



Enap

Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Formação Profissional
Coordenação-Geral de Especialização



**Indicadores declaratórios versus provas de
proficiência: Uma discussão sobre a validade dos
indicadores no monitoramento das metas de
alfabetização no PNE**

Brasília – DF
Julho/2016

**Indicadores declaratórios versus provas
de proficiência: Uma discussão sobre a
validade dos indicadores no
monitoramento das metas de
alfabetização no PNE**

Trabalho de conclusão de curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
título de especialista em Gestão Pública.

Aluna: Elenita Gonçalves Rodrigues

Professor Orientador: Prof. Daniel Aquino

Palavras-chave: Monitoramento do PNE; Indicadores; Alfabetização.

Resumo: O Plano Nacional de Educação (PNE) hoje constitui-se como referência principal para a política educacional brasileira. Neste trabalho, discute-se os indicadores referentes ao monitoramento das Metas 5 e 9 do PNE, relativas à alfabetização de crianças e de jovens e adultos, a fim de demonstrar que, diferente de outras metas passíveis de serem aferidas mediante dados declaratórios provenientes do Censo Escolar e/ou Demográfico, as Metas 5 e 9 necessitam de indicadores sensíveis às especificidades referentes à qualidade do processo educativo. A fim de apontar as especificidades referentes ao monitoramento dessas metas, apresentamos uma comparação entre os resultados referentes ao monitoramento da Meta 5, de alfabetização infantil, a partir dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) e dos microdados provenientes da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA). Uma análise comparativa mostrou que, para acompanhar e monitorar adequadamente a Meta 5, foi fundamental a construção, pelo Inep, de um indicador que fosse além da mera aferição do número de anos cursados por meio de declaração obtida mediante pesquisa amostral. Os resultados da ANA, em comparação aos resultados da PNAD, mostram a ineficiência de indicadores declaratórios para o monitoramento de metas de alfabetização. Apesar de o indicador adotado oficialmente para monitoramento da Meta 5 não ser mais declaratório, o indicador para monitoramento da Meta 9 permanece inadequado, conforme apontado em um segundo momento. São elencadas possibilidades para o aprimoramento do processo de monitoramento desta meta, mediante análise de indicadores não-oficiais sobre a alfabetização.

1. Introdução

“Uma cifra estatística isolada é como poste com luz queimada: Pode servir como apoio, mas sozinha não ilumina nada.” (Paulo Jannuzzi)

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei Ordinária 13.005/2014, constitui-se como referência principal para a política educacional brasileira, ao estabelecer princípios, diretrizes, objetivos e prioridades de ação para o campo da Educação no Brasil.

Com vigência de dez anos a partir da data de sua publicação (26/06/2014), o PNE traça 20 metas a serem alcançadas, mediante 256 estratégias, por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas.

Com previsão no Art. 214 da Constituição Federal, o PNE foi elaborado de modo a atender: (i) à erradicação do analfabetismo; (ii) à universalização do atendimento escolar; (iii) à melhoria da qualidade do ensino; (iv) à formação para o trabalho; (v) à promoção humanística, científica e tecnológica do país; e (vi) o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

Neste trabalho, discutiremos os indicadores referentes ao monitoramento das Metas 5 e 9, relativas à alfabetização de crianças e à alfabetização de jovens e adultos. As Metas 5 e 9, diferente de outras metas passíveis de serem aferidas mediante dados declaratórios provenientes do Censo Escolar e/ou do Censo Demográfico (número de matrículas, número de professores, mestres e doutores etc), são metas que, demonstraremos, necessitam de indicadores sensíveis às especificidades referentes à qualidade do processo educativo.

A Meta 5 do Plano Nacional de Educação tem por objetivo alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. A Meta 9, o objetivo de elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 – tomando como referência os dados apurados pelo IBGE, em anos anteriores – e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

A fim de apontar as especificidades referentes ao monitoramento das Metas que concernem à alfabetização no PNE, apresentaremos, em um primeiro momento, uma comparação entre os resultados referentes ao monitoramento da Meta 5, de alfabetização infantil, a partir de duas bases de dados distintas: a com microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), base com dados declaratórios, e a com microdados provenientes da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA/Inep), base com resultados obtidos no exame, em termos de níveis de proficiência.

Uma análise comparativa mostrará que, para acompanhar e monitorar adequadamente a Meta 5, foi fundamental a construção, pelo Inep, de um indicador que fosse além da mera aferição do número de anos cursados por meio de declaração obtida mediante pesquisa amostral. Os resultados da ANA, em

comparação aos resultados da PNAD, mostrarão a ineficiência de indicadores declaratórios para o monitoramento de metas de alfabetização.

Oficialmente, o indicador adotado para monitoramento da Meta 5 já não é mais um indicador declaratório, mas o proveniente da Avaliação Nacional de Alfabetização (Cf. Linha de Base. Inep, 2015). O monitoramento da Meta 9, no entanto, ao permanecer fundamentado em indicador declaratório, segue inadequado, conforme será apontado em um segundo momento do artigo. Serão elencadas possibilidades para o aprimoramento do processo de monitoramento desta Meta, mediante discussão documental e análise de indicadores não-oficiais sobre a alfabetização (Indicador de Alfabetismo Funcional, Inaf).

2. Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação (PNE)

Cresce, cada vez mais, no âmbito da Sociedade Civil e dos órgãos de Planejamento Público, uma discussão sobre a necessidade de indicadores de monitoramento, capazes de diagnosticar problemas, corrigir rumos, possibilitar avanços qualitativos na implementação das políticas públicas. Tal interesse em parte está relacionado ao aprimoramento do controle social do Estado brasileiro e em parte está relacionado ao acesso crescentemente facilitado às informações mais estruturadas (Jannuzzi, 2005). Qualquer cidadão brasileiro tem hoje acesso a bancos de dados diversos que podem gerar informações valiosas. Assim também o tem seus governantes, os implementadores da política. Ao fazer uso de indicadores sociais que informam continuamente o estado da implementação de políticas públicas, é possível identificar e corrigir o curso das ações governamentais, caso seja necessário.

No caso do Plano Nacional de Educação, a própria Lei 13.005/2014 prevê que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por instâncias diversas: MEC; Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; Conselho Nacional de Educação - CNE; Fórum Nacional de Educação. Caberá a essas instâncias divulgar os

resultados do monitoramento e das avaliações nos respectivos sítios institucionais da internet, bem como analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas. A cada dois anos, ainda segundo a Lei 13.005/2014, caberá ao Inep, ao longo do período de vigência do PNE, publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas.

Em documento publicado em outubro de 2015, o Inep divulgou linha de base dos indicadores selecionados para o monitoramento do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE). O documento consiste de análises descritivas das séries históricas dos indicadores. As informações foram extraídas dos dados provenientes das pesquisas do Inep (Censo da Educação Básica, Censo da Educação Superior, Saeb e Ideb), do IBGE (Pnad e Censo Demográfico) e da Capes (dados da pós-graduação), disponíveis na data de promulgação da Lei do PNE, em 25 de junho de 2014.

De acordo com Jannuzzi (2005), indicadores sociais devem possuir aderência a um conjunto de propriedades desejáveis: (i) relevância para a agenda política; (ii) validade de representação do conceito; (iii) confiabilidade da medida; (iv) cobertura populacional; (iv) sensibilidade às ações previstas; (v) especificidade ao programa; (vi) transparência metodológica; (vii) comunicabilidade ao público; (viii) factibilidade operacional; (iv) periodicidade na sua atualização; (x) desagregabilidade populacional e territorial; (xi) comparabilidade da série histórica. Na próxima seção, avaliaremos os indicadores para a Meta 5, sob a ótica de tais propriedades, em especial a de *validade*.

A validade de um indicador está relacionada à proximidade da demanda política que lhe deu origem, à adequação que o indicador possui para medir aquilo que foi construído para medir. De forma geral, *a validade de um instrumento diz respeito ao aspecto da medida de ser congruente com a propriedade medida dos objetos* (Pasquali, 2003), não com a precisão da mensuração:

De qualquer forma, o instrumento ser calibrado ou não, é questão de precisão, não de validade, porque ele continua medindo aquilo para o qual ele foi construído. Assim, continua sendo verdadeiro que o metro mede comprimento (validade), embora na prática ele o faça erradamente (precisão). Dessa forma, **validade responde a se algo é verdadeiro ou falso**, enquanto que precisão responde a se algo está correto ou errado. (...) A validade do instrumento diz respeito exclusivamente à pertinência do instrumento com respeito ao objeto que se quer medir. (Pasquali, 2007, grifo nosso, p.105)

Conforme discutiremos adiante, indicadores declaratórios, como os construídos a partir da base de dados da Pnad, não possuem validade para aferir o cumprimento das metas do PNE referentes à alfabetização. Estas metas, conforme mostraremos, exigem indicadores mais sensíveis à qualidade do processo educativo. Antes de passarmos à análise, façamos alguns esclarecimentos conceituais importantes para esta discussão.

