e formulação de políticas educacionais.

Conhecer a organização dos sistemas educacionais é uma questão-chave para que se possa comparar adequadamente os indicadores educacionais. Para efeito de comparação internacional, estabeleceu-se padrões de níveis de ensino e de faixas

¹ Para um estudo sobre a evolução dessa prática nas administrações públicas, ver o texto de Abrucio.

etárias nem sempre de acordo com aquelas adotadas internamente, já que estas estão relacionadas com a estrutura de ensino de cada país.

A seguir, apresenta-se a classificação adotada para comparação internacional definida pela Unesco (ver OECD, 1997) e as faixas etárias de ensino compulsório de alguns países.

A faixa etária de ensino compulsório adotada no Brasil seria de 6 a 14 anos, caso não ocorresse repetência. O Gráfico 1 mostra, para os países da OCDE, a idade limite do ensino compulsório.

Verificamos que a menor idade limite para o fim da escolarização obrigatória é de 14 anos. É importante notar que essa idade limite não tem qualquer correlação com a organização do ensino, apenas a idade limite coincide com o fim de um certo nível de escolarização. O Brasil tem uma organização distinta dos demais países ao incorporar em um único nível oito séries. O usual é quebrar em um nível distinto a escolarização em torno de 11 a 12 anos, quando há uma mudança importante na organização da escola, ou seja, em vez de um professor por classe, o sistema passa a ter um professor por disciplina.

O Gráfico 2 mostra a Classificação Internacional Padrão do Ensino (ver OECD, 1997) até o final do segundo grau.

A divisão adotada no Brasil é distinta, pois coloca numa mesma escola os níveis ISCED 1 e 2.

Como, em geral, a coleta de dados para a produção de indicadores educacionais dentro dos países é feita de acordo com os respectivos sistemas educa-

cionais, para que se possa produzir indicadores educacionais para comparação internacional, faz-se necessário reformular a forma de coleta das informações e definir estratégias que permitam cumprir com as demandas dos diversos projetos internacionais de indicadores internacionais. Na Espanha, por exemplo, a participação no projeto de indicadores da OCDE exigiu dos responsáveis pela produção das informações educacionais a revisão dos conceitos utilizados para a coleta de dados e a melhoria no tratamento da informação, implicando uma análise mais rigorosa da informação produzida (Milla, 1998). Isso demonstra que a participação em projetos desta magnitude pode efetivamente impulsionar a produção de estatísticas e informações educacionais dentro dos países.

Portanto, a participação brasileira nesses projetos internacionais deve proporcionar melhorias na qualidade de produção de informações educacionais e nas possibilidades de análise do sistema educacional brasileiro. Para que se possa dimensionar a relevância que este tema tem assumido recentemente, e os esforços empreendidos pelos países da América Latina em produzir e melhorar as estatísticas e as informações educacionais, apresenta-se a seguir a participação do Brasil em projetos de indicadores educacionais internacionais.

