

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO



RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

*Censo Escolar da
Educação Básica*

Exercício de 2022

Brasília, dezembro • 2024

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

Setor de Autarquias Sul, Quadra 5 - Bloco A
Brasília - DF / CEP: 70297-400
cgu@cgu.gov.br

VINÍCIUS MARQUES DE CARVALHO
Ministro da Controladoria-Geral da União

EVELINE MARTINS BRITO
Secretária-Executiva

OLAVO VENTURIM CALDAS
Secretário-Executivo Adjunto

RONALD DA SILVA BALBE
Secretário Federal de Controle Interno

RICARDO WAGNER DE ARAÚJO
Corregedor-Geral da União

ANA TÚLIA DE MACEDO
Secretária Nacional de Acesso à Informação

ARIANA FRANCES CARVALHO DE SOUZA
Ouvidora-Geral da União

IZABELA MOREIRA CORREA
Secretária de Integridade Pública

MARCELO PONTES VIANNA
Secretário de Integridade Privada

Obra atualizada até 23 de dezembro de 2024

Diagramação: Coordenação-Geral de Planejamento e Inovação (CGPLA/SFC)
(sob supervisão da Assessoria de Comunicação Social (Ascom / CGU)

Permitida a reprodução desta obra, de forma parcial ou total, sem fins lucrativos, desde que citada a fonte ou endereço da internet no qual pode ser acessada integralmente em sua versão digital.

Copyright © 2024 Controladoria-Geral da União



CONTEÚDO

INTRODUÇÃO • 8

RESULTADOS DOS EXAMES • 12

1. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentou maior incidência de inconsistências nas quantidades de matrículas declaradas ao Censo Escolar. • 13
 - 1.1. Entrevistados não confirmam a efetivação de matrículas constantes do Censo Escolar de 2022 • 13
 - 1.2. Pessoas falecidas até 2021 com registros de matrículas em 2022 • 15
 - 1.3. Matriculados em 2022 para cursar etapas de ensino concluídas em anos anteriores • 17
 - 1.4. Matrículas geradas a partir de pequenas variações de dados pessoais verdadeiros e/ou da ausência de registro do CPF na declaração ao Censo Escolar • 18
 - 1.5. Matrículas declaradas em maio ao Censo Escolar referentes a alunos que já haviam deixado de frequentar ou sem frequência comprovada no período. • 19
 - 1.6. Matrículas da EJA registradas em duplicidade com turmas FIC integradas, sem a oferta dos respectivos cursos profissionalizantes • 22
 - 1.7. A organização da EJA com professores temporários e aulas fora das escolas apresentou efeitos indesejáveis nos municípios visitados. • 24
2. Registros de matrículas em tempo integral não confirmados pelas visitas aos municípios. • 27
3. As inconsistências nas matrículas da EJA e de tempo integral geram distorções nos cálculos de recursos do Fundeb, do Salário-Educação e das transferências federais. • 30
 - 3.1. Exemplos dos montantes transferidos com base em dados de matrículas inconsistentes • 30
 - 3.2. Efeitos das inconsistências identificadas para a União e demais entes subnacionais • 34
4. Contexto das competências da União para adoção de providências. • 35

RECOMENDAÇÕES • 38

CONCLUSÃO • 40

ANEXOS • 43

- I • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA • 44
- II • ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA • 78

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: Ministério da Educação - MEC

Unidade Auditada: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)

Município/UF: Brasília/DF

Relatório de Avaliação: 1560525

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?



A partir de indícios de inconsistências em quantidades de matrículas de redes de ensino específicas, foi selecionada amostra não probabilística, baseada em riscos, de **35 municípios** (de **13 Estados**) para serem fiscalizados pelas equipes da CGU, a fim de evidenciar eventuais desvios nas declarações ao Censo Escolar.

Em escolas selecionadas, os dados de matrículas declarados ao Censo Escolar de 2022 foram confrontados com os documentos de suporte para os registros, referentes às etapas (infantil, fundamental e médio) e modalidades (integral, EJA, especial, profissionalizante) de ensino atendidas.

Também foram realizadas entrevistas com alunos selecionados por amostra para confirmar a realização das matrículas e a frequência às aulas.

Os resultados das fiscalizações foram objeto de consolidação pelo presente relatório, cujo intuito é **apresentar as fragilidades identificadas na coleta de dados do Censo Escolar**, a fim de que sejam adotadas providências para mitigar seus efeitos.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O Censo Escolar é uma das principais fontes de informação para a União promover suas políticas públicas para a educação básica, bem como é a base para os repasses federais aos entes subnacionais e para os rateios do FUNDEB e do Salário-Educação, que somaram cerca de **R\$300 Bi**, em 2023.

O **Relatório de Auditoria nº 832950**, publicado em maio de 2023, realizou testes nas quantidades de matrículas constantes da base de dados do Censo e identificou indícios de inconsistências em municípios específicos, que gerariam distorções na distribuição de recursos da educação básica, caso confirmados. O presente trabalho buscou averiguar in loco os indícios de inconsistências anteriormente identificadas.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU?

As inconsistências relevantes identificadas nas quantidades de matrículas declaradas para o Censo Escolar, de acordo com o escopo estabelecido, estão restritas aos registros da Educação de Jovens e Adultos e da oferta de tempo integral.

As distorções nas distribuições de recursos da educação básica geraram ganhos extras para os municípios beneficiados, em detrimento da União e de outros entes subnacionais (Fundeb e Salário-Educação), sendo importante destacar que foram baixos os percentuais relativos às perdas dos demais entes de cada estado envolvido.

QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

A partir das evidências de inconsistências obtidas pelas fiscalizações, recomenda-se, ao INEP, que aperfeiçoe os controles internos do Censo Escolar, e, ao MEC, que aprimore a institucionalização da EJA e que proponha a revisão de práticas de gestão escolar das redes de ensino.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CadÚnico • Cadastro Único para Programas Sociais

CGU • Controladoria-Geral da União

EJA • Educação de Jovens e Adultos

FUNDEB • Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

INEP • Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

LDB • Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20.12.1996)

MEC • Ministério da Educação

PNAE • Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNATE • Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar

PDDE • Programa Dinheiro Direto na Escola

RFB • Receita Federal do Brasil

SAEB • Sistema de Avaliação da Educação Básica

SIRC • Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

VAAF/Fundeb • Valor Anual por Aluno

VAAT/Fundeb • Valor Anual Total por Aluno

INTRODUÇÃO



O Censo Escolar da Educação Básica decorre da previsão estabelecida no inciso V, do art. 9º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20.12.1996), de que a União incumbir-se-á de “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação”. Por sua vez, a responsabilidade de “organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais” foi atribuída ao INEP pela Lei nº 9.448, de 14.03.1997.

O Decreto nº 6.425, de 04.04.2008, dispõe que o INEP realizará o Censo Escolar anualmente, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios, mediante coleta descentralizada de dados de todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica, adotando alunos, turmas, escolas e profissionais da educação como unidades de informação. As autoridades do Poder Executivo estadual, distrital e municipal, em suas respectivas áreas de competências, são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas.

O processo de coleta de informações no Censo Escolar é realizado de maneira declaratória e é dividido em duas etapas distintas. A primeira etapa é a Matrícula Inicial, na qual são coletadas informações sobre as instituições de ensino, gestores, turmas, alunos e profissionais escolares, tendo por referência a última quarta-feira do mês de maio de cada ano. A segunda etapa é a Situação do Aluno, que ocorre ao final do ano letivo e envolve o registro de dados relacionados a movimentações de alunos (transferido, deixou de frequentar ou falecido) e a rendimento acadêmico (aprovado ou reprovado).

Tendo em vista a relevância das informações obtidas através do censo da educação básica para o acompanhamento e promoção de políticas públicas educacionais e para a distribuição de recursos da União, do FUNDEB e do Salário-Educação, dentre outros, a CGU realizou a auditoria nº 832950, publicada em maio de 2023, a qual examinou os normativos que impactam a efetividade do Censo Escolar e a consistência dos registros de matrículas de suas bases.

Por meio de cruzamentos de dados realizados à época no âmbito da referida auditoria, identificaram-se, em municípios específicos, indícios de inconsistências nas quantidades de matrículas da educação básica. As quantidades declaradas de matrículas, classificadas por etapas (infantil, fundamental e médio) e modalidades (integral, EJA, especial, profissionalizante) 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.

A existência de municípios com registros inconsistentes no Censo Escolar (sem serem identificados e tratados), ainda que em hipótese, justificaram as recomendações emitidas pelo Relatório nº 832950:

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.

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.

Assim, considerando a materialidade dos recursos destinados nos 3 níveis de governo para a educação básica, bem como a criticidade de eventuais inconsistências nas quantidades de matrículas para os cálculos das transferências aos entes subnacionais, o presente trabalho foi incluído na programação anual da CGU, a fim de verificar a possibilidade de municípios apresentarem registros de matrículas em quantidades superiores aos atendimentos de suas redes de ensino, conforme indicavam

os resultados dos cruzamentos do Relatório nº 832950. A avaliação consistiu na realização de visitas a 35 municípios (de 13 Unidades da Federação), selecionados a partir de critérios de risco, conforme figura a seguir.

FIGURA 1 • RELAÇÃO DE MUNICÍPIOS FISCALIZADOS



Fonte: Elaboração própria.

Nesse contexto, esta avaliação contou com diversas equipes em todo o país, que percorreram mais de 8.000 km para verificar, *in loco*, se os dados declarados para o Censo Escolar refletem os registros das escolas.

FIGURA 2 • DISTÂNCIAS PERCORRIDAS PELAS EQUIPES DA CGU



Fonte: Elaboração própria.

A fim de cumprir esse propósito, as quantidades de matrículas do Censo Escolar de 2022 foram comparadas com as informações contantes de diários de classe e de fichas de matrícula das escolas selecionadas na amostra de cada município. De forma complementar, foram entrevistados alunos adultos ou os responsáveis, selecionados a partir de cruzamentos com dados de bases governamentais, com o intuito de confirmar a realização das matrículas e a intenção de frequentar as aulas.

Os resultados encontrados indicaram casos específicos de discrepâncias nas matrículas do Censo Escolar nas modalidades da Educação de Jovens e Adultos e da educação em tempo integral. Nessa linha, considerando os critérios e a metodologia adotada para a escolha dos municípios fiscalizados, este Relatório não tem o condão de quantificar o montante de inconsistências nas matrículas no Censo Escolar em nível nacional.

A partir das divergências identificadas nas quantidades de matrículas, foi possível estimar os impactos sobre os rateios dos recursos do Fundeb e do Salário-Educação, assim como das transferências do PNAE realizadas pela União. Apesar de alguns municípios terem suas receitas para a educação indevidamente aumentadas, importa registrar que as perdas impostas às demais redes de ensino não se mostram percentualmente tão relevantes.

Dessa forma, serão apresentadas, nos itens a seguir, as inconsistências mais significativas identificadas na Educação de Jovens e Adultos e na educação de tempo integral, bem como os valores aproximados das distorções geradas nas principais transferências de recursos para a educação básica (FUNDEB, Salário-Educação e PNAE).

RESULTADOS DOS EXAMES



1. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) apresentou maior incidência de inconsistências nas quantidades de matrículas declaradas ao Censo Escolar.

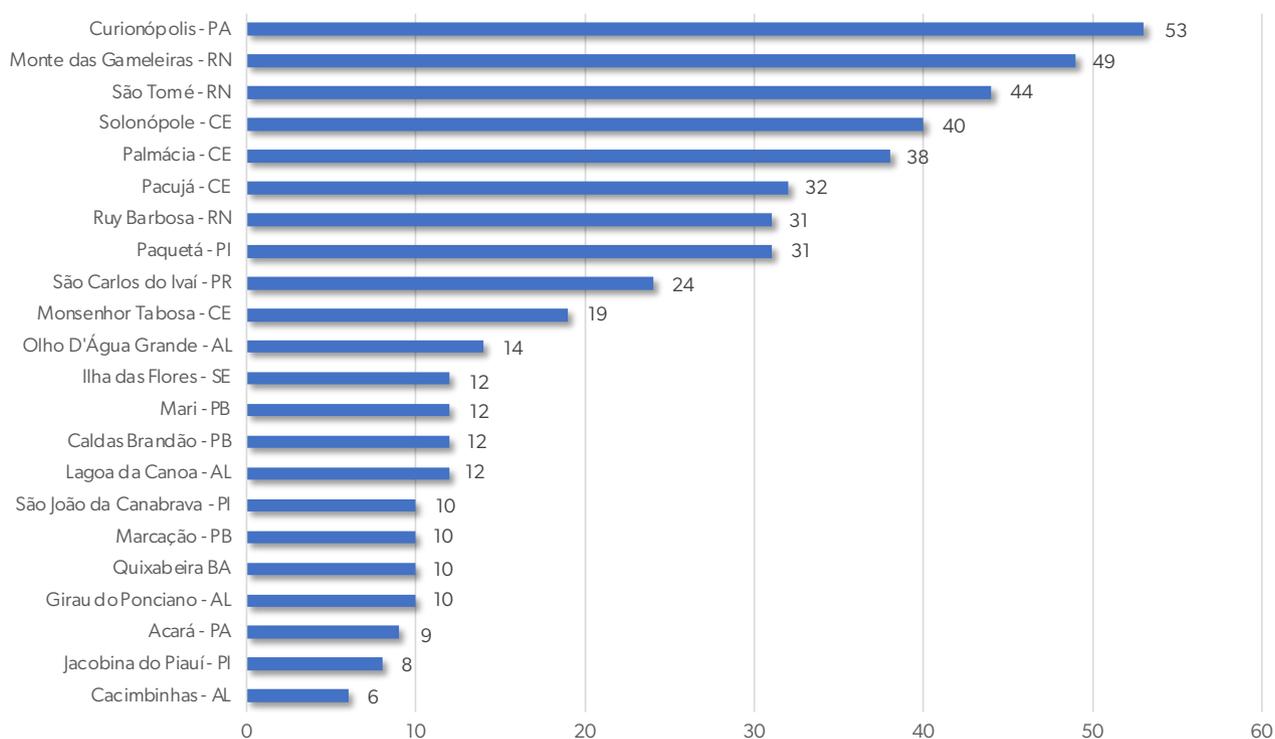
A EJA é destinada àquelas pessoas que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e/ou médio em idade própria. Conforme a Lei nº 9.394/1996, os sistemas de ensino deverão assegurar gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho.

Nesse sentido, tendo em vista a relevância e a necessidade da oferta da EJA pelas redes de ensino, os achados apresentados a seguir indicam a necessidade de melhorias na gestão dessa modalidade de ensino, bem como nos controles internos do Censo Escolar.

1.1. Entrevistados não confirmam a efetivação de matrículas constantes do Censo Escolar de 2022

Constataram-se, nas fiscalizações dos municípios, casos de alunos que não efetivaram em 2022 as matrículas para estudarem nas redes públicas municipais de ensino. Dentre os testes executados nos 35 municípios visitados, as equipes da CGU entrevistaram 486 alunos, responsáveis, pais ou outros familiares, com o intuito de confirmar as informações constantes dos registros obtidos nas escolas. A figura a seguir detalha as entrevistas realizadas em campo:

FIGURA 3 • QUANTIDADES DE ENTREVISTAS REALIZADAS NOS MUNICÍPIOS VISITADOS



Fonte: Elaboração própria

O quadro abaixo relaciona os 10 municípios, dos 35 verificados, em que ocorreram casos de entrevistados que não confirmaram a efetivação da matrícula para estudar em 2022 e compila os resultados do teste, comparando-os com as quantidades de entrevistas realizadas nos respectivos municípios e com a totalidade das 486 entrevistas das referidas fiscalizações.

QUADRO 01 • RESULTADOS DAS ENTREVISTAS COM ALUNOS MATRICULADOS NA EJA EM 2022

MUNICÍPIO/UF	ENTREVISTADOS QUE NÃO CONFIRMARAM MATRÍCULA NA EJA	TOTAL DE ENTREVISTADOS	% DE ENTREVISTADOS QUE NÃO CONFIRMARAM MATRÍCULA (MUNICÍPIO)	% DE ENTREVISTADOS QUE NÃO CONFIRMARAM MATRÍCULA (TOTAL=486)
Ilha das Flores/SE	10	12	83,33%	2,06%
Mari/PB	9	12	75,00%	1,85%
Pacujá/CE	18	32	56,25%	3,70%
Marcação/PB	5	10	50,00%	1,03%
Palmácia/CE	9	38	23,68%	1,85%
Monsenhor Tabosa/CE	4	19	21,05%	0,82%
Girau do Ponciano/AL	2	10	20,00%	0,41%
Lagoa da Canoa/AL	2	12	16,66%	0,41%
Olho D'Água Grande/AL	2	14	14,28%	0,41%
Solonópole/CE	2	40	5,00%	0,41%
TOTAL	63	192	32,81%	12,96%

Fonte: Elaboração própria.

Como se observa, cerca de um terço desses entrevistados não confirmou a matrícula para estudar na EJA em 2022. Apesar de terem sido identificadas 63 pessoas nessa situação, cabe mencionar que o número de matrículas irregulares perfaz um quantitativo maior, pois houve o duplo registro de matrículas para os três municípios alagoanos: em turma EJA regular e em outra turma EJA FIC integrada¹.

No estado de Alagoas, identificaram-se alunos registrados no Sistema EducaCenso em duas cidades diferentes (com anotação de frequência em ambas, mesmo as supostas turmas tendo os mesmos horários de aula). Tal situação foi evidenciada para quatro alunos e envolve as redes municipais de ensino de Girau do Ponciano e Lagoa da Canoa. Desses alunos com registros de matrículas simultâneas em Girau do Ponciano/AL e em Lagoa da Canoa/AL, a equipe de fiscalização da CGU entrevistou três, e dois deles afirmaram não terem sido alunos da rede de ensino de Girau de Ponciano/AL.

Em Olho D'Água Grande/AL entrevistou-se a mãe de matriculados na rede de ensino. Contudo ela informou que seu filho não foi aluno das turmas em que foi inserido (turma EJA regular e outra turma EJA FIC, integrada à educação profissional), visto que desde o ano anterior ele residia e trabalhava em outros estados. Portanto, foram geradas duas matrículas irregulares para essa pessoa. Cabe acrescentar que o diário de classe traz notas para ele durante todo o ano e ainda a informação de que ele prosseguiria estudando no ano seguinte.

Ainda nas constatações referentes ao município de Olho D'Água Grande/AL, tem-se que uma pessoa também afirmou em entrevista nunca ter estudado na EJA do ente e acrescenta que não sabe como tiveram acesso a sua documentação. Ela aparece matriculada em turma EJA regular e outra turma

1. Curso de Formação Inicial e Continuada (FIC) integrado na modalidade EJA, que agregam, à escolarização de jovens e adultos, a qualificação profissional destinada à iniciação ou ao aperfeiçoamento para atividade laboral.

EJA FIC, de modo que seriam duas matrículas irregulares. O diário de classe registra presenças e notas para essa aluna durante todo o ano.

No município de Monsenhor Tabosa/CE foram realizadas 19 entrevistas durante a fase de campo da auditoria. Nesse contexto, quatro supostos alunos entrevistados informaram que não se matricularam na EJA em 2022. Ademais, não sabiam informar como conseguiram seus documentos para a matrícula.

Dentre os 32 alunos entrevistados no município de Pacujá/CE, 18 informaram que não se matricularam na EJA em 2022. Dez esclareceram que entregaram os documentos pessoais para ajudar pessoas conhecidas a formar turma e serem contratadas como professores, mas sem intenção de frequentar as aulas, e oito não sabiam que estavam matriculadas. Todos constavam dos diários de classe com 100% de frequência.

Outro município em que se realizaram entrevistas e que pode ser citado é Palmácia/CE. Foram 38 pessoas entrevistadas na fase de campo e nove delas reportaram que não se matricularam e não frequentaram as aulas. Também chama a atenção o seguinte: oito dos supostos alunos estão com 100% de frequência no diário de classe.

Em Mari/PB, das 12 entrevistas realizadas, apenas três pessoas confirmaram que se matricularam na EJA. Dois entrevistados, com mais de 80 anos em 2022, afirmaram não ter frequentado instituições de ensino nem realizado a matrícula.

Para citar um último exemplo das constatações de campo, trazem-se os resultados das entrevistas realizadas no município de Ilha das Flores/SE: 10 pessoas, das 12 entrevistadas pela equipe de auditoria, informaram que já haviam parado de estudar há alguns anos. Apesar disso, identificaram-se fichas de matrículas assinadas nas pastas desses alunos, e até mesmo notas do desempenho escolar.

As entrevistas revelaram, além das inconsistências nos registros de matrículas do Censo Escolar, que houve ainda irregularidades nos diários de classe, pois constataram como aprovados alunos que não se matricularam na EJA. Além disso, em muitos casos, havia registros de frequências para os supostos alunos.

Considerando, então, os resultados das entrevistas, é possível levantar um total de 69 matrículas irregulares no Censo Escolar de 2022², pois as pessoas entrevistadas confirmam que não efetivaram a matrícula para estudar.

1.2. Pessoas falecidas até 2021 com registros de matrículas em 2022

O trabalho realizado pela CGU identificou em alguns municípios fiscalizados a inserção no Censo Escolar de pessoas já falecidas. Trata-se de pessoas cujo CPF consta como cancelado por óbito na base de dados da Receita Federal do Brasil, ou que apareceram em cruzamentos com as bases de dados do Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, e cujo falecimento ocorreu até 2021.

Como resultado das fiscalizações, foram identificadas 41 pessoas cadastradas no Censo Escolar de 2022, mas com registros de óbito em 2021 ou em anos anteriores. Tal irregularidade ocorreu em 7 municípios fiscalizados: Girau do Ponciano/AL, Olho D'Água Grande/AL, Monsenhor Tabosa/CE, São João da Canabrava/PI, Paquetá/PI, Dirceu Arcoverde/PI e Ilha das Flores/SE.

Apesar de terem sido identificadas 41 pessoas falecidas, como mencionado no parágrafo anterior, cabe esclarecer que o quantitativo de matrículas irregulares decorrentes é maior, já que houve o

2. Foram incluídos nos cálculos das matrículas irregulares aquelas correspondentes aos supostos alunos cadastrados em duas turmas (EJA regular e EJA FIC), identificados nos municípios de Girau do Ponciano/AL, de Olho D'Água Grande/AL e de Lagoa da Canoa/AL.

duplo cômputo de algumas pessoas (em turma EJA regular e em outra turma da EJA FIC) nos municípios alagoanos.

Girau do Ponciano/AL foi o município que concentrou a maior parte dessas irregularidades, com a inserção de 19 pessoas já falecidas no Sistema EducaCenso – havendo registros identificados de óbitos ocorridos entre 2012 e 2021. Podem-se citar, então, os casos de supostos alunos falecidos em 22.11.2012 e 26.12.2017, cujos nomes foram inseridos em turmas EJA do Presídio do Agreste, localizado no mesmo município.

É importante destacar que a irregularidade vai além da inserção de pessoas falecidas na base de dados do Censo Escolar, haja vista que também se registram presenças em sala de aula e até notas em provas para os supostos alunos. Como exemplo dessas situações, ainda em Girau do Ponciano/AL, vale citar o caso de indivíduo falecido em 05.12.2021: havia presença para ele em todo o ano, sem nenhuma falta, e ainda notas, constando que foi aprovado no ano de 2022.

Outro caso identificado em Girau do Ponciano/AL é o de indivíduo que faleceu em 10.11.2021, mas consta no Censo Escolar de 2022 e há registro de presença para ele até 05.08.2022. Também o falecido em 23.02.2019, matriculado indevidamente e que tem presenças e notas de supostas provas durante todo o ano e ainda aparece como aprovado no diário de classe da turma EJA, na qual foi inserido.

Houve em Olho D'Água Grande/AL, por exemplo, o caso detectado de aluno matriculado que faleceu em 07.09.2021, mas foi inserido, em 2022, em duas turmas da EJA, uma turma regular e outra turma EJA FIC (integrada à educação profissional), gerando irregularmente duas matrículas no Censo Escolar. Vale acrescentar que, além de ter sido inserido no Censo Escolar, os diários de classe trazem presenças e notas para o aluno em todo o ano de 2022.

No município de Paquetá/PI foram identificados 10 óbitos no cruzamento com o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil, com registros ocorridos entre os anos de 2014 e 2019. Tais óbitos foram computados indevidamente no Censo Escolar de 2022. Inclusive, cabe ressaltar que, dos 10 registros irregulares identificados, 4 deles ainda permaneceram na lista de alunos matriculados em 2023. Assim, observa-se que a inconsistência, mesmo que parcialmente, propaga-se de um ano para o outro.

Dirceu Arcoverde/PI foi outro dos municípios em que se verificou a irregularidade. Foram registradas, no Censo Escolar de 2022, as matrículas de 8 pessoas falecidas entre os anos de 2015 e 2021. Ademais, ressalta-se que tais matrículas foram efetuadas sem qualquer suporte documental³.

No intuito de consolidar os achados das fiscalizações realizadas pela CGU, o quadro seguinte evidencia os óbitos identificados (41) e o número correspondente de matrículas irregulares para o Censo da Educação Básica de 2022 (45) em 7 dos 35 municípios visitados.

3. Da análise de 1023 registros de alunos constantes no Censo Escolar de 2022 do município de Dirceu Arcoverde/PI como matriculados em turmas da EJA, verificou-se que somente 11 alunos tiveram as fichas de matrículas preenchidas, ou seja, 1012 alunos foram registrados no sistema EducaCenso sem qualquer suporte documental. Dentre esses 1012 alunos registrados sem suporte documental, oito são os falecidos entre 2015 e 2021.

QUADRO 02 • ÓBITOS E MATRÍCULAS IRREGULARES NO CENSO ESCOLAR DE 2022

MUNICÍPIO/UF	ÓBITOS IDENTIFICADOS NA EJA (2021 OU ANOS ANTERIORES)	MATRÍCULAS IRREGULARES
Girau do Ponciano/AL	19	22
Paquetá/PI	10	10
Dirceu Arcoverde/PI	8	8
Olho D'Água Grande/AL	1	2
Monsenhor Tabosa/CE	1	1
São João da Canabrava/PI	1	1
Ilha das Flores/SE	1	1
TOTAL	41	45

Fonte: Elaboração própria.

1.3. Matriculados em 2022 para cursar etapas de ensino concluídas em anos anteriores

Observaram-se também, durante as fiscalizações realizadas, casos de alunos cadastrados no Sistema EducaCenso em anos, séries ou etapas de ensino já concluídas em exercícios anteriores. Tal situação ocorreu nos municípios de Girau do Ponciano/AL e de Olho D'Água Grande/AL, nos quais foi constatada, mediante algumas entrevistas realizadas pela equipe de fiscalização, a inserção indevida na EJA – 1º segmento – de alunos que já tinham concluído o Ensino Fundamental I, o Ensino Fundamental II e o Ensino Médio.

Como exemplo dessa constatação em Girau do Ponciano/AL, cita-se aluno que já concluíra o Ensino Fundamental I, de modo que deveria ter sido matriculado no 2º segmento da EJA (correspondente aos Anos Finais do Ensino Fundamental) e não no 1º segmento. Outros exemplos são alunos que já possuíam o Ensino Médio completo quando foram matriculados em turmas da EJA (Anos Iniciais do Ensino Fundamental) e eram parentes de professores dessa modalidade de ensino.

Em Olho D'Água Grande/AL, como exemplo desses casos de alunos matriculados em etapas ensino já superadas, pode-se citar 3 alunos, que sendo parentes próximos de professores, foram matriculados em turmas do 1º segmento da EJA, quando deveriam ter sido matriculados no 2º segmento (anos finais do ensino fundamental) ou na EJA de nível médio.

Levando em conta tais registros nos dois municípios citados, dentre os 35 fiscalizados, houve um aumento indevido de 18 matrículas declaradas ao Censo Escolar de 2022:

QUADRO 03 • MATRICULADOS EM ETAPAS JÁ CONCLUÍDAS ANTERIORMENTE

MUNICÍPIO/UF	MATRICULADOS EM ETAPAS JÁ CONCLUÍDAS	MATRÍCULAS IRREGULARES ⁴
Girau do Ponciano/AL	5	8
Olho D'Água Grande/AL	5	10
TOTAL	10	18

Fonte: Elaboração própria.

4. Matrículas irregulares a maior porque houve registros duplos (turma EJA regular e turma EJA FIC) para alguns dos alunos.

1.4. Matrículas geradas a partir de pequenas variações de dados pessoais verdadeiros e/ou da ausência de registro do CPF na declaração ao Censo Escolar

Outra constatação observada em alguns dos municípios fiscalizados é o aumento de matrículas no Censo Escolar para uma mesma pessoa, a partir de pequenas variações nos nomes e/ou data de nascimento e/ou omissão do CPF quando do registro no Sistema EducaCenso.

No município de Girau do Ponciano/AL, por exemplo, para um mesmo aluno constam duas matrículas no Censo Escolar de 2022: foi observada, em um dos registros, a omissão do número do CPF e a alteração de uma letra do nome original e de outra letra no primeiro sobrenome. Desse modo, a mesma pessoa consta em duas turmas diferentes da EJA, que funcionaram em escolas distintas do ente.

Em Lagoa da Canoa/AL, para uma mesma aluna, existem três matrículas. A partir dos dados fornecidos pelo ente, foi observada em um dos registros a omissão do último sobrenome e do número do CPF, bem como a variação apenas do dia de nascimento da aluna. Assim, em escolas diferentes, consta uma mesma pessoa em turmas da EJA. Além disso, houve um outro registro simultâneo em outra turma EJA FIC.

Ainda nesse município, cita-se o caso de aluno com duas matrículas na EJA no Censo Escolar de 2022. O número do CPF não foi registrado e o dia do nascimento do aluno em um dos registros estava incorreto. Dessa forma, constam duas matrículas para a mesma pessoa, na mesma escola e na mesma turma.

Outro exemplo da irregularidade identificada ocorreu em um terceiro município do estado de Alagoas. É o caso de aluno de Cacimbinhas/AL que consta matriculado duas vezes na mesma turma da EJA. Com a variação da grafia do nome, incluindo-se uma letra “L” no nome original, e do ano de nascimento, a mesma pessoa aparece duas vezes na rede de ensino do ente.

Cumprе acrescentar que há registros de presenças (100% de frequência) para essas duas matrículas no diário de classe do 4º bimestre de 2022 da turma da EJA, conforme comprovado na checagem ao sistema de gestão escolar do município (Sislame).

Considerando todos os casos identificados em 3 dos 35 municípios visitados, houve um aumento indevido de 21 matrículas declaradas ao Censo Escolar de 2022:

QUADRO 04 • REGISTROS ILEGÍTIMOS NO CENSO ESCOLAR DE 2022

MUNICÍPIO/UF	QUANTIDADE DE ALUNOS	QUANTIDADE DE MATRÍCULAS	MATRÍCULAS IRREGULARES
Lagoa da Canoa/AL	10	27	17
Girau do Ponciano/AL	2	5	3
Cacimbinhas/AL	1	2	1
TOTAL	13	34	21

Fonte: Elaboração própria.

