

Relatório de Recomendações  
**Exames e Avaliações da  
Educação Básica**

<b>Política</b>	Exames e Avaliações da Educação Básica
<b>Comitê e Ciclo CMAP</b>	2022
<b>Coordenador da Avaliação</b>	STN/MF
<b>Executores da Avaliação</b>	CGU, SOF/MPO, STN/MF
<b>Supervisor da Avaliação</b>	DMAP/SMA/MPO

## Sumário Executivo

1. A política de exames e avaliações da educação básica, executada pelo Inep, envolve levantamentos periódicos de dados socioeconômicos e de desempenho dos alunos e sobre as condições de oferta do ensino e características de contexto, por meio da aplicação de questionários e de provas para medir habilidades e competências, abrangendo a aplicação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), o Certificado de Proficiência de Língua Portuguesa para Estrangeiros - Celpe-Bras; e o Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes (PISA). A política também envolve a análise dos dados; estudos dos fatores associados; construção de indicadores; elaboração e validação dos instrumentos de avaliação/exames; e estudos comparativos, inclusive em âmbito internacional, visando a subsidiar reformas educacionais. A ação orçamentária 20RM - Exames e Avaliações da Educação Básica apresentou dotação orçamentária de R\$ 732,50 milhões em 2022. As outras 16 ações sob responsabilidade do Inep, abordadas subsidiariamente na avaliação, somam R\$ 391,6 milhões de dotação inicial, chegando ao montante total de R\$ 1,12 de orçamento da autarquia.
2. A avaliação em questão conta com 4 questões:
  - a. Na questão 1, a CGU avalia se a produção e a forma de disponibilização dos dados e informações do Saeb são eficazes para o desenho e a execução de políticas educacionais pelos gestores federais, estaduais e municipais;
  - b. Para a questão 2, a STN busca averiguar se as regras de precificação e isenção da taxa de inscrição do Enem garantem sustentabilidade financeira do exame e inclusão dos mais vulneráveis no Ensino Superior;
  - c. A SOF avalia, na questão 3, os efeitos das restrições orçamentárias no conjunto das atividades do Inep relacionadas à implementação da política de avaliações e exames da educação básica;
  - d. Na questão 4, a STN investiga os efeitos do uso do Enem pelo SISU no perfil socioeconômico e migratório e na evasão dos alunos nas instituições federais de ensino superior.
3. A avaliação do Saeb, realizada pela Controladoria-Geral da União, abordou três dimensões: o uso dos dados do Saeb 2019, as condições institucionais que favorecem o uso dos resultados de avaliações padronizadas educacionais e o desenho proposto para o Novo Saeb. Para tanto, os dados foram coletados por meio de questionário eletrônico, análise documental e entrevista, sendo que a coleta de dados dos gestores estaduais e municipais foi realizada exclusivamente por meio do questionário eletrônico, enquanto a coleta de dados dos gestores federais utilizou as três técnicas de coleta citadas.
4. Quanto ao uso dos dados e informações do Saeb 2019, constatou-se que a produção e formas de disponibilização de dados e informações do sistema foram eficazes para desenho e execução de políticas educacionais de resposta à pandemia do Covid-19, pelos gestores federais, estaduais e municipais.
5. O gestor federal utilizou os dados do Saeb em dois dos sete programas, que contemplavam ações de resposta à pandemia do Covid-19, o que evidencia que havia potencial de uso dos dados e informações do Saeb não explorado pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Diferente situação foi observada quanto aos gestores estaduais e municipais: o grupo de gestores estaduais foi quem mais utilizou

os dados e informações do sistema, pois pelo menos 75% indicaram ter utilizado os níveis de proficiência, o Ideb e os dados contextuais; e no grupo de gestores municipais, a maioria indicou o uso dos dados de aprendizado e indicadores, embora apenas 31% indicaram ter utilizado os dados contextuais.