Unesco/OCDE

Em setembro de 1997, em Paris, a Unesco/OCDE realizou o lançamento

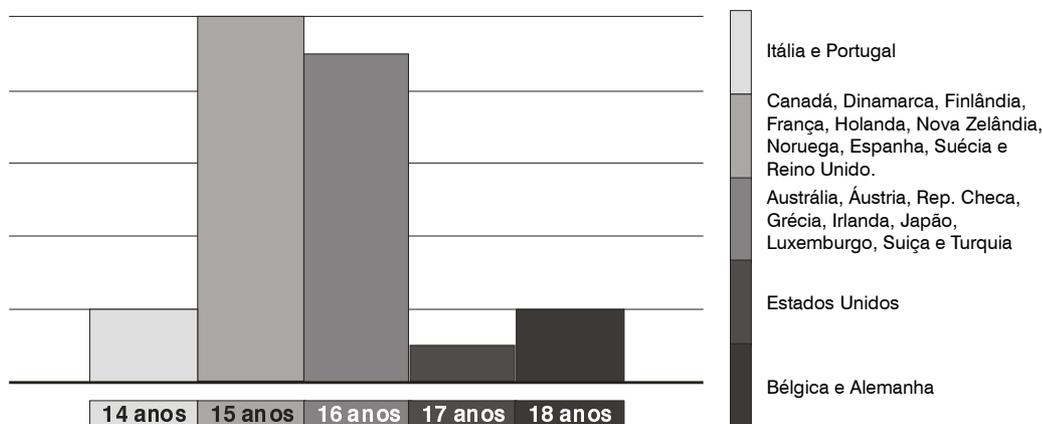


Gráfico 1 – Idade legal para o fim da escolarização obrigatória – Países da OCDE

Fonte: OECD. *Classifying educational programmes: manual for ISCED 97 implementation in OECD countries*. [Paris] : OECD, 1997.

	ISCED 3	Duração ~3 anos
14 ou 15 anos	Educação Secundária - 2º estágio	
	ISCED 2	Duração de 3 ou 4 anos
11 ou 12 anos	Educação Secundária - 1º estágio	
	ISCED 1	Duração de 5 ou 6 anos
5, 6 ou 7 anos	Educação Primária (Primeiro Nível)	
5 anos	ISCED 0	
2 anos	Pré-Escola	

Gráfico 2 – Classificação Internacional Padrão do Ensino

Fonte: OECD. *Classifying educational programmes: manual for ISCED 97 implementation in OECD countries.* [Paris] : OECD, 1997.

do projeto piloto WEI da Unesco/OCDE, com a participação de 12 países, dentre eles o Brasil, com o objetivo de proporcionar aos países que não eram membros da OCDE a oportunidade de produzir indicadores educacionais internacionais seguindo a metodologia utilizada por eles. Na época, esse era um desafio imenso, pois diversas dificuldades teriam que ser suplantadas para que se pudesse cumprir com os objetivos e metas estabelecidos. O uso das informações restritas apenas ao âmbito do MEC não era suficiente. O conjunto de indicadores era muito mais amplo. Os conceitos e as metodologias não correspondiam às utilizadas no País. As fontes externas ao MEC tornaram-se essenciais para que se pudesse produzir os indicadores de contexto social, econômico e demográfico relacionados com a educação, dados de financiamento e gasto em educação (ver Abrahão, Fernandes, 1999, sobre a metodologia de coleta de dados de financiamento e gasto com educação no Brasil), entre outros, definidos pela OCDE (ver Bottani, 1999).

A partir de então, o MEC/Inep passou a adotar estratégias específicas com o objetivo de desenvolver as capacidades ne-

cessárias para a produção desses indicadores. As mais importantes foram:

- Definir mecanismos institucionais e parcerias com outros institutos – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre outros – que produzem informações relacionadas com educação, evitando criar mecanismos próprios para a obtenção das mesmas, aproveitando-se das capacidades já existentes.

- Estimular e ampliar o debate sobre aspectos metodológicos e do uso desses indicadores, com a participação de especialistas internacionais. Para isso, o MEC/Inep, realizou um Seminário Internacional de Indicadores Educacionais em outubro de 1998, em Brasília, com a participação de especialistas internacionais, educadores e produtores de informações na área da educação. Em maio de 1999, em Campinas, realizou também um *workshop* e seminário sobre indicadores educacionais, promovidos pelo Nesur/Unicamp, para se discutir a produção de indicadores.

- Incorporar, nos questionários do Censo Escolar da Educação Básica e do Censo do Ensino Superior, variáveis que permitam coletar dados necessários à produção desses indicadores.