1.5. Matrículas declaradas em maio ao Censo Escolar referentes a alunos que já haviam deixado de frequentar ou sem frequência comprovada no período.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em seu art. 24, estabelece a necessidade de controle de frequência na educação básica e define a frequência mínima para o aluno ser considerado aprovado, conforme segue:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

VI - o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

A Educação de Jovens e Adultos é modalidade contida na educação básica e, nesse sentido, está submetida ao controle de frequência previsto na LDB. A Resolução CNE nº 1/2021 (artigo 26) reforça esse entendimento quando autoriza os sistemas de ensino a aceitarem o requerimento “Ausência Justificada com Critérios” (AJUS) para os casos de alunos que não cumpram a frequência mínima de 75%.

O controle de frequência da EJA é necessário e deve ser formal para registro das matrículas no Censo Escolar. A portaria Inep nº 235/2011, que “estabelece parâmetros para a validação e a publicação das informações declaradas ao Censo Escolar [...]”, e a Portaria nº 503/2018, que “estabelece os procedimentos para a realização anual da Verificação in loco do Censo Escolar [...]”, nos artigos 4º e 12, respectivamente, registram a necessidade de suporte documental para os dados dos alunos declarados no Educacenso, “tais como ficha de matrícula, histórico escolar e documentos de identificação, bem como a documentação com registros de frequência, tais como o diário de classe, livro de frequência ou frequência escolar registrada em sistema próprio”.

Os documentos escolares devem refletir 2 requisitos previstos no artigo 6º da portaria Inep nº 316/2007, a seguir transcrito, para registros de matrículas no Censo Escolar: (1) a efetivação da matrícula e (2) a frequência regular na última quarta-feira do mês de maio (dia nacional do Censo Escolar da Educação Básica). Portanto, não basta que as escolas matriculem no início do ano. A declaração para o censo depende que, na data prevista para o mês de maio de cada exercício, as turmas estejam em funcionamento, os alunos estejam frequentando as aulas (ausências não podem extrapolar a frequência mínima anual de 75%) e a rotina escolar esteja documentada.

Art. 6º Para efeitos do Censo Escolar, serão considerados os alunos matriculados e com frequência regular à escola no Dia Nacional do Censo Escolar da Educação Básica, instituído pela Portaria nº- 264, de 26 de março de 2007.

Da análise realizada nos documentos escolares (diários de classe – físicos ou eletrônicos) dos entes municipais selecionados, tendo por base os dados do Censo Escolar de 2022, foram constatadas:

- a) Matrículas declaradas no Censo Escolar referentes a alunos que comprovadamente (por documento de controle de frequência) deixaram de frequentar as aulas até a data de referência;
- b) Ausências ou inconsistências de documentos de controle de frequência dos alunos.

O primeiro caso, em que os controles de frequência evidenciam abandono escolar anterior ao dia do Censo em maio, foi identificado em um município fiscalizado. Os diários de classe da EJA de

São Bernardo – MA evidenciaram mais de 80% de ausência, nos meses de março a setembro, da amostra de 1.282 (dos 6.684) alunos da EJA no município. Uma vez que não seria razoável estender o percentual de ausências para as escolas não visitadas, pode-se concluir apenas que ao menos 1.025 (80% de 1.282) matrículas da EJA foram lançadas indevidamente no Educacenso.

O segundo caso, sobre o comprometimento dos controles de frequência (ausente ou inconsistentes), foi verificado em 17 municípios, relacionados a seguir. São exemplos de ocorrências identificadas:

- a. Ausências parciais ou totais de registros de frequência;
- b. 100% de frequência para todos os alunos durante todo o ano letivo;
- c. Registros iguais/padronizados para diferentes alunos de diferentes turmas;
- d. Presenças e/ou notas atribuídas a alunos falecidos ou transferidos; e
- e. Indicativos de diários de classe de 2022 confeccionados no período da fiscalização.

Acerca dos indicativos de confecção dos diários de classe para apresentação às equipes de fiscalização, observados em 2 dos 35 municípios visitados, referem-se a padrões observados nos registros dos alunos [exemplos: (1) diários de turmas e professores diferentes com descrições idênticas das atividades para os mesmos dias letivos, (2) dois diários com as mesmas informações para um mesmo período e turma; e (3) textura e cor dos papéis apresentando aspecto de novo].

Além disso, os indicativos de confecção também se referem à dificuldade de disponibilização dos registros solicitados, caracterizada por entregas parciais de documentos ao longo do período em que as equipes da CGU estiveram presentes nas localidades ou por documentos não entregues. Em um dos referidos municípios, a equipe de fiscalização recebeu bilhete anônimo com denúncia sobre os diários de classe sendo confeccionados, que se soma aos elementos descritos anteriormente.

Como os documentos de controle de frequência dos alunos são condição necessária para os registros de matrículas, os municípios sem suporte documental, ou com documentos sem credibilidade, não podem ter as suas matrículas consideradas na totalidade.

Assim, a fim de estimar o quantitativo de matrículas do Censo Escolar indevidas pela fragilidade do suporte documental dos municípios optou-se, por prudência, considerar a proporção da EJA sobre a educação básica nas redes municipais de ensino de cada estado ('proporção de matrículas da EJA nas redes municipais dos estados'), ao invés de desconsiderar todas as matrículas cujo controle de frequência se mostrou inconsistente.

Na prática, a metodologia aplicada reconheceu parte dos registros de matrículas EJA aos municípios, que, do contrário, deveriam ser recusados.

Nesse sentido, para apurar as quantidades de matrículas não confirmadas, as proporções estaduais de matrículas da EJA foram aplicadas às amostras de matrículas dos municípios para a educação básica e descontadas das respectivas amostras da EJA.

Embora as proporções estaduais da EJA sofram influência direta das declarações inconsistentes (a maior) evidenciadas pelas fiscalizações realizadas, outro critério alternativo seria a aplicação da proporção calculada nacionalmente, de 5,36% das matrículas das redes de ensino básico, mas que não representa as especificidades locais. Por essa razão, optou-se por não utilizar a média nacional e considerar a proporção estadual (coluna 'Proporção de matrículas da EJA nas redes municipais dos estados', no quadro abaixo).

É descabida a interpretação de que a presente metodologia estabelece um limite máximo de matrículas para a EJA; ao contrário, as matrículas EJA, na metodologia utilizada pela CGU, foram expandidas até as médias das redes municipais dos estados para as unidades escolares que apresentaram controles de frequência comprometidos (ausentes ou inconsistentes), uma vez que, para essas situações, as matrículas não podem ser consideradas em sua totalidade.

Nesse contexto, a coluna 'Matrículas a Maior', de acordo com esse critério, apresenta a estimativa de matrículas declaradas indevidamente em razão da fragilidade do suporte documental dos registros.

QUADRO 05 • ESTIMATIVAS DE MATRÍCULAS INVÁLIDAS NO CENSO ESCOLAR PELA FRAGILIDADE DOCUMENTAL

UF	MUNICÍPIO	AMOSTRA DE MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	AMOSTRA DE MATRÍCULAS DA EJA	PROPORÇÃO DE MATRÍCULAS DA EJA NAS REDES MUNICIPAIS DOS ESTADOS	MATRÍCULAS A MAIOR ⁵
AL	Cacimbinhas	2.961 (76,7%)	1.657 (93,1%)	21,55%	1.018
AL	Girau do Ponciano	7.186 (37,4%)	4.936 (39,8%)	21,55%	3.387
AL	Lagoa da Canoa	3.983 (55,4%)	2.285 (58,0%)	21,55%	1.426
AL	Olho d'Água Grande	1.930 (77,5%)	1.189 (81,4%)	21,55%	773
CE	Monsenhor Tabosa	3.379 (72,5%)	1.344 (74,9%)	6,66%	1.119
CE	Pacujá	1.694 (94,0%)	784 (97,8%)	6,66%	671
CE	Palmácia	1.423 (81,1%)	128 (100%)	6,66%	33
CE	Solonópole	3.443 (71,7%)	1.766 (75,3%)	6,66%	1.536
PA	Acará	3.992 (21,3%)	607 (26,6%)	6,35%	353
PB	Marcação	1.054 (54,1%)	235 (44,4%)	11,43%	114
RN	Ruy Barbosa	566 (74,5%)	195 (100%)	7,14%	154
RN	São Tomé	1.656 (58,9%)	1.148 (78,9%)	7,14%	1.029
SE	Ilha das Flores	2.544 (100%)	1.005 (100%)	8,31%	793
SE	Pedrinhas	2.038 (100%)	888 (100%)	8,31%	718

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar de 2022.

Por fim, em outros três municípios, além dos 14 relacionados no quadro anterior, foi verificada ausência total de registros de frequência dos alunos. Em 2 municípios fiscalizados no estado da Bahia, Quixabeira e Sapeaçu, foram declarados alunos no Censo Escolar que não constavam dos diários de classe disponibilizados pelas escolas da amostra. Foram, respectivamente, 126 e 186 alunos da EJA constantes do Censo, para os quais não se verificou suporte documental.

No caso específico do município de Dirceu Arcoverde – PI, a equipe de fiscalização evidenciou a ausência de controle de frequência para a totalidade das 1.023 matrículas da EJA declaradas no Censo Escolar de 2022. Nesse sentido, essas 1.023 matrículas da EJA foram declaradas indevidamente, sem necessidade de estimar pela proporção estadual.

O item 3 deste relatório apresenta, com base nas principais quantidades de matrículas inconsistentes, um montante aproximado das transferências recebidas indevidamente pelos municípios, a fim de exemplificar os efeitos financeiros dos registros incorretos.

5. Os valores referentes à coluna "Matrículas a Maior" foram obtidos a partir da seguinte equação matemática: 'Matrículas a maior' = 'Amostra de matrículas da EJA' - ('Proporção de matrículas da EJA nas redes municipais dos estados' x 'Amostra de matrículas da educação básica').

1.6. Matrículas da EJA registradas em duplicidade com turmas FIC integradas, sem a oferta dos respectivos cursos profissionalizantes

As fiscalizações da CGU no estado de Alagoas identificaram em três municípios – Girau do Ponciano, Olho D'Água Grande e Lagoa da Canoa – o registro a maior de matrículas da EJA para o Censo Escolar de 2022. Tal fato foi constatado nesses entes porque alguns alunos da EJA foram matriculados em duplicidade, isto é, tanto em turmas EJA regulares quanto em turmas EJA FIC (integradas à educação profissional), as quais são incompatíveis entre si.

Ou seja, os municípios efetivaram matrículas duplas para um mesmo aluno em turmas EJA regulares (sem articulação com uma qualificação profissional) e turmas EJA FIC (em articulação com uma qualificação profissional). Além disso, as matrículas em turmas EJA FIC foram registradas como curso FIC Integrado na modalidade EJA e não como curso FIC concomitante (que permitiria a duplicidade de matrícula).

De acordo com o Caderno de Conceitos e Orientações do Censo Escolar 2022 – Matrícula Inicial⁶, do INEP, as turmas FIC articulam a educação profissional à EJA ou ao Ensino Médio. Voltadas para a capacitação, o aperfeiçoamento e a atualização profissionais, visam ao desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social.

Os cursos FIC são divididos em três etapas, quais sejam: (i) curso FIC integrado na modalidade EJA – nível fundamental, (ii) curso FIC integrado na modalidade EJA – nível médio e (iii) curso FIC concomitante. Aquela etapa articula a turma FIC aos anos iniciais ou finais do Ensino Fundamental, na modalidade EJA, em um projeto pedagógico integrado, com matrícula única para cada aluno, correspondendo à carga horária da EJA e à formação profissional.

A segunda etapa mencionada acima articula a turma FIC ao Ensino Médio, na modalidade EJA, também em um projeto pedagógico integrado. Cada aluno tem uma única matrícula e compreende também a carga horária destinada à EJA e à formação profissional.

Por sua vez, a terceira etapa corresponde à turma FIC ofertada concomitantemente ao Ensino Fundamental ou Médio na modalidade EJA ou ao Ensino Médio regular, com projeto pedagógico unificado ou não. A carga horária correspondente à formação profissional deve ser de, no mínimo, 160 horas.

Dessa forma, os casos de irregularidades identificados nos 3 municípios alagoanos ocorreram pela dupla matrícula de certos alunos em turmas EJA regulares e turmas FIC integradas nessa modalidade, de nível fundamental⁷. Ao todo, portanto, apurou-se um total de 2.641 matrículas irregulares no Censo da Educação Básica, conforme demonstrado a seguir.

QUADRO 06 • MATRÍCULAS SIMULTÂNEAS EM TURMA EJA REGULAR E TURMA EJA FIC INTEGRADAS

UF	MUNICÍPIO	MATRÍCULAS DA EJA	MATRÍCULAS DA EJA REGULAR	MATRÍCULAS PROFISSIONALIZANTES	SIMULTÂNEAS ⁸
AL	Lagoa da Canoa	3.933	2.924	1.009	984
AL	Girau do Ponciano	12.398	11.439	959	931
AL	Olho d'Água Grande	1.459	729	730	726

Fonte: Elaboração própria.

6. Disponível em https://download.inep.gov.br/pesquisas_estatisticas_indicadores_educacionais/censo_escolar/orientacoes/matrícula_inicial/caderno_de_conceitos_e_orientacoes_censo_escolar_2022.pdf.

7. Seria suficiente a matrícula do aluno na turma FIC integrada à modalidade EJA, com matrícula única, correspondendo à carga horária da EJA e da formação profissional.

8. O resultado das matrículas simultâneas entre EJA e EJA/FIC foi limitado pela existência de registros de CPF nos dados do Censo Escolar.

Em Girau do Ponciano/AL, através das bases de dados fornecidas pelo INEP, foi possível identificar 959 matrículas no “curso FIC integrado na modalidade EJA - nível fundamental (EJA integrada à educação profissional de nível fundamental)”. Tal quantitativo, somado aos registros de matrículas nas turmas EJA regulares do município, iguala-se aos microdados do Censo Escolar de 2022, isto é, um total de 12.398 matrículas para a EJA. Dessa forma, a irregularidade apurada nos cruzamentos de dados foi de 931 matrículas em duplicidade no ente.

Cabe salientar que a fiscalização da CGU não encontrou evidências suficientes que comprovassem o efetivo funcionamento das turmas EJA FIC, no ano letivo de 2022, em Girau do Ponciano/AL. A equipe de auditoria solicitou os diários de classe com os controles de frequência, mas o ente não disponibilizou esses diários de nenhuma turma FIC. Ademais, durante entrevistas realizadas pela equipe de auditoria, alguns alunos que aparecem como pertencentes às turmas FIC informaram que nunca participaram desses cursos.

Olho D’Água Grande/AL apresentou 726 matrículas irregulares. Praticamente dobrou-se o número de matrículas da EJA nesse município ao se matricular um mesmo aluno em turma EJA regular e outra turma EJA FIC. Os dados do INEP apresentam 730 matrículas no “curso FIC integrado na modalidade EJA - nível fundamental (EJA integrada à educação profissional de nível fundamental)”, que, somadas aos registros de matrículas nas turmas EJA regulares, iguala-se aos microdados do Censo Escolar – um total de 1.459 matrículas na educação de jovens e adultos.

Além disso, convém ressaltar que não havia diários de classe para as turmas na modalidade EJA FIC integrada em Olho D’Água Grande/AL. Também não houve a comprovação, pelo município, da efetiva ministração de conteúdos de cunho profissionalizante para os alunos da EJA (os alunos não receberam conteúdos e práticas necessários para exercer uma determinada profissão e nem o município nem os professores entrevistados comprovaram ter ministrado conteúdo compatível com os cursos FIC).

No município de Lagoa da Canoa/AL havia 1.009 matrículas no “curso FIC integrado na modalidade EJA - nível fundamental (EJA integrada à educação profissional de nível fundamental)” em 2022, conforme os dados do INEP. Somando tal quantitativo com as matrículas das turmas EJA regulares, chega-se aos mesmos dados do Censo Escolar, quais sejam, 3.933 matrículas na EJA.

Considerando as matrículas em duplicidade – mesmo aluno registrado em turma EJA regular e turma FIC integrada –, apura-se um total de 984 matrículas irregulares para o Censo da Educação Básica do ente.

Destaca-se que não havia diários de classe para essas turmas FIC integradas. Por meio de entrevistas com servidores e alunos, confirmou-se que não houve nenhuma aula dessas turmas em 2022. Acrescente-se que, por meio do Ofício, a Secretária Municipal de Educação de Lagoa da Canoa/AL confirmou que não houve aulas da EJA FIC no ano letivo.

Por fim, cabe o registro de que, mesmo que fossem ofertadas as turmas profissionalizantes nos três municípios citados – Girau do Ponciano/AL, Olho D’Água Grande/AL e Lagoa da Canoa/AL – os quantitativos declarados de matrículas ainda estariam inconsistentes, pois a forma como foram feitas as matrículas (em turmas EJA regular e turmas FIC integrada) majora o quantitativo de alunos.

1.7. A organização da EJA com professores temporários e aulas fora das escolas apresentou efeitos indesejáveis nos municípios visitados.

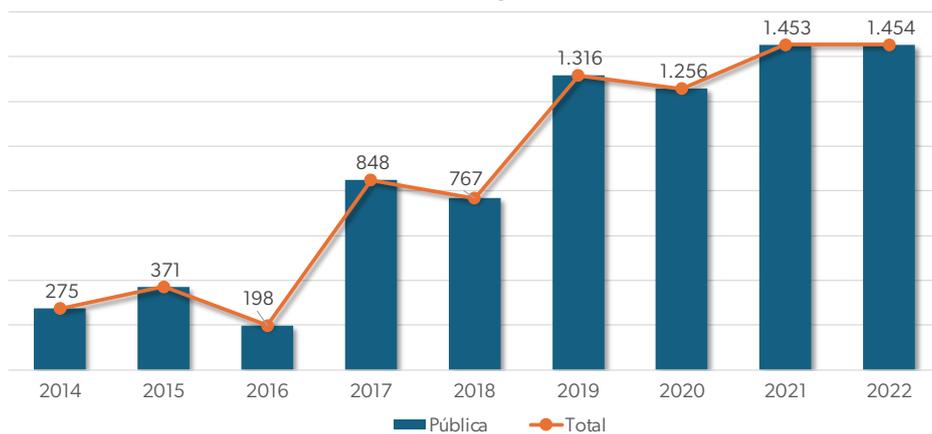
As fiscalizações identificaram, marcadamente em 7 dos municípios visitados, uma organização de oferta da EJA com turmas formadas pelos próprios professores (como condição de contratação para o ano letivo) e aulas ministradas fora das escolas. Vincular o emprego dos professores à busca de jovens e adultos em atraso na escolarização promoveu o crescimento das matrículas da EJA nos municípios, mas não garantiu, necessariamente, a aprendizagem desejável. Os relatos das equipes de fiscalização apontam para altas taxas de abandono já nos primeiros meses do ano, baixa efetividade das aulas e pouca supervisão dos municípios sobre as atividades desenvolvidas, principalmente nas que acontecem fora das escolas, nas casas dos professores ou dos alunos, dentre outras possibilidades.

Merece destaque a situação encontrada em São Tomé – RN. O município dispõe de “animadores/bolsistas” para captação de matrículas que formem turmas EJA a serem conduzidas por eles. Paga-se um auxílio de R\$ 500,00 no caso de turmas que agreguem de 15 a 25 alunos, e de R\$ 700,00 para as que atendam a mais de 25.

A fim de confirmar as matrículas da EJA declaradas no Censo pelo município de São Tomé, foram realizadas 44 entrevistas a alunos com 80 anos ou mais, dos quais 8 (18%) afirmaram nunca terem frequentado as aulas, 22 (50%) disseram ter recebido poucas tarefas em domicílio, 3 (7%) abandonaram as aulas com pouco tempo e 11(25%) não apresentavam condições de saúde para estudar. Para ao menos 11 desses alunos consta aprovação e frequência superior à mínima necessária. Foram recorrentes as manifestações dos alunos entrevistados sobre realização das matrículas com o intuito de apenas ajudar os “animadores/bolsistas” e de que não houve aprendizagem no período.

O gráfico a seguir ilustra o crescimento das matrículas da EJA em São Tomé, que em 2022 representou 51,68% do total de matrículas da educação básica pública no município, frente a um padrão das redes municipais do estado do RN de 7,14%.

GRÁFICO 01 • EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS EJA DA REDE MUNICIPAL DE SÃO TOMÉ-RN



Fonte: Painéis Estatísticos do Censo Escolar publicados pelo INEP (com adaptação gráfica).
Consulta em junho/2024.

A partir dos relatos dos alunos entrevistados e das análises documentais empreendidas pela equipe de fiscalização, depreende-se que o esforço do município para localizar e incluir jovens e adultos na EJA aumentou indevidamente a quantidade de matrículas no Censo Escolar em razão de 2 aspectos: a) baixa frequência às aulas (sem comprovação); e b) rotinas pedagógicas insuficientes para cobrir o conteúdo mínimo previsto para a etapa em curso.

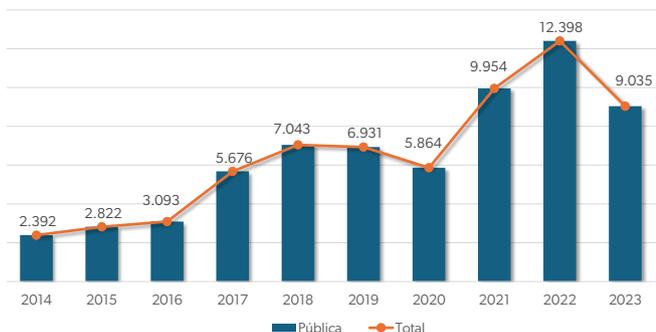
A necessária supervisão pelas redes da atuação dos professores contratados evitaria parte dos registros indevidos de matrículas da EJA. Tendo em vista que os dados do Censo Escolar se referem à última quarta-feira do mês de maio de cada exercício, não deveriam ter sido declaradas as matrículas de alunos que, à época, já haviam deixado de frequentar as aulas.

A questão da rotina pedagógica insuficiente para a EJA também gera distorções na distribuição de recursos. Turmas em que os alunos são visitados pelos professores uma vez por semana, ocasião em que deixam tarefas a serem realizadas, não são comparáveis a turmas regulares de EJA, que ensinam todos os conteúdos previstos para as etapas. São propostas diferentes de atuação, ambas com objetivos válidos, mas bastante distintos, que recebem mesmo tratamento no cálculo das transferências devidas. Estimula-se, dessa forma, que os entes ofereçam, como EJA, um ensino menos qualificado, que mais se assemelha a um espaço de convivência, típico da saúde ou da assistência social.

A organização da oferta da EJA, acima descrita, também foi encontrada em Palmácia, Pacujá e Solonópole, no Ceará, e em Cacimbinhas, Lagoa da Canoa e Girau do Ponciano, em Alagoas. Nos casos do Ceará, as entrevistas realizadas com os alunos confirmaram a realização das aulas, embora os controles de frequência frágeis não permitam evidenciar a proporção das presenças. Em Palmácia, há relatos de que tarefas impressas eram levadas semanalmente às casas dos alunos, assim como de turmas com 4 horas/aula por semana. Para os municípios de Alagoas, as fiscalizações deixaram bastante marcado o crescimento expressivo das matrículas da EJA em pouco tempo, conforme explicita o gráfico 02, a seguir, e a baixa supervisão da atividade dos professores que ensinam em espaços fora das escolas.

GRÁFICO 02 • EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS DA EJA NAS REDES MUNICIPAIS

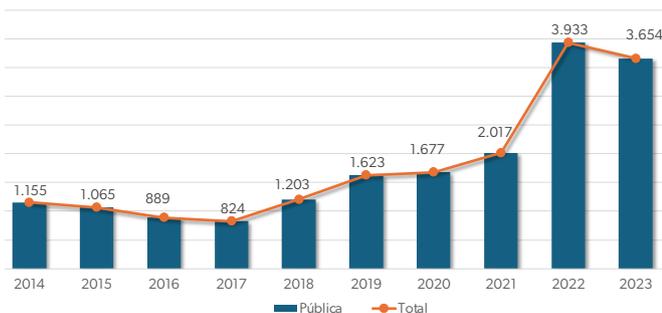
GIRAU DO PONCIANO - AL



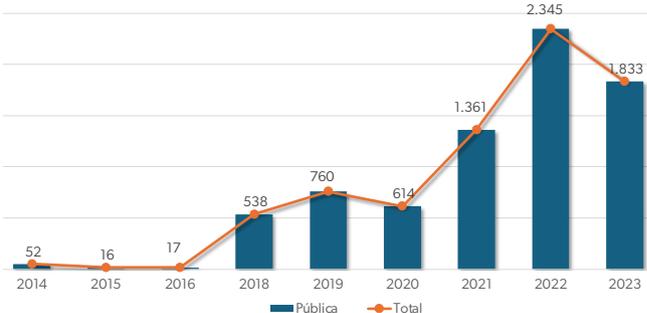
CACIMBINHAS - AL



LAGOA DA CANOA - AL



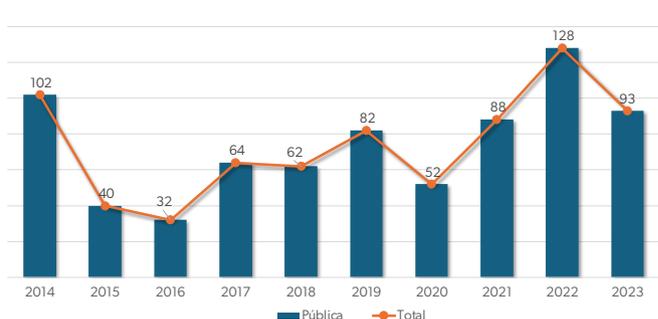
SOLONÓPOLE - CE



PACUJÁ - CE



PALMÁCIA - CE



Fonte: Painéis Estatísticos do Censo Escolar publicados pelo INEP.

A comparação das quantidades totais de matrículas da EJA entre as redes municipais de ensino evidencia, de outra forma, as distorções criadas por políticas de incentivo às matrículas, sem igual preocupação com a oferta de ensino. O quadro a seguir apresenta as quantidades de matrículas da EJA para as primeiras 5 maiores redes municipais em oferta dessa modalidade no país, e Girau de Ponciano está na 3ª posição, ao lado de 4 capitais. Lagoa da Canoa, Solonópole e Cacimbinhas aparecem mais à frente na lista com percentuais altos de matrículas da EJA comparados com o total da educação básica.

QUADRO 07 • POSIÇÃO DA REDE DE ENSINO DENTRE AS COM MAIOR QUANTIDADE DE MATRÍCULAS DA EJA

POSIÇÃO	UF	REDE MUNICIPAL - 2022	MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	MATRÍCULAS DA EJA	EJA/ EDUCAÇÃO BÁSICA
1º	SP	São Paulo	720.611	31.663	4,4%
2º	RJ	Rio de Janeiro	625.433	20.911	3,3%
3º	AL	Girau do Ponciano	19.169	12.398	64,7%
4º	BA	Salvador	144.334	10.909	7,6%
5º	AM	Manaus	241.569	10.187	4,2%
29º	AL	Lagoa da Canoa	7.177	3.933	54,8%
80º	CE	Solonópole	4.801	2.345	48,8%
135º	AL	Cacimbinhas	3.860	1.779	46,1%
378º	CE	Pacujá	1.802	801	44,5%
1526º	CE	Palmácia	1.754	128	7,3%

Fonte: Elaboração própria a partir dos microdados do Censo Escolar de 2022.

No outro extremo, Palmácia se valeu da busca ativa por professores temporários, com aulas fora das escolas, sem produzir distorção evidente na quantidade de matrículas da EJA. Tal efeito, desejável, parece decorrer de supervisão do município sobre a atuação dos professores. Em um diário de classe que registrava 100% de frequência a todos os alunos durante o ano letivo, constam as seguintes orientações da secretária escolar sobre possíveis inconsistências: “A frequência deve ser colocada no dia em que a aula for ministrada”; “A frequência deve ser colocada de acordo com o dia da aula ministrada”; e “Atenção: alunos que não estudam estão com notas”. O cuidado demonstrado na supervisão dos registros no diário de classe pode explicar as quantidades de matrículas dentro dos padrões observados.

Para se obter bons resultados com a busca ativa, o objetivo deve ser o incremento da escolarização de jovens e adultos, e não apenas a efetivação das matrículas. Além de localizar e convidar, as ações locais precisam alinhar-se às necessidades dos alunos, estimular a permanência e supervisionar a oferta de ensino. O foco das redes apenas no aumento das matrículas gera distorções nas transferências de recursos e tende a estimular outras redes de ensino a proceder da mesma forma.

Merece menção a publicação do Decreto nº 12.048, de 05.06.2024, que “Institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos (...)”, e que estabelece como objetivo (art. 3º), dentre outros, “IV - ampliar as matrículas da EJA nos sistemas públicos de ensino”. Tendo em vista os achados relatados neste item do relatório, e o contexto de estímulo à expansão da EJA, faz muito sentido o relato constante da Nota Técnica nº 125/2024/GAB/SECADI/SECADI⁹, de 15.03.2024, sobre as conversas já em curso entre MEC e INEP para adequação do Censo Escolar e do SAEB à EJA, assim como a competência atribuída à União pelo artigo 7º do referido Decreto, para “VIII - elaboração de diretrizes e de orientações para a estruturação e a implementação de ações de formação focadas nas práticas pedagógicas e práticas de gestão escolar destinadas aos gestores educacionais, professores e educadores populares que atuam na EJA”. Existem lacunas na EJA que precisam ser tratadas, a fim de mitigar as ocorrências de registros inconsistentes no Censo Escolar.

2. Registros de matrículas em tempo integral não confirmados pelas visitas aos municípios.

O Decreto nº 10.656, de 22.03.2021, que regulamenta a lei que dispõe sobre o FUNDEB, considera matrícula em tempo integral a jornada escolar de um estudante que permanece na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior a 7 horas diárias ou a 35 horas semanais, inclusive em dois turnos, desde que não haja sobreposição entre os turnos, durante todo o período letivo.

A jornada de tempo integral – segundo consta em Caderno de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais¹⁰, publicação organizada pelo INEP – pode ser contabilizada a partir da soma da carga horária da matrícula de escolarização do aluno com a carga horária total das matrículas de atividade complementar e/ou de atendimento educacional especializado realizadas.

A Lei nº 13.005, de 25.06.2014, que aprovou o Plano Nacional de Educação para a vigência no período de 2014 a 2024, estabelece como uma de suas metas a oferta de educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

Nesse contexto, houve nos últimos anos uma ampliação do ensino integral. O Resumo Técnico do Censo Escolar de 2022¹¹ aponta para um aumento dos percentuais de matrículas em tempo integral entre 2018 e 2022: na creche e na pré-escola houve, respectivamente, um aumento de 0,3 e 1,5 pontos percentuais; no ensino fundamental, o aumento foi de 2,7 pontos percentuais; e no ensino médio, de 9,9 pontos percentuais¹².

9. A Nota Técnica nº 125/2024/GAB/SECADI/SECADI encontra-se parcialmente transcrita no item 4 do presente relatório.

10. Disponível em <https://cadernosdeestudos.inep.gov.br/ojs3/index.php/cadernos/article/view/5380/4091>.

11. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_escolar_2022.pdf.