6. A avaliação das condições institucionais que favorecem o uso de dados e informações de avaliações de larga escala considerou três aspectos - a cultura informacional, a qualidade da informação e o perfil das equipes das secretarias de educação quanto à alfabetização em dados – que foram avaliados positivamente pelos gestores.

7. Na perspectiva dos gestores, há forte cultura informacional nas secretarias de educação, como também coerência entre as práticas organizacionais e os valores e discursos da administração. Avaliam que os dados e informações do Saeb possuem qualidade, pois são considerados verdadeiros, confiáveis, adequadamente representados, acessíveis e apropriados para subsidiar o planejamento ou execução de políticas educacionais. Do mesmo modo, a maioria avalia positivamente o perfil das equipes quanto à alfabetização em dados, embora tenham sido identificadas lacunas nas competências avaliadas, especialmente naquelas relacionadas a tarefas de maior complexidade, e 21% dos gestores tenham indicado que suas equipes não acessaram os microdados das edições do Saeb de 2015 a 2021.

8. Quanto ao desenho proposto para o novo Saeb, foram observadas três limitações, no contexto atual da educação básica, que podem impactar a implementação do sistema: ausência de definição oficial dos níveis de aprendizado que permitam classificar a adequação e a suficiência das competências e habilidades desenvolvidas pelos alunos; a inadequação da forma atual de publicação dos microdados do Saeb, que representa um obstáculo à implementação de avaliação formativa e compromete a avaliação do alcance do direito individual à educação; e a inadequação da estrutura das escolas para a utilização de avaliações computadorizadas que, aliada a ausência de recursos tecnológicos na maioria dos domicílios brasileiros, constitui um entrave relevante para a implementação desse formato de avaliação.

9. A avaliação do Enem, executada pela Secretaria do Tesouro Nacional, compreendeu as questões de número 2 e 4. Em relação à primeira questão, que trata do modelo de precificação e da isenção de taxa do Enem, se deu com base na análise de documentos utilizados para o processo de precificação, dos normativos do Exame e da isenção de taxas e de dados dos candidatos e dos gastos executados pelo Inep para a realização do exame.

10. Evidencia-se que o processo de precificação se baseia na variação de índice de preços, e não nos custos efetivos do exame, o que tem levado a descolamento entre os valores cobrados a título de taxa de inscrição e os valores gastos na execução do certame. Esse descolamento implica em subsídio, com recursos públicos, da participação de candidatos que teriam capacidade de arcar com os custos de sua participação. Da mesma forma, a isenção de taxa, que tem como um dos critérios de atendimento os concluintes em escolas públicas, beneficia candidatos com essa capacidade.

11. Na avaliação da questão 4, conclui-se que a utilização do Enem pelo Sisu contribuiu para o acesso dos mais vulneráveis ao ensino superior, sobretudo em conjunto com a implementação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). O Enem e o Sisu foram instrumentos importantes para a efetividade da referida Lei.

12. Aponta-se, ainda, que o modelo de seleção centralizada do Sisu, com base na nota do Enem, aumenta as probabilidades de migração dos estudantes no ingresso ao ensino superior, em comparação a outras formas de ingresso, ao permitir que a nota de um certame padronizado possa servir para que os candidatos concorram a vagas em todo o país. No entanto, é demonstrado que as probabilidades de migração são maiores para candidatos de maior renda familiar *per capita*, e que a variação da renda tem maiores efeitos quando a forma de ingresso é pelo Enem/Sisu.

13. Nesse sentido, conclui-se que estudantes de menor renda possuem menores condições de migrar para ingressar no ensino superior, devido aos custos com a migração e com sua manutenção em localidade afastada de sua residência original.

14. Após análise da estrutura orçamentária do Inep e da execução orçamentária da ação 20RM – Exames e Avaliação da Educação Básica, a SOF indica que os recursos do Inep são em grande parte destinados à

aplicação de exames, dentre os quais o Enem tem destaque. As despesas com aplicação de exames representaram mais de 50% do valor total autorizado ao Inep na última década. Isolando apenas o Enem, esse exame representa no período a mais de 40% do valor total autorizado ao Inep.