Mercosul

Em outubro de 1996, ocorreu a IV Reunião da Comissão Técnica Regional do Sistema de Informações do Mercosul Educacional, em Curitiba. Um dos acordos assinados pelos países foi o de realizar um seminário para discutir a produção de indicadores educacionais para a região. Este seminário realizou-se em outubro de 1997, em Santiago do Chile, no qual se estabeleceram acordos para a definição de um conjunto básico de indicadores educacionais para o Sistema de Informações do Mercosul, juntamente com um plano de trabalho conjunto (ver Seminario Estadísticas, 1997). Tendo em vista que os países do Mercosul, incluindo o Chile, também participam do projeto WEI, procurou-se produzir outros indicadores que atendessem às especificidades e interesses da região. Por exemplo, o ensino fundamental, como nível de ensino, corresponde à classificação Cine 1 e 2, que, para a maioria dos países, correspondem a níveis de ensino “artificialmente construídos” apenas para efeito de comparação. Independentemente dessa classificação, considerou-se importante produzir indicadores educacionais para o ensino fundamental. Outros indicadores, que normalmente não são considerados essenciais à análise e formulação de políticas educacionais nos países desenvolvidos, mas de fundamental importância para a região, foram incluídos nesse conjunto básico de indicadores. Dentre eles, destacam-se: as taxas de aprovação, reprovação e abandono e os indicadores de distorção idade/série (Equipo Técnico, 1998 e 1999). Um aspecto importante dessa iniciativa é a oportunidade que os países estão tendo de trabalhar conjuntamente e de promover intercâmbios na área da produção de estatísticas e informações educacionais. Os resultados dessas atividades estão sendo incorporados à página WEB do Mercosul, no Brasil, de responsabilidade do MEC.

Após essas iniciativas, outras então passaram a ser desenvolvidas na América Latina.

Secab/Mercosul

Com o objetivo de estabelecer um marco inicial para a produção de indicadores educacionais entre os países do Convênio Andrés Bello, a Secretaria Executiva do Con-

vênio (Secab) promoveu um seminário em Cartagena de Índias, Colômbia, em outubro de 1998, com a participação dos países do Mercosul com o objetivo de elaborar uma proposta de um plano de trabalho para a produção de indicadores educacionais para a região (Seminario Taller, 1998), referendada pela I Reunião de Ministros de Educação e Responsáveis pelas Políticas Culturais e Científicas da Comunidade Andina, realizada em Santafé de Bogotá, Colômbia, em abril de 1999 (Reunión, 1999).

Cúpula das Américas

A mais recente iniciativa, que está sendo desenvolvida, teve como origem a Reunião de Ministros de Educação dos países participantes da II Cúpula das Américas, realizada em Brasília, de 20 a 22 de julho de 1998.

Os governos nacionais se propuseram a promover em seus países um conjunto de ações entre as quais se encontra a avaliação da qualidade da educação por meio de indicadores educacionais nacionais, subnacionais e regionais (Cúpula das Américas, 1998). Na reunião de Cúpula, o Brasil foi designado a ser o coordenador desta linha de ação (linha de ação 2) e também ficou responsável pela elaboração do projeto de avaliação educacional, enquanto o Chile se responsabilizou pela elaboração do projeto de indicadores educacionais para a região (Cumbre de las Americas, 1999).

Para se atingir os objetivos definidos pela reunião de Cúpula e a ampla participação dos países, propôs-se as seguintes estratégias:

- Difundir amplamente nos países os objetivos, componentes e formas de atuação nos diferentes âmbitos sub-regionais, para socializar a importância do projeto e garantir a participação efetiva e chegar a acordos com as organizações de caráter sub-regional que estão trabalhando no tema de indicadores educacionais comparados, tais como Mercosul, Secab, OECS, Caricom e outras, para racionalizar e compatibilizar o esforço coletivo.
- Estabelecer uma aliança de cooperação com as agências que atuam na região para juntar esforços e recursos técnicos e financeiros.
- A forma de execução deverá ter como base a comunicação constante

entre as agências de cooperação e os países, a criação de espaços de comunicação para a reflexão conjunta e discussão de propostas; comunicação permanente por meios virtuais, o fortalecimento da cooperação horizontal entre os países, o estabelecimento de bases de trabalho tornando consensuais metodologias e terminologias.