12. Os dados da educação infantil (creche e pré-escola) consideram todas as redes, tanto públicas quanto privadas. Por sua vez, os dados dos ensinos fundamental e médio refletem apenas as redes públicas.

Dos 35 municípios fiscalizados nesta auditoria, apenas um não ofertava o ensino em tempo integral. Os entes nos quais foram identificadas inconsistências são: Pacujá/CE, Palmácia/CE, Serrano do Maranhão/MA, Acará/PA, Mari/PB, Caldas Brandão/PB, Marcação/PB, Dirceu Arcoverde/PI, Monte das Gameleiras/RN e General Câmara/RS. Considerando o ensino em tempo integral nesses municípios, conforme os microdados do Censo Escolar de 2022, chega-se a um total de 6.865 matrículas, das quais 2.216 não foram comprovadas nas verificações *in loco*.

QUADRO 08 • MATRÍCULAS DO ENSINO EM TEMPO INTEGRAL NÃO CONFIRMADAS

MUNICÍPIO/UF	MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL NÃO CONFIRMADAS	AMOSTRA DE MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL	MATRÍCULAS NÃO CONFIRMADAS/ AMOSTRA	TOTAL DE MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL	MATRÍCULAS NÃO CONFIRMADAS/ TOTAL
Palmácia/CE	31	31	100%	31	100%
Caldas Brandão/PB	17	17	100%	17	100%
Dirceu Arcoverde/PI	661	661	100%	801	83%
Monte das Gameleiras/RN	11	11	100%	15	73%
Marcação/PB	273	273	100%	497	55%
Pacujá/CE	298	619	48%	619	48%
Mari/PB	239	239	100%	993	24%
Acará/PA	318	318	100%	1.626	20%
Serrano do Maranhão/MA	352	1.512	23%	2.128	17%
General Câmara/RS	16	138	12%	138	12%
TOTAL	2.216	3.819	58%	6.865	32%

Fonte: Elaboração própria.

Ou seja, cerca de 32% das matrículas integrais desses dez municípios não puderam ser confirmadas, por não terem sido apresentados os diários de classe das turmas de tempo integral ou de atividades complementares ou mesmo porque se constatou que não havia essa modalidade de ensino na rede municipal (apesar de haver o registro nos microdados do Censo Escolar).

Cabe salientar, inclusive, que nem todas as escolas desses entes foram fiscalizadas. Se forem consideradas apenas as matrículas em tempo integral das escolas que incidiram nas amostras do trabalho, observa-se que 58% delas não foram confirmadas.

Acará/PA possuía 1.626 matrículas em tempo integral em 2022. Os microdados do INEP indicam 318 alunos no ensino integral nas cinco escolas inspecionadas pela CGU. Na documentação fornecida pela prefeitura, durante a fiscalização no município, não foi possível identificar a carga horária das turmas que foram consideradas para enquadramento como tempo integral.

Oportunizada a se manifestar sobre a existência de turmas em tempo integral ou com atividades complementares, com suas respectivas cargas horárias, a prefeitura municipal de Acará não respondeu ao questionamento. Assim, as 318 matrículas do ensino integral – das escolas da amostra – foram consideradas como não confirmadas.

Do estado da Paraíba, podem-se citar os municípios de Mari e de Marcação. No primeiro, havia 993 matrículas integrais na rede pública em 2022. As escolas da amostra possuíam 239 matrículas na referida modalidade, e não foi possível comprovar a existência de nenhuma delas em turmas de

período integral. Marcação, por sua vez, registrava 497 matrículas integrais naquele ano, sendo que todas as 273 matrículas da amostra, no ente, não foram comprovadas.

Dirceu Arcoverde/PI indicava 801 matrículas integrais em 2022, de acordo com os microdados do INEP. Segundo constatou-se, a rede municipal não possuía alunos em tempo integral nesse ano letivo. A Secretaria fez registros no Sistema EducaCenso com alunos matriculados no ensino regular e em atividades complementares, que juntos somam as 7 horas necessárias para a matrícula ser considerada de tempo integral. Contudo, como não há diários de classe referentes às atividades complementares para as escolas da amostra, restaram não confirmadas 661 matrículas do ensino integral.

No município de Serrano do Maranhão/MA, do total de 2.128 matrículas de tempo integral registradas no Censo Escolar, 352, registradas em uma única escola de educação infantil, não foram comprovadas por meio da análise documental realizada durante a visita à unidade, verificando-se apenas turmas distintas nos turnos matutino e vespertino.

Em Palmácia/CE, os microdados do Censo Escolar de 2022 indicam a existência de 31 matrículas integrais na rede pública de ensino. Contudo, nenhuma dessas matrículas foram comprovadas nas fiscalizações realizadas, já que se constatou que não houve oferta pelo município da referida modalidade de ensino no exercício de 2022.

Por fim, cita-se o município de Monte das Gameleiras/RN: em 2022, ele possuía, segundo os microdados do Censo Escolar, 15 alunos em tempo integral. Em uma das instituições de ensino do ente consta a existência de 11 matrículas integrais. Tal número, no entanto, não foi confirmado em campo pela equipe de auditoria. Indagada sobre o assunto, a Diretora da unidade escolar informou que no ano de 2022 não havia esta modalidade de ensino na unidade. Confirmou-se, portanto, a inconsistência das 11 matrículas do ensino integral no município.

Têm-se como uma das causas para as inconsistências detectadas a falta de controles para as turmas de atividades complementares, já que se identificou a ausência de diários de classe para tais turmas¹³. Isso dificulta o acompanhamento e a orientação das ações pedagógicas realizadas nessas turmas, além de gerar incerteza sobre a existência delas (e, conseqüentemente, das turmas integrais).

Outra possível causa está relacionada a erros de cadastro das turmas em tempo integral no Sistema EducaCenso, o que pode estar gerando o enquadramento indevido de alunos na educação em tempo integral. Tal fato acaba por gerar um superdimensionamento indevido no cômputo de matrículas dessa modalidade de ensino.

13. Conforme explicitado na seção de “Perguntas Frequentes”, do Censo Escolar, no sítio eletrônico do INEP, as turmas de atividade complementar necessitam de diário de classe. Dessa forma, é importante que tais turmas, assim como ocorre em turmas de escolarização, tenham documentos comprobatórios de registro das atividades realizadas e do desenvolvimento dos alunos, avaliação, controle de frequência, dentre outros. Informação disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/censo-escolar>.

3. As inconsistências nas matrículas da EJA e de tempo integral geram distorções nos cálculos de recursos do Fundeb, do Salário-Educação e das transferências federais.

O número de matrículas da educação básica serve de parâmetro para a distribuição dos recursos do FUNDEB, do Salário-Educação e de diversas transferências federais para a educação, como o PNAE, o PNATE e o PDDE.

Os dados declarados no Sistema EducaCenso devem ser os mais fiéis possíveis, não havendo margem para imprecisões nas informações fornecidas ao INEP. Havendo erros e/ou fraudes nos dados de matrículas informados, distribuem-se erradamente os recursos para a educação aos entes federados.

Nesse contexto, as fiscalizações realizadas no presente trabalho encontraram inadequações nos dados declarados por algumas das municipalidades auditadas. Foram identificadas matrículas da EJA registradas duplamente com turmas FIC integradas à essa modalidade e matrículas do ensino em tempo integral não confirmadas, para as quais foi possível identificar com maior precisão, apenas nas amostras de escolas selecionadas para as fiscalizações, as quantidades de matrículas declaradas indevidamente.

Nos municípios em que os controles de frequência escolar da EJA (necessários para os registros das matrículas no Censo) não foram apresentados, ou que os documentos apresentavam evidências de inconsistências, sendo prudente, em detrimento de desconsiderar todo o controle de frequência inconsistente apresentado, optou-se por estimar as quantidades de matrículas atendidas pelas redes de ensino, utilizando-se como referência a proporção de matrículas da EJA frente aos totais de matrículas municipais da educação básica de cada estado, conforme descrito no item 1.5 deste relatório.

3.1. Exemplos dos montantes transferidos com base em dados de matrículas inconsistentes

Com o intuito de exemplificar a materialidade das transferências indevidas decorrentes dos registros incorretos de matrículas no Censo Escolar, sem pretensão de identificar os valores exatos transferidos a maior, optou-se por recalculá-los a distribuição dos recursos do FUNDEB¹⁴ (impostos e transferências locais e complementação VAAF) e do Salário-Educação, que impactam negativamente os demais entes subnacionais de cada estado, assim como por apurar os valores indevidos transferidos por meio do PNAE, que onera indevidamente a União.

Em relação às matrículas da EJA em duplicidade – mesmo aluno registrado em turma EJA regular e turma FIC integrada –, se estimará o impacto dos valores recebidos a maior em 2023 pelos municípios alagoanos de Girau do Ponciano, Olho D'Água Grande e Lagoa da Canoa. Tal impacto na distribuição dos recursos será evidenciado para o valor do FUNDEB estadual, da complementação VAAF (do FUNDEB), do Salário-Educação e do PNAE.

14. Anexo da Portaria MEC/MF nº 7, de 29 de dezembro de 2023, usado de referência para recálculo dos coeficientes de distribuição e identificação dos valores a maior e a menor transferidos aos entes subnacionais de cada Estado.

QUADRO 9 • TRANSFERÊNCIAS A MAIOR DECORRENTES DE DUPLICIDADE ENTRE TURMAS EJA E FIC

UF	MUNICÍPIO	MATRÍCULAS DA EJA	MATRÍCULAS A MAIOR	%	TRANSFERÊNCIA	INDEVIDO
AL	Girau do Ponciano	12.398	931	7,50%	Fundeb	3.730.126,64
					Sal-Educação	99.699,54
					PNAE	76.342,00
	Olho D'Água Grande	1.459	726	49,76%	Fundeb	3.063.365,12
					Sal-Educação	82.873,78
					PNAE	59.532,00
	Lagoa da Canoa	3.933	984	25,01%	Fundeb	4.099.378,91
					Sal-Educação	110.759,52
					PNAE	80.688,00
TOTAIS					FUNDEB	10.892.870,67
					SAL-EDUCAÇÃO	293.332,84
					PNAE	216.562,00
					TOTAL	11.402.765,51

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar de 2022, da Portaria MEC/MF nº 7/2023 (Fundeb – impostos/transferências e VAAF), da Planilha FNDE “Distribuição realizada – matrículas, coeficientes de distribuição e repasses realizados 2023” (Salário-Educação) e da Resolução CD/FNDE nº 2/2023 (PNAE).

No que se refere às matrículas do ensino em tempo integral não confirmadas nas visitas aos entes, o impacto financeiro estimado na distribuição dos recursos será evidenciado para as parcelas do FUNDEB (estadual e complementação VAAF) e do PNAE¹⁵. No caso, os cálculos ocorrerão para os municípios que tiveram maior expressividade de matrículas da educação integral não confirmadas, quais sejam: Pacujá/CE, Serrano do Maranhão/MA, Acará/PA, Mari/PB, Marcação/PB e Dirceu Arcoverde/PI.

QUADRO 10 • TRANSFERÊNCIAS A MAIOR DECORRENTES DE MATRÍCULAS INTEGRAIS NÃO CONFIRMADAS

UF	MUNICÍPIO	MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL	MATRÍCULAS A MAIOR*	%	TRANSFERÊNCIA	INDEVIDO
CE	Pacujá	619	298	48,14%	Fundeb	158.403,70
					PNAE	51.852,00
MA	Serrano do Maranhão	2128	352	16,54%	Fundeb	270.355,57
					PNAE	20.540,00
PA	Acará	1626	318	19,55%	Fundeb	168.498,64
					PNAE	55.244,00
PB	Marcação	497	273	54,92%	Fundeb	144.424,72
					PNAE	42.630,00

15. Sobre os valores calculados para o PNAE, as matrículas indevidas não consideram aquelas relacionadas às creches, pois, conforme a Resolução CD/FNDE nº 2, de 10.03.2023, que altera a Resolução CD/FNDE nº 6, de 08.05.2020, há um valor per capita único para a creche integral ou parcial.

UF	MUNICÍPIO	MATRÍCULAS EM TEMPO INTEGRAL	MATRÍCULAS A MAIOR*	%	TRANSFERÊNCIA	INDEVIDO
PB	Mari	993	239	24,06%	Fundeb	125.776,14
					PNAE	35.496,00
PI	Dirceu Arcoverde	801	661	82,52%	Fundeb	375.469,04
TOTAIS					PNAE	98.460,00
					FUNDEB	1.242.927,81
					PNAE	304.222,00
					TOTAL	1.547.149,81

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar de 2022, da Portaria MEC/MF nº 7/2023 (Fundeb – impostos/transferências e VAAF) e da Resolução CD/FNDE nº 2/2023 (PNAE). *

No quadro a seguir, apresentam-se valores estimados de transferências a maior aos municípios sem documentos fidedignos de controle de frequência escolar, calculados, tendo-se como referências, a proporção de matrículas da EJA (EJA/Educação Básica) nas escolas das amostras de fiscalização e a proporção de matrículas da EJA das redes municipais de ensino dos respectivos estados.

A proporção da EJA não foi aplicada aos municípios de São Bernardo/MA e de Dirceu Arcoverde/PI, tendo em vista que, para o primeiro, os diários de classe analisados evidenciaram 80% de ausência para as 1.282 matrículas fiscalizadas e, para o segundo, não foi apresentado controle de frequência para a totalidade de seus 1.023 alunos da EJA. Em razão da baixa materialidade, os municípios de Ruy Barbosa/RN, Marcação/PB, Palmácia/CE, Quixabeira/BA e Sapeaçu/BA (com fragilidades nos controles de frequência), não tiveram seus valores indevidos estimados.

QUADRO 11 • TRANSFERÊNCIAS A MAIOR DECORRENTES DE FREQUÊNCIAS DA EJA NÃO COMPROVADAS

UF	MUNICÍPIO	AMOSTRA DE MATRÍCULAS DA EJA	MATRÍCULAS A MAIOR	%	TRANSFERÊNCIA	INDEVIDO
AL	Cacimbinhas	1.657 (93,1%)	1.018	61,4%	Fundeb	4.223.598,18
					Sal-Educação	114.282,89
					PNAE	83.476,00
	Girau do Ponciano	4.936 (39,8%)	3.387	68,6%	Fundeb	13.894.418,71
					Sal-Educação	373.686,51
					PNAE	277.734,00
	Lagoa da Canoa	2.285 (58,0%)	1.426	62,4%	Fundeb	5.862.427,66
					Sal-Educação	158.254,59
					PNAE	116.932,00
Olho d'Água Grande	1.189 (81,4%)	773	65,0%	Fundeb	3.228.383,44	
				Sal-Educação	87.235,98	
				PNAE	63.386,00	

UF	MUNICÍPIO	AMOSTRA DE MATRÍCULAS DA EJA	MATRÍCULAS A MAIOR	%	TRANSFERÊNCIA	INDEVIDO
CE	Monsenhor Tabosa	1.344 (74,9%)	1.119	83,3%	Fundeb	4.730.459,07
					Sal-Educação	241.408,75
					PNAE	91.758,00
	Pacujá	784 (97,8%)	671	85,6%	Fundeb	2.844.124,25
					Sal-Educação	145.167,44
					PNAE	55.022,00
	Solonópole	1.766 (75,3%)	1.536	86,9%	Fundeb	6.508.237,54
					Sal-Educação	332.026,84
					PNAE	125.952,00
MA	São Bernardo	1282 (19,2%)	1.025	80,0%	Fundeb	4.331.975,72
					Sal-Educação	73.272,39
					PNAE	84.050,00
PA	Acará	607 (26,6%)	353	58,2%	Fundeb	1.487.163,49
					Sal-Educação	36.417,91
					PNAE	28.946,00
PI	Dirceu Arcoverde	1.023 (100%)	1.023	100%	Fundeb	4.362.827,42
					Sal-Educação	82.117,71
					PNAE	83.886,00
RN	São Tomé	1.148 (78,4%)	1.029	89,6%	Fundeb	4.532.079,94
					Sal-Educação	144.137,63
					PNAE	84.378,00
SE	Ilha das Flores	1.005 (100%)	793	78,9%	Fundeb	3.817.019,78
					Sal-Educação	118.404,87
					PNAE	65.026,00
	Pedrinhas	888 (100%)	718	80,9%	Fundeb	3.462.494,62
					Sal-Educação	107.351,82
					PNAE	58.876,00
TOTAIS					FUNDEB	63.285.209,82
					SAL-EDUCAÇÃO	2.013.765,33
					PNAE	1.219.422,00
					TOTAL	66.518.397,15

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar de 2022, da Portaria MEC/MF nº 7/2023 (Fundeb – impostos/transferências e VAAF), da Planilha FNDE “Distribuição realizada – matrículas, coeficientes de distribuição e repasses realizados 2023” (Salário-Educação) e da Resolução CD/FNDE nº 2/2023 (PNAE).

3.2. Efeitos das inconsistências identificadas para a União e demais entes subnacionais

Considerando o exposto, importa registrar o efeito das inconsistências apuradas de matrículas sobre os demais entes federativos.

Uma vez que a União utiliza as quantidades de matrículas como regra geral para cálculo das transferências de seus programas, no caso do PNAE, o de maior materialidade, verificou-se um efeito indesejável com as transferências indevidas de cerca de R\$1,5 milhão¹⁶.

No caso do Fundeb e do Salário-Educação, cada estado dispõe de um montante a ser distribuído entre as redes de ensino, na proporção de suas matrículas, de forma que distorções a maior para determinados municípios significam, necessariamente, perdas para os demais. O quadro a seguir exemplifica as proporções entre os ganhos e as perdas percentuais, para redes de ensino, decorrentes das matrículas da EJA sem frequências comprovadas, no âmbito dos testes realizados nos municípios da amostra. Deve ser registrado que, caso o quantitativo de municípios analisados fosse ampliado, as proporções sofreriam alteração, considerando a variação dos valores em todo o Estado.

QUADRO 12 • EXEMPLOS DAS PROPORÇÕES DE GANHOS E PERDAS ENTRE AS REDES DE ENSINO

GANHOS PERCENTUAIS - REDES APURADAS				PERDAS PERCENTUAIS - DEMAIS REDES		
UF	MUNICÍPIO	%_FUNDEB	%_SALÁRIO-EDUCAÇÃO	UF	%_FUNDEB	%_SALÁRIO-EDUCAÇÃO
AL	Cacimbinhas	20,08%	25,71%	AL	0,63%	0,89%
	Girau do Ponciano	14,63%	16,92%			
	Lagoa da Canoa	15,43%	19,14%			
	Olho d'Água Grande	25,63%	30,43%			
CE	Monsenhor Tabosa	17,60%	23,88%	CE	0,12%	0,19%
	Pacujá	27,97%	37,11%			
	Solonópole	25,93%	31,86%			
MA	São Bernardo	6,15%	7,83%	MA	0,04%	0,06%
PA	Acará	1,30%	1,87%	PA	0,01%	0,01%
PI	Dirceu Arcoverde	37,29%	48,25%	PI	0,08%	0,13%
RN	São Tomé	29,15%	36,47%	RN	0,11%	0,16%
SE	Ilha das Flores	22,54%	30,92%	SE	0,25%	0,36%
	Pedrinhas	27,09%	34,99%			

Fonte: Elaboração própria a partir dos Microdados do Censo Escolar de 2022, da Portaria MEC/MF nº 7/2023 (Fundeb – impostos/transferências e VAAF) e da Planilha FNDE “Distribuição realizada – matrículas, coeficientes de distribuição e repasses realizados 2023” (Salário-Educação).

Considerando o conjunto das fiscalizações realizadas, a materialidade dos montantes indevidos estimados por fragilidades nos controles de frequência e os dois grandes mecanismos de redistribuição de recursos da educação básica (Fundeb e Salário-Educação), verifica-se, a partir dos percentuais apresentados no quadro acima, que os ganhos foram percentualmente relevantes para as redes de ensino com matrículas declaradas indevidamente no Censo Escolar, mas que as demais redes de ensino tiveram perdas percentualmente baixas nos montantes de suas transferências. Os ganhos mais

16. Os valores constantes do quadro 10 (duplicidade entre turmas EJA e FIC) podem se sobrepor aos do quadro 12 (frequências da EJA não comprovadas), de forma que não é adequado somar seus totais.

frequentes variaram entre 15% e 30%, com percentuais mínimo e máximo de 1,30% e 48,25%. As perdas tenderam a ser menores que 0,3%, à exceção das redes de ensino de Alagoas, cujos municípios fiscalizados apresentaram maior incidência de inconsistências, e os percentuais foram de 0,63% para o Fundeb e de 0,89% para o Salário-Educação. Para conceder os valores a maior para alguns municípios, os referidos mecanismos de redistribuição dos recursos reduziram os valores das demais redes de cada estado, proporcionalmente.

Embora as inconsistências no Censo Escolar gerem perdas para todos os entes, os Estados e os Municípios rateiam proporcionalmente entre si os prejuízos envolvidos com inconsistências de matrículas no Censo Escolar. Por sua vez, o impacto para a União é significativo, uma vez que fica responsável pelos valores excedentes transferidos no âmbito dos programas federais para a educação básica.

4. Contexto das competências da União para adoção de providências.

A Constituição Federal estabelece que a educação é direito de todos e dever do Estado e da família e, acerca do dever do Estado, que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. A Lei de Diretrizes e Bases organiza a oferta dos serviços de educação em regime de colaboração entre os três níveis de governo, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação, que exige conhecimento sobre as realidades das redes de ensino de todo o país. Por essa razão, a União foi incumbida da coleta, análise e disseminação de informações sobre a educação, efetivada, em parte, por meio do Censo Escolar.

O Regimento Interno do Ministério da Educação¹⁷ registra a política nacional de educação como área de sua competência. Para desempenhá-la, conta com o INEP¹⁸, que tem por finalidade, dentre outras, “subsidiar o planejamento de políticas para a garantia do direito à educação de qualidade para todos e para cada um;” e “realizar o Censo Escolar da Educação Básica (...)” As informações das redes de ensino, de escolas, turmas, professores e alunos, são elementos disponibilizados pelo INEP para as tomadas de decisão do MEC.

A LDB define a coordenação da política nacional de educação, exercida pela União, como articulação, normatização, redistribuição e suplementação. As duas últimas funções, relacionadas à assistência financeira da União aos entes subnacionais, dependem diretamente das quantidades de matrículas declaradas ao Censo Escolar para os cálculos das transferências recursos, realizados pelo MEC ou pelo FNDE, a depender do programa. Ao Fundo compete “captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos de ensino e pesquisa¹⁹”, e as transferências que realiza aos entes subnacionais sofrem impacto direto das informações de matrículas fornecidas pelo INEP.

O presente relatório apresenta os resultados de fiscalizações em 35 municípios selecionados segundo os riscos identificados nos cruzamentos de dados realizados no âmbito da auditoria nº 832950, dos quais 25 apresentaram os achados descritos nos itens 1 e 2, sobre a EJA e do ensino em tempo integral, que representaram, em 2022, 5,35% e 18,29%²⁰, respectivamente, das matrículas totais das

17. Decreto nº 11.691/2023 - Aprova a Estrutura Regimental (...)

18. Portaria nº 986/2017 - Aprova o Regimento Interno do INEP.

19. [Portaria nº 742/2022](#) - Aprova o Regimento Interno do FNDE.

20. As redes municipais de ensino apresentaram as seguintes quantidades de matrículas para apuração dos percentuais apresentados: ‘QT_MAT_BAS’ = 23.240.028 (ed. básica); ‘QT_MAT_EJA’ = 1.245.459 (EJA); ‘QT_MAT_INF_INT’ = 1.965.757 (ed. infantil integral); ‘QT_MAT_FUND_INT’ = 2.282.334 (fundamental integral); ‘QT_MAT_MED_INT’ = 2.872 (médio integral).

redes municipais de ensino. Nesse contexto, fica evidente a ocorrência de declarações incorretas de dados para o Censo Escolar, com impactos nos valores transferidos para os referidos entes subnacionais. Os resultados apresentados, contudo, não permitem extrapolações que concluam sobre o nível de consistência da base de dados do Censo Escolar.

Os efeitos das divergências nas quantidades de matrículas ficam demonstrados com as estimativas de valores transferidos a maior para os municípios envolvidos (item 3). Os montantes excedentes para os municípios fiscalizados apresentaram percentuais mais frequentes em torno de 15% e 30%, sendo necessário responsabilizar as eventuais condutas dolosas, a fim de reprimir manipulações de declarações de matrículas que possam surgir, o que compromete os objetivos do Censo Escolar. Por outro lado, importa mencionar que as perdas impostas às demais redes de ensino não se mostraram percentualmente tão relevantes, menores que 0,3%, à exceção do estado de Alagoas, com perdas de 0,63% para o Fundeb e de 0,89% para o Salário-Educação.

Tendo em vista que a EJA apresentou maior incidência de inconsistências nas quantidades de matrículas declaradas ao Censo Escolar, importa registrar alguns esclarecimentos prestados pelo MEC, por meio da Nota Técnica nº 125/2024/GAB/SECADI/SECADI, de 15.03.2024, que subsidiam a compreensão das ocorrências registradas. A diversidade de públicos e de contextos a serem atendidos pela EJA deve estar refletida nas variedades de modelos pedagógicos, tempos e espaços definidos pelas redes de ensino. Para os cerca de 68 milhões de pessoas com 18 anos ou mais que não concluíram a Educação Básica, está prevista a carga horária mínima de 1.600 horas para os anos finais do ensino fundamental, e 1.200 para o Ensino Médio. Para os anos iniciais do ensino fundamental, contudo, a responsabilidade por definir a carga horária e os formatos pedagógicos é das redes de ensino, com ofertas semestrais, anuais ou em módulos.

Quanto ao Censo Escolar²¹, seus questionários para coleta de dados não são capazes de captar as especificidades das redes de ensino ou das escolas acerca da oferta da EJA. A oferta da EJA modular, ou outros arranjos curriculares, inclusive atrelados à flexibilização da carga horária e espaços pedagógicos não são identificados.

O sistema de avaliação da educação básica (Saeb), por sua vez, não abrange a EJA, o que inviabiliza o monitoramento da adequação da oferta de ensino. Importa registrar a previsão constante da Resolução CNE nº 1/2021, acerca do Saeb:

*Art. 30. **O poder público deve inserir a EJA no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica** e ampliar sua ação para além das avaliações que visam identificar desempenhos cognitivos e fluxos escolar, incluindo, também, a avaliação de outros indicadores institucionais das redes públicas e privadas **que possibilitem a universalização e a qualidade do processo educativo**, tais como parâmetros de infraestrutura, gestão, formação e valorização dos profissionais de educação, financiamento, jornada escolar e organização pedagógica.*

*§ 1º **Os sistemas de ensino**, através de seus órgãos executivos e normativos, deverão promover ações articuladas de apoio à implementação e regulamentação dos programas da EJA, visando à **garantia de qualidade na oferta, nos materiais e nas propostas docentes, nas metodologias e nos espaços de escolaridade** de acordo com o público atendido.*

Nesse sentido, embora fique configurada a relevância e a necessidade da oferta da EJA pelas redes de ensino, ficam explícitas as lacunas na gestão dessa modalidade de ensino, caracterizada pela diversidade de modelos pedagógicos, tempos e espaços. Conforme registrado no item 1 deste relatório,

21. A Nota Técnica nº 125/2024/GAB/SECADI/SECADI, de 15.03.2024, esclarece que a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos – SECADI e o INEP abordaram, ao longo de 2023, a necessidade de adequação dos instrumentos de coleta do Censo Escolar.

as especificidades da EJA, associadas à sua pouca integração com Censo Escolar e Saeb, facilitaram a ocorrência de registros inconsistentes de matrículas, apresentando maior vulnerabilidade na presente avaliação, com consequentes distorções nas transferências de recursos aos entes subnacionais.

Quanto à Educação em Tempo Integral, foram identificados municípios que, a despeito dos registros no Censo Escolar, não ofereciam essa modalidade de ensino, de forma que as turmas declaradas eram de tempo parcial, e outros em que o tempo integral decorria de atividades complementares oferecidas aos alunos no contraturno, mas que não dispunham de controle de frequência (sequer exigiam a participação dos alunos em alguns casos). Considerando apenas as matrículas em tempo integral das escolas que incidiram nas amostras do trabalho, observou-se que 58% delas não foram confirmadas. Os controles da coleta do tempo integral apresentaram-se frágeis, na medida em que não detectam casos de oferta inexistente, assim como parece não estar claro para as redes os limites para a oferta das atividades complementares.

A publicação do Decreto nº 12.048, de 5 de junho de 2024, que “Institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos (...)”, e que estabelece como objetivo (art. 3º), dentre outros, “IV - ampliar as matrículas da EJA nos sistemas públicos de ensino”, reforça a necessidade de mitigar novas inconsistências como as apresentadas, a fim de que os problemas delas advindos não se avolumem e ensejem ações judiciais no futuro próximo.

RECOMENDAÇÕES



1 – Ao INEP, que aperfeiçoe os controles internos do Censo Escolar, especialmente quanto às (a) matrículas de alunos sem controle de frequência ou em situação de abandono na data da coleta, e (b) matrículas incompatíveis entre si, de um mesmo aluno, da EJA regular e da profissionalizante. De maneira alternativa, que formalize posicionamento com justificativas para a não adoção de controles adicionais na coleta de dados do Censo Escolar, tendo em vista as rotinas de controle estabelecidas.

Achados nº 1 e 2

2 – Ao MEC, que proponha a revisão das práticas de gestão escolar das redes de ensino, mormente quanto ao controle de frequência dos alunos, a fim de mitigar eventuais novos desvios nas matrículas declaradas para o Censo Escolar.

Achados nº 1 e 2

3 – Ao MEC, que mantenha a articulação junto ao INEP para adequar o Censo Escolar e o SAEB à EJA, assim como avalie distinguir, em normativo próprio, a escolarização de jovens e adultos de práticas de assistência social e de saúde (também necessárias) assemelhadas a espaços de convivência.

Achado nº 1

CONCLUSÃO



O presente relatório consolidou os achados de fiscalizações realizadas em 35 municípios de 13 estados, selecionados dentre os que, a partir de testes sobre a base de dados do Censo Escolar, apresentaram inconsistências nas quantidades declaradas de matrículas. Do resultado obtido não é possível concluir sobre a qualidade dos dados do Censo de forma abrangente, mas apenas evidenciar, pontualmente, ocorrências de registros que não refletem a realidade das redes de ensino, que os controles internos da coleta de dados poderiam ter evitado o cômputo.

Embora o escopo das fiscalizações tenha abrangido todas as etapas e modalidades de ensino ofertadas pelas redes municipais, as inconsistências identificadas restringiram-se às modalidades da educação de jovens e adultos e do ensino em tempo integral, que representaram, em 2022, 5,35% e 18,29%, respectivamente, das matrículas totais das redes municipais de ensino. Vale frisar que os municípios de Espírito Santo do Dourado/MG, Prudente de Morais/MG, Curionópolis/PA, Jacobina do Piauí/PI, Novo Itacolomi/PR, São Carlos do Ivaí/PR, Bom Progresso/RS, Caconde/SP, Mococa/SP e Taquarivaí/SP tiveram fiscalizações da CGU e não apontaram inconsistências nos dados do Censo Escolar de 2022 para tais modalidades.