3. A Alfabetização no PNE: Metas 5 e 9

As Metas 5 e 9 do PNE referem-se, respectivamente, à alfabetização de crianças e à alfabetização de jovens e adultos. A Meta 5 apresenta o objetivo de alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental. A Meta 9, o objetivo de elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 – tomando como referência os dados apurados pelo IBGE, em anos anteriores – e, até o final da vigência do PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Pode-se considerar alfabetizada uma pessoa quando ela é capaz de se apropriar da leitura, da escrita e das habilidades matemáticas, a fim de participar efetivamente da sociedade na qual se encontra envolvida. A leitura e a escrita, nessa perspectiva, são instrumentos que possibilitam a participação do sujeito em diferentes contextos e atividades, aumentando sua capacidade de expressão e de domínio de diferentes gêneros e práticas discursivas.

Nessa perspectiva, a alfabetização hoje não pode mais ser considerada como uma (de)codificação mecânica de letras e sílabas; ela deve ser entendida em relação à efetiva participação do sujeito nas práticas de letramento às quais se encontra exposto, seja dentro ou fora da escola. Nessa direção, torna-se necessário tomar os usos e funções da língua escrita com base no desenvolvimento de atividades significativas de leitura e escrita nos contextos em que vivem os sujeitos.

Aferir o cumprimento das metas referentes à alfabetização passa, a partir dessa compreensão, mais que verificar se o sujeito é capaz ou não de escrever o próprio nome para assinar a carteira de identidade, passa a ter como referência o domínio de habilidades de leitura e escrita específicas, que possibilitam o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos em diferentes práticas e situações: “um indivíduo alfabetizado não domina apenas rudimentos da leitura e da escrita e/ou alguns significados numéricos, mas demonstra fazer uso da língua escrita e dos conceitos matemáticos em diferentes contextos” (Brasil. Inep, 2015b, p. 21).

Nessa direção, surgiu o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa¹ (PNAIC), compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios, para assegurar a alfabetização de todas as crianças até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental (Meta 5 do PNE). O pacto entende que é necessário que as crianças tenham adquirido, até esta etapa, a compreensão do funcionamento do sistema de escrita; o domínio das correspondências grafofônicas, mesmo que dominem poucas convenções ortográficas irregulares e poucas regularidades que exijam conhecimentos morfológicos mais complexos; a fluência de leitura e o domínio de estratégias de compreensão e de produção de textos escritos.

Como consequência da implementação do PNAIC, em 2013, foi implementada a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), produzida e aplicada pelo Inep, para aferir os níveis de alfabetização e letramento em Língua Portuguesa (leitura e escrita) e Matemática dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas. A prova já teve duas edições (2013; 2014).

A ANA oferece, por meio da aplicação de testes padronizados de matemática, leitura e escrita, resultados sobre os níveis de alfabetização atingidos pelos estudantes ao final do 3º ano do Ensino Fundamental nas escolas, nos municípios, nos estados e no Brasil que permitem um diagnóstico preciso sobre quais ações são necessários para cada tipo de aluno definido pelos níveis em que a escala de proficiência foi dividida.

Os resultados dos testes de aprendizagem são apresentados em Escalas de Proficiência. As escalas de Leitura e Matemática são compostas por quatro níveis e a de escrita, por cinco níveis progressivos e cumulativos, da menor para a maior

¹ Cf. BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012.

proficiência. Significa dizer que quando um percentual de estudantes está posicionado em determinado nível da escala, pressupõe-se que, além de terem desenvolvido as habilidades referentes a este nível, provavelmente também desenvolveram as habilidades referentes aos níveis anteriores.

QUADRO 1. Escala de proficiência em Leitura da Avaliação Nacional da Alfabetização

Níveis de proficiência	Descrição dos níveis de proficiência
Nível 1 Até 425 pontos	Neste nível, os estudantes são capazes de: Ler palavras com estrutura silábica canônica, não canônica e ainda que alternem sílabas canônicas e não canônicas.
Nível 2 Maior que 425 até 525 pontos	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informações explícitas em textos curtos como piada, parlenda, poema, quadrinho, fragmentos de narrativas e de curiosidade científica; em textos de maior extensão, quando a informação está localizada na primeira linha do texto. Reconhecer a finalidade de texto como convite, cartaz, receita, bilhete, anúncio com ou sem apoio de imagem. Identificar assunto de um cartaz apresentado em sua forma original e ainda em textos cujo assunto pode ser identificado no título ou na primeira linha. Inferir sentido em piada e em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal.
Nível 3 Maior que 525 até 625 pontos	Além das habilidades descritas no nível anterior, os estudantes provavelmente são capazes de: Localizar informação explícita em textos de maior extensão como fragmento de literatura infantil, lenda, cantiga folclórica e poema, quando a informação está localizada no meio ou ao final do texto. Identificar o referente de um pronome pessoal do caso reto em textos como tirinha e poema narrativo. Inferir a relação de causa e consequência em textos exclusivamente verbais – piada, fábula, fragmentos de textos de literatura infantil e texto de curiosidade científica – com base na progressão textual; e em textos que articulam a linguagem verbal e não verbal – tirinha; o sentido em história em quadrinhos que articula linguagem verbal e não verbal com vocabulário específico de textos de divulgação científica ou que exige conhecimento intertextual de narrativas infantis; o assunto de texto de extensão média de divulgação científica para crianças, com base nos elementos que aparecem no início do texto; o significado de expressão de linguagem figurada em textos como poema narrativo, fragmentos de literatura infantil, de curiosidade científica e tirinha.
Nível 4 Maior que 625 pontos	Além das habilidades descritas nos níveis anteriores, os estudantes provavelmente são capazes de: Reconhecer relação de tempo em texto verbal e os participantes de um diálogo em uma entrevista ficcional. Identificar o referente de pronome possessivo em poema; o referente de advérbio de lugar em reportagem; o referente de expressão formada por pronome demonstrativo em fragmento de texto de divulgação científica para o público infantil. Inferir sentido em fragmento de conto; sentido de palavra em fragmento de texto de literatura infantil; assunto em texto de extensão média ou longa, considerando elementos que aparecem ao longo do texto, em gêneros como divulgação científica, curiosidade histórica para criança e biografia.

Fonte: Inep. Elaborado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica, Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Para os fins deste trabalho, serão reproduzidas as escalas de leitura e escrita.

A escala de matemática pode ser consultada em:

<http://portal.inep.gov.br/web/saeb/ana>.

QUADRO 2. Escala de proficiência em Escrita da Avaliação Nacional da Alfabetização

Níveis de proficiência	Descrição dos níveis de proficiência
Nível 1 <i>Menor que 350 pontos</i>	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente não escrevem as palavras ou estabelecem algumas correspondências entre as letras grafadas e a pauta sonora, porém ainda não escrevem palavras alfabeticamente. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.
Nível 2 <i>Maior ou igual a 350 e menor que 450 pontos</i>	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem alfabeticamente palavras com trocas ou omissão de letras, alterações na ordem das letras e outros desvios ortográficos. Em relação à produção de textos, os estudantes provavelmente não escrevem o texto ou produzem textos ilegíveis.
Nível 3 <i>Maior ou igual a 450 e menor que 500 pontos</i>	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com estrutura silábica consoante-vogal, apresentando alguns desvios ortográficos em palavras com estruturas silábicas mais complexas. Em relação à produção de textos, provavelmente escrevem de forma incipiente ou inadequada ao que foi proposto ou produzem fragmentos sem conectivos e/ou recursos de substituição lexical e/ou pontuação para estabelecer articulações entre partes do texto. Apresentam ainda grande quantidade de desvios ortográficos e de segmentação ao longo do texto.
Nível 4 <i>Maior ou igual a 500 e menor que 600 pontos</i>	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, embora possam não contemplar todos os elementos da narrativa e/ou partes da história a ser contada. Articulam as partes do texto com a utilização de conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores, mas ainda cometem desvios que comprometem parcialmente o sentido da narrativa, inclusive por não utilizar a pontuação ou utilizar os sinais de modo inadequado. Além disso, o texto pode apresentar alguns desvios ortográficos e de segmentação que não comprometem a compreensão.
Nível 5 <i>Maior ou igual a 600 pontos</i>	Em relação à escrita de palavras, os estudantes que se encontram neste nível provavelmente escrevem ortograficamente palavras com diferentes estruturas silábicas. Em relação à produção de textos, provavelmente atendem à proposta de dar continuidade a uma narrativa, evidenciando uma situação central e final. Articulam as partes do texto com conectivos, recursos de substituição lexical e outros articuladores textuais. Segmentam e escrevem as palavras corretamente, embora o texto possa apresentar alguns desvios ortográficos e de pontuação que não comprometem a compreensão.