15. No entanto, como listado acima, o escopo da ação 20RM abrange outras atividades, que refletem a própria missão institucional do instituto, como análise dos dados, construção de indicadores e estudos comparativos, das quais se extraem subsídios ao aperfeiçoamento da política educacional.

16. As entrevistas realizadas com os servidores do órgão ajudaram a compreender melhor os desafios enfrentados pelo órgão para alcançar o devido aporte de melhorias à educação no país.

17. Extraíu-se que a ausência de produção de subsídios não tem como causa relevante as restrições orçamentárias sofrida pelo Inep nos últimos anos. A não realização dessa importante atividade estaria mais ligada a questões estruturais, como a precariedade de recursos humanos e tecnológicos.

---

## Recomendações

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
1	Q1. A produção e a forma de disponibilização de dados e informações do Saeb são eficazes para o desenho e a execução de políticas educacionais pelos gestores federais, estaduais e municipais?	<p>Existência de lacunas de conhecimento sobre análise, gerenciamento e interpretação de dados nas equipes das Secretarias de educação.</p> <p>Ausência de definição oficial dos níveis de aprendizado que permitam classificar a adequação e a suficiência das competências e habilidades desenvolvidas pelos alunos.</p> <p>Inadequação da estrutura das escolas para a utilização de avaliações computadorizadas.</p>	<p>A insuficiência das habilidades impacta negativamente o uso dos microdados do Saeb no desenho, implementação ou monitoramento de políticas públicas.</p> <p>A ausência de definição oficial do padrão de qualidade, por meio do estabelecimento de níveis de aprendizado que permitam classificar a adequação e a suficiência das competências e habilidades adquiridas pelos alunos, impacta negativamente a utilização gerencial e pedagógica dos resultados do Saeb.</p> <p>A implementação de avaliações computadorizadas sem a universalização do acesso à internet e da disponibilização de recursos tecnológicos digitais para a rede pública de ensino, conforme previsto nas metas 7.15 e 7.20 do PNE 2014-2024, poderá contribuir para o aprofundamento das desigualdades na educação básica.</p>	<p><b>Recomenda-se ao Ministério da Educação</b> Aprimorar a coordenação do processo nacional de avaliação da educação básica, adotando as seguintes medidas:</p> <p>(i) Disponibilizar, de forma contínua, módulos de capacitação para a aquisição de habilidades de análise, gerenciamento e interpretação de dados, de forma a minorar as deficiências de qualificação dos servidores das Secretarias de educação;</p> <p>(ii) Disponibilizar informações estruturadas (intra e extraescolares) das redes de ensino, em especial das escolas públicas com baixo desempenho, a partir dos dados e informações do Saeb e de demais instrumentos de monitoramento disponíveis; (iii) Definir os níveis de aprendizado que indiquem a adequação e a suficiência das competências e habilidades adquiridas pelos alunos em cada etapa de ensino;</p> <p>(iv) Condicionar a implementação obrigatória de avaliações computadorizadas no Saeb ao cumprimento das metas de universalização do acesso à internet e da disponibilização de recursos tecnológicos digitais para a rede pública de ensino, previstas nas metas 7.15 e 7.20 do PNE 2014-2024;</p> <p>(v) Avaliar os efeitos de uma possível implementação obrigatória de avaliações computadorizadas no Saeb sobre o aprofundamento das desigualdades na educação básica.</p>
2	Q1. A produção e a forma de disponibilização de dados e informações do Saeb são eficazes para o desenho e a execução de políticas educacionais pelos gestores federais, estaduais e municipais?	<p>Inadequação da forma atual de publicação dos microdados do Saeb.</p>	<p>A publicação dos microdados agregados em nível de unidade escolar constitui um entrave para a implementação de uma avaliação formativa, impacta negativamente o uso gerencial e pedagógico dos dados coletados pelo Saeb e compromete a avaliação acerca do cumprimento do direito individual à educação.</p>	<p><b>Recomenda-se ao Inep</b> promover a publicação dos dados do Saeb, em conformidade com o artigo 31 da LAI:</p> <p>(i) Nos moldes históricos, caso exista previsão legal para publicação dos dados pessoais ou interesse público e geral preponderante sobre o direito de proteção dos dados pessoais;</p>