Assim sendo, no caso da EJA e do Tempo Integral foram identificados registros que comprometem os quantitativos de matrículas declarados e que distorcem as informações produzidas pelo INEP e os cálculos das transferências pelo FNDE. Mesmo que em quantidades menos expressivas de matrículas, tendo em vista a criticidade de determinadas ocorrências, relacionadas a seguir, entende-se que carecem de melhorias quanto aos controles da coleta de dados:

- Entrevistados que negaram a efetivação da matrícula;
- Pessoas matriculadas após o falecimento;
- Matrículas para cursar etapas de ensino concluídas em anos anteriores;
- Múltiplas matrículas referentes a um aluno, decorrentes de omissão do CPF e/ou pequenas alterações de dados pessoais.

Outro conjunto de achados, listados abaixo, de maior expressividade acerca das quantidades excedentes de matrículas que geraram, revelam fragilidades que já podem comprometer as transferências de recursos calculadas pelo FNDE:

- Matrículas da EJA registradas em duplicidade com cursos profissionalizantes;
- Matrículas da EJA referentes a alunos que já haviam deixado de frequentar ou sem frequência comprovada à época da declaração;
- Matrículas em tempo integral não confirmados pelas visitas aos municípios.

A partir das matrículas não confirmadas desses 3 conjuntos de achados, calculou-se os desvios provocados no PNAE, em parte das transferências do Fundeb e no Salário-Educação, apenas a título de exemplificar os efeitos decorrentes de declarações incorretas de matrículas.

No caso do PNAE, levando em consideração apenas a amostra realizada, a União teria transferido a maior, em 2023, cerca de R\$1,5 milhão.

O Fundeb e o Salário-Educação, juntos, teriam mobilizado cerca de R\$66,5 milhões para as redes de ensino que aumentaram seus registros de matrículas, reduzindo (por se tratar de mecanismos de redistribuição de recursos) as transferências das redes que declararam corretamente ao Censo Escolar.

Tendo em vista que os ganhos para os municípios fiscalizados se mostraram significativos, com percentuais girando em torno de 15% e 30%, é necessário adequar o mecanismo de coleta de dados,

a fim de que as demais redes de ensino não se sintam impelidas a manipular suas declarações de matrículas, comprometendo os objetivos do Censo Escolar. Por outro lado, importa mencionar que as perdas impostas às demais redes de ensino não se mostraram percentualmente tão relevantes, menores que 0,3%, à exceção do estado de Alagoas, com perdas de 0,63% para o Fundeb e de 0,89% para o Salário-Educação.

A publicação do Decreto nº 12.048, de 5 de junho de 2024, que “Institui o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos (...)”, e que estabelece como objetivo (art. 3º), dentre outros, “IV - ampliar as matrículas da EJA nos sistemas públicos de ensino”, dá relevo ao relato constante da Nota Técnica nº 125/2024/GAB/SECADI/SECADI, de 15.03.2024, sobre as conversas já em curso entre MEC e INEP para adequação do Censo Escolar e do SAEB à EJA, assim como à competência atribuída à União pelo artigo 7º do referido Decreto, para “VIII - elaboração de diretrizes e de orientações para a estruturação e a implementação de ações de formação focadas nas práticas pedagógicas e práticas de gestão escolar destinadas aos gestores educacionais, professores e educadores populares que atuem na EJA”. São possibilidades de ações, já identificadas pelo MEC, que reduziriam as fragilidades observadas no Censo Escolar.

ANEXOS



Por meio das notas técnicas relacionadas, transcritas integralmente no anexo I deste relatório, o INEP, a SEB/MEC (pág. 54) e a SECADI/MEC (pág. 64) apresentaram manifestações à versão preliminar do presente relatório, as quais foram objeto de análise pela equipe de auditoria. Apresentam-se, no anexo II (pág. 69), os principais argumentos das manifestações e as respectivas análises realizadas.

I • MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA

NOTA TÉCNICA Nº 23/2024/CGCQTI/DEED-INEP

Processo Nº 23036.001022/2024-61

1. ASSUNTO

1.1. Resposta ao Relatório Preliminar de Auditoria de Avaliação nº 1560525, que apresenta os resultados da Avaliação Nacional da Consistência dos Dados do Censo Escolar declarados pelos municípios no exercício de 2022 (SEI nº 1568010).

2. REFERÊNCIAS

2.1. Senra, Nelson de Castro. 2005. Informação estatística: direito à privacidade versus direito à informação. *Transinformação*, Campinas, 17(1):17-29, jan./abr., 2005. Disponível em <https://www.scielo.br/j/tinf/a/dMhqxzMMxpbCFbMpGQg9pGr/?format=pdf>

2.2. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm

2.3. BRASIL. Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm

2.4. BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de novembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm.

2.5. 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9448.htm.

2.6. BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14113.htm.

2.7. BRASIL. Decreto 6.425, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o censo anual da educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6425.htm.

2.8. Parecer CNE/CEB nº 4/2017, aprovado em 4 de julho de 2017. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=67801-pceb004-17-pdf&category_slug=julho-2017-pdf&Itemid=30192.

2.9. Resolução CNE/CEB nº 01, de 15 de janeiro de 2018. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=80991-rceb001-18-pdf&category_slug=janeiro-2018-pdf&Itemid=30192.

2.10. Resolução CNE/CEB nº 3, de 15 de junho de 2010. Estabelece diretrizes operacionais para a EJA, como a idade mínima para ingresso nos cursos, a duração dos cursos, a idade mínima e certificação nos exames, e a EJA a distância. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5642&Itemid=

2.11. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=5916&Itemid=

2.12. Resolução CNE/CEB nº 01, de 28 de maio de 2021. Institui diretrizes operacionais para a EJA, alinhando-a à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Esta resolução também estabelece diretrizes para a duração dos cursos, a idade mínima para ingresso, a certificação para os exames, e a flexibilização da oferta. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=-191091-rceb001-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. A presente Nota Técnica tece considerações da equipe técnica da Diretoria de Estatísticas Educacionais acerca do Relatório Preliminar de Avaliação nº 1560525, da Controladoria-Geral da União (CGU), apensado nos autos (documento SEI nº 1568010). Segundo esse documento, a avaliação é parte da atividade de auditoria interna e consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria; além disso busca 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.

3.2. Nestes termos, o referido relatório apresenta a consolidação dos resultados das fiscalizações, que sintetiza as fragilidades identificadas na coleta de dados do Censo Escolar, a fim de que sejam adotadas providências para mitigar seus efeitos; sobre os quais segue-se as manifestações desta área técnica.

4. ANÁLISE

ANTECEDENTES

4.1. Preliminarmente, cumpre registrar que a atividade de fiscalização aqui tratada contou com o apoio institucional do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep, que atendeu solicitação da CGU (Ofício nº 1196/2024/GAB DS/DS/SFC/CGU - SEI 1322058) para o compartilhamento de informações do Censo Escolar de 34 (trinta e quatro) municípios de 13 (treze) Unidades da Federação. Por seu turno, importa mencionar que esta área técnica não teve a oportunidade de participar da reunião de busca conjunta de soluções, solicitada pela CGU, não tendo sido considerada a sua solicitação de adequação de data de agenda às possibilidades da equipe (Ofício nº 1526916/2024/DEED-INEP), tampouco teve atendida sua solicitação de acesso aos encaminhamentos e/ou de registro de memória/ata da referida reunião (Ofício nº 1547364/2024/DEED-INEP), para que houvesse condições mais adequadas e oportunas de manifestação desta área técnica..

SOBRE O CENSO ESCOLAR, SUAS CARACTERÍSTICAS E METODOLOGIA

4.2. Considerada essa manifestação introdutória, a realização do Censo Escolar da Educação Básica assenta-se na Constituição Federal, que, ao reconhecer em seu art. 208 §3º, o dever do Estado com a educação, estabelece o recenseamento dos educandos como estratégia para a sua aferição. Dessa forma, cabe ao Poder Público a obrigação de recensear anualmente os alunos, e, para tanto, deverá observar o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB):

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º Compete aos Estados e aos Municípios, em regime de colaboração, e com a assistência da União:

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

I - recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica;

4.3. A Lei nº 9.448/1997, por sua vez, estabelece a competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP para sua realização:

Art. 1º Fica o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, órgão integrante da estrutura do Ministério da Educação e do Desporto, transformado em Autarquia Federal vinculada àquele Ministério, com sede e foro na cidade de Brasília - DF, tendo como finalidades:

I - organizar e manter o sistema de informações e estatísticas educacionais;

4.4. Já o Decreto nº 6.425/2008 define os contornos da realização a partir do regime de colaboração entre os entes federados:

Art. 1º O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP realizará, anualmente, o censo escolar da educação básica e o censo da educação superior, na forma deste Decreto.

Art. 2º O censo escolar da educação básica será realizado anualmente em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica e adotando alunos, turmas, escolas e profissionais da educação como unidades de informação.

§ 1º As autoridades do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com suas respectivas competências, são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas para o censo escolar.

§ 2º O representante legal do estabelecimento privado de ensino é responsável pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas ao censo escolar, no limite de suas atribuições institucionais.

4.5. Importa dizer que o regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, orienta e estrutura a implementação das políticas da educação básica e pressupõe o estabelecimento de competências e obrigações entre as funções distributiva, supletiva, normativa, de supervisão e avaliação da educação, respeitada a autonomia dos sistemas educacionais. Nesse contexto, é fundamental retomar a natureza e as bases de realização do Censo Escolar da Educação Básica, a saber, uma pesquisa estatística de caráter censitário, realizada em colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo todas as escolas de educação básica do país, públicas e privadas.

4.6. O Censo Escolar visa produzir informações estatísticas oficiais para o conhecimento da realidade educacional brasileira, servindo como referência para estudos, pesquisas, análises e avaliações, além de orientar a tomada de decisão, o acompanhamento e o monitoramento de políticas e programas públicos na área da educação. A responsabilidade pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas é compartilhada entre as autoridades do Poder Executivo, no âmbito de suas competências, e os representantes legais dos estabelecimentos de ensino privados. Essas delimitações estão expressas no Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008, que dispõe sobre o censo anual da educação, e por sua vez formaliza procedimento para regulamentar diretriz constitucional, que determina ao poder público a competência de “recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (CF 1988, Art. 208, § 3º)”; atendendo também previsão legal de “recensear anualmente as crianças e adolescentes em idade escolar, bem como os jovens e adultos que não concluíram a educação básica” (Lei nº 9.394/1996, Art. 5º, Inciso I), bem como atribuição legal de subsidiar a distribuição de recursos do Fundeb (Art. 8º, Lei nº 14.113/2020).

4.7. A Portaria Inep nº 235/2011 define os parâmetros para validação e publicação das informações, exigindo a referência das informações prestadas à pesquisa aos documentos que comprovem a efetivação da matrícula e a frequência regular dos alunos, como ficha de matrícula, histórico escolar, documentos de identificação e diário de classe (metodologia de coleta de dados indiretos). O sistema Educacenso, sistema eletrônico de coleta de dados da pesquisa, possui diversas regras de processamento de entrada da informação e os respectivos relatórios gerenciais são disponibilizados aos gestores das redes de ensino, alertando sobre possíveis inconsistências e auxiliando na verificação e correção dos dados.

4.8. Importa, ainda, para o caso concreto, o contexto abrangente, diverso e flexível do objeto de interesse da pesquisa: as escolas formais de educação básica no Brasil, com suas condições de oferta e atendimento educacional e as características da população que participam dos processos de ensino-aprendizagem nesta etapa de ensino (profissionais em sala de aula e alunos) e dos gestores escolares. Não diferente de outros países, a legislação educacional brasileira confere papel central para instituição de ensino, a escola, e lhe confere autonomia administrativa e flexibilidade para realizar sua proposta pedagógica, que deve ser elaborada com a participação da comunidade escolar, adotando estratégias diversas de organização quando o interesse do processo de aprendizagem assim o recomendar, observadas as normas específicas do respectivo sistema de ensino e as normas comuns e as do seu sistema de ensino (Lei nº 9.394/1996, Art. 12, 15 e 23). Não é demais recuperar que a organização da educação nacional se realiza em regime de colaboração, tendo os sistemas de ensino dos entes federados liberdade de organização nos termos da Lei Geral de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e de suas normas específicas (Lei nº 9.394/1996, Art. 8º, 10, 11).

4.9. O objetivo de uma pesquisa estatística do tipo Censo é quantificar uma determinada população e tratar categorias de informações que permitem descrever a(s) característica(s) da(s) coletividade(s), recorre por seu turno aos recursos da metodologia quantitativa. Segundo Nelson Senra, “as estatísticas são expressões numéricas de coletividades” (2005). Nesse sentido, importa observar que os métodos escolhidos para se alcançar tal fim dependem de condições concretas de disponibilidade e acessibilidade de informações disponíveis sobre a população em estudo, do arcabouço normativo, leis e normas, da sociedade na qual se inscreve a prática científica, das condições culturais, logísticas e de cronograma, dos princípios éticos e metodológicos da pesquisa, bem como das expectativas sobre o(s) aspecto(s) da realidade que se pretende conhecer objetivamente, descortinar.

4.10. De acordo com o seu método, a pesquisa do Censo Escolar da Educação Básica realiza-se, em parte, por meio de uma coleta de dados indiretos, especificamente para as informações dos alunos matriculados, ou seja, as informações tratadas pela pesquisa devem ter suporte em um registro administrativo/acadêmico da escola. Embora partam de um registro administrativo, o instrumento da pesquisa (o questionário e seus quesitos) tratam as informações a partir de conceitos próprios, específicos, que buscam harmonizar e possibilitar a análise, a comparação e o monitoramento no território nacional e no tempo das estatísticas levantadas.

4.11. Desta forma, como citado anteriormente e da mesma forma que outras pesquisas sociais, as condições concretas de disponibilidade das informações de interesse orientam ao mesmo tempo que delimitam o método e os instrumentos de coleta de informações. Esse aspecto é facilmente identificado na trajetória história da própria pesquisa do Censo Escolar assim como também em outras pesquisas estatísticas de base populacional recorrentes com alguma longevidade. É oportuno resgatar, que não sendo estático o objeto de interesse da pesquisa, sua metodologia impõe a observância de uma data de referência para todos os indivíduos da população, permitindo-se reportar uma referência momentânea comum, a qual quando da publicação dos resultados da pesquisa já não existe tal e qual como referenciada, sendo entretanto a melhor referência comum para uma realidade dinâmica até que a ela possa se voltar com o mesmo método e, assim, permitindo-se reconstruir a série histórica do seu desenvolvimento, da sua transformação.

4.12. Desta forma, é fundamental resgatar que todos os momentos do processo da pesquisa precisam recuperar sempre a data de referência, seja uma etapa complementar que busca informações sobre o que sucedeu às matrículas quantificadas, seja eventual necessidade de correção de inconsistências observadas pelos gestores na sumarização preliminar, oferecida como recursos de controle de qualidade da pesquisa, sejam processos de verificação da informação reportada na pesquisa ou de auditoria. Sobre esse aspecto, a metodologia de coleta de dados indiretos (documental) da pesquisa é outro suporte essencial à sua validade, pois permite a diferentes atores recuperar, mesmo em momento posterior o subsídio do levantamento realizado, sem estar limitada à memória do informante ou até mesmo à necessidade de estar diante do mesmo.

4.13. Por fim, sobre a pesquisa, entre outras ações de controle de qualidade da pesquisa, o Inep desenvolve uma estratégia denominada “mapa de risco”, que inclusive foi elaborada há época em colaboração com a CGU, para alertar os gestores de redes de ensino sobre variações não usuais (atípicas) sobre o número de matrículas informadas na pesquisa, em tempo hábil para possam implementar estratégias de verificação e eventuais ajustes, ainda em tempo de coleta. Essa ação foi instituída pela Portaria Inep nº 503, de 11 de junho de 2018, que também tratou da taxa de risco e dos procedimentos da verificação in loco, que consiste na realização

de visitas técnicas a uma amostra intencional de Secretarias de Educação e instituições de ensino, que além de avaliar as informações declaradas ao Censo Escolar, oferecem orientação sobre o Censo Escolar e o sistema eletrônico de coleta de dados, abrangendo além das informações sobre matrículas outras informações tratadas pela pesquisa.

4.14. O comportamento de variações não usuais, especialmente em contextos locais de baixo número de matrículas (pequenos), não tem um significado a priori, podendo decorrer: de equívocos não percebidos na resposta ao instrumento da pesquisa, como por exemplo, a informação de uma etapa trocada para uma turma (ou um conjunto de turmas); de falta de informação para um conjunto do público-alvo; de implementação de políticas ou programas locais de educação com impacto sobre o comportamento da matrícula, entre outros motivos. A estratégia chama a atenção dos gestores, em comunicados diretos, para observarem as situações descritas e terem mais condições de atuar significativamente para uma atuação mais assertiva em sua responsabilidade de informar à pesquisa informações fidedignas sobre o atendimento educacional nas escolas da rede educacional que gerem, conforme dispõe o §1º e caput do Artigo 2º, do Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. Eventuais correções apontadas pelos servidores são monitoradas pela Coordenação-Geral do Censo Escolar da Educação Básica, da Diretoria de Estatísticas Educacionais e consolidadas em relatórios conclusivos, que são enviados para a Auditoria Interna do Inep. Dessa forma, além do caráter pedagógico e instrutivo, a verificação in loco tem caráter tempestivo e busca orientar os municípios na conferência e na correção das eventuais impropriedades declaradas pelos municípios ao Censo Escolar do ano corrente.

SOBRE O RELATÓRIO

4.15. Considerando o exposto, a verificação de informações reportadas à pesquisa precisa considerar o método e os instrumentos de informação manejados pela pesquisa, dado que a realidade em momento posterior tende a ser diferente do momento em que a pesquisa levantou os dados necessários à sua realização. Sobre esse aspecto, o caderno de instruções da pesquisa aponta:

ORIENTAÇÕES PARA A DECLARAÇÃO DO CENSO ESCOLAR 2024

*Inicialmente, **é importante enfatizar que as informações declaradas nos formulários do Censo Escolar devem ter como referência documentos que garantam a confiabilidade das informações prestadas**, tais como ficha de matrícula do aluno, diário de classe, livro de frequência, histórico escolar, regimento escolar, documentos de enturmação de professores, projeto político-pedagógico (PPP), entre outros. **Isso possibilita que, a qualquer momento, as informações declaradas ao Censo possam ser confirmadas pelo MEC, pelo Inep, pelos órgãos de controle, acompanhamento e fiscalização, e pelo Ministério Público.***

4.16. Faz-se oportuno recuperar que o Inep, em comunicação anterior, Ofício nº 1529425/2024/GAB-INEP, para poder apresentar a manifestação técnica acerca do presente relatório, solicitou o compartilhamento das informações relativas aos indícios de fraudes, inconsistências e outras situações relevantes no âmbito dos municípios auditados, bem como as metodologias aplicadas pela equipe de auditoria com vistas a possibilitar a análise técnica pelas unidades do Inep [grifo nosso]. Embora tenha sido proporcionado o acesso aos documentos de trabalho das avaliações realizadas nos municípios (SEI nº 1543125, 1543128 e 1543130), não havia entre os documentos disponibilizados as orientações metodológicas referentes aos procedimentos da verificação in loco nos documentos apresentados pelas escolas e secretarias

de educação. Não há uma descrição objetiva sobre termos utilizados, como 1º período e 2º período, a partir dos quais se organizam as informações nas planilhas disponibilizadas, não sendo possível traçar uma correlação direta com a data de referência da pesquisa. Sobre o registro de frequência e o abandono, também não há uma descrição mais extensa sobre como foram avaliados no contexto local, os períodos considerados e as formas como aparecem nos documentos escolares, havendo pouca margem para uma análise sobre a oportunidade ou não a sua informação para a pesquisa. Os registros, embora aparentemente compartilhem uma orientação comum, não tem uma estrutura comum e uma organização que possibilite a aglutinação (com um esforço razoável) e uma avaliação compreensiva das informações; também não apresentam uma metodologia de sopesamento das informações colhidas para a construção das sínteses.

4.17. Considerando as limitações de análise dos registros de campo, passa-se à tessitura de considerações apenas acerca do Relatório Preliminar de Auditoria nº 1560525 - Avaliação Nacional da Consistência dos dados do Censo Escolar declarados pelos municípios no Exercício de 2022 (SEI 1525362), conforme solicitação do Ofício-Circular nº 135/2024/DP2/GAB/SE/SE-MEC (1568007), de 25 de outubro de 2024.

1 – Ao INEP, em conjunto com o MEC, e em articulação com órgãos de controle, caso necessário, que defina procedimento e escopo (municípios e exercícios) para apuração das quantidades corretas de matrículas e promoção da responsabilização dos agentes com conduta dolosa configurada, a fim de que as providências adotadas mitiguem a propositura de eventuais ações judiciais pelos entes subnacionais.

4.18. No que tange à ação do Inep em relação à realização da pesquisa do Censo Escolar, é importante ter em vista que o Decreto nº 6.425/2008 estabeleceu competência objetiva às autoridades do Poder Executivo dos diferentes entes federados para a representação exata e fidedigna das informações prestadas ao Censo Escolar. O Decreto também definiu que ato específico do Ministro de Estado da Educação disporá sobre procedimentos operacionais necessários à realização do censo escolar.

4.19. Nesse ínterim, a Portaria GM/MEC nº 316, de 04 de abril de 2007, em seu artigo 3º, atribuiu ao Inep ações específicas no sentido de: (1) verificar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares com base nos procedimentos de controle de qualidade das informações; (2) emitir relatórios consolidados aos gestores estaduais e municipais de educação e relatórios por escola aos gestores escolares para correção das inconsistências identificadas; (3) definir prazo para retificação das informações declaradas ao Censo Escolar no sistema Educacenso; (4) validar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares, consolidar as informações e enviar os resultados finais do Censo Escolar para publicação no Diário Oficial da União; (4) avaliar e acompanhar todas as etapas do processo censitário, a fim de garantir o alcance de seus objetivos.

4.20. Acerca das questões específicas sobre o controle de qualidade das informações prestadas à pesquisa do Censo Escolar, o Inep publicou a Portaria nº 235, de 04 de agosto de 2011, a qual trata dos critérios para o controle da qualidade, de maneira específica sobre a dupla vinculação (dupla matrícula) do mesmo aluno no sistema educacional. Estabeleceu-se como procedimento que as inconsistências constatadas, são disponibilizadas nos relatórios gerenciais disponibilizados pelo Inep (Art. 2º) e devem corrigidas durante o prazo de coleta e retificação do Censo Escolar (Art. 3º), com correção direta no sistema Educacenso (Art. 4º). Em não havendo a correção dos vínculos inconsistentes indicados, essas matrículas serão desconsideradas para a estatística oficial e, conseqüentemente, para o repasse de recursos

pela União (Art. 5º); bem como destaca que serão considerados para publicação final somente os dados inseridos em estabelecimentos de ensino que tenham alcançado os requisitos solicitados para o fechamento do Censo Escolar (Art. 6º).

4.21. Em relação aos recursos da pesquisa para o registro adequado do quantitativo de matrículas escolares informados à pesquisa, relaciona-se em sequência lógica, mas não exaustiva, o seguinte:

- Com a adoção da coleta de dados individualizados, a partir de alteração metodológica da pesquisa introduzida em 2007, o Inep tem implementado de maneira sucessiva, outros mecanismos de verificação das informações prestadas, como a introdução em 2011 de estratégias para a validação dos documentos do discente e docentes informados a partir da existência e da referência a eles nos respectivos cadastros. Especificamente em relação à matrícula de jovens e adultos o CPF passou a ser um dado obrigatório, em 2023, para os alunos vinculados à EJA.
- Anualmente, o Inep publica uma Portaria “operacional” sobre o processo censitário anual, que apresenta o cronograma daquela edição em suas diferentes etapas, com as respectivas responsabilidades dos agentes públicos envolvidos, períodos e prazos de realização; bem como informa sobre a disponibilização de relatórios gerenciais de atenção/alertas no sistema; a publicação dos resultados preliminares e os procedimentos para correção de eventuais erros de declaração; além de outros procedimentos em módulos específicos da pesquisa para a finalização do processamento dos dados tratados.
- Atendendo à disposição da Lei do Fundeb, Lei 14.113/2020 (Art. 8º, § 5º), e anteriormente (Lei nº 11.494/2007 (Art. 9º §4º)), o Inep realiza anualmente realiza uma sumarização preliminar das matrículas apuradas na pesquisa em curso, e faz uma Publicação no Diário Oficial da União dos dados preliminares de matrículas do Censo Escolar, oportunizando a todos os gestores de redes de ensino públicas a conferência e a retificação, caso necessário, durante um período subsequente de 30 dias.
- Os questionários eletrônicos da pesquisa, implementados em sistema informatizado próprio, contém inúmeras regras de validação e consistência da informação coletada, reduzindo as chances de equívocos de informação, preenchimento de dados inválidos e ocorrência de inconsistências em informações interdependentes. O sistema também adota a categorização dessas situações de acordo com a sua criticidade, em abordagens de alertas e erros que podem, conforme o caso, impedir o prosseguimento do preenchimento enquanto a condição não for tratada, ou impedir o fechamento da escola (enceramento do processo de coleta de dados), ou ainda exigir justificativas sobre condições persistentes. Considerando os diferentes questionários da pesquisa são mais de 1000 (mil) regras de campo e validações. A funcionalidade de Fechamento da Escola, além de uma verificação final em todas as regras e validações dos formulários, também verifica mais de 150 (cento e cinquenta) regras de validações cruzadas de informação.
- No sistema eletrônico de coleta de dados ou por meio de outras ferramentas são apresentados recorrentemente aos informantes e às equipes de gestão envolvidas, seja das Secretarias Municipais, ou das equipes da Secretarias Estaduais responsáveis pela coordenação da pesquisa no estado, (a) relatórios gerenciais por meio dos quais é possível conhecer as condições informadas de forma consolidada, auxiliando na identificação de problemas e/ou incompletude na informação; (b) relatórios de alertas que apresentam condições que exigem alguma atuação específica; e (c) relatórios de justificativa que exigem do

informante uma justificativa sobre condições observadas, via de regra situações atípicas. O sistema de coleta ainda conta com módulos específicos que têm por objetivo informar e adotar ações dos informantes, dos gestores locais e do Inep em relação aos dados: módulo de confirmação de matrícula, relatórios de perfil, relatórios de notificação e relatórios gestores. Por exemplo, nos últimos três anos, apenas o módulo de confirmação de matrículas duplas (duplicidade de vínculos de uma mesma pessoa), tratou mais de 185 (cento e oitenta e cinco) mil matrículas.

TABELA 1 • NÚMERO DE MATRÍCULAS TRATADAS (EXCLUÍDAS) COM O MÓDULO DE CONFIRMAÇÃO DE MATRÍCULAS DO EDUCACENSO

ANO	NÚMERO DE MATRÍCULAS
2021	67.220
2022	67.023
2023	54.682

4.22. O Inep ainda possui também um procedimento de tratamento de denúncias relacionadas à execução da pesquisa e encaminhamento aos órgãos competentes, que se soma às estratégias definidas na Portaria nº 503, de 11 de junho de 2018, que institui o Mapa de Risco, a Taxa de Risco e a Verificação in loco. Cabe reportar que no ano de 2023, apenas em relação ao tratamento de denúncias, a Diretoria de Estatísticas Educacionais tratou todas os 12 (doze) eventos relatados, tendo encaminhado para a Auditoria Interna, para providências, 6 (seis) que possuíam materialidade observada. Em 2024 há 7 (sete) registros em tratamento. A Taxa de Risco do Censo Escolar é calculada pelo Inep a partir de dados coletados por meio do Censo Escolar e subsidiariamente de fontes de dados complementares, bem como da existência de irregularidades/inconsistências relatadas por órgãos de controle e denúncias externas. O Mapa de Risco do Censo Escolar é um documento que contém a lista dos municípios brasileiros ordenados de acordo com a Taxa de Risco do Censo Escolar, e que permite avaliar a possibilidade de participação do município na Verificação in loco. Por sua vez, a Verificação in loco do Censo Escolar consiste na realização de visitas técnicas às Secretarias de Educação e instituições de ensino e tem como objetivos: (i) verificar e avaliar as informações declaradas ao Censo Escolar; e (ii) oferecer, eventualmente, capacitação sobre o Censo Escolar e o sistema eletrônico de coleta de dados.

4.23. Ainda sobre o Mapa de Risco, por meio dessa estratégia, chama-se a atenção dos gestores a partir de comunicados diretos (ofícios), para observarem as situações descritas e terem mais condições de atuar significativamente para uma atuação mais assertiva em sua responsabilidade de informar à pesquisa informações fidedignas sobre o atendimento educacional nas escolas da rede educacional, conforme dispõe o §1º e caput do Artigo 2º, do Decreto nº 6.425, de 4 de abril de 2008. Não se pode perder de vista que o comportamento de variações não usuais, especialmente em contextos locais de baixo número de matrículas (pequena frequência), não tem um significado a priori, podendo decorrer de equívocos não percebidos na resposta ao instrumento da pesquisa, como por exemplo, a informação de uma etapa trocada para uma turma (ou um conjunto de turmas); de falta de informação para um conjunto do público-alvo; de implementação de políticas ou programas locais de educação com impacto sobre o comportamento da matrícula, entre outros motivos.

4.24. Somando-se as estratégias, eventuais problemas na informação prestada à pesquisa são tratadas em várias oportunidades, antes, durante a coleta e durante o período do tratamento de dados e finalização da pesquisa, por meio das funcionalidades do sistema Educacenso;

por meio de atividades de monitoramento e acompanhamento das equipes; pela conferência da publicação preliminar e eventual retificação pelas redes de ensino; por módulos complementares de finalização (fechamento de escola, módulo de confirmação de matrículas); nas comunicações decorrentes do Mapa de Risco e da Verificação in loco; e no decurso das ações finais de tratamento dos dados da pesquisa por parte das redes de ensino. Especificamente sobre a verificação in loco, as correções apontadas pelos servidores públicos do Inep são consolidadas em relatórios conclusivos, monitoradas e há procedimentos específicos estabelecidos para o seu tratamento. Dessa forma, além do caráter pedagógico e instrutivo, essa atividade tem caráter tempestivo e busca orientar os municípios na conferência e na correção das eventuais impropriedades declaradas pelos municípios ao Censo Escolar do ano corrente.