Fonte: Inep. Elaborado pela Diretoria de Avaliação da Educação Básica, Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica.

Observe-se que, no nível 1 da escala de leitura, o usuário da língua, apesar de já conseguir decodificar palavras, ainda não pode ser considerado alfabetizado, uma vez que não é capaz de interpretar minimamente pequenos textos, localizando informações explícitas (nível 2). Habilidades mais complexas de leitura/interpretação, tais como a identificação da finalidade de textos ou a inferência de sentidos só estão previstos nos outros dois níveis (níveis 3 e 4, respectivamente).

Já em relação à escala de proficiência em escrita, até o nível 3, o usuário ainda apresenta insuficiências graves no processo alfabetizatório. Só a partir do

nível 4, está prevista a escrita ortográfica de palavras com diferentes estruturas silábicas.

Antes da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), o indicador utilizado para aferir o percentual de crianças alfabetizadas até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental era o proveniente da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Tal como será mostrado na seção seguinte, este indicador, meramente declaratório, não era suficiente e/ou válido para aferir a meta em questão. Será estabelecida uma comparação entre os resultados de ambos os indicadores, da ANA e da PNAD, tomando como referência os anos de 2013 e 2014. Tal análise reiterará a necessidade de indicadores para a alfabetização que meçam, além do número de anos de escolaridade, as habilidades da *leitura, escrita e habilidades matemáticas*, dos participantes envolvidos.

4. Indicadores declaratórios versus provas de proficiência: Análise comparativa PNAD x ANA

4.1 Os resultados da PNAD

Em um primeiro momento, antes de estarem consolidados os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA), para os anos de 2013 e 2014, a única base disponível capaz de oferecer dados para a aferição da Meta 5 era a base da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE. Lembramos que a Meta 5 trata da garantia de alfabetização das crianças, enquanto que o analfabetismo adulto é tratado na Meta 9.

Para estabelecer uma linha de base a partir da qual se pudesse acompanhar a Meta 5, a única informação disponível era a declaração coletada nas pesquisas domiciliares, após a pergunta sobre a frequência à escola ou ao último ano de escolaridade. Construiu-se o indicador "Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental", considerando-se a taxa de distorção idade-série, que expressa o percentual de alunos, em cada série, com idade superior à idade recomendada. Em um sistema educacional seriado, existe uma adequação teórica entre a série e a idade do aluno. No caso brasileiro, considera-se a idade de 6 anos como a idade adequada para ingresso no ensino

fundamental, cuja duração, normalmente, é de 9 anos. Seguindo este raciocínio é possível identificar a idade adequada para cada série. Considerando ciclos de 8 e de 9 anos no Ensino Fundamental, calcula-se que a idade adequada para conclusão do 3º ano encontra-se entre 9 e 10 anos de idade.

Assim, foi formulado um indicador que pudesse responder a seguinte pergunta:

- Qual a proporção de crianças de 9 e 10 anos alfabetizadas até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental?

O indicador foi calculado com base nos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE) e compreendia uma série histórica de 2004 a 2013². A taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental foi calculada a partir da fórmula³:

$$\text{Indicador Meta 5} = \left(\frac{\text{população de crianças de 9 e 10 anos de idade que foi declarada alfabetizada}}{\text{população de crianças de 9 e 10 anos de idade}} \right) \times 100$$

Conforme já explicitado, cabe lembrar que todas as informações captadas pela PNAD são declaratórias, fornecidas pela pessoa entrevistada. Assim, o indicador da Meta 5 não avaliava a *capacidade da criança de utilizar a leitura e escrita e habilidades matemáticas*, uma vez que não é baseado em testes que possam mensurar o nível de proficiência da criança nessas habilidades.

A análise das taxas de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, no nível Brasil, mostraram - a partir dos dados da PNAD - que o país estava bem próximo da universalização.

² Trabalho realizado como parte de minhas atribuições como Pesquisadora-Tecnologista no Instituto Nacional de Pesquisas e Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep). De acordo com a Lei 13.005/2014, cabe ao Inep, a cada dois anos, produzir estudos referentes ao monitoramento do Plano Nacional de Educação.

³ Foram utilizados, para cálculo do indicador, os microdados da PNAD referentes à Parte 6 (característica da educação dos moradores) do questionário, em especial as variáveis V0601 (sabe ler e escrever) e subsequentes. Os microdados foram obtidos em formato ASCII e processados mediante o software SAS.

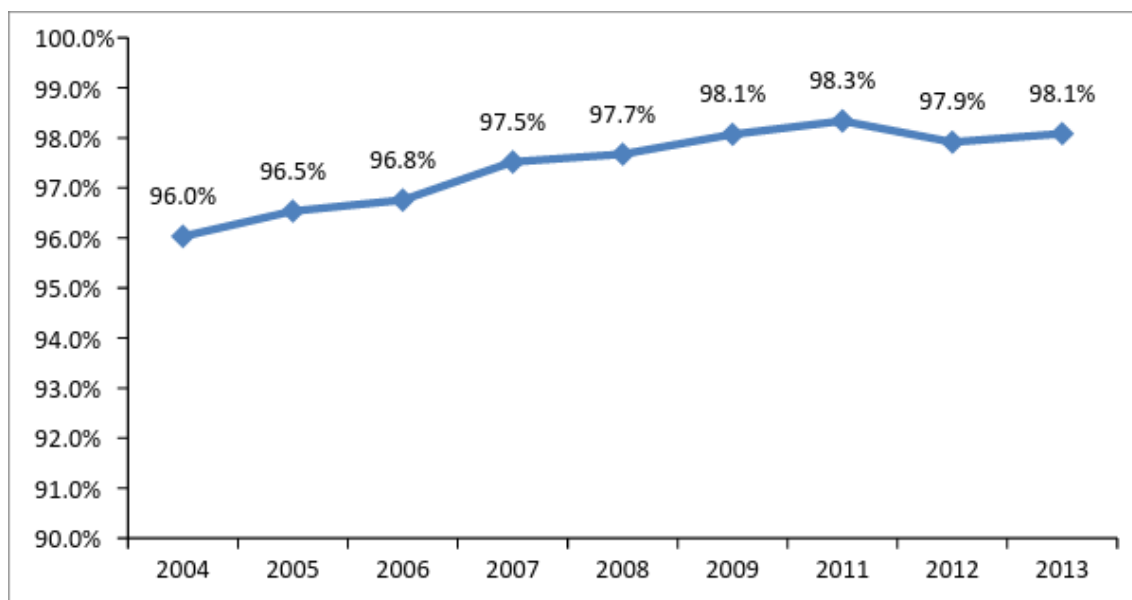


Gráfico 1 – Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, Nível Brasil (2004-2013)

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Dired/Inep

Os dados relativos ao percentual da taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental no nível Brasil, durante o período de 2004 a 2013 (Gráfico 1), demonstram que esse percentual vem crescendo gradualmente, estabilizando-se em 2013, saindo de um patamar de 96% para 98,1%.

Certamente, por ser o único indicador oficial calculado para a Meta 5 até setembro de 2015, mesmo declaratório e a partir da PNAD, ele dava indicações importantes, para o acompanhamento e formulação de políticas, quando em nível de desagregação. Assim, com os primeiros cálculos, se tornou possível perceber as desigualdades existentes entre a taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, por localização rural e urbana (Gráfico 2), por cor e raça (Gráfico 3), por Quartis de Renda Domiciliar per Capita (Gráfico 4) e por Grandes Regiões (Gráfico 5).

Por localização – rural e urbana –, a análise da taxa indicava que, em 2013, eram as localidades rurais que apresentavam os menores percentuais.