NÚMERO	PERGUNTA	ACHADOS	CONCLUSÕES	RECOMENDAÇÕES
				(ii) Com dados anonimizados, caso inexistir previsão legal e exista preponderância da proteção dos dados pessoais sobre o interesse público e geral na publicação.
3	Q2. As regras de precificação e isenção da taxa de inscrição do Enem garantem sustentabilidade financeira do exame e inclusão dos mais vulneráveis no Ensino Superior?	O modelo de precificação da taxa do Enem não está baseado nos custos para a realização do certame. O gasto per capita do exame supera o valor cobrado a título de taxa de inscrição, implicando que a União subsidia a realização do Enem mesmo para os estudantes que se inscrevem como pagantes. Em 2021, os subsídios totais chegaram a 39% do gasto com o Enem.	Os subsídios da União à realização do exame não estão restritos à isenção de taxa para estudantes que se enquadram nos critérios, havendo sobreposição entre isenção de taxa e subsídios implícitos no valor da taxa. A existência de subsídios implícitos no valor da taxa de inscrição e as imperfeições na focalização da isenção de taxa podem contribuir, em um cenário de carga tributária regressiva, para a concentração de renda.	<b>Recomenda-se ao Inep</b> desenvolver modelo de precificação da taxa do Enem lastreado nos custos da execução do exame, proporcional à capacidade de pagamento dos alunos, instituindo, se necessário, critérios de isenção parcial.
4	Q2. As regras de precificação e isenção da taxa de inscrição do Enem garantem sustentabilidade financeira do exame e inclusão dos mais vulneráveis no Ensino Superior?	A política de isenção de taxa de inscrição, ao garantir isenção a estudantes concluintes do ensino médio em instituições públicas, sem critério de renda, beneficia também estudantes com capacidade de arcar com os custos da realização do exame.	A focalização da política de isenção de taxa pode ser aprimorada, incluindo-se a critério de renda também para concluintes do ensino médio em escolas públicas.	<b>Recomenda-se ao MEC e ao Inep</b> avaliar a inclusão do critério de renda para isenção de taxa de inscrição do Enem para estudantes concluintes do ensino médio de escolas públicas, de forma a aprimorar a focalização da política, eventualmente instituindo critérios de isenção parcial.
5	Q4. Quais são os efeitos do uso do Enem pelo SISU no perfil socioeconômico e migratório e na evasão dos alunos nas instituições federais de ensino superior?	Com o advento do Sisu, no período de 2010 a 2016 houve gradual substituição dos ingressos por vestibular ao ensino superior por ingressos pelo Enem/Sisu, sendo essa a modalidade de ingresso predominante atualmente. O Enem e o Sisu contribuíram amplamente para a implementação da Lei nº 12.711/2012 (Lei de Cotas). O Enem e o Sisu, ao possibilitar que estudantes se candidatem a vagas em instituições de todo o país, contribuem para a migração dos ingressantes no ensino superior. Quanto maior a renda familiar per capita, maior o percentual de migrantes ao ingressar no ensino superior, independentemente do tipo de acesso. Entretanto, para os estudantes que ingressam pelo Enem, o aumento da probabilidade é maior, à medida em que se aumenta a renda per capita familiar.	Apesar de também poderem acessar vagas em todo o país, estudantes de menor renda acabam migrando com menos frequência, possivelmente por conta das limitações impostas pelos custos de migração e de manutenção em outra localidade.	<b>Recomenda-se ao Ministério da Educação:</b> (i) Promover a implementação ou reforço de políticas públicas de assistência estudantil que viabilizem a migração para ingresso e permanência no ensino superior aos estudantes de menor renda; (ii) Avaliar se há outras restrições à migração dos estudantes no acesso ao ensino superior via Sisu/Enem.