- Propor aos países um conjunto básico de indicadores, tendo como base as experiências já realizadas com diversos países participantes da Cúpula: projeto WEI da OCDE/Unesco, Caricom, Mercosul e Seminário dos países da América Latina e do Caribe (realizado em janeiro de 1999 em Santiago, Chile).

- Facilitar a incorporação dos países de forma gradual ao projeto e à construção dos indicadores.

- Criar e desenvolver grupos de trabalho, segundo as temáticas das categorias de indicadores educacionais.

- Oferecer cooperação técnica para aqueles países que necessitam e demonstram interesse.

- Facilitar a cooperação horizontal entre os países.

Observa-se a importância que a questão da produção de indicadores educacionais comparáveis tem assumido, tanto no âmbito dos produtores de estatísticas educacionais, quanto nos tomadores de decisão, o que implica a sua inclusão na agenda política dos países, apesar de todas as dificuldades a serem superadas para a sua produção.

A produção de estatísticas e indicadores educacionais no Brasil

Nesta parte, apresenta-se a evolução do sistema de informações educacionais do MEC e do cálculo de indicadores educacionais, partindo da situação do sistema em 1995 até a situação atual, detalhando as ações que foram necessárias para transformá-lo. O modelo atual de sistema de informações é comparado com o adotado pelos Estados Unidos, Chile, Inglaterra e França. A produção de estatísticas e indicadores é discutida, bem como sua utilização pelo sistema de ensino e a sua comparabilidade com sistemas internacionais.

O sistema anterior

No sistema anterior, as estatísticas educacionais eram de responsabilidade do IBGE, que delegou ao MEC a atividade de organizar, apoiar e gerenciar a coleta e efetuar a posterior análise dos dados.

A definição do conteúdo da coleta para o Censo Educacional era efetuada pelos membros do Sistema Estatístico da Educação, que se reunia a cada cinco anos e congrega o IBGE, as Secretarias Estaduais de Educação e a Diretoria de Informações e Estatísticas Educacionais (Seec) do MEC. Participavam da elaboração do Plano Diretor de Informações Estatísticas, além dos membros do Sistema Estatístico da Educação, convidados especiais como, por exemplo, pesquisadores que se utilizam dos dados coletados.

Para a educação básica, a coleta deveria ser realizada anualmente pelas Secretarias Estaduais de Educação. O MEC produzia os formulários específicos com os questionários, enviando-os para as respectivas secretarias.

Uma vez efetuada a coleta, as Secretarias Estaduais efetuavam a digitação dos dados, utilizando um programa de entrada de dados em microcomputador desenvolvido pela Seec. Os arquivos gerados eram enviados à Seec do MEC em meio magnético, sendo analisados pela equipe da Seec, quanto à consistência, através de comparação com dados históricos e demográficos para consolidação.

Até 1995, sete Estados possuíam sistema próprio de coleta, com formulários próprios. Esses formulários continham dados coletados pelo MEC, além de outros de interesse local. Nesses casos, os Estados utilizavam sistemas próprios de entrada de dados e geravam arquivos que alimentavam o programa de entrada de dados do MEC.

Os Estados que utilizavam sistema próprio de coleta eram: Ceará, Distrito Federal, Maranhão, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo.

A coleta de dados para o ensino superior era efetuada, enviando-se os formulários de coleta através de mala direta. Estes eram devolvidos em sua totalidade, e o tempo de resposta era rápido: enviando-se os formulários no início do ano, a sinopse estatística dos dados podia ser efetuada no final do mesmo ano.

Dados referentes ao financiamento da educação pelos Estados e pela União eram levantados por técnicos da Seec a partir dos balanços publicados em *Diário Oficial*. A coleta de dados sobre os recursos gastos pelos municípios no financiamento da educação vinha sendo efetuada pelo IBGE até 1991. A partir desta data, o IBGE passou essa atividade para o MEC. Tentou-se efetuar a coleta através de mala direta, porém o retorno não chegou a 50%.