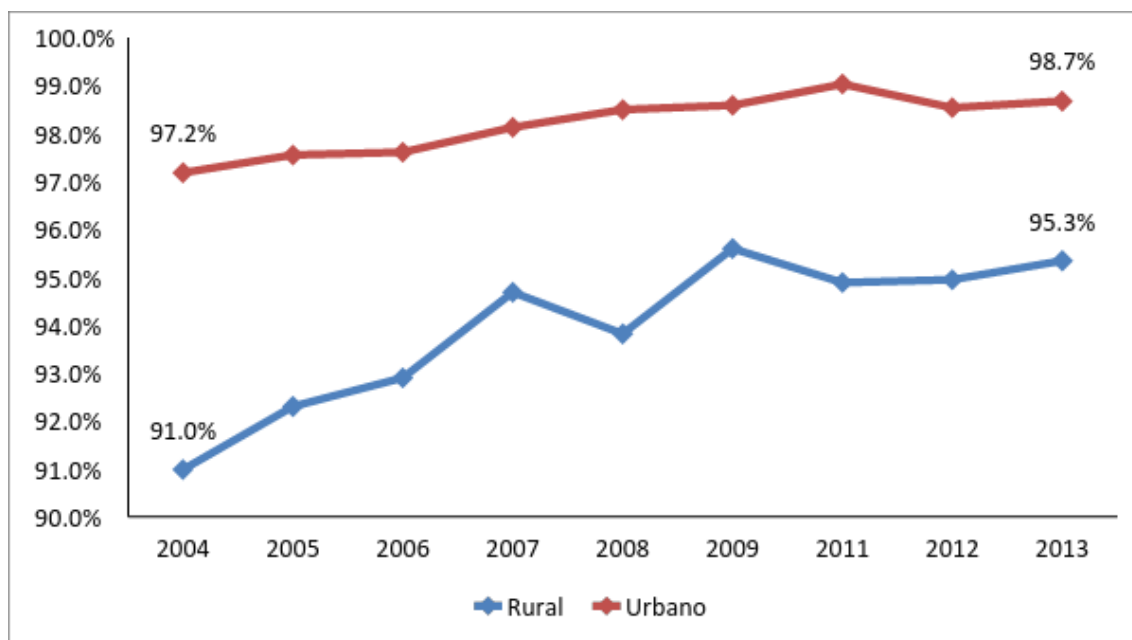


Gráfico 2 – Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, por localidade (2004/2013)

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Dired/Inep

Quanto a desagregações por cor e raça, a taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental manteve-se estável para os brancos ao longo da série histórica, com algumas flutuações, apresentando um leve crescimento (em 2004, a taxa era de com 98,2%; em 2013, de 98,7%). A distância percentual entre os grupos étnico-raciais, no entanto, diminuiu significativamente ao longo da série histórica. Em 2004, a distância entre os autodeclarados brancos e os autodeclarados negros era de 4,2 pontos percentuais, enquanto, em 2013, passou a ser de 1,1 (Gráfico 3).

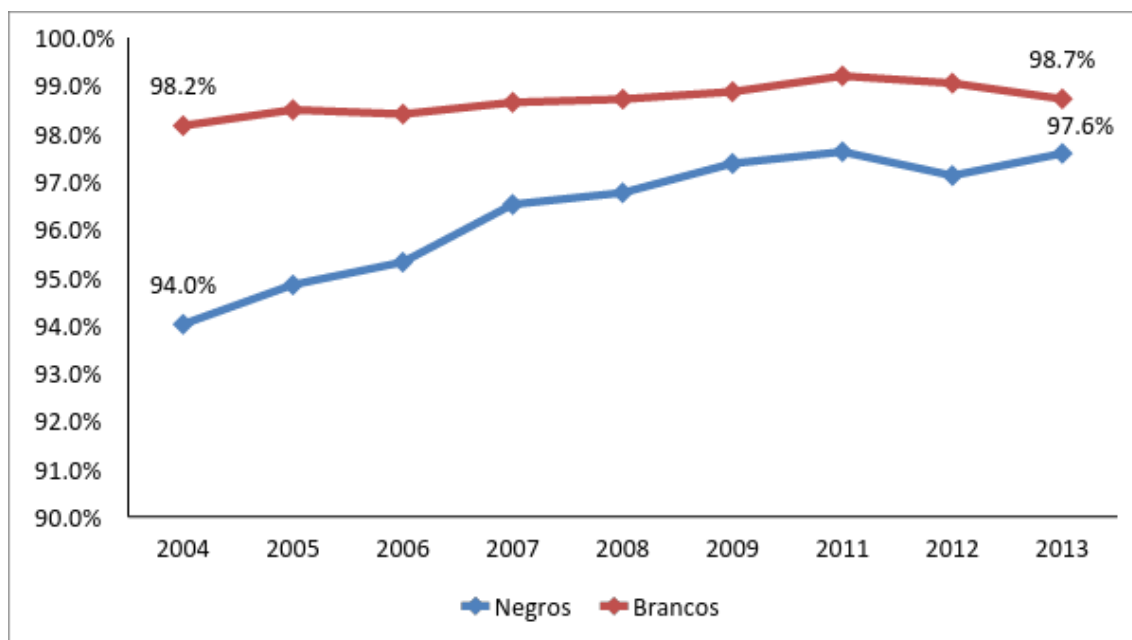


Gráfico 3 – Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, por Raça/Cor do(a) Aluno(a) (2004-2013)

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Dired/Inep

Ao se comparar, de acordo com a faixa de renda, as taxas de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, observava-se relativa desigualdade educacional entre os grupos socioeconômicos (Gráfico 4). Apesar da diminuição percentual significativa da distância entre as faixas dos 25% mais ricos e dos 25% mais pobres ao longo da série histórica (4,9 p.p.), em 2013, o estrato de renda dos 25% mais pobres (96,2%) em comparação com o estrato de renda dos 25% mais ricos (99,7%), ainda obtinha taxa inferior.

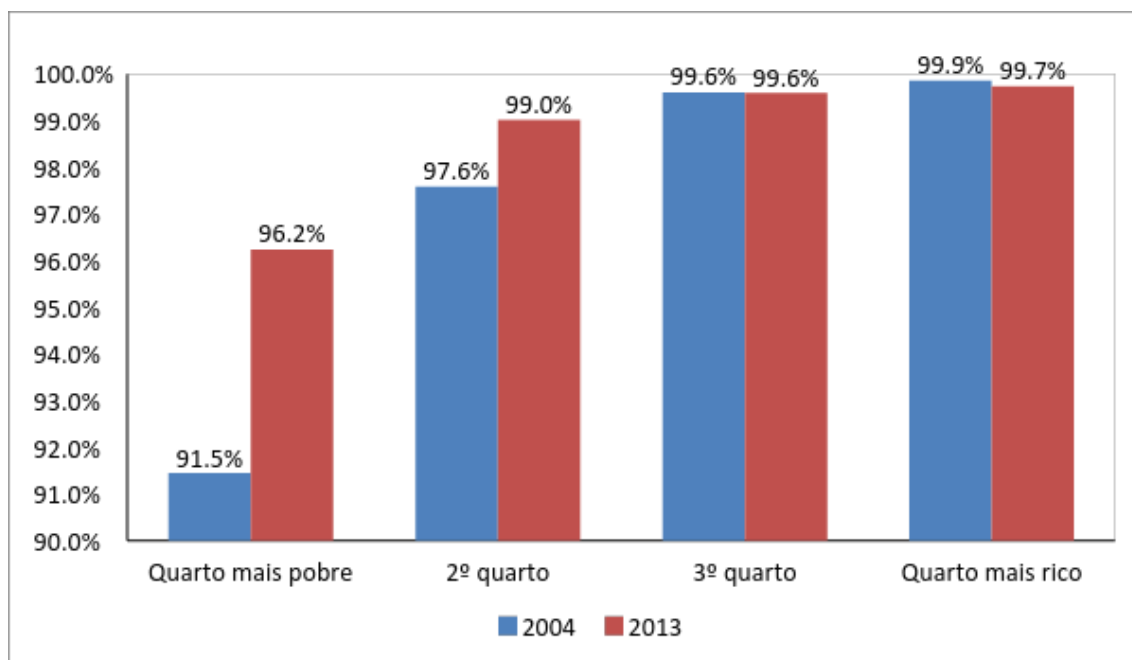


Gráfico 4 – Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, por Quartis de Renda Domiciliar per Capita (2004-2013)

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Dired/Inep

Ao se proceder a análise do percentual de taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental em cada Grande Região (Gráfico 5), observava-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste eram as que apresentavam os maiores percentuais de crianças alfabetizadas em 2004, estando estas regiões bem próximas da universalização. Em 2013, apresentavam taxas superiores a 99%, passando a região Norte a integrar a mesma faixa de desempenho das primeiras, com 97,3%. A região Nordeste, apesar de apresentar os menores percentuais tanto em 2004, quanto em 2013 (89,8% e 95,8%, respectivamente), de acordo com o indicador da PNAD, foi a região que mais cresceu, num total de 6 pontos percentuais.