4.25. Ante os desafios no tratamento dos dados da pesquisa estatística e considerando a evolução dos seus processos, a Diretoria de Estatísticas Educacionais do Inep notificou, por meio de 207 comunicações diretas aos gestores das redes de ensino, comportamentos não usuais de estatísticas específicas da Educação de Jovens e Adultos (EJA) quando comparadas à maioria dos municípios brasileiros. Desta forma, o Inep reportou pontos cruciais relacionados à declaração de dados no Censo Escolar da Educação Básica a serem analisados. Na oportunidade, recomendamos a conferência detalhada dos dados e a realização, se necessário, de ajustes no período de 30 dias destinado a conferência/ratificação e retificação, do Censo Escolar da Educação Básica, previsto para início na segunda quinzena de setembro de 2024. Essa notificação integra o protocolo de controle de qualidade da pesquisa realizado anualmente, em 2023 foram notificadas as situações de duplo vínculo de matrículas na Formação Inicial Continuada integrada à EJA de Ensino Fundamental e na EJA de Ensino Fundamental, orientando o tratamento adequado; e em 2024 foram notificadas as situações de proporção atípica de matrículas na EJA. As notificações, em síntese, representam:

Número de municípios por situação de recebimento das comunicações oficiais da Deed/Inep em relação às informações da EJA apuradas na pesquisa.

OFÍCIOS EXPEDIDOS	MUNICÍPIOS
Receberam os 3 Ofícios	10
Receberam o 1º e não os demais	10
Receberam o 1º e o 2º e não o 3º	5
Receberam os 2 Ofícios de 2024	115
Receberam o 1º (2024) e não o 2º	55
Receberam o 2º	12
Total	207

Número de municípios oficiados pela Deed/Inep em 2023 e 2024 por UF

UF	MUNICÍPIOS
AL	45
BA	52
CE	15
MA	25
PA	3
PB	27
PE	2
PI	27
RN	6
RS	1
SE	3
TO	1

4.26. **Destaque-se que todas essas ações decorrem do conhecimento acumulado pela equipe técnica da pesquisa e são sistematicamente avaliadas e aprimoradas, assim como novos recursos são desenvolvidos e implementados continuamente, inclusive em resposta às necessidades de evolução dos instrumentos e quesitos da pesquisa para a necessária correspondência ao desenvolvimento próprio da legislação, do desenvolvimento técnico-científico e das políticas de educação.** Quaisquer recursos adicionais precisam considerar o projeto da pesquisa como um todo, bem como os recursos disponíveis para realizá-la, além do fluxo de informações na rede de informantes e implicados. A alteração dos limites da pesquisa ou a adoção de limites exagerados no instrumento de coleta e no tratamento de dados da pesquisa ou que extrapolem a capacidade operacional dos agentes envolvidos traz também o risco de impor uma limitação de observação da realidade que se almeja elucidar. Medidas de controle de qualidade da pesquisa exigem, portanto, um criterioso e laborioso tratamento técnico e sopesamento de riscos para não comprometer a conclusão do processo e a validade dos seus resultados.

4.27. A quantidade de matrículas, a representação da população atendida e a distribuição territorial levantadas pela pesquisa está metodologicamente sustentada, possibilitando a sua validação interna e externa. Para tanto, utiliza-se de maneira eficiente e eficaz as melhores técnicas e os recursos disponíveis, adstritas a um projeto contínuo de desenvolvimento. Eventuais discordâncias podem ser avaliadas e tratadas, justamente em decorrência do tratamento sistemático dessas informações que a pesquisa realiza, com a possibilidade de responsabilização de eventuais desvios de conduta observados em algum ponto da sua cadeia de produção. Trazer para o instrumento de medida, a pesquisa, responsabilidade sobre o fato que se procura medir, equivale à perspectiva realizada no provérbio antigo “Ne nuntium necare” (ou “Não mate o mensageiro”).

4.28. A pesquisa, como instrumento de conhecimento da realidade, tem o seu método e está baseada na metodologia científica. Certamente há espaço para o seu aprimoramento constante que, como apresentado anteriormente, participa da própria evolução do instrumento e de seus métodos. As destemperanças e idiosincrasias que por ventura a pesquisa ajude a

revelar não podem ser resolvidas, de forma simplória, com a desconstituição do seu método e/ou a inclusão irrefletida limites prévios, como antolhos, que se interpõem à apreensão da realidade, a qual é sempre mais complexa.

4.29. Portanto, devem ser preservados e assegurados os seus resultados, considerando que estes refletem a melhor aproximação da realidade e, portanto, servirão entre outras finalidades como subsídios técnicos para a orientação da ação pública (políticas públicas e programas educacionais), o aprimoramento da gestão (redes e sistemas de ensino e mesmo da escola), a reflexão sobre as práticas pedagógicas, não se olvidando também da sua contribuição no combate a desvios, que só são possíveis reconhecer a partir da abordagem comparativa das evidências que a própria pesquisa proporciona.

2 – Ao FNDE, em conjunto com o MEC, que defina os procedimentos para eventuais ressarcimentos decorrentes de transferências indevidas de recursos, segundo resultados das apurações do INEP acerca das quantidades corretas de matrículas, a fim de que as providências adotadas mitiguem a propositura de eventuais ações judiciais pelos entes subnacionais.

4.30. Não diz respeito diretamente ao Inep. Entretanto, no que toca indiretamente a ação de “apurações do INEP acerca das quantidades corretas de matrículas”, a sua ação volta-se ao controle de qualidade da pesquisa, conforme apresentado na resposta anterior, e objetiva o registro oportuno das respostas aos quesitos da pesquisa em tempo hábil do seu tratamento na edição corrente, antes do seu encerramento e da divulgação pública das estatísticas oficiais apuradas.

4.31. Sobre o ponto, importa consignar que a mediação judicial, em decorrência do questionamento dos resultados da pesquisa não é fato exclusivo e restrito do Censo Escolar, ocorre à semelhança com a divulgação dos resultados do Censo Populacional, realizado pelo IBGE. As ações judiciais podem origem em parte não diretamente interessada nos resultados, sendo um recurso lícito e disponível em sociedades democráticas. Nesse sentido, tais ações tem rito, juízo de admissibilidade e repercussão própria, relacionados ao caso concreto em contenda, cabendo ao Inep o cumprimento da decisão judicial que sempre decidirá de forma clara e precisa sobre a extensão dos seus efeitos.

4.32. Não está sob a governabilidade do Inep definir procedimentos para eventuais ressarcimentos ou complementações de transferências financeiras, tampouco há intenção do Inep em restringir o pleito judicial das partes interessadas. Entretanto, como estratégia à propositura de eventuais ações judiciais pelos entes subnacionais e mirando mais a redução do impacto de decisões que importem ônus ao transcurso delineado para o financiamento da política educacional; o Inep, através da área técnica responsável pela pesquisa, realiza um extenso conjunto de estratégias e ações junto aos atores envolvidos, trazendo sempre a corresponsabilização dos entes federados, dos representantes do poder executivo local e dos agentes públicos que participam do processo da pesquisa. Pauta-se na lógica da ação informada, da disseminação de normas de conduta e procedimentos formais a serem observados, de maneira que não reste a avocação ao desconhecimento para a atuação responsável, a não ser pela omissão. Nesse sentido, zela pela produção e disponibilização de informação suficiente, válida e oportunamente disponível em diferentes formas e canais de comunicação e nas diferentes instâncias de realização articulada da pesquisa (coordenações estaduais, redes de apoio, atores institucionais). Ademais dispõe adequadamente dos recursos de realização da pesquisa, entre eles os recursos orçamentários, a atualização e comunicação de normas e regulamentos em canais oficiais, o apoio técnico e o sistema eletrônico de coleta de dados da

pesquisa, com seus diferentes módulos e relatórios para a ação tempestiva dos informantes e dos gestores das redes de ensino, além da disseminação oportuna e tempestiva dos resultados e das estatísticas oficiais produzidas.

3 – Ao INEP, que revise os controles internos do Censo Escolar, mormente quanto aos alunos que deixam de frequentar as aulas antes da data da coleta, a fim de mitigar eventuais novos desvios nas matrículas declaradas.

4.33. Conforme apontado na resposta à primeira recomendação, a revisão e aprimoramento dos recursos técnicos de controle de qualidade da pesquisa são objetos constantes de preocupação e da realização do trabalho da equipe que coordena a pesquisa. Isso pode ser aferido pelo próprio acompanhamento da diversificação e ampliação dos instrumentos incorporados ao processo da pesquisa, seja representado pelo número regras e críticas de consistência dos dados informados ou pela ampliação dos relatórios disponíveis no sistema Educacenso; além dos relatórios e comunicações oficiais encaminhadas aos gestores das redes de ensino e escolas; e das estratégias complementares de controle de qualidade, como a avaliação do comportamento dos resultados aferidos com o comportamento de fenômenos correlatos evidenciados em fontes externas. Mais informações sobre a atuação sistemática desta área técnica e dos mecanismos de controle de qualidade da pesquisa podem também são tratados na Nota Técnica nº 2/2024/DEED (SEI nº 1313455).

4.34. Parece oportuno recuperar, como evidência concreta do esforço empreendido pelo Inep no âmbito de suas competências legais e técnicas, o tratamento de temas próprios da pesquisa em documentos, consultas formais, reuniões recorrentes e a participação em eventos específicos com as diferentes Secretarias do MEC, com representantes do Consed e da Undime, com os gestores das redes de ensino, com as parcerias institucionais de coordenação estadual da pesquisa, assim como em atividades e consultas próprias ao Conselho Nacional de Educação, como por exemplo a referida no Parecer CNE/CEB nº 04, de 04 de julho 2017 e consignado na Resolução CNE/CEB nº 01, de 15 de janeiro de 2018. Havendo interesse próprio e específico no relacionamento destes, para além da exemplificação acima, seguimos a disposição.

4 – Ao MEC, que proponha a revisão das práticas de gestão escolar das redes de ensino, mormente quanto ao controle de frequência dos alunos, a fim de mitigar eventuais novos desvios nas matrículas declaradas para o Censo Escolar.

4.35. Conforme apresentado na parte introdutória desta análise, não há uma hierarquia direta entre os entes federados na realização da política educacional, mas um regime de colaboração baseado em diretrizes nacionais (comuns), bem como a existência de instrumentos formalmente instituídos para o registro adequado do atendimento educacional prestados pelas redes de ensino e escolas 4.36. Importa recuperar da Constituição Federal e da legislação nacional, que a competência de avaliação de desvio de conduta e a atribuição de responsabilidade a agentes públicos são responsabilidades de várias instituições, conforme o tipo e a gravidade da conduta, assim como o cargo e a esfera de atuação do respectivo agente público, entre elas: **as controladorias internas e a Controladoria-Geral da União (CGU)**, que avaliam e investigam desvios administrativos de servidores públicos e implementam ações de auditoria interna, correição e controle interno (Lei nº 10.180/2001 e 10.683/2003); **os Tribunais de Contas Estaduais/Municipais e o Tribunal de Contas da União (TCU)**, que fiscalizam a correta aplicação dos recursos públicos e podem instaurar processos administrativos para apurar desvios e irregularidades (CF 1988, Art. 70 a 75); **o Ministério Público**, que atua na fiscalização de agentes públicos e na responsabilização civil e criminal por atos de improbidade

administrativa (Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa e Lei nº 7.347/1985 - Lei da Ação Civil Pública); **as corregedorias dos Poderes Executivos envolvidos**, responsáveis por apurar infrações disciplinares e éticas de agentes públicos (leis específicas e códigos próprios, como o *Código de Ética da Alta Administração Federal* - Decreto nº 1.171/1994); e **das instâncias de Controle Social**, como o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que podem monitorar, avaliar e oferecer denúncias quanto à aplicação dos recursos públicos alocados (Lei nº 14.113/2020). O Inep, por meio da área técnica responsável, coopera com todas e oferece subsídios à atuação específica e para os casos concretos.

SOBRE A EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA) NO CONTEXTO DO RELATÓRIO PRELIMINAR

5 – Ao MEC, que mantenha a articulação junto ao INEP para adequar o Censo Escolar e o SAEB à EJA, assim como avalie distinguir, em normativo próprio, a escolarização de jovens e adultos de práticas de assistência social e de saúde (também necessárias) assemelhadas a espaços de convivência.

4.37. A Educação de Jovens e Adultos (EJA) é uma modalidade da Educação Básica, assegurada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/1996, em seus artigos 37 e 38, destinada a indivíduos que não tiveram acesso ou não concluíram o Ensino Fundamental e Médio na idade própria, tem referência no mesmo artigo constitucional que define o papel do Estado na garantia do direito à educação (Artigo 208, CF 1988) e exige do Estado tanto uma ação concreta para a reparação do seu dever constitucional de prover a educação básica universal, quanto uma orientação que esse atendimento vise o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

4.38. Sobre as inconsistências apontadas na contagem de matrículas da EJA, a CGU sintetiza, nos itens 1.1. a 1.4 do Relatório, inconformidades em 143 matrículas de um total de mais 150 mil matrículas nos municípios auditados, segundo o relatório preliminar:

- Entrevistados não confirmam a efetivação de matrículas constantes do Censo Escolar de 2022 – 63 matrículas
- Pessoas falecidas até 2021 com registros de matrículas em 2022 – 41 matrículas
- Matriculados em 2022 para cursar etapas de ensino concluídas em anos anteriores - 18 matrículas
- Matrículas geradas a partir de pequenas variações de dados pessoais verdadeiros e/ou da ausência de registro do CPF na declaração ao Censo Escolar – 21 matrículas

4.39. Importa anotar que o próprio relatório reconhece que a metodologia aplicada não possibilita a extrapolação da conclusão para contextos não representados na amostra intencional realizada, nem mesmo para o escopo do município auditado. Portanto, precisaria indicar fato concreto para correção dos desvios identificados, considerando a mesma aplicação dos métodos e instrumentos da pesquisa em qualquer cenário de realização (análise documental).

*O presente relatório consolidou os achados de fiscalizações realizadas em 35 municípios de 13 estados, selecionados dentre os que, a partir de testes sobre a base de dados do Censo Escolar, apresentaram inconsistências nas quantidades declaradas de matrículas. **Do resultado obtido não é possível concluir sobre a qualidade dos dados do Censo de forma abrangente**, mas apenas evidenciar, pontualmente, ocorrências de registros que não refletem a realidade das redes de ensino, que os controles internos da coleta de dados poderiam ter evitado o cômputo.*

4.40. Nesse sentido, quanto à metodologia que estabelece um limite máximo para as matrículas da EJA, faz-se necessário apresentar algumas considerações, diante dos impactos incidentes sobre as políticas educacionais em razão do entendimento do órgão de controle. Com efeito, a CGU adota a seguinte metodologia:

Acerca dos indicativos de confecção dos diários de classe para apresentação às equipes de fiscalização, observados em 2 dos 35 municípios visitados, referem-se a padrões observados nos registros dos alunos (a exemplo de alunos com frequências e resultados padronizados em português e matemática e desistentes em diários de outras matérias, diários de turmas e professores diferentes com descrições idênticas das atividades para os mesmos dias letivos, 2 diários com as mesmas informações para um mesmo período e turma, textura e cor dos papéis apresentarem aspecto de novo) e à dificuldade de disponibilização dos registros solicitados, caracterizada por entregas parciais de documentos ao longo do período em que as equipes da CGU estiveram presentes nas localidades ou por documentos não entregues. Em um dos referidos municípios, a equipe de fiscalização recebeu bilhete anônimo com denúncia sobre os diários de classe sendo confeccionados, que se soma aos elementos de convicção apresentados.

A fim de estimar o quantitativo de matrículas do Censo Escolar comprometidas pela fragilidade do suporte documental dos municípios optou-se, por prudência, a considerar a proporção da EJA sobre a educação básica nas redes municipais de ensino de cada estado ('Proporção de matrículas da EJA nas redes municipais dos estados') como limite para as quantidades declaradas pelos municípios, no lugar de desconsiderar todas as matrículas cujo controle de frequência se mostrou inconsistente. Nesse sentido, para apurar as quantidades de matrículas não confirmadas, as proporções estaduais de matrículas da EJA serão aplicadas às amostras de matrículas dos municípios para a educação básica e descontadas das respectivas amostras da EJA. [**grifo nosso**]

Embora as proporções estaduais da EJA sofram influência direta das declarações inconsistentes (a maior) evidenciadas pelas fiscalizações realizadas, o critério alternativo seria a aplicação da proporção calculada nacionalmente, de 5,36% das matrículas das redes de ensino básico, mas que não representa as especificidades locais. Por essa razão, optou-se por não utilizar a média nacional e considerar a proporção estadual (coluna 'Proporção de matrículas da EJA nas redes municipais dos estados', no quadro abaixo).

4.41. Sobre o aspecto metodológico, não há correspondência da aferição local realizada com a metodologia da pesquisa, nem dos achados levantados na auditoria com as conclusões por indução que generalizam apenas os casos desviantes. Fora isso, um limite máximo aceitável de matrículas, seja do ensino regular, seja de EJA, parece desconsiderar alguns aspectos relevantes da política pública educacional, bem como subsiste o risco de abrigar desvios, desde que não alcance o limite estabelecido. Desta forma, mesmo diante de casos em que os recursos acessados não encontram correlação com os recursos de informação requeridos pela pesquisa, a ação de auditoria limitou sua repercussão e efetividade ao deixar de exigir correição dos casos concretos observados, quantificando essas situações concretas que efetivamente não comprovavam a referência da informação a um documento administrativo do atendimento educacional, para mirar em um número limite inferido.

4.42. Abriu-se, assim, a possibilidade concreta de questionamento da validade das conclusões da auditoria, o no mínimo da quantificação resultante, pela perda de referência direta com os achados produzidos. O uso de tal métrica, já adotada pela própria CGU, como subsídio para

as ações judiciais e a atuação do Ministério Público Federal em ações judiciais no Estado do Maranhão importa em risco tácito, uma vez que ela não encontra referência técnica ou legal, mas assume uma questão conjuntural. No máximo, métricas do tipo poderiam ser utilizadas apenas como referência interna para processos de decisão sobre a eleição de casos a serem aprofundados em investigação e devidamente quantificados, não como uma estratégia de substituição.

4.43. A esse respeito, não se conhece qualquer fundamento técnico ou normativo que autorize ou reconheça eventual limitação quantitativa da oferta e do atendimento no âmbito da educação básica de forma geral, em específico da EJA ou em contextos locais com grande expressão da desigualdade educacional e baixa ocorrência de matrículas. Ademais, de acordo com o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005), foram estabelecidos compromissos nacionais para a educação de jovens e adultos, que por sua vez, estabelecem os parâmetros a serem perseguidos pelos entes federados relativamente à modalidade, a saber:

ANEXO

METAS E ESTRATÉGIAS

Meta 8: elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

8.1) institucionalizar programas e desenvolver tecnologias para correção de fluxo, para acompanhamento pedagógico individualizado e para recuperação e progressão parcial, bem como priorizar estudantes com rendimento escolar defasado, considerando as especificidades dos segmentos populacionais considerados;

8.2) implementar programas de educação de jovens e adultos para os segmentos populacionais considerados, que estejam fora da escola e com defasagem idade-série, associados a outras estratégias que garantam a continuidade da escolarização, após a alfabetização inicial

(...)

Meta 9: elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.

Estratégias:

9.1) assegurar a oferta gratuita da educação de jovens e adultos a todos os que não tiveram acesso à educação básica na idade própria;

9.2) realizar diagnóstico dos jovens e adultos com ensino fundamental e médio incompletos, para identificar a demanda ativa por vagas na educação de jovens e adultos;

9.3) implementar ações de alfabetização de jovens e adultos com garantia de continuidade da escolarização básica;

4.44. Por sua vez a Lei de Diretrizes e Bases da Educação assim dispõe:

Da Educação de Jovens e Adultos

Art. 37. A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos nos ensinos fundamental e médio na idade própria e constituirá instrumento para a educação e a aprendizagem ao longo da vida.

§ 1º Os sistemas de ensino assegurarão gratuitamente aos jovens e aos adultos, que não puderam efetuar os estudos na idade regular, oportunidades educacionais apropriadas, consideradas as características do alunado, seus interesses, condições de vida e de trabalho, mediante cursos e exames.

§ 2º O Poder Público viabilizará e estimulará o acesso e a permanência do trabalhador na escola, mediante ações integradas e complementares entre si.

4.45. Ao dispor sobre a EJA, destaca-se as seguintes resoluções do Conselho Nacional de Educação:

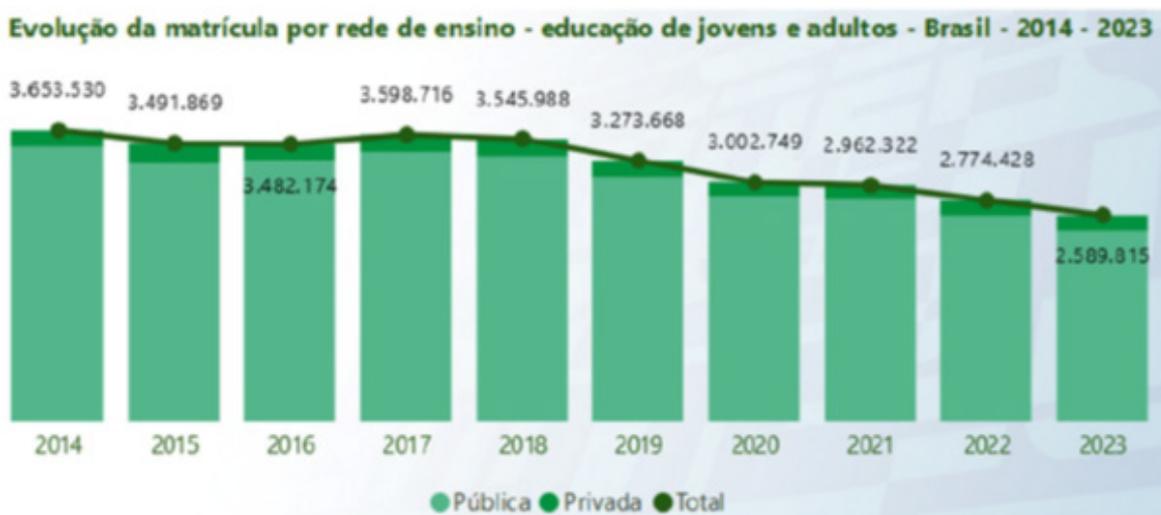
- Resolução CNE/CEB nº 3/2010: Estabelece diretrizes operacionais para a EJA, como a idade mínima para ingresso nos cursos, a duração dos cursos, a idade mínima e certificação nos exames, e a EJA a distância.
- Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010: Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica.
- Resolução nº 01/2021: Institui diretrizes operacionais para a EJA, alinhando-a à Política Nacional de Alfabetização (PNA) e à Base Nacional Comum Curricular (BNCC). Esta resolução também estabelece diretrizes para a duração dos cursos, a idade mínima para ingresso, a certificação para os exames, e a flexibilização da oferta.

4.46. Em todos os normativos daquele órgão de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, não se observa diretrizes destinadas à limitação da oferta. Mais recentemente, em junho de 2024, o Ministério da Educação lançou o Pacto Nacional pela Superação do Analfabetismo e Qualificação da Educação de Jovens e Adultos, a fim de retomar os investimentos nessa modalidade educacional. A iniciativa vai ofertar, nos sistemas públicos de ensino, inclusive entre os estudantes privados de liberdade, 3,3 milhões de novas matrículas da educação de jovens e adultos (EJA) e da oferta integrada à educação profissional. Serão alocados, ao longo de 4 anos, cerca de 4 bilhões de reais para investimentos em diferentes ações para a superação do analfabetismo e a qualificação da EJA.

4.47. Assim, observa-se que nem a Constituição Federal, o Plano Nacional de Educação, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e os demais normativos não preveem limitações quantitativas prévias ao atendimento para a EJA por parte dos entes responsáveis pelo seu atendimento. Nesse cenário, a definição do que possa ser considerado como aplicação indevida de recursos deve ser compatível com os parâmetros técnicos e constitucionais do direito à educação e do Fundeb, utilizando-se metodologias condizentes com a melhor técnica disponível, com o sistema educacional instituído e os mecanismos de financiamento e sua operacionalização.

4.48. Considerando os dados nacionais, em série histórica, não há evidência de comprometimento sistêmico dos resultados da pesquisa, mediante a redução de mais de 37% do número

de matrículas nos últimos 10 anos, que, por sua consistência, tende a manter a trajetória histórica observada também em 2024. Havendo expectativa de que a auditoria tivesse aplicação nacional, como sugere o título do relatório preliminar, os números nacionais não teriam o comportamento observado.



4.49. Os casos referenciados na auditoria, portanto, tem sua expressão concreta local e precisam ser tratados de maneira eficaz, levantando o número concreto de casos reportados indevidamente, apurando responsabilidades e determinando ações concretas de melhoria dos instrumentos de registro do atendimento educacional deficiente, de aumento na eficácia da gestão e supervisão pedagógica e educacional, e combatendo os casos de dolo evidenciados, assim com de desvio e malversação dos recursos públicos auferidos; devidamente comprovados.

4.50. Faz-se importante alertar ainda para a necessidade da definição de estratégias de fiscalização a serem assentadas em parâmetros que observem e se coadunem com o modelo de financiamento definido no país, devendo-se privilegiar iniciativas que não se configurem em alterações de parâmetros, que tragam insegurança para a operacionalização do cálculo ou se afastem do desenho conferido ao sistema brasileiro (educação como um direito público subjetivo universal e dever do Estado), sob riscos de questionamentos dos agentes públicos e da sociedade em razão de impactos na organização da gestão educacional.

5. DOCUMENTOS RELACIONADOS

5.1. Ofício nº 1526916/2024/DEED-INEP (SEI nº 1526916).

5.2. Ofício nº 1547364/2024/DEED-INEP (SEI nº 1547364).

5.3. Nota Técnica nº 2/2024/DEED (SEI nº 1313455).

6. CONCLUSÃO

6.1. Em relação às preocupações da presente manifestação técnica, a Diretoria de Estatísticas orienta sua atuação nos seguintes princípios:

- Limites impostos à observação na pesquisa limita a compreensão do objeto de interesse; desta forma, atua consistentemente, mas orientada pela melhor técnica, na linha tênue de determinação de procedimentos que possam impactar a variabilidade do fenômeno

em estudo, com impacto importante sobre contextos locais.

- As informações tratadas pela pesquisa devem ter relação direta com casos concretos, evidenciados a partir de documentos e registros administrativos das escolas e redes de ensino, referenciadas em uma abordagem de pesquisa documental (coleta de dados indiretos).
- A pesquisa depende da colaboração de entes autônomos e de uma rede das pessoas envolvidas, neste sentido comportamentos de cooperação e de colaboração são impactados por regulamentos (regras de conduta) e pela vigilância. Os métodos da pesquisa do Censo Escolar consideram a corresponsabilização dos atores envolvidos, assim auditoria e fiscalização sobre a pesquisa precisam considerar os seus métodos e procedimentos, que lhe atribuem validade.
- Frente à limitação de recursos disponíveis é necessário considerar estratégias de redução do retrabalho e alinhamento de responsabilidades com maior assertividade e eficácia. Além disso, os métodos da pesquisa e os seus instrumentos precisam estar em evolução contínua, alinhadas adequadamente ao tratamento de riscos de continuidade do negócio.

6.2. Antes as recomendações preliminares do presente relatório, observa-se que aquelas que abordam variações atípicas das estatísticas levantadas já são utilizadas adequadamente em processos de controle de qualidade e eventuais correções precisam estar referenciadas em registros concretos e recuperáveis, a qualquer tempo, tanto por agentes envolvidos na pesquisa, quanto por agentes externos que têm a atribuição de controle da ação pública. Não há evidências de comprometimento dos resultados nacionais da pesquisa, há casos localizados que precisam ser efetivamente tratados. Entretanto, a adoção de evidências conjunturais e/ou probabilísticas não se mostram apropriadas para a caracterização e apuração de casos concretos de desvio de conduta. A atribuição de intencionalidade e autoria, requisitos de processos de auditoria e investigação, demanda o acesso a recursos e competências que não estão atribuídas a área técnica responsável pela pesquisa. O Inep permanece à disposição para avaliar as questões técnicas da área de pesquisa, reafirma a sua competência técnica na sua área de atuação e segue à disposição para a colaboração em estratégias complementares de atuação em vista do bem comum.

Manifestação da unidade auditada

Secretária de Educação Básica/Ministério da Educação

Nota Técnica nº 50/2024/DIMAM/SEB/SEB

Processo nº 23123.005845/2024-86

Interessado: CGU - CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

1. ASSUNTO

1.1. Tarefa #1686336 (5138406), da Controladoria-Geral da União (CGU) que trata da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 1560525, referente aos trabalhos que tiveram como objetivo avaliar a consistência dos dados do Censo Escolar da Educação Básica, exercício de 2022.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Relatório de Auditoria nº 1560525 (SEI 5138431)
- 2.2. Referência 2. Tarefa #1686336 (5138406)
- 2.3. Despacho Nº 307/2024/CGU/AECI/GM/GM-MEC (SEI 5237237)

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Trata esta Nota Técnica de registrar a manifestação da Secretaria de Educação Básica (SEB) para atendimento da Tarefa #1686336 (5138406), da Controladoria-Geral da União (CGU), acerca da versão preliminar do Relatório de Auditoria nº 1560525, referente aos trabalhos que tiveram como objetivo avaliar a consistência dos dados do Censo Escolar da Educação Básica, exercício de 2022.

4. CONTEXTUALIZAÇÃO

4.1. A Controladoria-Geral da União (CGU) realizou trabalho de fiscalização (auditoria) em 35 municípios de 13 estados, focados no Censo Escolar da Educação Básica do ano de 2022. A Controladoria realizou testes nas quantidades de matrículas constantes da base de dados do Censo e apresentou relatório preliminar onde registra indícios de inconsistências em municípios específicos, que, caso confirmados, poderiam gerar distorções na distribuição de recursos da educação básica.

4.2. As principais inconsistências encontradas se referem às quantidades de matrículas declaradas para o Censo Escolar na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e na oferta de tempo integral. A CGU apresenta entendimento de que isso poderia gerar distorções nas distribuições de recursos da educação básica (Fundeb e Salário-Educação), com ganhos extras para os municípios beneficiados, em detrimento da União e de outros entes subnacionais, mas avalia-se que foram baixos os percentuais de perdas dos demais entes de cada estado envolvido.

4.3. A partir das evidências encontradas, a CGU enviou ao Ministério da Educação a versão preliminar do Relatório de Auditoria acompanhado da Tarefa #1686336 (5138406), com 5 recomendações, as quais serão abordadas abaixo. Antes de tratar das recomendações, é relevante registrar que houve reuniões entre SEB/MEC, SECADI/MEC, INEP, FNDE e CGU, nas quais as Autarquias e Secretarias evidenciaram fragilidades metodológicas relativas ao resultado, bem como pormenorizaram todos os controles existentes no Censo Escolar, e a complexidade de alguns tipos de atendimentos educacionais e de modalidades, as quais foram abordadas no Relatório sem que fossem devidamente consideradas as especificidades.