Em janeiro de 1995, a Seec preparou um caderno intitulado *Educação no Brasil* apresentando um compacto de dados. Os últimos dados sobre alunos e docentes datavam de 1993, entretanto os dados sobre o financiamento da educação eram de 1988-1990, inclusive dados orçamentários do próprio MEC, como a distribuição de recursos para a educação. O último estudo do MEC sobre custo médio por aluno, por ano, era de 1988 (publicado em 1988, com dados de 1986). A desatualização de dados envolvendo o financiamento da educação ilustra o fato de que não havia interesse, anteriormente, por parte do MEC, em dados sobre despesas e custos da educação.

A conclusão do censo tinha tipicamente uma defasagem de dois a três anos em relação ao ano da coleta. Fatores ligados à burocracia do MEC eram em boa parte responsáveis pelo atraso. O primeiro fator de atraso era a data de envio dos formulários, que deveria ser em janeiro. Entre 1990 e 1995, atrasos no processo de licitação para impressão dos formulários fizeram com que estes fossem distribuídos quase no final do ano letivo, em vez de no início.

Uma vez concluído o censo, o MEC publicava uma sinopse estatística sobre o ensino, que apresentava uma síntese dos aspectos considerados mais significativos. Os interessados em informações complementares ou outros níveis de agregação poderiam obtê-los por solicitação à Seec.

Embora o censo consumisse um esforço considerável das Secretarias Estaduais de Educação e também das escolas, não havia qualquer retorno à escola, mostrando como ela se insere no contexto da sua região e do seu Estado.

Além dessa sinopse, o MEC não publicava análises críticas sobre a situação do ensino no País. Não eram calculados indicadores utilizando dados de outras fontes, como, por exemplo, a taxa de



escolarização (a matrícula de uma dada faixa etária dividida pela população correspondente) que é um indicador utilizado universalmente. O MEC limitava-se a agregar os dados coletados e, mesmo estes não eram apresentados em termos de sua evolução temporal. Isso ilustra o fato de que não havia uma política definida para as estatísticas educacionais, e essa falta de definição perpetuava a coleta anual de dados como, por exemplo, os sobre esportes, nunca utilizados, ou analisados.

Havia questões metodológicas da coleta, que por erro conceitual de definições levavam a cálculos incorretos sobre evasão e repetência (ver Klein, Ribeiro, 1991). Embora em 1994 essa questão já estivesse resolvida, outros problemas permaneciam, especialmente a baixa confiabilidade dos dados. As incertezas chegavam a ser tão grandes que Ceará e Maranhão depararam-se com municípios em que a população estudantil era maior que a população total da região, obtida a partir de dados do IBGE.

Um levantamento efetuado no início de 1995 concluiu que os dados existentes eram insuficientes para uma radiografia da situação do sistema de ensino. Os dados coletados e apresentados pelo MEC concentravam-se especialmente em dados administrativos e gerenciais do sistema. Estes eram agrupados e apresentados sem a preocupação com a obtenção de indicadores. O mesmo ocorria com as Secretarias Estaduais de Educação que possuíam sistemas próprios, uma vez que a coleta restringia-se a especificidades administrativas.

O sistema atual

A concepção do novo sistema, implementado a partir de 1995, reflete uma mudança na política do MEC ao fixar como um dos objetivos principais, o fortalecimento da capacidade gerencial

das escolas e das secretarias. Ficou claro que o mecanismo de coleta anterior, centralizando todas as informações administrativas no MEC, deveria ser drasticamente alterado. Em termos de conteúdo, definiu-se que o SIEd deveria conter:

1. A informação relevante para a direção da escola, a fim de otimizar o seu desempenho e de fornecer de forma eficiente as informações necessárias à Secretaria à qual está subordinada.