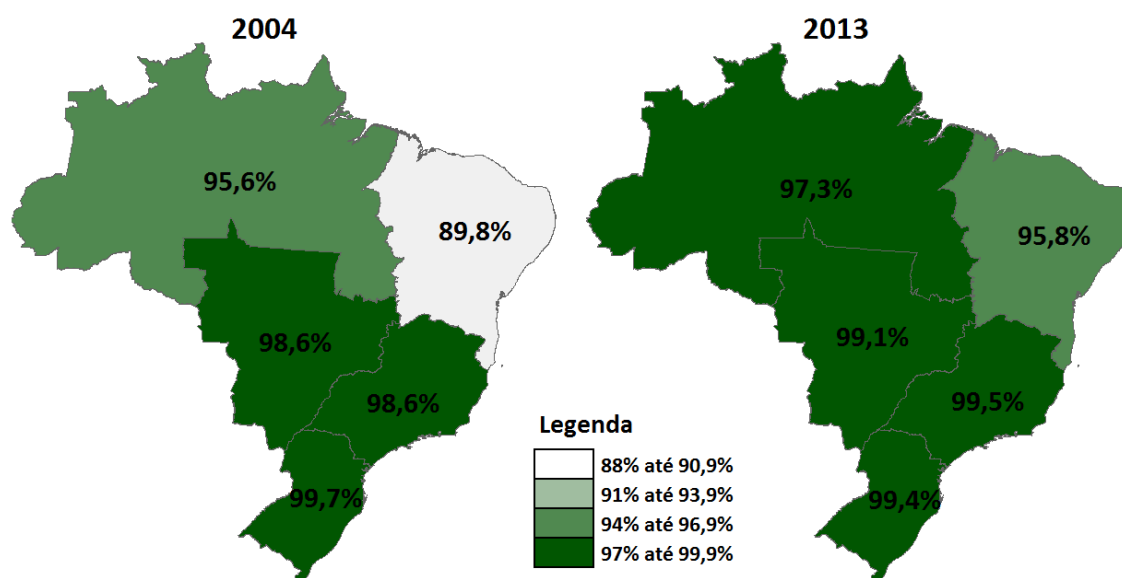


Gráfico 5 – Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental, por Grandes Regiões (2004/2013)

Fonte: Pnad/IBGE. Elaboração: Dired/Inep

Quanto ao objetivo central da Meta 5 – alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental –, a análise do indicador declaratório, a partir dos dados da PNAD, no nível Brasil, mostrava que o país estava se aproximando da universalização (Gráfico 1). No entanto, como mostramos, nas análises por desagregação, os dados apontavam variáveis sobre as quais seria preciso concentrar esforços a fim de avançar com mais eficiência.

4.2 Os resultados da ANA

Quando os resultados da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA) foram divulgados em outubro de 2015, seus dados apontaram, no entanto, resultados para a Meta 5 bem diferentes dos que foram apresentados na subseção anterior. A realidade apontada pelo resultado dos testes de proficiência era bem diferente daquela que se desenhava com o indicador proveniente da Pnad.

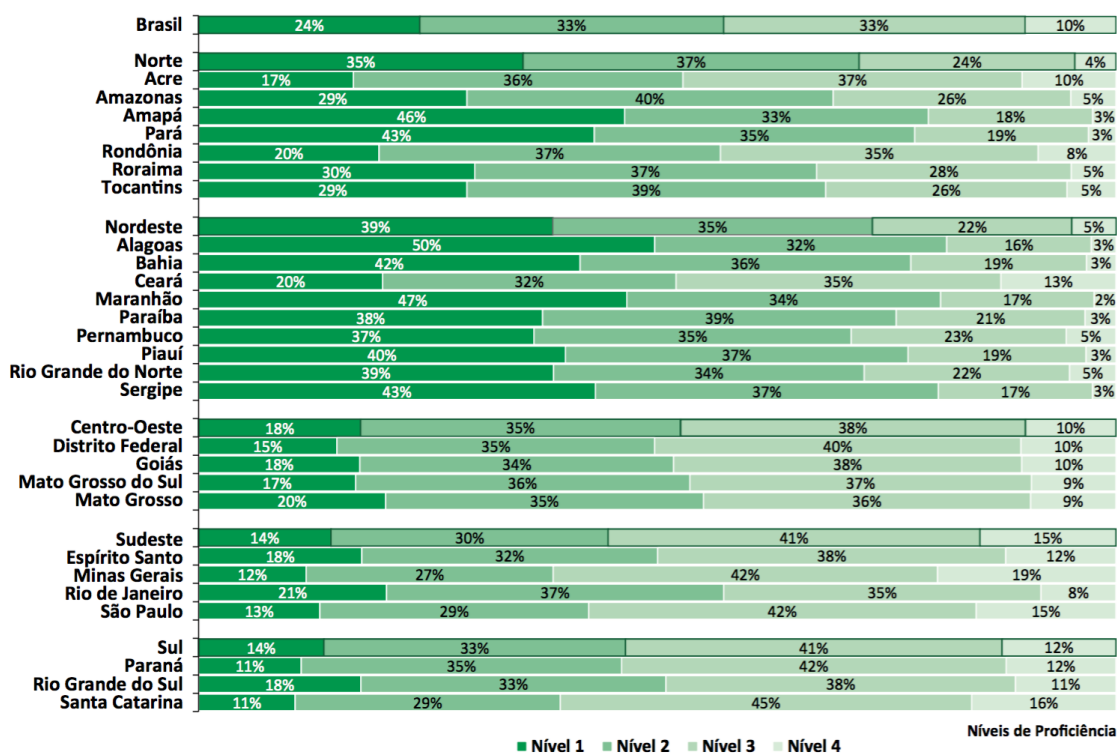


Gráfico 6 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em Leitura da ANA, por região geográfica e UF – 2013

Fonte: Daeb/Inep

Cabe explicitar que a ANA foi concebida como avaliação censitária, ou seja, destinada a aferir os níveis de alfabetização de todos os estudantes do 3o ano do ensino fundamental. Seus instrumentos de avaliação fornecem um conjunto de informações capazes de propiciar melhor diagnóstico do processo alfabetizatório e contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, fornecendo subsídios à elaboração de políticas públicas para o ciclo de alfabetização.

Conforme explicitado na Seção 2, crianças, no nível 1 da escala de leitura, apesar de já conseguirem decodificar palavras, ainda não podem ser consideradas alfabetizadas, uma vez que não são sequer capazes de ler pequenos textos, localizando informações explícitas (nível 2). Embora uma discussão mais aprofundada dos órgãos de monitoramento esteja sendo realizada com a sociedade

civil⁴, após a qual se decidirá com segurança qual ponto de corte definirá as crianças alfabetizadas nas escalas da ANA, é certo que o nível 1 da escala de leitura não será considerado nível em que já esteja caracterizada a alfabetização.