4.4. Necessário registrar que a política nacional de Educação de Jovens e Adultos conta com unidade específica no âmbito da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão (SECADI/DPAEJA), que tratará deste tema de forma detida. Também é preciso destacar que a operacionalização do Censo Escolar da Educação Básica tem centralidade no Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o INEP. De todo modo, a Secretaria de Educação Básica (SEB) tem atuação correlata e preocupações de que os desafios da garantia da Educação Básica sejam considerados de forma aprofundada e contextualizada, com a devida preocupação com a garantia de direitos previstos na Constituição Federal de 1988. É relevante realizar desde já alguns apontamentos:

4.5. a) Na primeira página, onde são sintetizadas as conclusões, a CGU indica que o relatório deve ser encaminhado ao Inep para que apure as quantidades corretas de matrículas e

“encaminhe eventuais casos de dolo para responsabilização e [...] ao FNDE, que regularize os valores recebidos pelos entes [...]”. Como se verá a seguir, a CGU dedicou equipe de servidores e empreendeu múltiplos esforços, sem ser conclusiva quanto às quantidades de matrículas, então, para que seja feita a apuração das quantidades, seria necessário repetir os procedimentos feitos pela CGU e, possivelmente, não ser conclusivo, o que representaria um duplo esforço igualmente infrutífero. Ademais, para que o Inep encaminhasse casos de dolo, precisaria concluir por sua existência, o que a CGU, mais qualificada a este fim, não logrou sucesso em fazer. Não obstante, parece-nos que ultrapassam as competências do Inep a identificação de dolo por gestores públicos. Essa mesma situação precisa ser considerada para rever a indicação feita ao FNDE, pois apesar de todos os esforços empreendidos pela CGU, não foram especificados valores que teriam sido transferidos indevidamente (note-se que, na página 6 do relatório, a CGU indica que foram identificados, “em municípios específicos, indícios de inconsistências nas quantidades de matrícula da Educação Básica”, o que não é justificativa suficiente para revisar transferências feitas com previsão Constitucional expressa). Por fim, indicar a pertinência de revisar os mecanismos de coleta de dados é um apontamento pertinente e reafirma a importância do esforço continuamente feito pelo Inep, bem como a maior institucionalização da EJA é um empreendimento desejável para a melhor garantia de direitos. Pelo exposto, solicitamos revisão da abordagem trazida nas conclusões, evitando que sejam feitas recomendações para aquilo que o Relatório e as atribuições dos entes não oferecem amparo. Conclui-se esse ponto reforçando a importância de INEP e FNDE para as políticas educacionais, notadamente da Educação Básica no Brasil. Assim, cumpre alertar que a sinalização para que desenvolvam trabalhos que serão redundantes aos já realizados para a CGU, sem indicativos de que obtenham melhor sucesso, pode representar gasto pouco eficiente de recursos da administração pública em detrimento da ação de alta relevância que compete a essas instituições.

4.6. Na página 9, registrou-se que “entrevistaram 486 alunos, responsáveis, pais ou outros familiares, com intuito de confirmar informações dos registros obtidos nas escolas”. Chama atenção o fato de que, ao longo de todo o Relatório, não se menciona qualquer contato com os Conselhos de Acompanhamento e de Controle Social (CACCS/FUNDEB), a quem, segundo a Lei nº14.113/2020, art. 33, §2º, inciso II, compete:

II - 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;

4.7. Em seu papel de supervisionar o Censo Escolar, entende-se que tais conselhos assumem protagonismo no tema do Relatório, em respeito ao princípio da gestão democrática.

4.8. Na página 10, a CGU faz apontamentos sobre a existência de “duas matrículas irregulares para essa pessoa”. Depreende-se, então, que a CGU trata de uma única pessoa, com múltiplas matrículas. Embora isso possa ser inadequado, não permite concluir imediatamente que isso geraria repasses indevidos, primeiro, pelo fato de não estar claro se as matrículas de que a CGU trata estão registradas no Censo Escolar, base para as políticas educacionais. Em segundo, focando no Fundeb, há tratamento das matrículas previamente ao cálculo dos recursos a serem repassados, sendo consideradas duplas matrículas apenas aquelas previstas na Lei nº 14.113/2020 e no Decreto nº 10.656/2021. Ainda nesse sentido, na página 10 a CGU aponta o “duplo cômputo” como fato irregular. Porém, é preciso alertar que o termo “duplo cômputo” está expresso no Decreto nº 10.656/2021 e é regulamentado em situações espe-

cíficas. Ainda que essa situação não se aplique a municípios, pelo fato de que os âmbitos de atuação prioritárias previstos no art. 211, §2º, da Constituição, não incluem o Ensino Médio, tratar o termo como uma expressão de irregularidade gera uma mensagem equivocada. Em síntese: quando um estudante possui matrícula de Ensino Médio, seja na EJA ou não, e uma matrícula em EPT, na rede pública ou em instituições que tenham parceria com a rede pública, conforme previsto na Lei nº 14.113/2020, ambas as matrículas são consideradas no Fundeb. Quando há uma matrícula em ensino médio integrado, há duplo cômputo da matrícula. Essas previsões legais parecem ter escapado às análises da CGU na escolha dos termos utilizados no relatório.

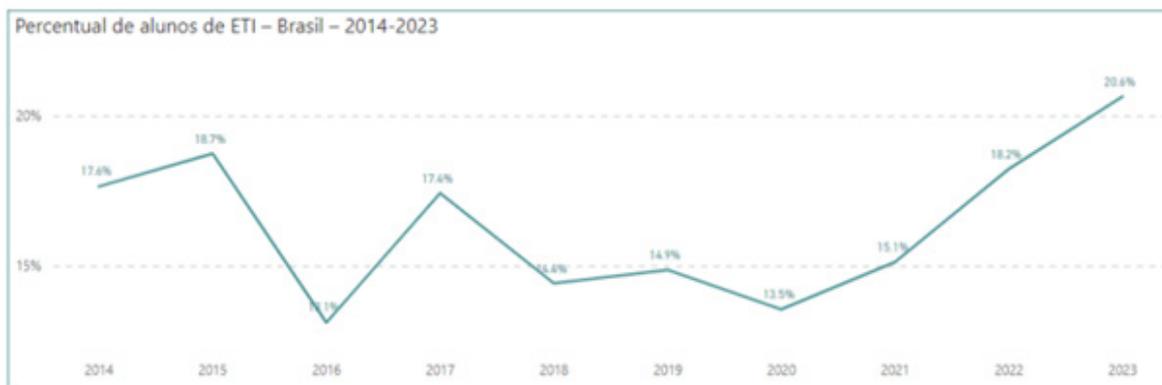
4.9. Nas páginas seguintes, a CGU apresenta vários casos individuais, discute um bilhete anônimo recebido, confronta dados com comunicados de portais locais. Chama atenção o fato de que, embora com preocupações legítimas quanto à integridade dos dados, os apontamentos da Controladoria focam essencialmente em modalidades de oferta que buscam superar grandes desafios sociais, e que por isso são vistas como essenciais: EJA, essencial para elevar a escolaridade média da população brasileira e garantir melhor formação para a cidadania e para o trabalho, a formação vinculada à preparação profissional, também essencial para a inserção da população em atividades de trabalho e renda formais, a educação no sistema prisional, indispensável para viabilizar a ressocialização, a garantia de educação básica para idosos, entre outros. Tais ações, precisamente por serem mais desafiadoras, tendem a ter uma dinâmica diferente da referência do ensino regular diurno no ensino fundamental, por exemplo. Por isso, entende-se que é preciso ter prudência antes de colocar indícios acima da garantia de direito previsto na Constituição Federal. Quanto a isso, a CGU indica que “o objetivo deve ser o incremento da escolarização de jovens e adultos, e não apenas a efetivação das matrículas”. Ocorre que tal afirmação desconsidera que a matrícula é uma etapa essencial e que, sem ela, não há escolarização. Ao tratar como se fossem apenas matrículas, ainda, se deixa de fazer uma análise essencial para a construção de tais assertivas: quanto se tem, no Brasil, elevado a escolaridade da população por meio da EJA? É uma pergunta relevante a ser respondida, para que não se adote unidades ou dezenas para distorcer o objetivo de uma política essencial que, vale repetir, está prevista na Constituição Federal.

4.10. Quanto ao registro de frequência ou aproveitamento, trata-se de registros administrativos da rede, sobre os quais o Governo Federal não possui gestão direta. De todo modo, vale sinalizar que a integração tardia de registros de documentos no Brasil faz com que haja, em todos os cadastros de pessoa física, fragilidades, razão pela qual uma avaliação mínima necessária a ser feita seria quanto à possibilidade de o registro tratar de pessoas homônimas, ainda que por vinculação inadequada.

4.11. Na página 21, consta a indicação de que “a necessária supervisão da atuação dos professores contratados evitaria parte dos registros indevidos de matrículas na EJA”. Tal afirmação é representativa da necessidade de apropriação de alguns elementos essenciais da gestão escolar: professores não são responsáveis pela matrícula do estudante e, ainda menos, pelo registro de tais matrículas no Censo Escolar. Além disso, em respeito ao pacto federativo, não é de competência da União tratar de supervisão de professores de redes municipais ou estaduais. Assim, entende-se que tal afirmação do Relatório deveria ser tratada pela CGU em relação à gestão e aos controles internos e externos municipais.

4.12. Na página 24, a CGU busca em relatório do INEP a afirmação de que houve aumento das matrículas em Tempo Integral entre 2018 e 2022. Porém, é preciso perceber que esse sequer garantiu retorno a patamares já existentes em 2015, primeiro ano após o início do atual

Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 13.005/2014. Assim, o recorte temporal parece não ser apropriado para uma melhor percepção do fenômeno no tempo integral no Brasil. O gráfico a seguir auxilia na elucidação:



Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados do Censo da Educação Básica/Inep (2014-2023).

4.13. Na página 26, a CGU indica “erros de cadastro das turmas em tempo integral”. Em relação a isso também é preciso elucidar que, em regra, trata-se de matrículas de tempo integral, exatamente pelo fato de que a unidade Turma não é adequada para esta análise, uma vez que a jornada integral pode ser configurada pelo atendimento em diferentes turmas e, inclusive, em diferentes instituições.

4.14. Nas páginas 26 a 30, o Relatório traz um título indicativo de que “as inconsistências [...] geram distorções nos cálculos de recursos”. Em seguida, a CGU traz exemplos, indicando que é “sem pretensão de identificar os valores exatos transferidos a maior, considerando que não foi realizada amostra estatística, optou-se por recalcular a distribuição dos recursos do Fundeb (...) e do salário-educação”. O assunto é tratado como se, no caso de ter sido utilizada alguma amostra estatística, fosse possível extrapolar resultados fáticos. Além disso, ignorando o fato de que não é possível calcular uma atualização de distribuição do Fundeb apenas para um ou poucos municípios, uma vez que qualquer alteração afeta toda a distribuição de recursos, a CGU pontua valores, como se fossem valores conclusivamente transferidos a maior, o que a própria CGU assevera, e o que entendemos que carece de considerar um conjunto de outros controles e procedimentos que são utilizados na operacionalização das transferências, quando não desconsiderar o arcabouço legal que rege as transferências. Quanto a isso, destaca-se especialmente o Quadro 11, da página 28, cujo título é “Transferências a maior decorrentes de frequências da EJA não comprovadas”. Embora compreendamos o intuito da CGU quanto ao apontamento, não se pode desconsiderar o fato de que a legislação das transferências citadas pela Controladoria prevê o cálculo com base no número de matrículas registradas no Censo Escolar, não com base em frequências.

Constituição Federal de 1988:

Art. 212 [...]

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.

Lei nº 14.113/2020:

Art. 7º A distribuição de recursos que compõem os Fundos, nos termos do art. 3º desta Lei, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal e da complementação da União, conforme o art. 5º desta Lei, dar-se-á, na forma do Anexo desta Lei, em função do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial, observadas as diferenças e as ponderações quanto ao valor anual por aluno (VAAF, VAAT ou VAAR) entre etapas, modalidades, duração da jornada e tipos de estabelecimento de ensino e consideradas as respectivas especificidades e os insumos necessários para a garantia de sua qualidade, bem como o disposto no art. 10 desta Lei.

Lei nº 11.947/2009

Art. 5º

§ 1º A transferência dos recursos financeiros, objetivando a execução do PNAE, será efetivada automaticamente pelo FNDE, sem necessidade de convênio, ajuste, acordo ou contrato, mediante depósito em conta corrente específica.

§ 4º O montante dos recursos financeiros de que trata o § 1º será calculado com base no número de alunos devidamente matriculados na educação básica pública de cada um dos entes governamentais, conforme os dados oficiais de matrícula obtidos no censo escolar realizado pelo Ministério da Educação.

4.15. Antes de avançar para as recomendações, sublinhamos que na página 31 a CGU aponta ser “necessário responsabilizar as eventuais condutas dolosas”. E sublinhamos nossa total concordância com essa providência, reforçando a importância de que instituições com competência e capacidade para apurar dolo sejam acionadas e que os responsáveis por condutas assim classificadas sejam devidamente responsabilizados.

4.16. Dito isso, passa-se a tratar das recomendações:

4.17. A Recomendação nº 1 da Tarefa apresenta a seguinte redação:

RECOMENDAÇÃO 1

(SEB/SECADI/INEP) 1 – Ao INEP, em conjunto com o MEC, e em articulação com órgãos de controle, caso necessário, que defina procedimento e escopo (municípios e exercícios) para apuração das quantidades corretas de matrículas e promoção da responsabilização dos agentes com conduta dolosa configurada, a fim de que as providências adotadas mitiguem a propositura de eventuais ações judiciais pelos entes subnacionais.

Achados nº 1 e 2

4.17.1. No que se refere às inconsistências observadas nas matrículas de tempo integral, preliminarmente é necessário registrar que o Relatório de Auditoria nº 8329500 examinou dados relativos a período anterior ao lançamento do Programa Escola em Tempo Integral (ETI), que foi instituído pela Lei 14.640, de 31 de julho de 2023. Deste modo, os apontamentos a seguir apresentados buscarão tão somente contribuir com a indicação de ações e atos normativos atualmente vigentes, os quais regulamentam e buscam o aprimoramento contínuo do processo de avanço das matrículas em tempo integral no país.

4.17.2. A Lei 14.640/2023, da mesma forma que o Decreto nº 10.656, de 22.03.2021 que regulamenta a lei que dispõe sobre o FUNDEB, considera que a jornada ampliada de tempo integral é aquela em que o estudante permanece na escola por, no mínimo, 7 horas diárias ou 35 horas semanais. Conforme o art. 2º da Lei nº 14.640/2023, o Programa compreenderá

estratégias de assistência técnica e financeira para induzir a criação de matrículas em tempo integral em todas as etapas, redes e sistemas de ensino.

4.17.3. No tocante ao processo de transferência e execução dos recursos, prestação de contas e análise de cumprimento do objeto e da execução financeira, o Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE publicou a Resolução nº 18, de 27 de setembro de 2023, a qual estabeleceu os critérios e procedimentos operacionais de distribuição, de repasse, de execução e de prestação de contas do apoio financeiro do Programa Escola em Tempo Integral. Conforme a referida Resolução, as matrículas de tempo integral criadas pelos entes federativos devem ser por eles registradas na aba Declaração, no Módulo ETI (Programa Escola em Tempo Integral) do Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (SIMEC) (Art. 5º, inciso VI). No momento da análise do cumprimento do objeto durante a fase de prestação de contas, os dados registrados no SIMEC serão, então, confrontados com o quantitativo de matrículas registrado no Censo Escolar pelo ente subnacional (Art. 5º, inciso VII). Ademais, conforme a Portaria 1.495/2023, que dispõe sobre a adesão e pactuação ao Programa ETI, o registro no Censo Escolar deverá ocorrer nos prazos determinados no âmbito do Censo Escolar estabelecido pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (Art. 5º, § 1º).

4.17.4. Neste sentido, a relação desta área gestora do Programa ETI com o Censo Escolar, se dá tão somente no momento da análise de cumprimento do objeto, conforme inciso VI, do art. 5º da Resolução 18/2023, que lista entre as competências da Secretaria de Educação Básica:

VI - emitir parecer técnico quanto ao cumprimento do objeto, tendo como referência a comprovação, por meio do Censo Escolar, do cumprimento das metas pactuadas de criação de novas matrículas na educação básica em tempo integral e a declaração do ente federativo quanto à norma exarada por seu Conselho de Educação aprovando sua Política de Educação em Tempo Integral, nos termos do art. 6º da Portaria MEC nº 1.495, de 2 de agosto de 2023; (grifos nossos)

4.17.5. Em relação aos procedimentos vigentes de recebimento de denúncias e providências quanto a irregularidades no âmbito do atual Programa Escola em Tempo Integral, a Resolução 18/2023, estabelece que qualquer pessoa física ou jurídica pode denunciar irregularidades na execução de recursos públicos à Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC) ou ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), conforme suas competências.

4.17.6. Conforme art. 20 da referida Resolução, as denúncias devem conter “I - exposição sumária do ato ou fato censurável, que possibilite sua perfeita determinação; e II - identificação do órgão da administração pública e, se possível, do responsável por sua prática, bem como da data do ocorrido.” A atual redação da Resolução indica em seu art. 21 que as denúncias destinadas à SEB/MEC devem ser direcionadas à Assessoria Especial de Controle Interno (Aeci) por meio do site oficial do MEC (www.mec.gov.br). Cabe mencionar que se encontra em processo de correção e alteração da Resolução 18/2023 pelo processo SEI 23000.010915/2024-12 (minuta 5036269) para que a destinação das denúncias passe a ser dirigida à Ouvidoria do Ministério da Educação harmonizando o recebimento de demandas oriundas da sociedade por meio da plataforma Fala.br.

4.17.7. Observa-se que, quando do recebimento de eventuais denúncias quanto a inconsistências relacionadas à criação de matrículas em tempo integral, a Ouvidoria do Ministério da Educação repassará aos órgãos e às áreas relacionadas para eventual apuração dentro de suas competências e/ou encaminhamento para órgãos de controle externo ou, ainda, para a justiça.

4.17.8. Conforme artigos 23 e 25 da referida Resolução, o FNDE pode bloquear e estornar valores (art. 23) ou suspender o repasse (art. 25) a partir da identificação de certas situações:

Art. 23. Ao FNDE é facultado estornar ou bloquear valores creditados na conta corrente específica do Programa, junto ao Banco do Brasil S/A, nas seguintes hipóteses:

I - na ocorrência de depósitos indevidos;

II - por determinação do Poder Judiciário ou requisição do Ministério Público - MP; ou

III - na constatação de irregularidades na execução das ações.

Parágrafo único. Se a conta corrente não tiver saldo suficiente para a efetivação do estorno ou do bloqueio de que trata o caput, o EEx ficará obrigado a restituir os recursos ao FNDE no prazo de dez dias úteis, a contar do recebimento da notificação, corrigidos monetariamente na forma desta Resolução.

(...)

Art. 25. O FNDE suspenderá o repasse dos recursos à conta do Programa quando:

I - houver solicitação expressa da SEB/MEC;

II - os recursos forem utilizados em desacordo com os critérios estabelecidos para a execução do Programa;

III - a execução financeira não for comprovada no módulo de prestação de contas do sistema BB Gestão Ágil, na forma ou no prazo estabelecido;

IV - os eventuais valores impugnados pelo FNDE não forem recolhidos integralmente; ou

V - houver determinação judicial, com prévia apreciação da Procuradoria Federal no FNDE.

4.17.9. Deste modo, observa-se que a Resolução 18, de 27 de setembro de 2023, consiste em ato normativo que busca indicar, de forma clara e objetiva, os procedimentos relacionados às situações de eventuais denúncias, bem como as consequências e/ou os encaminhamentos necessários aos órgãos competentes.

4.17.10. Salienta-se que a relação do Programa com o Censo Escolar consiste em sua utilização em seu processo de análise de cumprimento do objeto. Assim, ainda que os indícios de irregularidade fossem contemporâneos à existência do Programa Escola em Tempo Integral, deve-se ressaltar que a Secretaria de Educação Básica, embora se coloque à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos que contribuam para eventuais apurações, não possui competências diretas relacionadas à fiscalização indicada na primeira recomendação do Relatório de Auditoria nº 8329500 de que se “defina procedimento e escopo (municípios e exercícios) para apuração das quantidades corretas de matrículas e promoção da responsabilização dos agentes com conduta dolosa configurada”.

4.17.11. Além dos apontamentos supracitados, faz-se necessário sugerir que sejam retiradas as referências a dolo, ao menos enquanto a recomendação for direcionada ao INEP e ao MEC, ou, do contrário, que se expresse os normativos confirmam a essas instituições a competência para tratar de dolo em relação a gestores municipais.

4.17.12. A Recomendação nº 2, apresenta a seguinte redação:

RECOMENDAÇÃO 2

(SEB/SECADI/FNDE) 2 – Ao FNDE, em conjunto com o MEC, que defina os procedimentos para eventuais ressarcimentos decorrentes de transferências indevidas de recursos, segundo resultados das apurações do INEP acerca das quantidades corretas de matrículas, a fim de que as providências adotadas mitiguem a propositura de eventuais ações judiciais pelos entes subnacionais.

Achados nº 1 e 2

4.17.13. Importante sublinhar que a operacionalização do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), bem como do Salário-Educação é realizada pelo FNDE, na Diretoria de Gestão de Fundos e Benefícios. Assim, a definição de procedimentos para eventuais ressarcimentos decorrentes de transferências indevidas deve ser tratado com a referida autarquia. Ao se falar em “eventuais” ressarcimentos, rogamos que seja explicitado na recomendação que isso se dá pelo fato de que “os apontamentos do relatório não são conclusivos quanto a valores indevidos”. Do contrário, a redação da recomendação tem potencial de gerar judicialização, não de mitigar proposituras.

4.17.14. Quanto à Recomendação nº 3, esta será abordada pelo Inep, mas reforçamos o apontamento acima de que as normas tratam de matrículas. Desse modo, é preciso reconhecer que o abandono é um fenômeno que está sendo responsavelmente enfrentado pelas atuais políticas da Educação Básica, considerado o regime de colaboração. Contudo, abandono não é um fato que torna nula matrícula.

4.18. A Recomendação nº 4 apresenta a seguinte redação:

RECOMENDAÇÃO 4

(SEB/SECADI) 4 – Ao MEC, que proponha a revisão das práticas de gestão escolar das redes de ensino, mormente quanto ao controle de frequência dos alunos, a fim de mitigar eventuais novos desvios nas matrículas declaradas para o Censo Escolar.

Achados nº 1 e 2

4.18.1. No tocante à Recomendação 4, cabe adicionar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei 9.394/1996, estabelece, em seu Art. 24, a obrigatoriedade e as competências para o controle da frequência, que está a cargo da escola:

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

(...)

VI- o controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu regimento e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação;

4.18.2. Ainda em seus artigos 5º e 12º, respectivamente, a mesma Lei indica que o poder público, no âmbito de sua competência federativa, deverá zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola e que as escolas devem informar a família/responsáveis sobre a frequência escolar – entre outros aspectos.

Art. 5º O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo.

§ 1º O poder público, na esfera de sua competência federativa, deverá:

(...)

III - zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

(...)

Art. 12. Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:

(...)

VII - informar pai e mãe, conviventes ou não com seus filhos, e, se for o caso, os responsáveis legais, sobre a frequência e rendimento dos alunos, bem como sobre a execução da proposta pedagógica da escola;

4.18.3. Adicionalmente, tanto o Decreto nº 10.656, de 22.03.2021 que regulamenta a lei que dispõe sobre o FUNDEB, quanto a Lei 14.640/2023, que dispõe sobre o Programa Escola em Tempo Integral, consideram que a jornada ampliada de tempo integral é aquela em que o estudante permanece na escola por, no mínimo, 7 horas diárias ou 35 horas semanais. Neste sentido, compreende-se que o controle da frequência do tempo integral já possui referência na legislação atual. Todavia, não se pode negligenciar a importância de se aprimorarem orientações e sensibilizações relacionadas ao cumprimento do controle da frequência – conforme trazido por esta recomendação –, bem como de outros aspectos da gestão da implementação das políticas de educação integral em tempo integral no Brasil.

4.18.4. Assim, ainda que se deva ressaltar que a competência pelo controle da frequência se refere ao âmbito dos entes federativos e suas unidades escolares, compreende-se ser possível que a Secretaria de Educação Básica, por meio de sua equipe gestora do Programa Escola em Tempo Integral, contribua com aspectos apontados no Relatório de Auditoria nº 8329500, que eventualmente impactem positivamente para a garantia da transparência e da boa gestão das matrículas em tempo integral nos territórios.

4.18.5. A este respeito, informa-se que foi encaminhado ao Conselho Nacional de Educação (CNE) documento produzido pela área gestora do Programa – a partir de processo colaborativo de construção com entes federativos e especialistas no tema –, com o objetivo de solicitar a elaboração de Diretrizes Operacionais da política de educação integral em tempo integral na educação básica, da educação infantil ao ensino médio, tendo como referência a garantia da equidade e da qualidade socialmente referenciada, para sua construção e implementação nas instituições educativas. Trata-se de iniciativa conduzida pela COGEITI/DPDI/SEB/MEC no escopo do Eixo Formar, na frente de assistência técnica prevista pelo Programa Escola em Tempo Integral. O referido documento visa à criação de diretrizes operacionais para a implementação uniforme do tempo integral, abrangendo todas as etapas e modalidades da educação básica, garantindo qualidade e consistência na adoção dessa modalidade educacional pelos entes federativos. Neste sentido, entende-se que, a partir do ponto citado na Recomendação em questão, pode-se adicionar o aspecto relacionado ao controle de frequência como parte das sugestões encaminhadas por esta Secretaria de Educação Básica ao CNE.

4.18.6. Ademais, outra iniciativa desta área gestora do Programa no sentido de contribuir com a melhoria da gestão do registro da frequência no tempo integral, refere-se à ação de acrescentarmos o tema aos módulos do curso de formação continuada oferecido a todas as secretarias municipais, estaduais e distrital de educação. Trata-se de outra iniciativa de assistência técnica desenvolvida no Eixo Formar, sendo realizada em parceria com universidades federais nas cinco regiões do país e voltada para técnico/as e gestores/as da secretarias de educação. Ou seja, poderemos indicar o conteúdo da necessidade da melhoria da gestão do registro de frequência feito pelas unidades escolares como tópico da formação, capacitando os gestores públicos e suas equipes a lidar com o controle de frequência tal qual a legislação já assegura.

4.18.7. Em outra frente de trabalho de assistência técnica – Eixo Ampliar -, informa-se que, em colaboração com a área responsável pelo Censo Escolar no INEP, a área gestora do Programa ETI está empenhada em apoiar os entes federativos no preenchimento adequado das matrículas de tempo integral. Para isso, as referidas áreas desenvolveram material de Perguntas Frequentes (FAQ), que já se encontra disponível no site do Censo Escolar, de forma a compilar as principais dúvidas quanto ao preenchimento das matrículas em tempo integral no Educacenso. Trata-se de material que oferece orientações detalhadas, visando evitar subestimações ou preenchimentos incorretos (disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes/censo-escolar>).

4.18.8. Como parte desse esforço, foi realizada reunião técnica formativa com coordenadores estaduais do Censo Escolar e representantes de secretarias municipais e estaduais de educação, durante as quais foram discutidos exemplos práticos e casos específicos para esclarecer as dificuldades encontradas. Essas reuniões contaram com material de apoio que apresentou exemplos com o intuito de auxiliar a compreensão dos critérios e formas de preenchimento das matrículas em tempo integral. O objetivo é que esse material orientativo contribua para a compreensão dos conceitos e das formas operacionais de preenchimento do tempo integral no Educacenso, de modo a fortalecer a acurácia dos dados registrados.

4.18.9. Para que esses esforços tenham sucesso no aprimoramento da gestão escolar, é também fundamental diferenciar fatos específicos, sendo necessário distinguir matrícula de frequência. Assim, rogamos pela revisão da redação, a fim de que não se expresse publicamente essa incompreensão do processo e do fenômeno educacional. Note-se que a visão da CGU de que o estudante que não estiver frequentando no período que antecede a coleta tenha sua matrícula desconsiderada pode gerar profundas injustiças, pois a Lei nº 9394/1996, estabelece como exigência a frequência mínima de 75%, razão pela qual o procedimento sinalizado pela CGU equivaleria a desconsiderar este dispositivo legal: o estudante pode, pelos mais diferentes motivos, ser infrequente em determinado período, mas cumprir o mínimo de frequência previsto nacionalmente.

4.18.10. Por fim, na conclusão que sucede às recomendações, há menção ao uso do Sistema Gestão Presente, e da experiência do Pé-demeia como base para um visão de futuro. Entendemos que o tema não foi objeto do trabalho, razão pela qual solicitamos supressão, inclusive pelo fato de que a visão de futuro da Educação Nacional, incluindo das estratégias de gestão é definida por meio do Plano Nacional de Educação (PNE), que também decorre da Constituição Federal e possui rito de ampla discussão e participação de inúmeros atores.

5. CONCLUSÃO

5.1. Ante o exposto, reiteramos o compromisso da Secretaria de Educação Básica no aprimoramento dos controles relacionados à gestão educacional e da garantia de fortalecimento de mecanismos estruturantes, inclusive os de financiamento, razão pela qual é indiscutível a necessidade de aprimoramento contínuo, em regime de colaboração, bem como de responsabilização, pelos órgãos responsáveis, em caso de qualquer conduta dolosa.

5.2. Assim, encaminhamos os termos acima, solicitando que sejam considerados na consolidação do relatório final e em novas oportunidades, para as quais nos colocamos inteiramente ao dispor para esclarecimentos prévios.

6. DOCUMENTOS RELACIONADOS

6.1. Relatório de Auditoria nº 1560525 (SEI 5138431)

Manifestação da unidade auditada

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Jovens e Adultos, Diversidade e Inclusão/Ministério da Educação

Nota Técnica nº 617/2024/GAB/SECADI/SECADI

Processo nº 23123.005845/2024-86

Interessado: À ASSESSORIA ESPECIAL DE CONTROLE INTERNO - AECIMEC

ASSUNTO

0.1. Resposta ao Despacho nº 1641/2024/GAB/SECADI/SECADI-MEC.

1. REFERÊNCIAS

1.1. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

1.2. Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

1.3. Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000.

1.4. Decreto Nº 6.425, de 4 de abril de 2008.

2. SUMÁRIO EXECUTIVO

2.1. Trata-se de Nota Técnica que discute a versão preliminar do relatório de avaliação (SEI nº 5138431), produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que analisa possíveis inconsistências no registro, no Censo Escolar, de matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e em Tempo Integral, o que implicaria em contratação irregular de professores para EJA. Por consequência, as supostas irregularidades levariam a repasses indevidos de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Salário-Educação às localidades dessas matrículas.

3. ANÁLISE

3.1. A presente Nota Técnica discute a versão preliminar do relatório de avaliação (SEI nº 5138431), produzido pela Controladoria-Geral da União (CGU), que analisa possíveis incon-

sistências no registro, no Censo Escolar, de matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) e em Tempo Integral, o que implicaria em contratação irregular de professores para EJA. Por consequência, as supostas irregularidades levariam a repasses indevidos de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e do Salário-Educação às localidades dessas matrículas. Deste já destacamos que essa Nota Técnica tratará especificamente das observações do relatório sobre a Educação de Jovens e Adultos (EJA), área que está sob responsabilidade da Secretaria de Educação Continuada, Diversidade e Inclusão (SECADI).