2. A informação relevante para a Secretaria, Estadual ou Municipal, que permita a esta gerenciar, de forma eficaz, o sistema educacional sob sua responsabilidade e fornecer as informações ao MEC.

3. A informação que o MEC necessita para desempenhar o seu papel de acompanhamento do Sistema Educacional do País.

O primeiro passo para a definição do SIEd foi a discussão e definição de um conjunto de 30 indicadores para monitorar a evolução do sistema educacional. A partir deles, definiram-se as metodologias de coleta e a estrutura dos questionários.

Em termos de estratégia, decidiu-se desenvolver, inicialmente, um sistema estadual de informações educacionais (que poderia ser utilizado pelas secretarias estaduais), contendo informações tanto administrativas quanto para o gerenciamento da rede, além das informações que deveriam ser transmitidas ao MEC. Posteriormente deveria ser desenvolvido um sistema municipal/regional de informações educacionais bem como um sistema de administração escolar, com o objetivo de apoiar a gestão da escola e fornecer as informações para o sistema municipal/regional.

Para a produção dos indicadores financeiros da educação, a partir de 1997, em cooperação com o IBGE e o Ipea, passou-se a coletar informações sobre fontes de financiamento e tipos de gastos realizados pelos diversos níveis de governo (União, Estados e municípios). Para isso,

são analisados os balanços da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e de uma amostra representativa de municípios.

Embora devesse ser feito anualmente, este levantamento foi interrompido por quase uma década, devido principalmente às dificuldades na análise dos balanços municipais e à alta inflação que ocorria no País. Com a reformulação do Inep e o melhor desempenho da economia, no que se refere às taxas de inflação, foi possível retomá-lo a partir de 1995. Há, no entanto, uma defasagem maior dessas informações, tendo em vista que as mesmas só estão disponíveis após a publicação dos balanços governamentais e sua apropriação necessita de especialistas financeiros, o que leva a uma certa demora na consolidação dos dados.

Em termos de sistema de informações, o Brasil tem hoje um sistema bastante avançado que não deixa nada a dever em comparação com o dos países desenvolvidos. O sistema do Brasil tem ainda algumas vantagens pelo fato de ter se constituído em uma época em que os avanços da tecnologia da informação permitiram a construção de um sistema integrado que interliga todos os Estados do País e que insere um padrão em termos da coleta, das definições dos parâmetros e da metodologia de análise.

O Brasil é hoje um dos raros países que consegue concluir o Censo Escolar no mesmo ano da coleta.

[Esta parte foi elaborada com base na palestra proferida por Wolyneec, no seminário Produção de Indicadores Educacionais, realizado na Unicamp, em maio de 1999 (ver Wolyneec, 1999)].

Comentários finais

Como vimos acima, as iniciativas dos países em agregar esforços para a produção de indicadores educacionais, para comparação internacional na década de 90, tem evoluído consideravelmente. A globalização e a regionalização, despertando para uma cultura de integração dentro dos países, contribuíram para que os países fizessem uma reflexão sobre os seus sistemas educacionais. Questões como qualidade, eficiência e eficácia do sistema, equidade, passaram a assumir um papel de relevância e que antes eram pouco consideradas (Corvalán, Treviño, 1999). A com-



paração internacional de indicadores educacionais é uma oportunidade para se estabelecer marcos educacionais dentro dos países para essas questões e, subsidiar as políticas educacionais.

Alguns aspectos pontuais podem ajudar a explicar por que as iniciativas têm conseguido ser viabilizadas:

- A possibilidade que os países participantes têm em influir diretamente na definição dos indicadores e na sua metodologia.

- A produção de indicadores relevantes orientada para o uso na análise e na formulação das políticas educacionais dos países (ver Bottani, 1999).

- A atuação dos organismos internacionais, principalmente, Unesco e OCDE, promovendo fóruns de discussão e auxiliando os países no desenvolvimento das competências necessárias para a produção de informações confiáveis para a comparação (ver Unesco, 1997b).