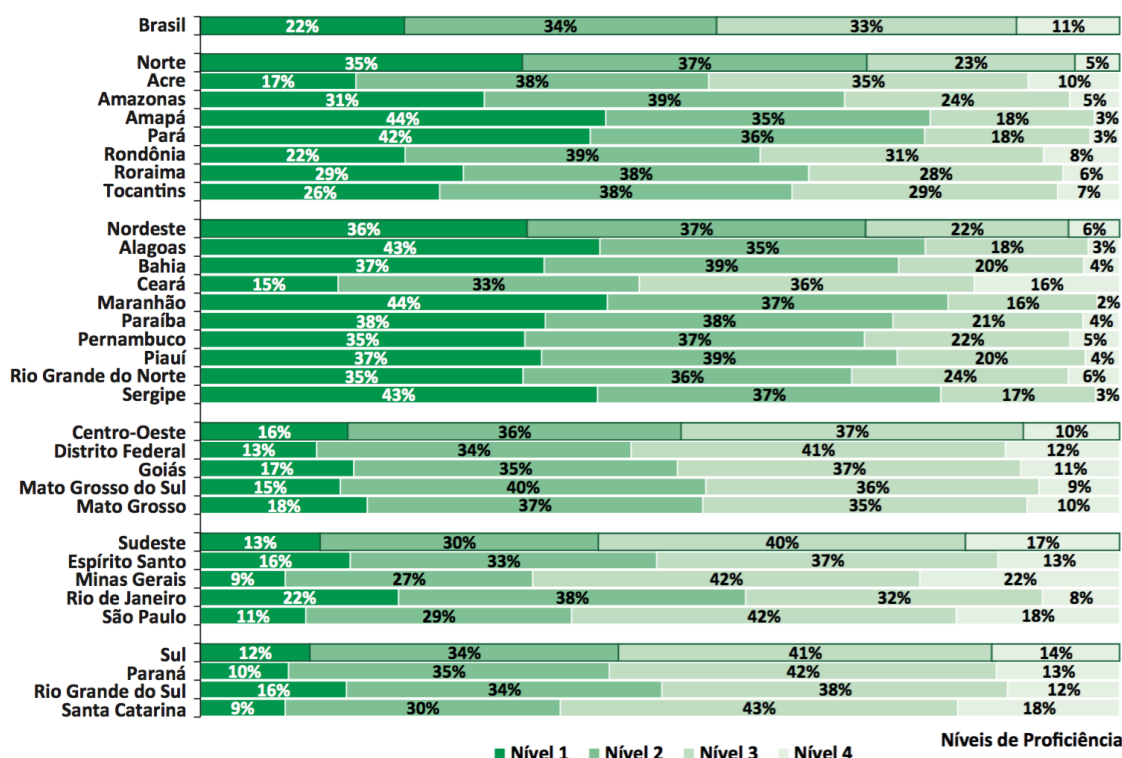


Gráfico 7 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em Leitura da ANA, por região geográfica e UF – 2014

Fonte: Daeb/Inep

A aferição dos níveis de alfabetização dos estudantes do 3o ano do ensino fundamental, realizada pela ANA em 2013 e 2014, mostra que tínhamos no Brasil, em 2013, 24% dos estudantes com proficiência insuficiente em leitura e, em 2014, 22%, conforme apontam os Gráficos 6 e 7⁵.

Os resultados apontados pela ANA, como antecipamos, são bem diferentes daqueles encontrados pelo indicador calculado a partir da PNAD para o mesmo

⁴ Destaque-se a consulta pública realizada recentemente pelo Ministério da Educação: <http://simec.mec.gov.br/consultapne/>.

⁵ Os resultados da ANA, agregados por município, bem como vídeos, e notas explicativas e notas técnicas sobre a avaliação, estão disponíveis em <http://portal.inep.gov.br/web/saeb/ana/resultados>.

período, conforme mostramos no Gráfico 8, totalizando uma diferença de 22 pontos percentuais.⁶

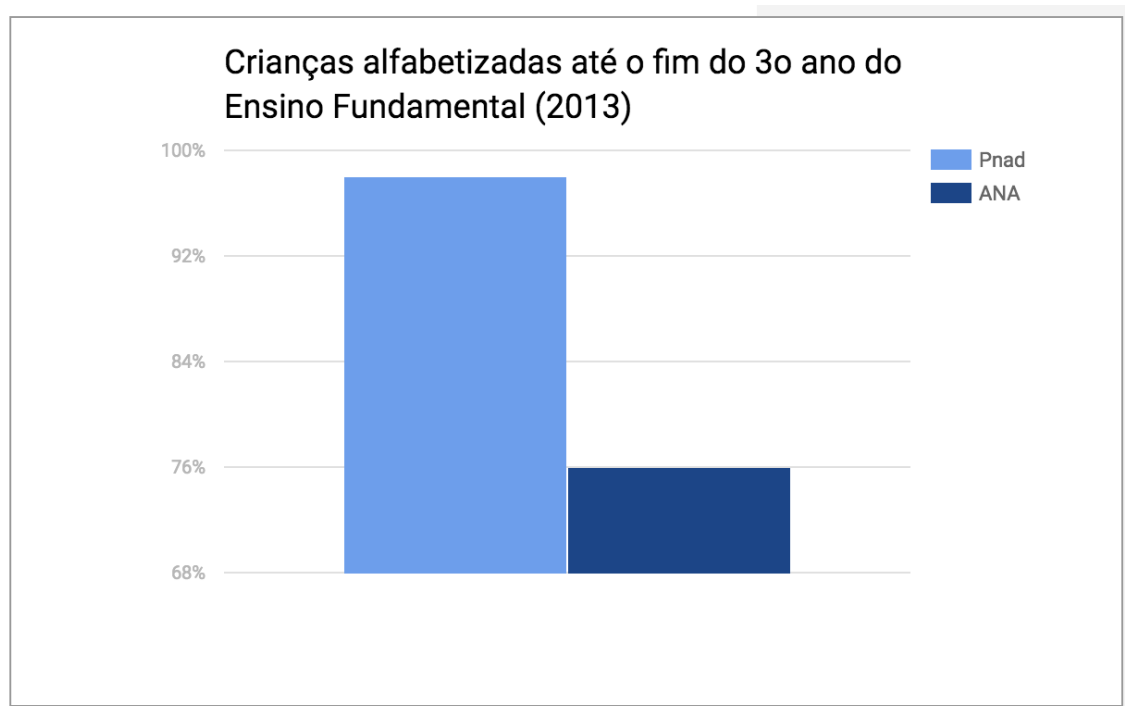


Gráfico 8 – Distribuição percentual dos estudantes nos níveis de proficiência em Leitura da ANA, por região geográfica e UF – 2013

Fonte: PNAD/ IBGE e Daeb/Inep

Cabe destacar ainda que, com relação às escalas de proficiência em Escrita e Matemática (vale consultar Linha de Base produzida pelo INEP para o PNE em 2015), os resultados são ainda mais desoladores. Na última edição da ANA, a de 2014, a aferição dos níveis de alfabetização dos estudantes do 3º ano do ensino fundamental das escolas públicas apontava que temos atualmente no Brasil 22,2% desses estudantes com proficiência insuficiente em leitura (nível 1), 34,4% com proficiência insuficiente em escrita (níveis 1,2 e 3) e 57,1% com proficiência insuficiente em matemática (níveis 1 e 2), conforme Figura 1.

⁶ A fim de termos uma ideia comparativa, estabelecemos que o corte de alfabetização será o do nível 1 da escala de leitura, embora possa ser o do nível 2. Neste caso, a discrepância entre os resultados da ANA e da PNAD seria consideravelmente maior (com uma diferença de 55 pontos percentuais).

Crianças em idade de Alfabetização - 8 anos



Fonte: Avaliação Nacional de Alfabetização - ANA - Inep/2014

De acordo com Jannuzzi (2016, p. 106), o monitoramento e a avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo com o propósito de subsidiar o gestor público com informações mais sintéticas e tempestivas, além de dados mais analíticos sobre o funcionamento das políticas e programas. Os indicadores de monitoramento funcionam como “termômetros”, que podem apontar sinais de “normalidade” ou “febre” em pontos críticos do desenho operacional dos programas, orientando técnicos e gestores a tomarem as decisões cabíveis na condução dos programas. Nessa direção, ao traduzir em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões específicas e relevantes do objeto monitorado,

os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitando o monitoramento das condições de vida e o bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil permitindo aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (Jannuzzi, 2012, p. 22)

De acordo com o Guia Metodológico sobre Indicadores Sociais produzido pelo próprio Ministério do Planejamento⁷ (MP, 2010), a principal finalidade de um indicador é traduzir, de forma mensurável, determinado aspecto de uma situação social ou ação de governo, de maneira a tornar operacional a sua observação e avaliação. Nessa direção, o Guia aponta que, diante da grande quantidade de

⁷ Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Indicadores de programas: Guia Metodológico**. Brasília : MP, 2010. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/publicacoes/100316_indicadores_programas-guia_metodologico.pdf.

medidas disponíveis, o processo de seleção de indicadores deve buscar o maior grau possível de aderência a algumas propriedades que caracterizam uma boa medida de desempenho:

Propriedade	Requisitos
Relevância para a formulação de políticas	Representatividade
	Simplicidade
	Sensível a mudanças
	Possibilita comparações em nível internacional
	Possui escopo abrangente
	Possui valores de referência
Adequação à análise	Fundamentado cientificamente
	Baseado em padrões internacionais e possui consenso sobre a sua validade
	Utilizável em modelos econômicos, de previsão e em sistemas de informação
Mensurabilidade	Viável em termos de tempo e recursos
	Adequadamente documentado
	Atualizado periodicamente

Fonte: Adaptado de OCDE (2002 *apud* MAGALHÃES 2004)

Quadro 1 - Requisitos de um bom indicador (MP, 2010, p. 25)

Jannuzzi, em diversos trabalhos (2005, 2012, 2016), conforme antecipamos na Seção 2, vem defendendo que sejam observadas: (i) a relevância para a agenda política; (ii) a validade de representação do conceito; (iii) a confiabilidade da medida; (iv) a cobertura populacional; (iv) a sensibilidade às ações previstas; (v) a especificidade ao programa; (vi) a transparência metodológica; (vii) a comunicabilidade ao público; (viii) a factibilidade operacional; (iv) a periodicidade na sua atualização; (x) a desagregabilidade populacional e territorial; (xi) a comparabilidade da série histórica.

A partir dessa perspectiva, ao estabelecermos uma comparação entre os indicadores utilizados para monitoramento da Meta 5, de alfabetização infantil, é possível perceber que o indicador proveniente da base de dados da PNAD, em comparação com o da ANA, pouco informa ao gestor público sobre a Meta que pretendia monitorar, conforme demonstramos no Quadro 2.

Propriedades dos indicadores em relação ao monitoramento da Meta 5: “Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º ano do Ensino Fundamental.”	Avaliação Nacional de Alfabetização	Taxa de alfabetização de crianças de 9 e 10 anos que concluíram o 3º (terceiro) ano do ensino fundamental
relevância para a agenda política	Sim	Sim
validade de representação do conceito	Sim	Não
confiabilidade da medida	Sim	Sim
cobertura populacional	Sim	Sim
sensibilidade às ações previstas	Sim	Não
especificidade ao programa (no caso da Meta 5, o PNAIC⁸)	Sim	Não
transparência metodológica	Sim	Sim
comunicabilidade ao público	Sim	Sim
factibilidade operacional	Sim	Sim
periodicidade na sua atualização	Atualmente, de 2 em 2 anos.	Anual.
desagregabilidade populacional e territorial	Sim	Sim

⁸ O Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC) é um compromisso formal assumido pelos governos federal, do Distrito Federal, dos estados e municípios de assegurar que todas as crianças estejam alfabetizadas até os oito anos de idade, ao final do 3º ano do ensino fundamental. Dentro da compreensão de alfabetização pactuada, aos oito anos de idade, as crianças precisam ter: a compreensão do funcionamento do sistema de escrita; o domínio das correspondências grafofônicas, mesmo que dominem poucas convenções ortográficas irregulares e poucas regularidades que exijam conhecimentos morfológicos mais complexos; a fluência de leitura e o domínio de estratégias de compreensão e de produção de textos escritos. Para mais informações, consultar: <http://pacto.mec.gov.br/o-pacto>.

comparabilidade da série histórica	Ainda é precária, o indicador é novo; a ANA teve apenas duas edições (2013, 2014).	Sim
------------------------------------	--	-----

A validade de um indicador está relacionada à proximidade da demanda política que lhe deu origem, à adequação que o indicador possui para medir aquilo que foi construído para medir. De forma geral, *a validade de um instrumento diz respeito ao aspecto da medida de ser congruente com a propriedade medida dos objetos* (Pasquali, 2003). Exemplificando, uma fita métrica é um instrumento válido para medir comprimento? Ela serve para medir aquilo que foi construída para medir?

A mesma pergunta podemos realizar com relação aos indicadores sob nossa análise. Um indicador construído a partir de dados declaratórios obtidos mediante pesquisa amostral (a PNAD) é um instrumento válido para medir a proficiência em leitura, escrita e matemática (alfabetização), ao fim do 3º ano, nos termos definidos pelo PNAIC? Um indicador construído a partir de dados declaratórios obtidos mediante pesquisa amostral (a PNAD) é um instrumento válido para medir se uma criança está efetivamente alfabetizada ou não? A análise comparativa que estabelecemos entre os resultados obtidos a partir dos dois indicadores, da ANA e da PNAD, nos aponta, sem muito esforço, que não.

Também nos quesitos sensibilidade e especificidade o indicador declaratório aparece em desvantagem. Indicadores declaratórios, neste caso, não constituem medidas sensíveis e específicas às ações previstas pelo PNAIC, que possibilitem avaliar rapidamente os efeitos (ou não efeitos) de qualquer intervenção. É nessa direção que estenderemos a análise realizada nesta seção à análise dos indicadores utilizados para o monitoramento da Meta 9 do PNE, na seção seguinte.

5. O problema no monitoramento da Alfabetização de Jovens e Adultos

A Meta 9 do Plano Nacional de Educação apresenta dois grandes objetivos: o primeiro, elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para

93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto; o segundo, reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Para o monitoramento da Meta 9, a linha de base publicada pelo Inep, em 2015, foram definidos dois indicadores: Indicador 9A - Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade; e Indicador 9B - Taxa de analfabetismo funcional da população de 15 anos ou mais de idade. Conforme a própria linha de base explícita, os dados utilizados para a construção dos Indicadores 9A e 9B têm como base o Censo Populacional e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD), ambas pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE.

De acordo com o IBGE, analfabeta é a pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece; analfabetas funcionais, as pessoas de 15 anos ou mais de idade, com menos de quatro anos de estudo. Vale lembrar que todas as informações captadas pelo Censo e pela PNAD são autodeclaratórias, fornecidas pela pessoa entrevistada.

Conforme já argumentamos na seção anterior, os indicadores declaratórios, para a aferição das metas de alfabetização, são frágeis e não avaliam a capacidade da pessoa de utilizar a leitura e a escrita, uma vez que não são baseiam em testes que possam mensurar o nível de proficiência da pessoa nessas habilidades. Sua validade é questionável por este motivo. Como mostramos, a medição de uma avaliação censitária e rigorosa tecnicamente (no caso da Meta 5, a ANA) atende melhor às especificidades exigidas para a aferição dessa proficiência.

Entendemos que outras propriedades, além da validade, precisam ser levadas em consideração na construção/seleção de indicadores sociais de monitoramento e avaliação, tais como a *factibilidade operacional* e a *periodicidade na sua atualização* (ver Quadro 2). Mencionamos em particular estas duas por entendermos que, considerando-as, parece ser adequada, para a aferição da taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, a seleção realizada do indicador 9-A.

$$\text{Indicador 9A} = \left(\frac{\text{população com 15 anos ou mais de idade que foi declarada alfabetizada}}{\text{população com 15 anos ou mais de idade}} \right) \times 100$$

O indicador 9-B, no entanto, à semelhança do que mostrou a análise comparativa realizada entre o indicador utilizado para monitoramento da Meta 5, a

ANA, e o indicador construído a partir da base do IBGE também para aferição desta meta, apresenta problemas sérios com relação à sua validade.

A validade de um indicador está ligada à sua capacidade de representar, com a maior proximidade possível, a realidade que se deseja medir e modificar (MP, 2010). O indicador 9B é calculado a partir dos microdados da PNAD referentes à Parte 6 (característica da educação dos moradores) do questionário, em especial as variáveis V0601 (sabe ler e escrever) e subsequentes e considera analfabetas funcionais pessoas de 15 anos ou mais de idade, com menos de quatro anos de escolarização.

$$\text{Indicador 9B} = \left(\frac{\text{população de 15 anos ou mais de idade com menos de 4 anos de estudo}}{\text{população de 15 anos ou mais de idade}} \right) \times 100$$

De acordo com a definição da Unesco para alfabetismo funcional (IPM, 2001), uma pessoa alfabetizada funcionalmente utiliza “a leitura e escrita e habilidades matemáticas para fazer frente às demandas de seu contexto social”, além de “utilizá-las para continuar aprendendo e se desenvolvendo ao longo da vida”. Um indicador calculado a partir do número de anos de estudo não é capaz de mensurar o nível de proficiência das pessoas nessas habilidades.

Hoje não existe, à semelhança da ANA, um instrumento de avaliação que meça os níveis de alfabetismo funcional da população brasileira de 15 anos ou mais. Não, pelos órgãos oficiais (Mec, Inep). No entanto, a existência do *Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf)*, criado no ano 2001, pelo Instituto Paulo Montenegro em parceria com a ONG Ação Educativa, mostra que é possível a construção de um indicador que permita estimar os níveis de alfabetismo da população entre 15 e 64 anos e compreender seus determinantes.