3.2. De início, salientamos que nos baseamos no princípio inequívoco de que o trabalho de averiguação de indícios de inconsistências e irregularidades na implementação de políticas públicas, notadamente naquelas que envolvem repasses de recursos públicos, é essencial para fortalecimento do Estado e dessas políticas, assegurando que seus objetivos sejam perseguidos adequadamente. Esse documento pretende, portanto, contribuir para o fortalecimento das políticas e dos mecanismos de controle.

3.3. No que diz respeito aos dados registrados no Censo Escolar a respeito da educação básica, sublinhamos que a responsabilidade pela exatidão e fidedignidade deles está definida no artigo 2º do Decreto 6.425, de 4 de abril de 2008, que dispõe sobre o censo anual da educação:

Art. 2º O censo escolar da educação básica será realizado anualmente em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em caráter declaratório e mediante coleta de dados descentralizada, englobando todos os estabelecimentos públicos e privados de educação básica e adotando alunos, turmas, escolas e profissionais da educação como unidades de informação.

§ 1º As autoridades do Poder Executivo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de acordo com suas respectivas competências, são responsáveis pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas para o censo escolar.

§ 2º O representante legal do estabelecimento privado de ensino é responsável pela exatidão e fidedignidade das informações prestadas ao censo escolar, no limite de suas atribuições institucionais.

3.4. Os casos apontados no relatório preliminar se referem a uma modalidade educacional que atende à população que sofreu as formas mais drásticas de exclusão educacional: o não acesso à escola e a interrupção da escolarização antes da conclusão da educação básica. Além disso, os casos apontados se referem majoritariamente a municípios pequenos, sabidamente com menor capacidade estatal para implementação de políticas públicas. Essa confluência não é sem razão, pois é bem sabido que os municípios com as maiores proporções de jovens, adultos e idosos não alfabetizados são, justamente, municípios pequenos e em regiões mais pobres do país. Assim, sem excluir a possibilidade efetiva de irregularidades, destacamos que a oferta de EJA em municípios com essas características é tanto necessária quanto desafiadora, algo que se faz enfrentando desafios de toda sorte, desde os administrativos até os inerentes à garantia da matrícula, da permanência e da aprendizagem dos estudantes. Esse quadro geral deve ser considerado na interpretação dos indícios apontados no relatório preliminar, procurando distinguir desafios de implementação da política de possíveis irregularidades.

3.5. De modo geral, o relatório sugere indícios de um padrão de irregularidade: a criação artificial de matrículas de EJA registradas no Censo Escolar e a contratação indevida de professores, eventos que, por consequência, levariam à destinação irregular de recursos do Fundeb

e do Salário-Educação nas localidades em que essas práticas teriam acontecido. Em síntese, o relatório da CGU aponta sete tipos de indícios de meios pelos quais esse fenômeno poderia ser produzido:

1. Dupla matrícula de estudantes em cidades diferentes, em turmas que acontecem no mesmo horário e com registro de frequência em ambas;
2. Dupla matrícula de estudantes com dados pessoais ligeiramente diferentes;
3. Matrícula de estudantes falecidos com frequência e nota após a data de óbito;
4. Dupla matrícula indevida em Formação Inicial e Continuada (FIC) e EJA.
5. Manutenção de matrículas de estudantes sem frequência na data de confirmação de matrículas no Censo Escolar;
6. Estudantes que abandonaram as turmas e tiveram frequência e nota registradas após o abandono;
7. Estudantes matriculados em turmas de EJA correspondentes a uma etapa da educação básica já cursada anteriormente;
8. Criação de turmas em salas anexas que não foram implementadas satisfatoriamente.

3.6. Em todos os itens acima mencionados, não excluimos a possibilidade de indícios de efetiva irregularidade. No entanto, argumentamos que os dados relatados não são suficientes para caracterizar a materialidade de irregularidades, uma vez que podem ter sido produzidos tanto por irregularidades quanto por erros administrativos e por desafios intrínsecos da implementação das políticas de EJA. Sendo assim, a indistinção entre esses eventos diferentes pode produzir, como consequência indesejável, a classificação desses erros e desafios como irregularidades, o que não contribuiria para o fortalecimento das políticas em questão. A caracterização da materialidade das irregularidades, portanto, demandaria instrumentos metodológicos capazes de fazer essa distinção e, por decorrência, instrumentos capazes de engendrar ações cabíveis em cada caso.

3.7. A seguir, detalharemos esse argumento.

3.8. Os itens “a”, “b” e “c” – isto é, dupla matrícula em cidades diferentes, matrícula de estudantes falecidos e dupla matrícula com dados pessoais ligeiramente diferentes – podem, decerto, ser produzidos irregularmente com a intenção de ampliar, artificialmente, a criação de turmas e contratação de professores. Contudo, eles também podem ser produzidos por erros administrativos, notadamente em municípios com baixa capacidade estatal e junto ao público de EJA. Os dados registrados no Censo são baseados nos dados de matrícula que são, geralmente, preenchidos manualmente. Além disso, como registrado na literatura científica, o público da EJA migra frequentemente, em busca constante por melhores condições de vida e trabalho. A partir desses dados de matrícula, no ato de preenchimento do Censo informações da base de dados podem aparecer para a pessoa responsável pela inserção das informações e, nesse momento, não é impossível que dados de pessoas com nomes ou documentos com algarismos parecidos sejam confundidos. Assim, mesmo reconhecendo a possibilidade efetiva de registro irregular de matrículas, salientamos que as condições e os mecanismos de matrícula de estudantes de EJA podem induzir ao erro administrativo, situação distinta da irregularidade intencional.

3.9. O item “d” – isto é, a dupla matrícula entre FIC e EJA – diz respeito à articulação entre a Educação Profissional Técnica com outras modalidades educacionais e está regulamentada no artigo 36-C da Lei 9.394 de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB).

Art. 36-C. A educação profissional técnica de nível médio articulada, prevista no inciso I do caput do art. 36-B desta Lei, será desenvolvida de forma:

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, efetuando-se matrícula única para cada aluno;

II - concomitante, oferecida a quem ingresse no ensino médio ou já o esteja cursando, efetuando-se matrículas distintas para cada curso, e podendo ocorrer:

a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;

c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando ao planejamento e ao desenvolvimento de projeto pedagógico unificado.

3.10. Portanto, qualquer oferta de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) integrada à EJA, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, deverá gerar matrícula única, enquanto a oferta concomitante deve gerar dupla matrícula. Não há dúvida, porém, que as duplas matrículas em FIC integrada à EJA estão em desacordo com a lei. Novamente, destacamos que resta estabelecer a diferença entre possíveis erros administrativos de irregularidade propriamente ditas, fenômenos que devem ensejar medidas de naturezas diferentes.

3.11. Os itens “e” e “f” tratam, respectivamente, da infrequência no momento da confirmação da matrícula no Censo e do abandono. Sem excluir a possibilidade de irregularidades, é preciso sublinhar que a permanência estudantil de estudantes de EJA é um dos maiores desafios enfrentados pela modalidade. Assim, a infrequência e o abandono são problemas sociais que se convertem em desafios de política pública. Por isso, a manutenção da matrícula de estudantes com baixa frequência pode decorrer da intenção de manter um vínculo formal do estudante com a escola, evitando o desligamento. Por outro lado, taxas de abandono de estudantes que se matricularam e não frequentaram podem ser consequência pura e simplesmente do desafio de buscar a permanência deles e não de irregularidades.

3.12. Dessa forma, reiteramos que os dados apontados são insuficientes para distinguir a irregularidade de fenômenos decorrentes de desafios da política. Se esses dois fenômenos não foram distinguidos, problemas sociais intrínsecos à modalidade educacional podem ser classificados como irregularidades, o que não contribuiria para o fortalecimento da política de EJA.

3.13. O item “g” aborda situações em que um estudante cursa uma etapa escolar em EJA já concluída por ele na modalidade regular. Novamente, não excluimos a possibilidade de irregularidade nessa prática. Contudo, não necessariamente ela exprime uma irregularidade. Os estudantes em questão, por definição, tiveram sua escolarização interrompida. O retorno deles à escola pode se dar muito após a interrupção dos estudos, depois de um período no qual a pessoa não tenha feito ou tenha feito pouco uso social dos saberes escolares. Desse

modo, um estudante que concluiu os anos iniciais do Ensino Fundamental na modalidade regular pode não estar devidamente alfabetizado quando retoma os estudos em EJA. Em uma situação como essa, independentemente de qualquer juízo pedagógico, é perfeitamente possível que, ao retornar à escola, ele seja matriculado na turma de EJA dos anos iniciais do Ensino Fundamental, antes de prosseguir para turma de EJA dos anos finais. A mesma lógica pode valer para as etapas seguintes.

3.14. Em síntese, o que parece a repetição em EJA de uma etapa já cursada no ensino regular pode ser o fruto de um ato discricionário do professor, visando a retomada da escolarização do estudante. Acrescentamos que o Censo Escolar define repetência como a situação na qual um estudante cursa a mesma série estudada no ano calendário anterior, qualquer que seja o motivo. Ou seja, a repetência acontece também na escolarização regular e não é, necessariamente, uma irregularidade.

3.15. Se a decisão discricionária do professor de matricular, por razões pedagógicas que não estão sob avaliação nesta nota, uma pessoa em EJA em etapa já cursada no ensino regular não for distinguida da irregularidade, é possível que essa prática seja classificada como irregularidade, o que não contribuiria para fortalecer a oferta da EJA. Reiteramos que são necessários instrumentos mais precisos, capazes de diferenciar um ato discricionário – independentemente de qualquer juízo pedagógico sobre ele – de uma irregularidade.

3.16. Por fim, o item “h” se refere a turmas criadas em salas anexas e à contratação de professores para elas. Diversos dos problemas apontados no relatório acontecem nessas turmas criadas fora do prédio escolar, embora vinculadas formalmente a uma escola. A abertura de turmas em salas anexas é essencial para a oferta de EJA, pois dá maior flexibilidade à oferta escolar, criando turmas em espaços não apenas mais próximos dos lugares da rotina dos estudantes, como em espaços que lhes são mais confortáveis do que a escola, lugar frequentemente associado a experiências de discriminação e violência simbólica. Não excluímos a possibilidade de irregularidades na criação dessas turmas. Contudo, ainda que elas não tenham continuidade, isso não é o suficiente para caracterizar uma irregularidade, pois pode ser a expressão de mais um desafio da modalidade educacional.

3.17. Ainda outra vez, enfatizamos que é preciso distinguir eventuais irregularidades, que devem ter o devido tratamento, de desafios para a implementação efetiva das turmas de EJA em salas anexas, que são muitos e devem ser enfrentados pelas políticas públicas. Destacamos também que a qualidade dos dados disponíveis sobre salas anexas no Censo Escolar não é suficiente para caracterizá-las satisfatoriamente. Informações mais precisas contribuiriam não apenas para o desenho das políticas como para coibir irregularidades; afinal, onde os dados são mais precários há mais espaço para a ocorrência de irregularidades.

3.18. Por fim, além das observações específicas acima, faremos uma última observação a respeito de um aspecto metodológico assumido no relatório. O desenho metodológico da investigação – observação de campo após análise quantitativa – permite generalizar, em termos qualitativos, certos problemas, muito embora não seja suficiente para tipificá-los como irregularidades. Tal desenho, no entanto, não é suficiente para fazer generalizações quantitativas. Isso porque, do ponto de vista da população, a distribuição do público da EJA entre os entes federados é irregular e decorrente, pelo menos: a) do histórico de restrição da oferta escolar, b) da concentração do público da EJA em certos territórios em decorrência de migrações e c) da concentração desse público em municípios devido à presença de unidades prisionais e/ou unidades de atendimento socioeducativo. Do ponto de vista da oferta educacional, as redes não ofertam turmas de EJA em proporções semelhantes da oferta educacional total. Desses

dois fatores decorre que a proporção da oferta de EJA entre municípios de uma mesma UF pode variar muito, sem que haja irregularidades. Como exemplo hipotético, podemos supor um determinado município com alta proporção de público de EJA em sua população e uma grande oferta de EJA em sua rede de ensino, o que produziria uma proporção de matrículas de EJA alta e discrepante do padrão da UF a que pertence, em condições regulares. Por isso, argumentamos, em primeiro lugar, que valores observados em um município não podem ser generalizados imediatamente para outros e, em segundo lugar, que a estimativa da oferta de EJA em municípios a partir da proporção geral de matrículas na UF é um procedimento com grande exposição ao erro e não fornece indícios suficientes de irregularidades.

3.19. Todas as considerações feitas nessa nota remetem a um argumento geral: as informações citadas no relatório preliminar não são suficientes para distinguir, por um lado, irregularidades de, por outro lado, erros administrativos, problemas sociais e particularidades locais. Apesar de reconhecermos a possibilidade de irregulares explicarem dados relatados no relatório preliminar, sem essa distinção, a materialidade das irregularidades não está caracterizada satisfatoriamente, o que pode levar a uma consequência indesejável, do ponto de vista do fortalecimento da política pública: tratar erros administrativos, problemas sociais e particularidades locais como irregularidades.

3.20. Assim, são necessários instrumentos e procedimentos metodológicos mais precisos, capazes de identificar erros administrativos e desafios enfrentados pela modalidade e de caracterizar com precisão irregularidades. A partir dessa distinção, cada um desses fenômenos deve ensejar medidas distintas: para os erros, o aprimoramento nos procedimentos e instrumentos de registro das matrículas e de preenchimento do Censo; para os desafios, o aprimoramento da implementação da política pelos entes federados; e para as irregularidades, a responsabilização dos sujeitos indicados no Decreto 6.425/2008.

II • ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

Nota Técnica nº 23/2024/CGCQTI/DEED-INEP

1.1. Questionamentos quanto ao procedimento adotado nas fiscalizações

4.16. *Faz-se oportuno recuperar que o Inep, em comunicação anterior, Ofício nº 1529425/2024/GAB-INEP, para poder apresentar a manifestação técnica acerca do presente relatório, solicitou o compartilhamento das informações relativas aos indícios de fraudes, inconsistências e outras situações relevantes no âmbito dos municípios auditados, bem como as metodologias aplicadas pela equipe de auditoria com vistas a possibilitar a análise técnica pelas unidades do Inep. Embora tenha sido proporcionado o acesso aos documentos de trabalho das avaliações realizadas nos municípios (SEI nº 1543125, 1543128 e 1543130), não havia entre os documentos disponibilizados as orientações metodológicas referentes aos procedimentos da verificação in loco nos documentos apresentados pelas escolas e secretarias de educação. Não há uma descrição objetiva sobre termos utilizados, como 1º período e 2º período, a partir dos quais se organizam as informações nas planilhas disponibilizadas, não sendo possível traçar uma correlação direta com a data de referência da pesquisa. Sobre o registro de frequência e o abandono, também não há uma descrição mais extensa sobre como foram avaliados no contexto local, os períodos considerados e as formas como aparecem nos documentos escolares, havendo pouca margem para uma análise sobre a oportunidade ou não a sua informação para*

a pesquisa. Os registros, embora aparentemente compartilhem uma orientação comum, não tem uma estrutura comum e uma organização que possibilite a aglutinação (com um esforço razoável) e uma avaliação compreensiva das informações; também não apresentam uma metodologia de sopesamento das informações colhidas para a construção das sínteses.

Ao contrário da alegação apresentada, consta, dentre os papéis de trabalho disponibilizados por esta CGU ao INEP, planilha excel denominada “Procedimento”, na qual são apresentadas orientações do trabalho às equipes de fiscalização. Acerca dos exemplos oferecidos pelo Inep de suposta fragilidade metodológica, para os termos “1º período” e “2º período” (utilizados nas planilhas de contagem e de comparação das quantidades de matrículas e de frequências), o procedimento indica “considerar o mês de maio/22” e “considerar os últimos 60 dias do período letivo da escola”, respectivamente. Sobre o registro de frequência e o abandono, a orientação às equipes foi de identificar, nos diários de classe referentes aos 60 últimos dias letivos, os alunos sem qualquer presença registrada, para os quais a frequência mínima de 75% das aulas não estaria atendida. A partir das alegações apresentadas, os pressupostos do trabalho são suficientes para suportar as conclusões apresentadas no presente relatório.

Alega-se, adicionalmente, que os papéis de trabalho produzidos pela auditoria não permitem “construção de síntese”. Importa esclarecer os objetivos e o escopo das fiscalizações realizadas, tendo em vista que “o procedimento de auditoria é um conjunto de exames, previstos no programa de trabalho, com a finalidade de obter evidências suficientes, confiáveis, fidedignas, relevantes e úteis, que permitam responder a uma questão de auditoria definida na fase de planejamento do trabalho²²”. Tendo em vista a questão de auditoria de se “os dados declarados para o Censo Escolar refletem os registros das escolas”, os exames propostos no procedimento buscaram evidenciar a eventual existência de dados inconsistentes de matrículas, por falta de suporte documental ou de elementos factuais, sem qualquer pretensão de recalculá-lo, de consolidar ou de extrapolar as informações dos municípios visitados. Nesse sentido, as planilhas em comento cumprem a função de registrar os achados de auditoria realizados em cada município, evidenciando se os dados declarados pelos municípios para o Censo Escolar estão refletidos nos registros administrativos das escolas.

1.2. Informações quanto aos atuais controles internos do Censo Escolar

4.27. A quantidade de matrículas, a representação da população atendida e a distribuição territorial levantadas pela pesquisa está metodologicamente sustentada, possibilitando a sua validação interna e externa. Para tanto, utiliza-se de maneira eficiente e eficaz as melhores técnicas e os recursos disponíveis, adstritas a um projeto contínuo de desenvolvimento. Eventuais discordâncias podem ser avaliadas e tratadas, justamente em decorrência do tratamento sistemático dessas informações que a pesquisa realiza, com a possibilidade de responsabilização de eventuais desvios de conduta observados em algum ponto da sua cadeia de produção. Trazer para o instrumento de medida, a pesquisa, responsabilidade sobre o fato que se procura medir, equivale à perspectiva realizada no provérbio antigo “Ne nuntium necare” (ou “Não mate o mensageiro”).

Depreende-se do trecho que o INEP considera o tratamento sistemático das informações do Censo Escolar suficiente para mitigar a ocorrência de declarações inconsistentes de dados e que eventuais desvios pontuais nos registros devem ser reprimidos isoladamente. Conforme foi esclarecido na introdução do presente relatório, os trabalhos desenvolvidos não têm o condão de quantificar o montante de inconsistências nas matrículas no Censo Escolar em nível nacional, mas apenas de apresentar

22. Manual de Orientações Técnicas da Atividade de Auditoria Interna Governamental do Poder Executivo Federal / Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno – Brasília: CGU, 2017. 149 p.: il.

os achados verificados in loco nas escolas, parte deles pontuais e de baixa materialidade, e parte de maior recorrência e vulto na amostra de municípios. Mesmo para os achados mais significativos, a gestão se posicionou no sentido de tratá-los por meio de fiscalizações pontuais, sem adoção de ação sistemática de revisão dos dados afetados.

Por fim, deve ser destacado o inciso V, artigo 3º, da Portaria nº 316/2007, “verificar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares com base nos procedimentos de controle de qualidade das informações”. Nesse contexto, a alegação “trazer para o instrumento de medida, a pesquisa, responsabilidade sobre o fato que se procura medir” não prospera totalmente, uma vez que é competência expressa do Instituto adotar medidas de verificação dos dados declarados.

1.3. Risco de ações judiciais por transferências de recursos decorrentes de inconsistências nas quantidades de matrículas

4.31. Sobre o ponto, importa consignar que a mediação judicial, em decorrência do questionamento dos resultados da pesquisa não é fato exclusivo e restrito do Censo Escolar, ocorre à semelhança com a divulgação dos resultados do Censo Populacional, realizado pelo IBGE. As ações judiciais podem ter origem em parte não diretamente interessada nos resultados, sendo um recurso lícito e disponível em sociedades democráticas. Nesse sentido, tais ações tem rito, juízo de admissibilidade e repercussão própria, relacionados ao caso concreto em contenda, cabendo ao Inep o cumprimento da decisão judicial que sempre decidirá de forma clara e precisa sobre a extensão dos seus efeitos.

Em casos como os tratados no presente relatório, em que se vislumbra a propositura de diversas ações judiciais sobre um ponto específico de divergência, é competência do gestor público, por meio de suas análises de risco, definir se age para mitigá-las ou se sustenta posição e responde pontualmente aos casos que se apresentem. O trecho anterior evidencia a decisão do Inep por tratar os casos concretos que surjam pela via judicial, tendo sido excluída, da versão final deste relatório, sugestão de recomendação no sentido de antecipar resposta aos entes subnacionais atingidos.

1.4. Apresenta os controles internos do Censo Escolar para indicar a discordância de recomendação por novos ajustes de forma sistemática

4.34. Parece oportuno recuperar, como evidência concreta do esforço empreendido pelo Inep no âmbito de suas competências legais e técnicas, o tratamento de temas próprios da pesquisa em documentos, consultas formais, reuniões recorrentes e a participação em eventos específicos com as diferentes Secretarias do MEC, com representantes do Consed e da Undime, com os gestores das redes de ensino, com as parcerias institucionais de coordenação estadual da pesquisa, assim como em atividades e consultas próprias ao Conselho Nacional de Educação, como por exemplo a referida no Parecer CNE/CEB nº 04, de 04 de julho 2017 e consignado na Resolução CNE/CEB nº 01, de 15 de janeiro de 2018. Havendo interesse próprio e específico no relacionamento destes, para além da exemplificação acima, seguimos a disposição.

A despeito de todos os mecanismos de controle adotados pelo Inep para qualificação dos dados declarados ao Censo Escolar, fartamente apresentados na Nota Técnica em comento, inclusive pela citação acima, duas situações específicas foram observadas pelas fiscalizações e merecem atenção especial. A ocorrência de alunos com duas matrículas incompatíveis entre si, uma de EJA regular e outra de EJA FIC Integrada, e matrículas declaradas para alunos sem controle de frequência ou que abandonaram suas turmas em data anterior à coleta do Censo Escolar. Nesse sentido, embora se re-

conheçam os esforços para qualificação dos dados do Censo Escolar, importa que sejam avaliadas as possibilidades de controle para essas duas situações, de forma que se altera a recomendação proposta na versão preliminar deste relatório para que trate especificamente desses dois casos. Deve ser registrado que a recomendação do relatório final não tem como objetivo sugerir uma revisão sistemática dos controles interno do Censo Escolar, tendo como finalidade aperfeiçoar as rotinas de forma pontual para as situações indicadas.

1.5. Papel do INEP na avaliação de desvio de conduta e a atribuição de responsabilidade a agentes públicos

4.36. Importa recuperar da Constituição Federal e da legislação nacional, que a competência de avaliação de desvio de conduta e a atribuição de responsabilidade a agentes públicos são responsabilidades de várias instituições, conforme o tipo e a gravidade da conduta, assim como o cargo e a esfera de atuação do respectivo agente público, entre elas: as controladorias internas e a Controladoria-Geral da União (CGU), que avaliam e investigam desvios administrativos de servidores públicos e implementam ações de auditoria interna, correição e controle interno (Lei nº 10.180/2001 e 10.683/2003); os Tribunais de Contas Estaduais/Municipais e o Tribunal de Contas da União (TCU), que fiscalizam a correta aplicação dos recursos públicos e podem instaurar processos administrativos para apurar desvios e irregularidades (CF 1988, Art. 70 a 75); o Ministério Público, que atua na fiscalização de agentes públicos e na responsabilização civil e criminal por atos de improbidade administrativa (Lei nº 8.429/1992 - Lei de Improbidade Administrativa e Lei nº 7.347/1985 - Lei da Ação Civil Pública); as corregedorias dos Poderes Executivos envolvidos, responsáveis por apurar infrações disciplinares e éticas de agentes públicos (leis específicas e códigos próprios, como o Código de Ética da Alta Administração Federal - Decreto nº 1.171/1994); e das instâncias de Controle Social, como o Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que podem monitorar, avaliar e oferecer denúncias quanto à aplicação dos recursos públicos alocados (Lei nº 14.113/2020). O Inep, por meio da área técnica responsável, coopera com todas e oferece subsídios à atuação específica e para os casos concretos.

Acerca do trecho destacado, que trata das responsabilidades pela “avaliação de desvio de conduta e a atribuição de responsabilidade a agentes públicos”, é importante esclarecer o papel do próprio Inep no controle do Censo Escolar. A conclusão de que o Inep “coopera com todas [as instituições] e oferece subsídios à atuação específica e para os casos concretos”, pode dar a entender que sua participação no controle do Censo Escolar não toca a conduta dos agentes públicos. Se é fato que a responsabilização dos agentes públicos deve ser processada em outros órgãos, conforme suas competências, também é fato que compete ao Inep representar a esses órgãos os eventuais desvios de conduta observados no âmbito dos controles internos que executa.

Os artigos nº 3º, 4º e 21, das Portarias INEP nº 316/2017, nº 235/2011 e nº 503/2018, respectivamente, reforçam a necessidade de representação de ilícitos pelo Inep. Na Portaria nº 316/2017, fica explícita a incumbência do Inep de fazer o controle de qualidade dos dados declarados. A partir desses controles, a Portaria nº 235/2011 registra a responsabilidade dos declarantes e vincula-os à lei de improbidade administrativa. A Portaria nº 503/2018, por sua vez, estabelece que os relatórios da Verificação in loco (fiscalizações), sempre que necessário, sejam encaminhados a órgãos de controle externo e à Auditoria Interna do Inep. As normas infralegais do Inep previram o controle dos dados, a responsabilização dos agentes e as representações aos órgãos competentes.

Portaria nº 316/2007

Art. 3º Para a realização do Censo Escolar, caberão ao Inep, além da coordenação geral, as seguintes ações específicas:

V - verificar os dados declarados pelos estabelecimentos escolares com base nos procedimentos de controle de qualidade das informações;

Portaria nº 235/2011

Art. 4º A duplicidade de vínculo deverá ser corrigida, diretamente no sistema Educacenso, conforme os procedimentos descritos nesta Portaria e especificados em documento disponibilizado no endereço eletrônico <http://sitio.educacenso.inep.gov.br>, de acordo com os seguintes requisitos:

§ 2º Os estabelecimentos de ensino público e privado, as Secretarias de Educação Estaduais e do Distrito Federal, as Secretarias de Educação Municipais e a Setec/MEC, ao procederem à confirmação da matrícula correta, diretamente no sistema Educacenso, deverão manter arquivada toda a documentação comprobatória descrita no § 1º, deste artigo, conforme as atribuições dos responsáveis pelas informações a que se refere o artigo 2º, para possibilitar, a qualquer momento, verificações pelo Ministério da Educação (MEC), Inep, órgãos de controle, órgãos de acompanhamento, controle social e fiscalização dos recursos do Fundeb e Ministério Público, respondendo administrativa, civil e penalmente, pela inclusão de informação inadequada, se comprovada a omissão ou comissão, dolo ou culpa, nos termos da Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992.

Portaria nº 503/2018

Art. 21. Os relatórios da Verificação in loco também serão enviados, sempre que for necessário, para Órgãos de Controle Externo e para a Auditoria Interna - Audin do Inep.

Por oportuno, cabe registrar que “Controle interno – É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes é considerado interno, [...]”²³. Nos termos do DL 200/67, controle é um princípio fundamental das atividades das Administração Federal e deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos. Ainda que de forma atípica, o Censo Escolar é uma atividade descentralizada, para a qual se aplica o §6º, art. 10, do referido decreto-lei: “Os órgãos federais responsáveis pelos programas conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, [...]”.

Competência similar foi atribuída pelo inc. II, art. 24, da Lei nº 10.180/2001, ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, a saber, “fiscalizar e avaliar a execução dos programas de governo, inclusive ações descentralizadas [...]”, mas não substitui a competência da unidade gestora responsável. Embora os referidos comandos legais sejam semelhantes, o órgão central de controle interno tem objetivos distintos aos dos gestores ao aplicar tais controles, nos termos do Modelo das Três Linhas [de Defesa]²⁴. Não existe incompatibilidade ou sobreposição entre as normas.

Por fim, observa-se que os controles aplicados pelo Inep sobre o Censo Escolar são de caráter pedagógico e corretivo, privilegiando o momento de revisão no calendário de coleta de dados, abs-tendo-se de controles repressivos. Nesse sentido, registra-se que mesmo os controles repressivos são de competência da gestão e que devem ser aplicados quando necessários, a exemplo de inibir eventuais práticas ilícitas que se apresentem como riscos.

23. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 30ª ed. São Paulo, Malheiros Editores, 2005.

24. 20200758glob-th-editorHTML-00000013-20082020141130.pdf

1.6. Crítica à metodologia que supostamente estabeleceria um limite máximo para as matrículas da EJA

4.40. Nesse sentido, quanto à metodologia que estabelece um limite máximo para as matrículas da EJA, faz-se necessário apresentar algumas considerações, diante dos impactos incidentes sobre as políticas educacionais em razão do entendimento do órgão de controle. Com efeito, a CGU adota a seguinte metodologia:

[...]

4.41. Sobre o aspecto metodológico, não há correspondência da aferição local realizada com a metodologia da pesquisa, nem dos achados levantados na auditoria com as conclusões por indução que generalizam apenas os casos desviantes. Fora isso, um limite máximo aceitável de matrículas, seja do ensino regular, seja de EJA, parece desprestigiar alguns aspectos relevantes da política pública educacional, bem como subsume o risco de abrigar desvios, desde que não alcance o limite estabelecido. Desta forma, mesmo diante de casos em que os recursos acessados não encontram correlação com os recursos de informação requeridos pela pesquisa, a ação de auditoria limitou sua repercussão e efetividade ao deixar de exigir correção dos casos concretos observados, quantificando essas situações concretas que efetivamente não comprovavam a referência da informação a um documento administrativo do atendimento educacional, para mirar em um número limite inferido.

O INEP apresenta entendimento equivocado para a estimativa de alunos da EJA utilizada no item 1.5 deste relatório (matrículas declaradas referentes a alunos que deixaram de frequentar as aulas ou sem controle de frequência no dia do Censo). Como os documentos de controle de frequência dos alunos são condição necessária para os registros de matrículas, os municípios sem suporte documental ou com documentos sem credibilidade deveriam ter a totalidade de suas matrículas da EJA desprestigiadas. Contudo, optou-se, para uma melhor aproximação dos registros com a realidade das redes, considerar válidas as matrículas declaradas correspondentes à média dos estados (proporção da EJA sobre a educação básica nas redes municipais de ensino de cada estado).

Na prática, a metodologia aplicada reconheceu parte dos registros de matrículas EJA aos municípios, que, do contrário, seriam todos recusados. **É descabida a interpretação de que a metodologia estabeleceu um limite máximo de matrículas para a EJA; ao contrário, as matrículas EJA, na metodologia utilizada pela CGU, foram expandidas até a média estadual para as unidades escolares que apresentaram controles de frequência comprometidos (ausentes ou inconsistentes), uma vez que, para essas situações, as matrículas não podem ser consideradas em sua totalidade.**

1.7. Entendimento do INEP acerca do objetivo da auditoria

4.49. Os casos referenciados na auditoria, portanto, tem sua expressão concreta local e precisam ser tratados de maneira eficaz, levantando o número concreto de casos reportados indevidamente, apurando responsabilidades e determinando ações concretas de melhoria dos instrumentos de registro do atendimento educacional deficiente, de aumento na eficácia da gestão e supervisão pedagógica e educacional, e combatendo os casos de dolo evidenciados, assim com de desvio e malversação dos recursos públicos auferidos; devidamente comprovados.