- A decisão dos ministros de Educação dos países participantes dos diversos projetos em definir como um dos objetivos específicos para a melhoria da educação e o uso de informações educacionais comparadas como um instrumento importante para a análise e formulação de políticas educacionais.

A participação em projetos internacionais para a produção de indicadores educacionais e a reestruturação do sistema de informações e estatísticas educacionais podem-se ver que é conseqüência também

de uma mudança de postura frente à forma de fazer política educacional a partir de 1995, com a informação deixando de ter um papel “coadjuvante” para assumir o papel “central” como instrumento para a formulação e implementação das políticas educacionais. Obviamente que isto não seria possível se o Ministério da Educação não tivesse adotado como uma de suas estratégias centrais a “recriação” do Inep, tornando-o um órgão capaz de produzir informações e estatísticas educacionais confiáveis e de qualidade. Isto tem possibilitado ao Brasil por meio do MEC/Inep assumir um papel de liderança na região nos diversos projetos e indicadores educacionais internacionais. Como exemplo, podemos citar o projeto que está sendo desenvolvido com os países participantes da II Cúpula das Américas, em que o Brasil é o coordenador do projeto de avaliação da qualidade da educação por meio de indicadores educacionais nacionais, subnacionais e regionais, um dos objetivos estabelecidos pelo Plano de Ação para a Educação acordado pelos ministros de Educação da região, na II Reunião da Cúpula das Américas.

Para que essas iniciativas não se restrinjam apenas à vontade política daqueles que hoje são responsáveis pela política educacional brasileira, parece-nos essencial a ampliação do debate sobre essa questão para toda a sociedade e o estabelecimento de mecanismos institucionais que garantam a sua continuidade.

Referências bibliográficas

- ABRAHÃO, J., FERNANDES, M. A. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação (Sigpe)* : diagnóstico para 1995. Brasília : Ipea, out. 1999. (Texto para Discussão, n. 674)
- ABRUCIO, F. *O impacto do modelo gerencial na administração pública*. Brasília : Enap, [s.d.]. (Caderno n. 10).
- BARRO, S. *The prospects for developing internationally comparable education finance statistics for Latin American countries* : a preliminar assessment. Washington : The World Bank, sept. 1998. (LCSHD Paper Series).
- BOTTANI, N. Os indicadores educacionais da OCDE : propósitos, limites e processos de produção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, Rio de Janeiro, 1997. *Anais...* Brasília : Inep, 1999.

- BOTTANI N., TUIJNMAN, A. International education indicators : framework, development and interpretation. In: MAKING education count : developing and using international indicators. [S.l.] : OECD, sept. 1994.
- CORVALÁN, A, TREVIÑO, E. *Uso de la información en la toma de decisiones de política educativa*. [S.l.] : Unesco/Orealc, mar. 1999.
- CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. *Proyecto Regional de Indicadores Educativos*. [Santiago de Chile], ago. 1999. (Elaborado pelo Chile com a cooperação da Unesco/Orealc).
- CÚPULA DAS AMÉRICAS, 2., 1998, Santiago do Chile. *Plano de Ação para Educação dos Países Participantes da Reunião de Ministros de Educação da II Cúpula das Américas*. Brasília, jul. 1998.
- EQUIPO TECNICO DE INDICADORES DEL MERCOSUR EDUCATIVO. 1. reunión, 9 y 10 jun. 1998, Buenos Aires. *Documento final*. [Buenos Aires ?], 1998. 9p.
- EQUIPO TECNICO DE INDICADORES DEL MERCOSUR EDUCATIVO. 2. reunión, 17-18 mayo 1999, Brasília. *Documento final*. [Brasília ?], 1999.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Relatório de atividades 97*. Brasília : Inep, 1998.
- KLEIN, R., RIBEIRO, S. C. *O censo educacional e o modelo de fluxo: o problema da repetência*. [Petrópolis : Laboratório Nacional de Computação Científica], 1991. (Relatório de Pesquisa e Desenvolvimento, 24/91).
- MILLA, J. I. Sistema de indicadores de la OCDE y cuestionarios UOE: aplicación de los indicadores de la OCDE : caso España. In: SEMINARIO TALLER DE ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS DEL MERCOSUR, 1997, Santiago de Chile. *Indicadores educativos comparados en el Mercosur*. Santiago de Chile : Unesco, Preal, Mineduc, 1998. p. 39-52.
- OECD. *Classifying educational programmes : manual for ISCED 97 implementation in OECD countries*. [Paris] : OECD, 1997.
- _____. *Education at a glance : OECD indicators 1998*. [Paris] : OECD, 1998.
- REUNIÓN DE MINISTROS DE EDUCACIÓN Y RESPONSABLES DE POLÍTICAS CULTURALES Y CIENTÍFICAS, 1., Santafé de Bogotá. *Acta final*. Santafé de Bogotá : Secretaria Executiva del Convênio Andres Bello, 1999.
- SCHIEFELBEIN, E. En busca del eslabón más débil: mejorar la estadística educativa. *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, n. 46, ago. 1998.
- SEMINÁRIO ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS MERCOSUR, 1997, Santiago del Chile. *Conclusiones*. Santiago del Chile : Unesco, Preal, Mineduc, 1997.
- SEMINARIO TALLER DE ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS DE LOS PAISES DE CONVENIO ANDRES BELLO, 1998, Cartagena de Índias. *Declaración final*. Cartagena de Índias : Secretaria Executiva del Convenio Andres Bello, 1998.
- TREVIÑO, E. La Experiencia de México en el Proyecto Ines/OCDE. In: SEMINARIO TALLER DE ESTADÍSTICAS EDUCATIVAS DEL CERCOSUR, 1997, Santiago de Chile. *Indicadores educativos comparados en el Mercosur*. Santiago de Chile : Unesco, Preal, Mineduc, 1998.
- UNESCO. *Unesco : 50 years for education*. [Paris] : Unesco, 1997a.
- UNESCO. *WEI proposal for a pilot project*. [Paris] : Unesco, OECD, 1997b.

WOLYNEC, E. *Produção de estatísticas e indicadores educacionais* : comparabilidade internacional e incorporação de novos indicadores. Campinas, 1999. Palestra proferida no Workshop/Seminário Produção de Indicadores Educacionais, realizado na Unicamp, em maio de 1999.

Recebido em 3 de novembro de 1999.

Ivan Castro de Almeida, especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal, é professor da Universidade Católica de Brasília (UCB). Atualmente, é gerente de projetos da presidência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), tendo participado da elaboração dos indicadores educacionais do Mercosul Educacional e das reuniões técnicas dos projetos da Unesco, OCDE, Secab e Cúpula das Américas.

Elisa Wolyneec é doutora e livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP), na qual foi pró-reitora de Administração. A autora participou do processo de criação do SIEd, além de elaborar um conjunto básico de 30 indicadores educacionais para o acompanhamento do sistema educacional, em 1996.

Abstract

The development of international education indicators has been included in Brazil Education Policy, since 1995. It is important to understand how this process has been developed, and how this happened. At first, it was decided to present how the question of developing a set of comparable education indicators has been treated since the publication World Handbook of Education by Unesco in 1951. Afterwards, it is presented the recent initiatives in Latin America for developing internationally comparable indicators to better understand how these changes occurred in government position as well as in strategies. Finally, it is shown how the Ministry of Education has made structural changes both in the National Institute for Educational Studies and Research (Inep) and in the Education Information System (SIEd) building the capacity to produce reliable education information, allowing Brazil to play a major role in the region in the field of assessment and development of internationally comparable education indicators.

Key-Words: educational indicators; statistics indicators; educational information.