O objetivo do Inaf, segundo informação do próprio site do Instituto Paulo Montenegro⁹, é fornecer informações qualificadas sobre habilidades e práticas de leitura, escrita e matemática da população adulta brasileira, de modo a fomentar o debate público, estimular iniciativas da sociedade civil, subsidiar a formulação de políticas de educação e cultura e colaborar para o monitoramento do desempenho dessas políticas. O Inaf classifica, segundo o grau de domínio das habilidades de

⁹ Disponível em: <http://www.ipm.org.br/pt-br/programas/inaf/Paginas/default.aspx> .

leitura, escrita e matemática, os participantes em cinco níveis, conforme Quadro 3. Observe-se que apenas a partir do nível elementar as pessoas podem ser consideradas funcionalmente alfabetizadas.

- **Analfabeto** – Condição dos que não conseguem realizar tarefas simples que envolvem a leitura de palavras e frases ainda que uma parcela destes consiga ler números familiares (números de telefone, preços etc.);
- **Rudimentar** – Corresponde à capacidade de localizar uma informação explícita em textos curtos e familiares (como um anúncio ou um bilhete), ler e escrever números usuais e realizar operações simples, como manusear dinheiro para o pagamento de pequenas quantias ou fazer medidas de comprimento usando a fita métrica;
- **Elementar** – As pessoas classificadas neste nível podem ser consideradas funcionalmente alfabetizadas, pois já leem e compreendem textos de média extensão, localizam informações mesmo que seja necessário realizar pequenas inferências, resolvem problemas envolvendo operações na ordem dos milhares, resolvem problemas envolvendo uma sequência simples de operações e compreendem gráficos ou tabelas simples, em contextos usuais. Mostram, no entanto, limitações quando as operações requeridas envolvem maior número de elementos, etapas ou relações;
- **Intermediário** – Localizam informações em diversos tipos de texto, resolvem problemas envolvendo percentagem ou proporções ou que requerem critérios de seleção de informações, elaboração e controle de etapas sucessivas para sua solução. As pessoas classificadas nesse nível interpretam e elaboram sínteses de textos diversos e reconhecem figuras de linguagem; no entanto, têm dificuldades para perceber e opinar sobre o posicionamento do autor de um texto.
- **Proficientes** – Classificadas neste nível estão as pessoas cujas habilidades não mais impõem restrições para compreender e interpretar textos em situações usuais: leem textos de maior complexidade, analisando e relacionando suas partes, comparam e avaliam informações e distinguem fato de opinião. Quanto à matemática, interpretam tabelas e gráficos com mais de duas variáveis, compreendendo elementos como escala, tendências e projeções.

Quadro 3. Escala com os níveis de proficiência do Indicador de Alfabetismo Funcional (Inaf)

A população pesquisada para o Inaf é a de pessoas entre 15 e 64 anos de idade, residentes de zonas urbanas e rurais em todas as regiões do Brasil, quer estejam estudando ou não. O indicador é calculado com dados coletados a partir da realização de entrevistas domiciliares, em que são aplicados questionários e testes práticos. O intervalo de confiança estimado pelo Instituto Paulo Montenegro é de 95% e a margem de erro máxima estimada é de 2,2 pontos percentuais para mais ou para menos sobre os resultados encontrados no total da amostra. A definição de amostras, a coleta de dados e seu processamento são feitos por especialistas do Instituto Brasileiro de Opinião e Estatística (IBOPE).

Neste trabalho, não entraremos no mérito de avaliar a metodologia de construção de itens para a prova, sua periodicidade ou a confiabilidade de seus resultados. O Inaf foi trazido à discussão apenas com o intuito de mostrar que possível construir um instrumento válido e mais sensível às especificidades exigidas para o monitoramento da meta que concerne o Analfabetismo Funcional.

Se na definição mais clássica de alfabetismo, considera-se alfabetizada funcionalmente uma pessoa que utiliza “a leitura e escrita e habilidades matemáticas para fazer frente às demandas de seu contexto social”, não podemos pressupor tacitamente que qualquer pessoa que já tenha ultrapassado quatro anos de escolarização (informações disponíveis pelo indicador da PNAD) seja capaz de, no mínimo, *ler e compreender textos de média extensão, localizar informações mesmo que seja necessário realizar pequenas inferências, resolver problemas envolvendo operações na ordem dos milhares, resolver problemas envolvendo uma sequência simples de operações e compreender gráficos ou tabelas simples, em contextos usuais* (o que corresponde ao nível elementar de alfabetismo).

É importante, uma vez identificadas as fragilidades e as limitações que enseja o Indicador 9B, que os gestores e os órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação atentem para a necessidade de se avançar rumo a um modelo mais preciso e atento às especificidades exigidas para aferição das metas de alfabetização.

6. Considerações finais

Neste artigo, mostramos que os indicadores referentes ao monitoramento das Metas 5 e 9, relativas à alfabetização de crianças e à alfabetização de jovens e adultos, diferente de outras metas passíveis de serem aferidas mediante dados declaratórios provenientes do Censo Escolar e/ou do Censo Demográfico, necessitam de especificidades referentes à qualidade do processo educativo.

A fim de apontar as especificidades referentes ao monitoramento das Metas que concernem à alfabetização no PNE, apresentamos, em um primeiro momento, uma comparação entre os resultados referentes ao monitoramento da Meta 5, de

alfabetização infantil, a partir de duas bases de dados distintas: a com microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad/IBGE), base com dados declaratórios, e a com microdados provenientes da Avaliação Nacional de Alfabetização (ANA/Inep), base com resultados obtidos no exame, em termos de níveis de proficiência.

Uma análise comparativa mostrou que, para acompanhar e monitorar adequadamente a Meta 5, foi fundamental a construção, pelo Inep, de um indicador que fosse além da mera aferição do número de anos cursados por meio de declaração obtida mediante pesquisa amostral. Os resultados da ANA, em comparação aos resultados da PNAD, mostram a ineficiência de indicadores declaratórios para o monitoramento de metas de alfabetização. Oficialmente, o indicador adotado para monitoramento da Meta 5 já não é mais um indicador declaratório, mas o proveniente da Avaliação Nacional de Alfabetização (Cf. Linha de Base. Inep, 2015).

O monitoramento da Meta 9, no entanto, ao permanecer fundamentado em indicador declaratório, segue inadequado, conforme é apontado em um segundo momento do artigo. É importante, uma vez identificadas as fragilidades e as limitações que enseja este tipo de indicador, que os gestores e os órgãos responsáveis pelo monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Educação atentem para a necessidade de se avançar rumo a um modelo mais preciso e atento às especificidades exigidas para aferição das metas de alfabetização.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria nº 867, de 4 de julho de 2012. Institui o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa e as ações do Pacto e define suas diretrizes gerais. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/fndelegis/action/UrlPublicasAction.php?acao=abrirAtoPublico&sgl_tipo=POR&num_ato=00000867&seq_ato=000&vlr_ano=2012&sgl_orgao=MEC.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Censo Demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad). 2004-2013. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base. – Brasília, DF: Inep, 2015a. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1362>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 1: da concepção à realização. – Brasília, DF: Inep, 2015b. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1461>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Avaliação Nacional da Alfabetização: relatório 2013-2014: volume 2: análise dos resultados. – Brasília, DF: Inep, 2015c. Disponível em: <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/1561>.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília : MP, 2010.

JANNUZZI, Paulo. Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas. Campinas, SP: Editora Alínea, 2016.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores Sociais no Brasil. Campinas, SP: Editora Alínea, 2012.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. Revista do Serviço Público. Brasília 56 (2): 137-160 Abr/Jun 2005.

PASQUALI, Luiz. Validade dos testes psicológicos: será possível reencontrar o caminho?. Psic.: Teor. e Pesq., Brasília , v. 23, n. spe, p. 99-107, 2007 .

PASQUALI, Luiz. Psicometria: teoria dos testes na psicologia e na educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

Elenita Rodrigues é mestre em Linguística pela Universidade de Brasília (2002) e doutora em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas (2008). Atualmente, é pesquisadora-tecnologista em Avaliações e Informações Educacionais, do INEP, e Editora Executiva da Série Documental *PNE em Movimento* (elenita.rodrigues@inep.gov.br).