4.50. Faz-se importante alertar ainda para a necessidade da definição de estratégias de fiscalização a serem assentadas em parâmetros que observem e se coadunem com o modelo de financiamento definido no país, devendo-se privilegiar iniciativas que não se configurem em alterações de parâmetros, que tragam insegurança para a operacionalização do cálculo ou se afastem do desenho conferido ao

sistema brasileiro (educação como um direito público subjetivo universal e dever do Estado), sob riscos de questionamentos dos agentes públicos e da sociedade em razão de impactos na organização da gestão educacional.

Com os parágrafos transcritos a seguir, o INEP encerra sua nota técnica descrevendo como a CGU deveria ter fiscalizado o Censo Escolar. Importa esclarecer, contudo, que trabalhos de fiscalização não têm modelo fixo e dependem do objetivo a ser alcançado pelo órgão que os realizam. O trabalho descrito pelo Inep reflete uma fiscalização típica a ser realizada pelo gestor responsável pela política pública, que pretende controlar as rotinas dos agentes executores. O objetivo da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC/CGU), por sua vez, como órgão central de controle interno, não foi controlar a atuação dos gestores locais, como entendeu o INEP, mas evidenciar eventuais inconsistências nos registros de matrículas constantes do Censo Escolar (que não deveriam ocorrer em quaisquer quantidades), a fim de reforçar as rotinas de controle dos dados declarados, no que fosse cabível. Tal objetivo decorreu de cruzamentos de dados realizados no âmbito da auditoria nº 832950, publicada em 2023, que apresentaram indícios, agora parcialmente confirmados pelas fiscalizações, de inconsistências nas matrículas de municípios específicos.

O foco do presente relatório, portanto, é a atuação do INEP no controle de qualidade dos dados declarados ao censo. Com base nas fiscalizações, evidenciaram-se matrículas (recebidas pelo censo escolar) de falecidos, duplicadas, não efetivadas, de cursos inexistentes e sem suporte documental de frequência dos alunos, que sugerem ao INEP e ao MEC possibilidades de ajustes nas rotinas de coleta dos dados, na regulamentação da EJA e no suporte federal à gestão das redes de ensino. De forma secundária, não tendo sido este o objetivo das fiscalizações, as evidências coletadas de conduta ilícita dos gestores locais devem ser encaminhadas para responsabilização pelos órgãos competentes.

1.8. Conclusão do INEP pela atuação pontual nos municípios

6.2. Antes as recomendações preliminares do presente relatório, observa-se que aquelas que abordam variações atípicas das estatísticas levantadas já são utilizadas adequadamente em processos de controle de qualidade e eventuais correções precisam estar referenciadas em registros concretos e recuperáveis, a qualquer tempo, tanto por agentes envolvidos na pesquisa, quanto por agentes externos que têm a atribuição de controle da ação pública. Não há evidências de comprometimento dos resultados nacionais da pesquisa, há casos localizados que precisam ser efetivamente tratados. Entretanto, a adoção de evidências conjunturais e/ou probabilísticas não se mostram apropriadas para a caracterização e apuração de casos concretos de desvio de conduta. A atribuição de intencionalidade e autoria, requisitos de processos de auditoria e investigação, demanda o acesso a recursos e competências que não estão atribuídas a área técnica responsável pela pesquisa. O Inep permanece à disposição para avaliar as questões técnicas da área de pesquisa, reafirma a sua competência técnica na sua área de atuação e segue à disposição para a colaboração em estratégias complementares de atuação em vista do bem comum.

O objetivo do presente relatório de auditoria é, por meio das inconsistências evidenciadas in loco, propor que sejam avaliadas oportunidades de aperfeiçoamento dos controles internos do Censo Escolar. Os desvios identificados nos municípios também devem ser pontualmente tratados, mas por meio de outro processo, com estratégia pensada, preferencialmente, com a participação do INEP. As duas providências devem ser adotadas, mas o presente trabalho objetiva avaliar as rotinas de coleta de dados, a fim de mitigar ocorrências similares no futuro.

Nesse contexto, as evidências de matrículas inconsistentes, mesmo que observadas apenas em municípios específicos, significam que as rotinas de controle do censo não foram capazes de impedir seus registros. Caberia, portanto, avaliar possibilidades de incremento dos controles do censo, ainda que, por fim, a unidade se manifeste apontando discordância quanto a recomendação preliminar de aperfeiçoamento dos controles do censo.

Ademais, conforme explicitado na análise da manifestação da Unidade 1.5 (pág. 71), o exercício do controle por meio de fiscalizações (mesmo as de caráter repressivo) é competência dos gestores responsáveis e dos órgãos de controle, mas com objetivos distintos. A pouca disponibilidade de recursos para o exercício do controle é uma questão a ser observada nos planejamentos, mas não exime a gestão da competência atribuída.

2. Nota Técnica nº 50/2024/DIMAM/SEB/SEB

2.1. Entendimentos da SEB/MEC pela impertinência do presente relatório de auditoria

4.5. a) Na primeira página, onde são sintetizadas as conclusões, a CGU indica que o relatório deve ser encaminhado ao Inep para que apure as quantidades corretas de matrículas e “encaminhe eventuais casos de dolo para responsabilização e [...] ao FNDE, que regularize os valores recebidos pelos entes [...]”. Como se verá a seguir, a CGU dedicou equipe de servidores e empreendeu múltiplos esforços, sem ser conclusiva quanto às quantidades de matrículas, então, para que seja feita a apuração das quantidades, seria necessário rever os procedimentos feitos pela CGU e, possivelmente, não ser conclusivo, o que representaria um duplo esforço igualmente infrutífero. Ademais, para que o Inep encaminhasse casos de dolo, precisaria concluir por sua existência, o que a CGU, mais qualificada a este fim, não logrou sucesso em fazer. Não obstante, parece-nos que ultrapassam as competências do Inep a identificação de dolo por gestores públicos. Essa mesma situação precisa ser considerada para rever a indicação feita ao FNDE, pois apesar de todos os esforços empreendidos pela CGU, não foram especificados valores que teriam sido transferidos indevidamente (note-se que, na página 6 do relatório, a CGU indica que foram identificados, “em municípios específicos, indícios de inconsistências nas quantidades de matrícula da Educação Básica”, o que não é justificativa suficiente para revisar transferências feitas com previsão Constitucional expressa). Por fim, indicar a pertinência de revisar os mecanismos de coleta de dados é um apontamento permanente e reafirma a importância do esforço continuamente feito pelo Inep, bem como a maior institucionalização da EJA é um empreendimento desejável para a melhor garantia de direitos. Pelo exposto, solicitamos revisão da abordagem trazida nas conclusões, evitando que sejam feitas recomendações para aquilo que o Relatório e as atribuições dos entes não oferecem amparo. Conclui-se esse ponto reforçando a importância de INEP e FNDE para as políticas educacionais, notadamente da Educação Básica no Brasil. Assim, cumpre alertar que a sinalização para que desenvolvam trabalhos que serão redundantes aos já realizados para a CGU, sem indicativos de que obtenham melhor sucesso, pode representar gasto pouco eficiente de recursos da administração pública em detrimento da ação de alta relevância que compete a essas instituições.

A primeira alegação, que a CGU não foi capaz de concluir a contagem das matrículas nos municípios e que estaria transferindo a tarefa inacabada ao INEP não prospera. O objetivo das fiscalizações, claramente registrado no relatório, não foi recalcular as matrículas do Censo, mas identificar casos de matrículas inconsistentes, por não atenderem às regras de registro do censo. Pelas técnicas de fiscalização empregadas, de amostras de escolas e de alunos para entrevistas, sequer é possível dizer que as inconsistências identificadas sejam todos os casos de matrículas declaradas indevidamente. O presente trabalho de auditoria cumpriu seu objetivo de evidenciar matrículas que não deveriam constar do censo e encaminhar providências para a questão.

As duas primeiras recomendações propostas na versão preliminar do relatório não foram para que INEP e FNDE concluíssem o trabalho da CGU. As propostas dirigidas ao INEP e ao FNDE, que indicavam recálculos pontuais das matrículas de municípios específicos, a serem selecionados pelo INEP, e posteriores ajustes de transferências pelo FNDE, tinham o objetivo de antecipar uma resposta aos entes subnacionais envolvidos e mitigar judicialização para o caso. As propostas foram excluídas da versão final do relatório por argumentação do INEP, que, a partir de sua análise de risco, aceita tratar na justiça eventuais contestações de estados e municípios.

Acerca da discussão proposta sobre apuração de dolo, dois pontos precisam ser esclarecidos: 1) o objetivo primário do presente relatório não é tratar os casos concretos identificados nos municípios, mas fornecer subsídios aos gestores federais para qualificação dos dados declarados; e (2), conforme explicitado na análise da manifestação da Unidade 1.5 (pág. 71), o exercício do controle por meio de fiscalizações (mesmo as de caráter repressivo) é competência dos gestores responsáveis e dos órgãos de controle, mas com objetivos distintos. Nesse contexto, os indícios e as evidências de dolo coletados no âmbito das fiscalizações serão oportunamente encaminhados ao Ministério Público para eventual responsabilização dos agentes envolvidos.

De forma complementar, deve ser destacado que não é verdadeira a alegação de que a CGU, apesar dos esforços realizados, tenha falhado em especificar valores transferidos indevidamente. Novamente, quanto aos ajustes que seriam realizados pelo FNDE para corrigir as transferências aos municípios, importa esclarecer que as fiscalizações realizadas não pretenderam recalculando o censo escolar ou as transferências devidas. Conforme já foi esclarecido, o INEP rejeitou, com base em suas análises de risco, a proposta de recomendação para ajustes de transferências.

Por fim, a SEB/MEC cita trecho do relatório que registra o texto “indícios de inconsistências”, para sustentar que indícios não são suficientes para revisar transferências feitas com previsão Constitucional expressa. Acontece que o trecho citado, retirado de contexto da introdução, refere-se à auditoria nº 832950, a qual examinou os normativos que impactam a efetividade do Censo Escolar e a consistência dos registros de matrículas de suas bases. Os cruzamentos de dados realizados à época geraram indícios de inconsistências nas quantidades de matrículas. Os indícios identificados pela referida auditoria, publicada em 2023, foi motivo para a instauração das fiscalizações consolidadas neste relatório, as quais produziram as evidências aqui apresentadas.

2.2. Alegação de imprudência da auditoria ao tratar da EJA, dados os desafios sociais envolvidos

4.9. Nas páginas seguintes, a CGU apresenta vários casos individuais, discute um bilhete anônimo recebido, confronta dados com comunicados de portais locais. Chama atenção o fato de que, embora com preocupações legítimas quanto à integridade dos dados, os apontamentos da Controladoria focam essencialmente em modalidades de oferta que buscam superar grandes desafios sociais, e que por isso são vistas como essenciais: EJA, essencial para elevar a escolaridade média da população brasileira e garantir melhor formação para a cidadania e para o trabalho, a formação vinculada à preparação profissional, também essencial para a inserção da população em atividades de trabalho e renda formais, a educação no sistema prisional, indispensável para viabilizar a ressocialização, a garantia de educação básica para idosos, entre outros. Tais ações, precisamente por serem mais desafiadoras, tendem a ter uma dinâmica diferente da referência do ensino regular diurno no ensino fundamental, por exemplo. Por isso, entende-se que é preciso ter prudência antes de colocar indícios acima da garantia de direito previsto na Constituição Federal. Quanto a isso, a CGU indica que “o objetivo deve ser o incremento da escolarização de jovens e adultos, e não apenas a efetivação das matrículas”. Ocorre que tal armadilha desconsidera que a matrícula é uma etapa essencial e que, sem ela, não há escolarização. Ao tratar como se fossem apenas matrículas, ainda, se deixa de fazer uma análise essencial para a construção

de tais assertivas: quanto se tem, no Brasil, elevado a escolaridade da população por meio da EJA? É uma pergunta relevante a ser respondida, para que não se adote unidades ou dezenas para distorcer o objetivo de uma política essencial que, vale repetir, está prevista na Constituição Federal.

O foco do relatório na EJA e no tempo integral decorreu dos resultados das fiscalizações, que testaram todas as etapas e modalidades das escolas selecionadas nas amostras, e não de uma escolha aleatória da CGU, como sugere o trecho abaixo. A dinâmica diferente da EJA, decorrente de seus desafios, é uma das causas prováveis para as inconsistências de matrículas evidenciadas pelas fiscalizações (não são indícios, conforme já explicitado). Relatar os problemas nas declarações de matrículas não sugere que a EJA não seja ofertada. Pelo contrário, o esforço bem-vindo de escolarizar jovens e adultos, caso não sejam observadas as fragilidades do Censo, vai aumentar as discrepâncias dos dados com o tempo. Não existem motivos para omitir os achados referentes à EJA.

Quando se observa no relatório que “o objetivo deve ser o incremento da escolarização de jovens e adultos, e não apenas a efetivação das matrículas”, a preocupação é com os municípios interessados apenas no aumento de suas transferências, sem qualquer preocupação com a oferta de ensino, e menos ainda com a aprendizagem. A situação crítica do país quanto à elevação da escolaridade por meio da EJA é ainda mais grave do que se apresenta, tendo em vista os registros de matrículas que não se convertem em escolarização. Importa para a oferta da EJA que o censo aprimore a coleta de seus dados.

2.3. Discordância que a supervisão dos professores melhoraria os registros do censo

4.11. Na página 21, consta a indicação de que “a necessária supervisão da atuação dos professores contratados evitaria parte dos registros indevidos de matrículas na EJA”. Tal afirmação é representativa da necessidade de apropriação de alguns elementos essenciais da gestão escolar: professores não são responsáveis pela matrícula do estudante e, ainda menos, pelo registro de tais matrículas no Censo Escolar. Além disso, em respeito ao pacto federativo, não é de competência da União tratar de supervisão de professores de redes municipais ou estaduais. Assim, entende-se que tal afirmação do Relatório deveria ser tratada pela CGU em relação à gestão e aos controles internos e externos municipais.

A partir da coleta de uma evidência que exemplifica boa prática, observado no município de Palmácia-CE, foi observado o efeito positivo da supervisão dos professores para dados do censo. “Em um diário de classe que registrava 100% de frequência a todos os alunos durante o ano letivo, constam as seguintes orientações da secretária escolar sobre possíveis inconsistências: “A frequência deve ser colocada no dia em que a aula for ministrada”; “A frequência deve ser colocada de acordo com o dia da aula ministrada”; e “Atenção: alunos que não estudam estão com notas” (pág.23).” Alunos que frequentaram as aulas ou que tenham abandonado a escola antes do dia do censo não terão suas matrículas declaradas, em conformidade com o correto controle de frequência. É nesse sentido que a supervisão da atuação dos professores favorece a qualidade do censo.

Supor que a supervisão dos professores nos municípios fosse executada pelo MEC é descabida e não se observa no relatório texto que tenha sugerido tal interpretação.

2.4. Suspeitas quanto às estimativas de transferências indevidas e tese sobre o uso das matrículas nos cálculos

4.14. Nas páginas 26 a 30, o Relatório traz um título indicativo de que “as inconsistências[...]geram distorções nos cálculos de recursos”. Em seguida, a CGU traz exemplos, indicando que é “sem pretensão de identificar os valores exatos transferidos a maior, considerando que não foi realizada amostra estatística,

optou-se por recalcular a distribuição dos recursos do Fundeb (...) e do salário-educação”. O assunto é tratado como se, no caso de ter sido utilizada alguma amostra estatística, fosse possível extrapolar resultados fáticos. Além disso, ignorando o fato de que não é possível calcular uma atualização de distribuição do Fundeb apenas para um ou poucos municípios, uma vez que qualquer alteração afeta toda a distribuição de recursos, a CGU pontua valores, como se fossem valores conclusivamente transferidos a maior, o que a própria CGU assevera, e o que entendemos que carece de considerar um conjunto de outros controles e procedimentos que são utilizados na operacionalização das transferências, quando não desconsiderar o arcabouço legal que rege as transferências. Quanto a isso, destaca-se especialmente o Quadro 11, da página 28, cujo título é “Transferências a maior decorrentes de frequências da EJA não comprovadas”. Embora compreendamos o intuito da CGU quanto ao apontamento, não se pode desconsiderar o fato de que a legislação das transferências citadas pela Controladoria prevê o cálculo com base no número de matrículas registradas no Censo Escolar, não com base em frequências.

O trecho levanta dúvida quanto aos cálculos realizados pela CGU ao registrar, corretamente, que, para o recálculo do Fundeb e do Salário-Educação (exercício 2022) de um município, é preciso recalcular as transferências de todas as redes de ensino (municipais e estadual) do mesmo estado. Esclarece-se, portanto, que todas as redes dos estados envolvidos foram consideradas nos recálculos, valendo-se, conforme explicitado nas descrições de “fonte” das tabelas, de planilhas do FNDE para o Fundeb e para o Salário-Educação, disponibilizadas em seu endereço eletrônico, nas quais consta a memória de cálculo das transferências. A partir dessas planilhas foi possível, alterando-se apenas as quantidades de matrículas questionadas pelas fiscalizações, recalcular os valores para todas as redes do estado envolvido. A identificação dos percentuais perdidos pelas redes de ensino não fiscalizadas, também apresentadas no item 3 do relatório, foi possível a partir da metodologia utilizada. Optou-se pelas opções mais simples e seguras para oferecer uma ideia da materialidade dos achados envolvidos e permitir melhor compreensão do trabalho.

Na sequência, se buscou defender que as frequências dos alunos não têm efeito sobre os cálculos das transferências da educação, apresentando-se, nas legislações do Fundeb, do Salário-Educação e do PNAE, que todas referem-se a “número de alunos matriculados”. É pacífico que os cálculos das transferências da educação utilizam as quantidades de matrículas captadas pelo Censo Escolar e que o censo registra as matrículas de alunos que, até o dia do censo (última quarta-feira do mês de maio de cada ano), não tenham deixado de frequentar as aulas (abandono configurado). Pagar por matrículas, sem considerar a frequência, estimularia a ocorrência, conforme observado nas fiscalizações, de municípios muito empenhados na captação de matrículas, mas sem promover efetivamente o ensino.

2.5. Ação da SEB/MEC que o oferece suporte à gestão escolar

4.18.5. A este respeito, informa-se que foi encaminhado ao Conselho Nacional de Educação (CNE) documento produzido pela área gestora do Programa – a partir de processo colaborativo de construção com entes federativos e especialistas no tema –, com o objetivo de solicitar a elaboração de Diretrizes Operacionais da política de educação integral em tempo integral na educação básica, da educação infantil ao ensino médio, tendo como referência a garantia da equidade e da qualidade socialmente referenciada, para sua construção e implementação nas instituições educadas. Trata-se de iniciativa conduzida pela COGEITI/DPDI/SEB/MEC no escopo do Eixo Formar, na frente de assistência técnica prevista pelo Programa Escola em Tempo Integral. O referido documento visa à criação de diretrizes operacionais para a implementação uniforme do tempo integral, abrangendo todas as etapas e modalidades da educação básica, garantindo qualidade e consistência na adoção dessa modalidade educacional pelos entes federativos. Neste sentido, entende-se que, a partir do ponto citado na Recomendação em questão, pode-se adicionar o aspecto relacionado ao controle de frequência como parte das sugestões encaminhadas por esta Secretaria de Educação Básica ao CNE.

O parágrafo destacado a seguir informa sobre documento encaminhado pela SEB ao CNE, a fim de que sejam normatizadas diretrizes operacionais para implementação uniforme do tempo integral. Registra que o controle de frequência não foi objeto do citado documento, mas que esse aspecto da gestão escolar poderia ser agregado aos demais pontos para regulamentação pelo CNE. A ação vislumbrada adere perfeitamente à recomendação de revisão das práticas de gestão escolar. Outras ações já dotadas pela SEB para o tempo integral são descritas na nota técnica, todas relacionadas à recomendação em comento.

3. Nota Técnica nº 617/2024/GAB/SECADI/SECADI

3.1. Alegação que a auditoria da CGU não distingue erros administrativos, problemas sociais e particularidades locais de irregularidades, e, por essa razão, não contribuiria para o fortalecimento das políticas

3.6. Em todos os itens acima mencionados, não excluimos a possibilidade de indícios de efetiva irregularidade. No entanto, argumentamos que os dados relatados não são suficientes para caracterizar a materialidade de irregularidades, uma vez que podem ter sido produzidos tanto por irregularidades quanto por erros administrativos e por desafios intrínsecos da implementação das políticas de EJA. Sendo assim, a indistinção entre esses eventos diferentes pode produzir, como consequência indesejável, a classificação desses erros e desafios como irregularidades, o que não contribuiria para o fortalecimento das políticas em questão. A caracterização da materialidade das irregularidades, portanto, demandaria instrumentos metodológicos capazes de fazer essa distinção e, por decorrência, instrumentos capazes de engendrar ações cabíveis em cada caso.

(...)

3.12. Dessa forma, reiteramos que os dados apontados são insuficientes para distinguir a irregularidade de fenômenos decorrentes de desafios da política. Se esses dois fenômenos não foram distinguidos, problemas sociais intrínsecos à modalidade educacional podem ser classificados como irregularidades, o que não contribuiria para o fortalecimento da política de EJA.

(...)

3.19. Todas as considerações feitas nessa nota remetem a um argumento geral: as informações citadas no relatório preliminar não são suficientes para distinguir, por um lado, irregularidades de, por outro lado, erros administrativos, problemas sociais e particularidades locais. Apesar de reconhecermos a possibilidade de irregulares explicarem dados relatados no relatório preliminar, sem essa distinção, a materialidade das irregularidades não está caracterizada satisfatoriamente, o que pode levar a uma consequência indesejável, do ponto de vista do fortalecimento da política pública: tratar erros administrativos, problemas sociais e particularidades locais como irregularidades.

3.20. Assim, são necessários instrumentos e procedimentos metodológicos mais precisos, capazes de identificar erros administrativos e desafios enfrentados pela modalidade e de caracterizar com precisão irregularidades. A partir dessa distinção, cada um desses fenômenos deve ensejar medidas distintas: para os erros, o aprimoramento nos procedimentos e instrumentos de registro das matrículas e de preenchimento do Censo; para os desafios, o aprimoramento da implementação da política pelos entes federados; e para as irregularidades, a responsabilização dos sujeitos indicados no Decreto nº 6.425/2008.

A crítica apresentada, que constitui o centro da argumentação apresentada na nota técnica da SECADI, decorre de incompreensão dos limites do presente relatório de auditoria. Importa, portanto, esclarecer que o objetivo das fiscalizações foi identificar registros inconsistentes de matrículas, qualquer

que fosse o motivo (erros administrativos; desafios da política; irregularidades). O relatório, na mesma linha, apresenta todos os achados de fiscalização e, sempre que possível, causas identificadas pela equipe de auditoria, a fim de que INEP e MEC adotem providências para mitigar os erros de registro no censo e para dar suporte às redes em seus desafios. As evidências de irregularidades identificadas nas fiscalizações serão oportunamente encaminhadas ao Ministério Público para eventual responsabilização dos agentes.

Uma vez que as irregularidades identificadas dentre as 35 fiscalizações serão objeto de encaminhamentos aos órgãos competentes, na adoção de providências que mitiguem a reincidência desses casos é preciso, para cada problema identificado, avaliar se é factível e produtor de incrementar a rotina de controles internos do Censo Escolar e se são cabíveis novos suportes normativos ou gerenciais relacionados aos serviços prestados que orientem as redes de ensino para mitigar erros ou facilitar a superação de desafios. Os casos de registros inconsistentes de matrículas, assim como apresentados neste relatório, são subsídios suficientes para adotar providências, conforme a avaliação realizada pela gestão.

3.2. Erros ou irregularidades na duplicidade de matrículas EJA e FIC integrada à EJA

3.10. Portanto, qualquer oferta de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) integrada à EJA, tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio, deverá gerar matrícula única, enquanto a oferta concomitante deve gerar dupla matrícula. Não há dúvida, porém, que as duplas matrículas em FIC integrada à EJA estão em desacordo com a lei. Novamente, destacamos que resta estabelecer a diferença entre possíveis erros administrativos de irregularidade propriamente ditas, fenômenos que devem ensejar medidas de naturezas diferentes.

A declaração de uma matrícula FIC integrada à EJA e o de outra matrícula EJA para um mesmo aluno geram dados inconsistentes no censo, independente se o erro aconteceu por culpa ou dolo. Numa perspectiva de providências para o futuro, importa adequar os mecanismos de coleta dos dados e/ou as condições de gestão das redes de ensino.

3.3. Erros ou irregularidades na infrequência dos alunos

3.11. Os itens “e” e “f” tratam, respectivamente, da infrequência no momento da confirmação da matrícula no Censo e do abandono. Sem excluir a possibilidade de irregularidades, é preciso sublinhar que a permanência estudantil de estudantes de EJA é um dos maiores desafios enfrentados pela modalidade. Assim, a infrequência e o abandono são problemas sociais que se convertem em desafios de política pública. Por isso, a manutenção da matrícula de estudantes com baixa frequência pode decorrer da intenção de manter um vínculo formal do estudante com a escola, evitando o desligamento. Por outro lado, taxas de abandono de estudantes que se matricularam e não frequentaram podem ser consequência pura e simplesmente do desafio de buscar a permanência deles e não de irregularidades.

A declaração de matrículas sem controle formal de frequência ou de alunos com abandono configurado geram dados inconsistentes no censo, independente se o erro aconteceu por culpa ou dolo. Numa perspectiva de providências para o futuro, importa avaliar a viabilidade e a oportunidade de associar as declarações ao censo aos documentos de controle de frequência e as possibilidades de suporte às redes de ensino, com normativos ou boas práticas, a fim de qualificar a gestão escolar.

3.4. As salas anexas deveriam ser percebidas como solução e não como problema

3.16. Por fim, o item “h” se refere a turmas criadas em salas anexas e à contratação de professores para elas. Diversos dos problemas apontados no relatório acontecem nessas turmas criadas fora do prédio escolar, embora vinculadas formalmente a uma escola. A abertura de turmas em salas anexas é essencial para a oferta de EJA, pois dá maior flexibilidade à oferta escolar, criando turmas em espaços não apenas mais próximos dos lugares da rotina dos estudantes, como em espaços que lhes são mais confortáveis do que a escola, lugar frequentemente associado a experiências de discriminação e violência simbólica. Não excluímos a possibilidade de irregularidades na criação dessas turmas. Contudo, ainda que elas não tenham continuidade, isso não é o suficiente para caracterizar uma irregularidade, pois pode ser a expressão de mais um desafio da modalidade educacional.

3.17. Ainda outra vez, enfatizamos que é preciso distinguir eventuais irregularidades, que devem ter o devido tratamento, de desafios para a implementação efetiva das turmas de EJA em salas anexas, que são muitos e devem ser enfrentados pelas políticas públicas. Destacamos também que a qualidade dos dados disponíveis sobre salas anexas no Censo Escolar não é suficiente para caracterizá-las satisfatoriamente. Informações mais precisas contribuiriam não apenas para o desenho das políticas como para coibir irregularidades; afinal, onde os dados são mais precários há mais espaço para a ocorrência de irregularidades.

O presente relatório não associou salas anexas a irregularidades, como registra a nota técnica da SECADI/MEC. A deficiência na supervisão das atividades das salas anexas é que foi apontada como uma das causas de registros inconsistentes no censo relacionados a abandonos ou a ausência de controle de frequência (o exemplo de boa prática da prefeitura de Palmácia/CE, pág. 22, reforça esse entendimento). Uma vez que “a abertura de turmas em salas anexas é essencial para a oferta da EJA”, os desafios que acompanham sua implementação devem ser enfrentados. O reconhecimento de que “a qualidade dos dados disponíveis sobre salas anexas no Censo Escolar não é suficiente” e de que “Informações mais precisas contribuiriam não apenas para o desenho das políticas como para coibir irregularidades”, sugere uma boa oportunidade de atuação.

3.5. Fragilidade da estimativa de alunos da EJA aplicada no item 1.5 do relatório

3.18. Por fim, além das observações específicas acima, faremos uma última observação a respeito de um aspecto metodológico assumido no relatório. O desenho metodológico da investigação – observação de campo após análise quantitativa – permite generalizar, em termos qualitativos, certos problemas, muito embora não seja suficiente para tipificá-los como irregularidades. Tal desenho, no entanto, não é suficiente para fazer generalizações quantitativas. Isso porque, do ponto de vista da população, a distribuição do público da EJA entre os entes federados é irregular e decorrente, pelo menos: a) do histórico de restrição da oferta escolar, b) da concentração do público da EJA em certos territórios em decorrência de migrações e c) da concentração desse público em municípios devido à presença de unidades prisionais e/ou unidades de atendimento socioeducativo. Do ponto de vista da oferta educacional, as redes não ofertam turmas de EJA em proporções semelhantes da oferta educacional total. Desses dois fatores decorre que a proporção da oferta de EJA entre municípios de uma mesma UF pode variar muito, sem que haja irregularidades. Como exemplo hipotético, podemos supor um determinado município com alta proporção de público de EJA em sua população e uma grande oferta de EJA em sua rede de ensino, o que produziria uma proporção de matrículas de EJA alta e discrepante do padrão da UF a que pertence, em condições regulares. Por isso, argumentamos, em primeiro lugar, que valores observados em um município não podem ser generalizados imediatamente para outros e, em segundo lugar, que a estimativa da oferta de EJA em municípios a partir da proporção geral de matrículas na UF

é um procedimento com grande exposição ao erro e não fornece indícios suficientes de irregularidades.

A proporção de alunos da EJA em comparação com as matrículas totais nos municípios se apresenta útil em duas situações. A primeira, explorada na auditoria nº 832950, de 2023, como indício a ser testado in loco, tendo em vista a identificação de quantidades muito discrepantes na comparação nacional. As fiscalizações realizadas no âmbito do presente trabalho adotaram esses indícios, dentre outros, como elementos para definição dos municípios a serem visitados.

A segunda situação se apresenta no item 1.5 deste relatório, que trata de matrículas declaradas referentes a alunos que deixaram de frequentar as aulas ou sem controle de frequência no dia do Censo. **Como os documentos de controle de frequência dos alunos são condição necessária para os registros de matrículas, os municípios sem suporte documental ou com documentos sem credibilidade deveriam ter a totalidade de suas matrículas da EJA desconsideradas.** Contudo, a equipe de auditoria, por prudência, optou, para uma melhor aproximação dos registros com a realidade das redes, considerar válidas as matrículas declaradas correspondentes à média dos estados (proporção da EJA sobre a educação básica nas redes municipais de ensino de cada estado). **Na prática, a metodologia aplicada reconheceu parte dos registros de matrículas EJA aos municípios, que, do contrário, seriam todos recusados.** A estimativa age em favor dos municípios e não pretende, em absoluto, ser referência para qualquer recálculo no censo ou nas transferências. O relatório não se presta a essas finalidades.

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO

