

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

Luis Felipe Soares Serrao

**Exames para certificação de conclusão de escolaridade:
os casos do Encceja e do Enem**

São Paulo

2014

Luis Felipe Soares Serrao

**Exames para certificação de conclusão de escolaridade:
os casos do Enceja e do Enem**
(versão revisada)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientador: Prof. Dr. Ocimar Munhoz Alavarse

São Paulo

2014

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

Catálogo na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

37.06 Serrao, Luis Felipe Soares
S487e Exames para certificação de conclusão de escolaridade: os casos do Enceja e do Enem / Luis Felipe Soares Serrao; orientação Ocimar Munhoz Alavarse. São Paulo: s.n., 2014.
2002 p. graf.; tabs.

Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-Graduação em Educação. Área de Concentração: Estado, Sociedade e Educação) - - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

1. Avaliação da educação 2. Política educacional 3. Avaliação de programas educacionais 4. Educação de jovens e adultos 5. Ensino supletivo (Avaliação) I. Alavarse, Ocimar Munhoz, orient.

Luis Felipe Soares Serrao

**Exames para certificação de conclusão de escolaridade:
os casos do Enceja e do Enem**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Aprovado em: _____

Banca examinadora

Prof. Dr.: _____ Instituição _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr.: _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, ao Prof. Dr. Ocimar Munhoz Alavarse, que, mesmo antes de meu ingresso no Programa de Pós-Graduação, me abriu as portas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Avaliação Educacional (Gepave) e, posteriormente, aceitou o desafio de orientar esta pesquisa. Sua leitura precisa e provocativa foi tão importante para esta pesquisa quanto para minha formação enquanto pesquisador.

À Prof.^a Dr.^a Maria Clara Di Pierro, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. Graças a sua dedicação, seriedade e comprometimento nas aulas de Política e Organização da Educação Básica na licenciatura, passei a me interessar academicamente pelo tema da Educação de Jovens e Adultos. Esse mesmo olhar, tanto no exame de qualificação quanto no momento da defesa, mostrou diversas lacunas desta pesquisa e permitiu aperfeiçoá-la. Agradeço também a oportunidade de participar o grupo de estudos por ela coordenado, o Grupo de Estudos e Pesquisas em Educação de Jovens e Adultos (Gepeja).

À Prof.^a Dr.^a Débora Cristina Jeffrey, da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, pela leitura atenta e cuidadosa durante o exame de qualificação e da defesa desta dissertação. Suas análises e dicas trouxeram importantes questionamentos teórico-metodológicos para este trabalho.

À Prof.^a Dr.^a Maurilane Biccas, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, por ter acolhido o convite para compor, na condição de suplente, tanto a banca do exame de qualificação quanto a comissão julgadora desta dissertação.

À Prof.^a Dr.^a Cristiane Machado, da Faculdade de Educação da Universidade do Vale do Sapucaí, e ao Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, por aceitarem o convite para compor comissão julgadora de defesa, na condição de suplentes.

Ao Prof. Dr. Celso de Rui Beisigel, à Prof.^a Dr.^a Carlota Josefina dos Reis Boto, ao Prof. Dr. Emerson de Pietri, além dos já citados Ocimar e Maria Clara, pela oportunidade de ter cursado suas disciplinas, a partir das quais surgiram reflexões e subsídios importantes para esta pesquisa.

Aos amigos e colegas do Gepave, pelas discussões e reflexões nas noites de sextas-feiras.

Aos amigos e colegas do Gepeja, pelos importantes momentos de amadurecimento de nossas pesquisas e estudos.

Aos colegas do Fórum Estadual de Educação de Jovens e Adultos de São Paulo e da roda da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, registro minha gratidão pelas oportunidades de debate e de construção coletiva de um movimento em favor do direito à educação e à participação.

A Pâmela Félix Freitas, Iasmin Marinho, Isaac Paxé, Emanuel Meque Antonio, Kelci Anne Pereira, Luiz (Lula) Ramires Neto, Miguel Said Vieira e Guilherme Torres, amigos do Programa de Pós-Graduação da FEUSP, por, juntos, partilharmos dúvidas, impasses e boas risadas.

Aquele abraço a todas as pessoas da Ação Educativa, instituição capaz de congrega pessoas tão especialmente diversas e, ao mesmo tempo, dispostas a construir coletivamente uma sociedade mais democrática, livre e justa. Foi somente por estar ao lado de tanta gente boa que pude crescer pessoal, profissional e politicamente. Agradeço especialmente à Claudia Pimenta Oliveira, amiga de sorriso fácil, atenta leitora e pesquisadora de mão cheia, que me mostrou incorreções e deslizes de pesquisa; ao Roberto Catelli Jr, com quem pude compartilhar achados e desafios de pesquisa ao longo dos últimos três anos; e à Bruna Gisi, que não me deixou desistir ainda no processo seletivo.

À Andreza Davidian, pelos trabalhos de processamento de dados, e à Valéria Ignácio Gomes da Silva, pela atenta revisão final.

Agradeço imensamente a Pietro Rodrigues, Mahatma Ramos, Danilo Freire, Bianca Barbosa Chizzolini, Gabriela Borges do Couto Rosa, Otávio Coelho, Thaísa Burani, Flávio de Brito Lousano, Valter Jerônimo Júnior, Luiz Vinícius Civile, Enzo Marzo, Kleber Hatakeyama, Felipe Marcon, Maurício Magri e Gustavo Ayala, companheiros de vida com quem sempre pude compartilhar opiniões, vontades, angústias e conquistas.

A toda minha família e, de antemão, peço desculpas pelas ausências nestes três últimos anos. À Izilda Aparecida Soares Serrão e Luiz Antônio Serrão, que sempre me incentivam a ir mais longe. À Clara Elisabeth Soares Vasconcelos, José Roberto Vasconcelos, Carlos Alberto Serrão, Janete Maria Pasini, Rafael Soares Serrão, Crystiane Leandro Peres e Martín Peres Serrão, por sempre manterem a porta aberta e um prato a mais na mesa. Às minhas avós Maria Valeretto Serrão, Deodata Valeretto, Hélia Valeretto, Violanda Valeretto, Oneide Bertacilli Soares e a meu avô Teófilo Soares.

À Marina Ghirotto Santos, pelo companheirismo, amor, carinho e, principalmente, pela paciência.

SERRAO, L. F. S. Exames para certificação de conclusão de escolaridade: os casos do Enceja e do Enem. 2014. 201 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

RESUMO

Esta dissertação decorre de pesquisa que reuniu e analisou informações sobre o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para compreender se e em que medida eles, enquanto modernos programas de avaliação educacional cujos resultados podem ser usados para fins de certificação de conclusão de etapas da educação básica (nos moldes dos antigos exames supletivos), têm se configurado enquanto uma alternativa à educação escolar presencial para conclusão da escolaridade básica, de modo que amplie as oportunidades educacionais para o público da Educação de Jovens e Adultos (EJA). Alternativamente, manteve-se a hipótese auxiliar de que Enem e Encceja funcionariam como mecanismos de ampliação das oportunidades educacionais para parcela importante do público potencialmente demandante da EJA, estivesse ele regularmente atendido no ensino regular/convencional ou fora do alcance de ações educativas tradicionais. À luz da literatura sobre análise de políticas públicas, buscou-se explorar dados sobre diferentes etapas desses dois programas por meio da revisão da literatura sobre estas experiências e outras similares no Brasil, da análise de legislação, documentos e posicionamentos oficiais relativos à concepção e à implementação desses programas, de entrevistas semi-estruturadas junto a gestores diretamente relacionados à criação e às reformulações desses programas, e da análise microdados disponíveis ao público para compreender traços característicos do conjunto dos participantes. O recorte temporal utilizado para o Encceja foi entre 2002 e 2010 e para o Enem, entre 2002 e 2012. Foi possível constatar intensas disputas sobre o sentido da EJA. De um lado, seus opositores, ao defenderem os princípios de uma educação emancipadora, enxergaram tais programas como estratégias de precarização do atendimento educacional na medida em que privilegiavam processos acelerados de certificação, além de serem concebidos e executados de maneira desarticulada em relação às políticas e demandas locais e por ignorarem a autonomia de estados e municípios. De outro, defensores argumentaram a favor da necessidade de alternativas ao modelo escolar de atendimento desse público e de sua qualidade e sofisticação técnica e pedagógica frente a exames estaduais ultrapassados, pouco ou nada articulados com as Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA. Na prática, ambos os programas se disseminaram nacionalmente e se tornaram mais atrativos a jovens e adultos interessados em retomar suas trajetórias educacionais para ascender profissionalmente ou mesmo ingressar no ensino superior ou técnico. Ao mesmo tempo, esses exames tornaram-se convenientes a estados e municípios, pois a adesão a eles praticamente não implicava em investimentos de recursos humanos ou custos financeiros adicionais. Pela análise dos microdados do Enem, foi possível ilustrar que a maioria de participantes que solicitou a certificação não estava estudando e, dentre aqueles que frequentavam os bancos escolares e também solicitaram a certificação, a maioria estava na escola regular/convencional, e não em turmas de EJA. Nesse sentido, esses dados reforçam a hipótese de os exames constituírem-se como alternativa complementar à escolarização e também a hipótese auxiliar, indicando que os exames estariam, no momento desta pesquisa, auxiliando na correção da distorção idade-série/ano.

Palavras-chave: Política educacional; Educação de Jovens e Adultos; Avaliação da educação; Exame Nacional para Certificação de Jovens e Adultos (Encceja); Exame Nacional do Ensino Médio (Enem); Exame supletivo.

SERRAO, Luis Felipe Soares. **Basic adult education exams: Encceja and Enem analysis.** 2014. 201 p. Thesis (Masters) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

ABSTRACT

This thesis is the result of a research that gathered and analyzed information about the National Exam for the Certification of Competences of Youths and Adults (*Encceja*) and National High-School Exam (*Enem*) to understand whether and to what extent these exams, while modern programs of educational assessment whose results may be utilized to certify the completion of basic education (adult education exams), have turned out to be an option to complete basic schooling in order to expand educational opportunities for the public of Youth and Adult Education (*EJA*) in Brazil. Alternatively, an auxiliary assumption was kept that *Enem* and *Encceja* would be working as a mechanism of increasing educational opportunities for a significant portion of the public that potentially demands *EJA*, which has been regularly met in the conventional/regular schooling or away from traditional educational actions. In the light of the literature about the analysis of public policies, data was explored concerning the different stages of these two educational programs by a review of the literature about these and other similar experiences in Brazil, the analysis of legislation, documents and official statements related to the conception and implementation of such programs, semi-structured interviews with education managers directly involved in the creation and reformulations of these programs, and the analysis of databases available for the public to understand features that are characteristic of the participants. The time frame used for *Encceja* was between 2002 and 2010 and for the *Enem*, between 2002 and 2012. It was possible to find intense struggles about the meaning of *EJA*. On one hand, its opponents, by defending the principles of emancipating education, see such programs as strategies that impoverish the process of meeting educational needs required by the potential public of *EJA* since they privilege speedy certification, in addition to being conceived and carried out with no articulation with the local policies and demands and because they disregard the autonomy of states and municipalities. On the other hand, advocates argue that alternatives to the exclusively schooled model of education are needed with its own technical and pedagogical quality and sophistication, towards outdated regional adult exams, with no or scarce articulation with the National Curricular Guidelines for *EJA*. In fact, both programs have been disseminated nationwide and gradually became attractive to youths and adults interested in resuming their educational trajectories to ascend professionally or even to enter technical and higher education. At the same time, these exams became convenient to states and municipalities, as adhering to them practically do not require investments in human or financial resources, meaning additional costs for those federal entities. The analysis of *Enem*'s databases, it was possible to show that most participants requesting certification was not going to school and, among those actually attending classes who also requested certification, the majority was from regular/conventional school and not from *EJA* classrooms. Thus, this data reinforces the auxiliary assumption that the exams are, at the time of the research, complementary alternative to schooling and also helping correct the age/grade distortion.

Key words: Educational policy; Youth and Adult Education; Educational assessment; National Exam for the Certification of Youths and Adults (*Encceja*); National High-School Exam (*Enem*); adult education exams.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Demanda potencial de EJA no Brasil. 2002-2010.....	94
Tabela 2 – Matrículas de EJA no Brasil por etapa da educação básica. 2002-2010	96
Tabela 3 – Matrículas em EJA por ano e região. 2002-2010	97
Tabela 4 – Matrículas de EJA no Brasil por localização. 2007-2010	98
Tabela 5 – Matrículas de EJA no Brasil por Dependência Administrativa. 2002-2010	99
Tabela 6 – Matrículas de EJA no Brasil por tipo de curso. 2002-2010.....	100
Tabela 7 – Pessoas jovens e adultas matriculadas no ensino fundamental regular por faixa etária. 2002-2010.....	102
Tabela 8 – Pessoas jovens e adultas matriculadas no ensino médio regular por faixa etária. 2002-2010.....	102
Tabela 9 – Total de inscritos no Enceja por etapa e ano de edição. 2002-2010.....	138
Tabela 10 – Número de secretarias municipais e estaduais de educação que aderiram ao Enceja.2002-2010	139
Tabela 11 – Número de inscritos no Enem. 1998-2010	148
Tabela 12 – Grau de importância atribuída à participação no Enem pelos inscritos. 2010....	160
Tabela 13 – Grau de importância atribuída à participação no Enem pelos inscritos. 2011....	161
Tabela 14 – Grau de importância atribuída à participação no Enem pelos inscritos. 2012....	162
Tabela 15 – Grau de importância atribuída pelos inscritos no Enem à obtenção de certificação pelos inscritos. 2010	162
Tabela 16 – Grau de importância atribuída pelos inscritos no Enem à obtenção de certificação pelos inscritos. 2011	162
Tabela 17 – Taxas de ausência, presença e eliminação no Enem. 2010.....	164
Tabela 18 – Taxas de ausência, presença e eliminação no Enem. 2011.....	164
Tabela 19 – Taxas de ausência, presença e eliminação no Enem. 2012.....	164
Tabela 20 – Ausência nas provas segundo solicitação ou não de certificação. 2010.....	164
Tabela 21 – Ausência nas provas segundo solicitação ou não de certificação. 2011.....	165
Tabela 22 – Ausência nas provas segundo solicitação ou não de certificação. 2012.....	165
Tabela 23 – Distribuição dos participantes no Enem por grupos de idade e solicitação de certificação. 2010.....	166
Tabela 24 – Distribuição dos participantes no Enem por grupos de idade e solicitação de certificação. 2011.....	167
Tabela 25 – Distribuição dos participantes no Enem por grupos de idade e solicitação de certificação. 2012.....	167
Tabela 26 – Distribuição dos participantes no Enem por estado de inscrição e solicitação de certificação. 2010.....	168
Tabela 27 – Distribuição dos participantes no Enem por estado de inscrição e solicitação de certificação. 2011.....	169
Tabela 28 – Distribuição dos participantes no Enem por estado de inscrição e solicitação de certificação. 2012.....	170
Tabela 29 – Distribuição dos participantes no Enem que não solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2010.....	171
Tabela 30 – Distribuição dos participantes no Enem que não solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2011.....	171
Tabela 31 – Distribuição dos participantes no Enem que não solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2012.....	172
Tabela 32 – Distribuição dos participantes no Enem que solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2010.....	173

Tabela 33 – Distribuição dos participantes no Enem que solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2011	173
Tabela 34 – Distribuição dos participantes no Enem que solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2012	173
Tabela 35 – Distribuição dos participantes no Enem por tempo de conclusão do ensino médio. 2010	174
Tabela 36 – Distribuição dos participantes no Enem por tempo de conclusão do ensino médio. 2011	174
Tabela 37 – Distribuição dos participantes no Enem por tempo de conclusão do ensino médio. 2012	174
Tabela 38 – Distribuição de participantes segundo a frequência ou não ao ensino regular/convencional. 2011-2012	175
Tabela 39 – Distribuição dos participantes segundo a idade em que deixou de frequentar o ensino regular. 2011-2012	175
Tabela 40 – Participantes que cursavam ou já tinham cursado Educação de Jovens e Adultos (EJA). 2011.....	176
Tabela 41 – Participantes que cursavam ou já tinham cursado Educação de Jovens e Adultos (EJA). 2012.....	176
Tabela 42 – Distribuição dos inscritos no Enem segundo desistência do Ensino Médio. 2010	177
Tabela 43 – Distribuição dos inscritos no Enem segundo desistência do Ensino Médio. 2011	177
Tabela 44 – Distribuição dos inscritos no Enem segundo desistência do Ensino Médio. 2012	177
Tabela 45 – Média de desempenho dos participantes do Enem por prova. 2010.....	178
Tabela 46 – Média de desempenho dos participantes do Enem por prova. 2011.....	179
Tabela 47 – Média de desempenho dos participantes do Enem por prova. 2012.....	179
Tabela 48 – Participantes do Enem que atingiram a pontuação mínima exigida para certificação. 2010.....	179
Tabela 49 – Participantes do Enem que atingiram a pontuação mínima exigida para certificação. 2011.....	180
Tabela 50 – Participantes do Enem que atingiram a pontuação mínima exigida para certificação. 2012.....	181
Tabela 51 – Proporção de participantes no Enem que atingiu as notas mínimas para certificação. 2010-2012	181

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Exemplo de escala de proficiência do Enceja.....	129
Quadro 2 – Níveis de desempenho para a Competência I da redação no Enceja. 2008.....	130
Quadro 3 – Principais características do Enem. 1998 - 2012.....	149

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal
CGEJA – Coordenadoria-Geral de Educação de Jovens e Adultos (SECAD/MEC)
CNAEJA – Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CNE/CEB – Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação
Conae – Conferência Nacional de Educação
Confinteia – Conferência Internacional de Educação de Adultos
Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação
DACC – Diretoria de Avaliação e Certificação de Competências
Daeb – Diretoria de Avaliação da Educação Básica (INEP/MEC)
DCN – Diretrizes Curriculares Nacionais
DCNEJA – Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos
Dpeja – Diretoria de Políticas de Educação de Jovens e Adultos
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA – Educação de Jovens e Adultos
Encceja – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
Eneja – Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos
Enem – Exame Nacional do Ensino Médio
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
PCN – Parâmetros Curriculares Nacionais
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNE – Plano Nacional de Educação
Pronera – Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
Secadi – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
Saeb – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
Saresp – Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
UNCME – União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação
Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
1 INTRODUÇÃO	17
1.1 Notas metodológicas	21
1.2 Etapas e procedimentos	25
2 EDUCAÇÃO DE ADULTOS E EXAMES PARA CERTIFICAÇÃO DE CONCLUSÃO DE ESCOLARIDADE.....	29
2.1 Avaliação e exame: dois conceitos	32
2.2 As produções sobre os exames na EJA	39
3 MEANDROS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL	46
3.1 O processo de expansão das oportunidades de acesso à educação	47
3.2 Os movimentos de cultura e educação popular.....	55
3.3 A educação de adultos durante o regime autoritário	57
3.4 Alguns elementos da EJA no processo de redemocratização.....	65
4 AS POLÍTICAS DE EJA NA VIRADA DO MILÊNIO.....	68
4.1 As políticas de EJA nos governos de FHC.....	69
4.2 As políticas de EJA nos governos de Lula	86
4.3 Dados gerais de público potencial e atendimento em EJA.....	94
4.3.1 Matrículas na EJA	95
4.3.2 Matrículas em cursos presencial e semipresencial.....	99
4.3.3 Jovens e adultos matriculados no ensino regular	101
5 O EXAME NACIONAL PARA CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE JOVENS E ADULTOS	104
5.1 O processo de criação do Enceja	105
5.2 Princípios e concepções do exame	111
5.3 Resistências e oposições ao Enceja	116
5.4 A reformulação do Enceja	134
5.5 As diferentes composições da política local junto ao Enceja.....	137

6 O ENEM ENQUANTO EXAME PARA CERTIFICAÇÃO.....	145
6.1 Transformações e atuais características do exame	145
6.2 Explorando as bases de microdados do Enem	158
6.3 Importância atribuída ao Enem e à possibilidade de certificação.....	160
6.4 Dados de ausência, presença e eliminação.....	163
6.5 Participantes segundo estado de origem.....	165
6.6 Trajetórias escolares dos participantes	170
6.7 Desempenho dos participantes	178
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	183
REFERÊNCIAS	191
Artigos, livros, teses e dissertações.....	191
Legislação, atas e outros documentos oficiais	196

APRESENTAÇÃO

Acompanhar um jogo de seu time de futebol, pegar um ônibus, votar em eleições e comparar preços são exemplos de atividades cotidianas que mobilizam diferentes práticas discursivas, que, cada uma a seu modo, requerem o domínio de práticas sociais de uso da linguagem escrita. Não só no Brasil como em quase todos os países ocidentais, as dimensões econômicas, culturais, afetivas e políticas da vida social, entre outras, têm sido progressivamente mediadas pela cultura escrita, cujo principal lócus de desenvolvimento tem sido a educação oferecida por instituições escolares.

A educação básica tornou-se objeto de interesse público e, logo, de intervenção do Estado, incumbido de ampliar as oportunidades educacionais ao conjunto da população. Desde pelo menos a década de 1930, a educação escolar é encarada como um mecanismo de desenvolvimento individual e coletivo da sociedade brasileira e, por isso, houve significativos esforços para expandir o seu atendimento, sobretudo, nos sistemas públicos de ensino. Entretanto, se, de um lado, houve o estabelecimento do consenso em favor da expansão dos níveis educacionais da população brasileira, de outro, os esforços empreendidos não foram suficientes para acompanhar demandas e aspirações educacionais crescentes, especialmente no caso da população jovem e adulta que, por diversas razões, não pode frequentar os bancos escolares nas idades entendidas como apropriadas.

Em face de essa situação, os sistemas educacionais brasileiros lançaram mão de estratégias alternativas ao atendimento escolar tradicional, os exames de certificação de conclusão de escolaridade, histórica e popularmente denominados como exames de madureza e exames supletivos. Com desenhos e características diferentes entre si, esses exames tinham uma finalidade em comum: seus resultados podiam ser usados para conseguir o diploma de alguma etapa da educação básica. Mesmo com um caminho principal (escolas e ações de alfabetização) e vias alternativas estabelecidas (exames), a sociedade brasileira não conseguiu garantir patamares educacionais mínimos ao conjunto da população, chegando ao século XXI com mais de 80 milhões de cidadãos que não puderam completar a educação básica.

Com base nessa problemática, esta pesquisa analisou dois programas de avaliação educacional, o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que, mesmo com diversos problemas e diferenças ao longo de suas existências, têm ocupado um importante espaço nas políticas de Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil, destinados à certificação de

escolaridade. Concebidos e desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC), em parceria com secretarias estaduais e municipais de educação interessadas, esses exames são externos às unidades e redes escolares e possibilitam a obtenção de certificação escolar àquelas pessoas que, respeitadas as idades mínimas estipuladas pela legislação educacional, não terminaram a educação básica.

Para além de programas educacionais alternativos e até mesmo complementares ao atendimento escolar de jovens e adultos, Encceja e Enem têm sido alvos de críticas por parte de gestores públicos, educadores e movimentos de defesa do direito à educação que enxergam neles propostas descontextualizadas e inadequadas em relação às necessidades educacionais locais.

Para abordar essa problemática, esta dissertação está organizada da seguinte maneira: na **Introdução**, estão expostos o problema e as hipóteses com as quais se trabalhou, além de estarem descritos os recortes e os princípios adotados e as etapas e os procedimentos de pesquisa desenvolvidos. No capítulo seguinte, **Educação de adultos e exames para certificação de conclusão de escolaridade** estão apresentados com maior detalhamento alguns conceitos centrais desta pesquisa – educação de jovens e adultos e avaliação educacional –, além de trazer um balanço das produções acadêmicas sobre Encceja e Enem.

No capítulo posterior, **Meandros das políticas de educação de adultos no Brasil**, há um mergulho histórico nas políticas educacionais e nas experiências de educação popular voltadas à alfabetização e à educação de pessoas jovens e adultas das primeiras décadas do século XX até o momento de redemocratização na década de 1980. Esse capítulo reconstruiu um pouco da história dos exames de madureza e dos exames supletivos à luz das transformações mais gerais da sociedade brasileira.

No capítulo **As políticas de EJA na virada do milênio**, são apresentadas as iniciativas desenvolvidas pelo governo federal após a redemocratização em diferentes momentos e contextos. Com ênfase na discussão sobre as reformas de Estado e seus efeitos na área educacional, sobretudo em termos de políticas de EJA, buscou-se também compreender quais foram as bases que orientaram a criação dos modernos programas de avaliação educacional como Enem e Encceja e qual a sua interlocução com as demais iniciativas no campo das políticas de EJA.

Nos capítulos seguintes, **O Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos** e **O Enem enquanto exame para certificação de conclusão de escolaridade** são apresentados os dados e análises sobre cada uma desses programas

educacionais, com ênfase na análise crítica de sua implementação e, principalmente, de seus resultados, tendo em vista o público a que se dirigem. Por fim, esta dissertação se encerra com as **Considerações finais**, momento em que são resumidos os principais achados de pesquisa, apresentados nos capítulos anteriores.

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação resulta de pesquisa que se construiu a partir da aproximação entre duas áreas de produção de conhecimento sobre educação: as discussões sobre políticas de avaliação, área de intenso debate técnico que tem cada vez mais chamado a atenção da comunidade educacional brasileira, e sobre educação de jovens e adultos, marcada pelo engajamento com o mundo político em prol da garantia do direito humano à educação com vistas à emancipação social e política, entre outras fontes e procedimentos investigativos. Para articulá-las, buscou-se realizar um estudo de políticas públicas, tendo como objeto de análise os exames supletivos, importante instrumento da política educacional brasileira que há pelo menos seis décadas tem gerado calorosos debates no meio educacional.

Nesta dissertação, foram sistematizadas e analisadas informações sobre dois "modernos" exames supletivos, o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), testes padronizados aplicados em larga escala e externos aos sistemas de ensino e cujos resultados possibilitam à pessoa participante solicitar a equivalência de etapas da educação básica, respeitados os critérios de desempenho e de idades mínimas estipuladas pela legislação educacional. A partir da discussão sobre políticas públicas (PALUMBO, 1994; SOUZA, 2003; AGUILAR VILLANUEVA, 1992, 1996; MELO, 1999; MAINARDES, 2006, 2009), os dados aqui apresentados possibilitaram jogar luz sobre os processos de concepção e implementação desses dois programas criados e executados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC).

"Modernos" porque surgem, segundo argumentos oficiais, para ser uma alternativa tecnicamente mais consistente em relação aos "velhos" exames e, principalmente, porque foram concebidos segundo novas bases conceituais e operacionais, em diálogo com a então recente onda de avaliações externas iniciadas com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) (HORTA NETO, 2007, 2010). Sendo um dos pilares das políticas de responsabilização que ganharam terreno no Brasil a partir de meados da década de 1990 (BROOKE, 2006, 2008; BROOKE, FALLEIROS & CUNHA, 2011; SOUSA & BONAMINO, 2012), essas avaliações buscaram mensurar os desempenhos de estudantes por meio de testes padronizados externos aos sistemas de ensino e aplicados em larga escala, analisando seus resultados segundo expectativas de aprendizagem para a conclusão de um

nível ou ciclo do sistema educativo, atrelando consequências diferentes a cada resultado e esperando-se, assim, promover a qualidade na educação. As consequências objetivas desse processo podem ser fracas (como, por exemplo, a divulgação pública dos resultados) ou fortes (como, por exemplo, a bonificação salarial de profissionais por meta atingida).

Vale destacar que a decisão em favor da expansão de avaliações educacionais dessa natureza baseou-se fortemente no argumento em favor da maior objetividade e racionalidade técnica para mensurar as aprendizagens de estudantes. Contudo, o ato de avaliar e, logo, todos os recortes escolhidos para tanto pressuporiam uma leitura política da realidade: de saída, haveria o reconhecimento de um problema a ser superado e, em decorrência, estaria definida uma situação desejada a ser alcançada, perspectivas que influenciam diretamente o processo de escolha do desenho, dos procedimentos e dos instrumentos de avaliação (VIANNA, 2003; SOUSA, 2010; NEVO, 2006).

Para alguns pesquisadores (FREITAS, 2011; SOUSA, 1999), Enem, Enceja e Saeb, entre outras iniciativas, foram adotadas como expressões de políticas de caráter neoliberal implementadas no âmbito das reformas de Estado pautadas pela progressiva adoção de um modelo de administração pública gerencial ao longo da década de 1990. Para superar a alegada crise fiscal do Estado brasileiro, a gestão Fernando Henrique Cardoso (FHC) optou por definir áreas de atuação que não necessitariam ser monopólio estatal, mesmo que seus financiamentos fossem responsabilidade quase que exclusiva do Estado (BRASIL, 1997). Na prática, passou-se a introduzir mecanismos de competição ao adotar princípios de livre mercado, inclusive em áreas sociais. No caso da educação, a expectativa era que as avaliações externas pavimentassem o caminho para as reformas educacionais e, no limite, induzissem à melhoria da qualidade na educação brasileira, a partir de então entendida essencialmente a partir dos resultados de desempenho de estudantes.

Tal expectativa estava de acordo com a lógica do ato de avaliar que, por sua natureza, exerceria uma pressão modeladora sobre a prática curricular (GIMENO SACRISTAN, 1998), uma vez que induziria a educação a se organizar prioritariamente por resultados mensuráveis. Na prática, essa crença nas potencialidades da avaliação corrobora o pressuposto de que avaliar não se resume unicamente ao seu caráter técnico, pois, ao se escolher realizar uma avaliação, estariam subjacentes valores e princípios éticos e políticos tanto em relação ao problema quanto em relação às possíveis soluções a serem tomadas. Além disso, como qualquer avaliação tem suas virtudes e limitações, restringindo-se a medir somente parte dos objetivos educacionais, o fortalecimento de avaliações externas trouxe preocupações acerca

das possíveis consequências para a educação como, por exemplo, a redução/estreitamento curricular (FREITAS, 2011).

No campo das políticas de EJA, que passou progressivamente a ocupar um lugar secundário na agenda educacional brasileira, sobretudo após a aprovação do Fundef e sua lógica de focalização na universalização da educação obrigatória de crianças e adolescentes entre sete a 14 anos (DI PIERRO, 2005; 2008), críticos ao Enceja (VIEIRA, 2002; RUMMERT, 2007) e, posteriormente, ao Enem (GONÇALVES, 2013; JEFFREY, 2011) veem, nesse contexto, claro retrocesso na luta pela garantia do direito à educação de pessoas jovens e adultas. A existência de exames de abrangência nacional para certificação de conclusão de escolaridade reforçaria a valorização de processos acelerados de certificações, visando unicamente a empregabilidade de jovens e adultos, em detrimento de processos formativos mais amplos articulados a processos de transformação das condições de existência humana (LIMA, 2007).

Ao invés de a União cooperar técnica e financeiramente com estados e municípios, conforme determinava a CF de 1988 e a LDBEN de 1996, a opção por exames nacionais centralizados fez com que o Inep avançasse em áreas de competência de estados e municípios, além de implicar na adoção de referenciais curriculares que, segundo seus opositores, ignoravam ou mesmo negavam as diversidades culturais, políticas e sociais brasileiras. Ademais, a iniciativa federal induziria certa padronização curricular, ferindo o princípio de autonomia político-pedagógica dos entes federados para organizar suas políticas de educação. Contudo, para seus formuladores, o Enceja contribuiria no combate à indústria de venda de diplomas, principal problema a ser superado com sua criação em 2002, além de fornecer um indicador de qualidade para a modalidade EJA.

A chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo federal em 2003 implicou em mudanças em favor da maior institucionalidade das políticas de EJA nessa esfera de governo: a suspensão do Enceja, a criação da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), atual Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), a criação do Programa Brasil Alfabetizado, a reativação da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) e a inclusão das matrículas de EJA no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e em programas complementares de material didático, transporte e alimentação escolar, por exemplo, trouxeram esperanças de movimentos de defesa da EJA e da educação popular. Ao mesmo tempo, a posterior manutenção do Enceja e a inclusão da possibilidade de certificação via

Enem, além da manutenção de idades mínimas consideradas baixas para cursos e exames da modalidade, foram evidências do deslocamento das políticas de EJA para o segundo plano de prioridades educacionais.

Apesar dos avanços citados anteriormente, houve queda das matrículas na modalidade entre 2002 e 2010, em todas as dependências administrativas (privada, federal, estadual e municipal) e em todos os modelos de atendimento acompanhados pelo Censo Escolar (presencial e semipresencial). As matrículas caíram tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio. Nesse período, mesmo com reduzida divulgação e com problemas operacionais em algumas edições, Encceja e Enem progressivamente assistiram a um número crescente de interessados pela possibilidade de certificação, principalmente tendo em vista o crescente interesse em continuar os estudos na educação superior e profissional, possibilitados por programas como Fies, Prouni, Ciências Sem Fronteiras, Pronatec etc.

Nesse cenário de tímidos resultados positivos da política de EJA em termos de alfabetização e de elevação de escolaridade da população jovem e adulta brasileira, procurou-se analisar os processos de concepção e de implementação do Encceja e Enem enquanto exames voltados à certificação de modo a compreender se e em que medida eles têm desempenhado o papel de uma via alternativa ou complementar à tradicional educação escolar de jovens e adultos, ampliando as oportunidades de conclusão da educação básica dessa população. Nesse sentido, buscou-se reunir evidências para entender se e como Encceja e Enem contribuiriam (ou não) para a garantia do direito de pessoas jovens e adultas à educação ao longo da vida.

A queda do número de matrículas em cursos de EJA e, ao mesmo tempo, o aumento do número de participantes nos dois exames podem indicar que, de maneira similar às análises que apontam os processos de redução/estreitamento curricular impulsionados pelas avaliações externas e em larga escala, os exames estivessem incentivando o fechamento ou mesmo o estancamento da oferta de cursos de EJA em estados e municípios, talvez interessados em reduzir os investimentos com essa modalidade. Portanto, trabalhou-se com a hipótese de que a existência de tais exames tenha favorecido a redução da oferta de atendimento educacional e, com isso, diminuído as oportunidades de elevação de escolaridade da população jovem e adulta brasileira.

Afinal, como pensar a EJA em um momento em que se configuraria uma canalização das demandas em favor de processos avaliativos voltados à certificação de conclusão de escolaridade, no seio das atuais políticas de avaliação educacional? Nesse contexto, a substituição do Encceja, relativo ao ensino médio e em território nacional, pelo Enem

reforçaria essa tendência, justamente em uma conjuntura em que este último exame vem adquirindo cada vez mais relevância, quer para trajetórias educacionais na educação superior e profissional, quer para ser utilizado como avaliação do ensino médio.

Se a existência do Encceja e, principalmente, do Enem apontam para um possível estreitamento das políticas de EJA, por exemplo, em relação à possível diminuição da oferta de cursos presenciais, ambos os exames poderiam funcionar como importantes incentivos para a ampliação das oportunidades educacionais para os sujeitos da EJA na medida em que possibilitariam novos arranjos entre programas e propostas educacionais. Com efeito, faz-se necessário pensar que não se poderia negar a possibilidade de conclusão de escolaridade como uma alternativa para aqueles que desejam credenciais escolares, ainda que seja realizada por processos avaliativos como os dois exames em questão. Dessa forma, manteve-se como hipótese a possibilidade desses exames estarem funcionando como um mecanismo complementar ao atendimento educacional tradicional ao possibilitar que jovens, adultos e idosos pudessem buscar títulos escolares e/ou retomassem aos estudos.

1.1 Notas metodológicas

Cabe destacar que o estudo empreendido buscou constituir-se enquanto análise de dois programas governamentais de educação e, para isso, combinou análises tanto de aspectos do processo político quanto de problemáticas específicas ao campo educacional. Por mais que seja relevante a todo estudo de política pública, não foi objeto central desta pesquisa a análise do Estado, do regime político ou mesmo de instituições políticas brasileiras. Dessa maneira, nesta pesquisa buscou-se maior aproximação em relação a problemáticas setoriais, próprias da educação, do que em relação aos debates clássicos da ciência política.

Realizar trabalhos de análise de políticas públicas seria estudar, conforme afirma Celina Souza (2003), governos em ação. Ou, nas palavras de Dennis Palumbo (1994), buscar atingir um alvo em movimento. Para esses autores, as políticas públicas seriam, por sua essência, ações constantemente envolvidas em negociações e, portanto, em contínuo processo de (re)formulação. Nesse sentido, as diversas disputas entre formuladores, executores e beneficiários fariam com que princípios e estratégias fossem alterados e reorganizados a todo o momento, nos diferentes níveis da burocracia e nos diferentes órgãos de governo.

Palumbo, a partir da análise do contexto norte-americano, oferece elementos analíticos e conceituais importantes, inclusive para o debate sobre políticas públicas realizadas no Brasil, ao apoiar-se fortemente na defesa de que as burocracias governamentais constituem-se

como os maiores e mais importantes agentes implementadores da política governamental, assim como as agências privadas, que atuam em escala reduzida. Para o autor,

De fato, uma política é como um alvo em movimento, não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido. Ela tem que ser inferida a partir da série de ações e comportamentos intencionais de muitas agências e funcionários governamentais envolvidos na execução da política ao longo do tempo. Política é um processo, ou uma série histórica de intenções, ações e comportamento de muitos participantes. (PALUMBO, 1994, p. 47)

Enquanto unidade de análise, a política, portanto, seria um processo que tem como característica principal a sua complexidade. Para Palumbo (1994), ela seria fruto da concatenação de ações e comportamentos intencionais de instituições e indivíduos diretamente relacionados à execução de determinada política ao longo do tempo. Além disso, ela não poderia ser resumida a um desses elementos: ela seria o princípio orientador por trás de regulamentos, leis, decisões e programas, sendo as estratégias adotadas pelos governos as suas manifestações visíveis.

A análise de políticas públicas, nesse sentido, é considerada por Palumbo como uma categoria analítica para compreender as atividades dos governos ao longo do tempo. Uma política pública seria marcada pela inter-relação entre agências (unidades governamentais responsáveis pela formulação e implementação das políticas), leis (atos aprovados por legisladores que visam uma política), regulamentos (regras de execução e funcionamento expedidas pelas agências), decisões (escolhas específicas realizadas por funcionários de governos) e programas (estratégias específicas nas quais as agências se envolvem durante a implementação de uma política). Nesse sentido, uma decisão isolada, um pronunciamento ou uma lei aprovada não necessariamente constituiriam políticas públicas. No limite, estudá-las, assim como afirma Palumbo, significaria compreender as escolhas e os modos pelos quais as burocracias públicas atuam no sentido de fazer cumprir os princípios de um estado democrático, ou seja,

A política pública permite que compreendamos quem recebe os benefícios da atividade governamental e como. Finalmente, o estudo da política pública nos capacita a determinar o quão bem os ideais de democracia são mantidos em uma sociedade complexa tão dependente de burocracias públicas. (PALUMBO, 1994, p. 41)

De modo similar ao que se pretende neste estudo, Adriana Bauer (2006) realizou um processo de avaliação do Saresp, focando especificamente na sua implementação e nos resultados de um dos seus objetivos. Assim como Palumbo, ela ressalta a indissociabilidade

entre os elementos de uma política pública, sendo necessária a interlocução exaustiva entre eles em uma análise de avaliação de políticas públicas, entendida como um processo de uso sistemático de informações e critérios precisos para atribuir valores e justificar juízos de valor. Analisar uma política pública requer, portanto, refletir sobre a coerência entre as estratégias utilizadas para cumprir determinados princípios e finalidades que norteiam a solução de determinado problema. De acordo com Bauer,

[...] o questionamento sobre os sentidos declarados de uma determinada política e sua análise e contraposição aos sentidos que ela assume durante sua concretização são relevantes para a compreensão do seu desenvolvimento, dos resultados e impactos que ela tem na realidade, revelando uma relação de interdependência entre a avaliação política e a avaliação de políticas. Isto significa que um esforço no sentido de refletir sobre os princípios e finalidades das políticas e programas educacionais, ou seja, na sua avaliação política, parece necessário quando se tem por objetivo realizar uma avaliação de política [...]. (BAUER, 2006, p. 44)

Diversos autores argumentam que o campo de pesquisa sobre políticas públicas no Brasil está em processo de consolidação e em franco crescimento, inclusive na área da educação. Contudo, por ser um campo relativamente novo de pesquisa, muitos caminhos ainda carecem de ser desbravados para completar determinadas lacunas. No que diz respeito à educação, segundo Jefferson Mainardes (2009), o aumento no número de grupos e de linhas de pesquisa em programas de pós-graduação sobre políticas e gestão da educação e de produções acadêmicas na área, mostrou que o campo de pesquisa em políticas públicas ainda carecia de reflexões acerca de questões teórico-metodológicas. Para esse autor, as produções dessa natureza no Brasil podem ser compreendidas a partir de dois grupos distintos:

a) estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas e abrangentes do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras (geralmente vinculadas à análise do contexto socioeconômico e político) entre outros aspectos e b) análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas. (MAINARDES, 2009, p. 6-7)

No mesmo artigo, Mainardes constata que esse campo de pesquisa apresentava baixa articulação entre o primeiro e o segundo grupo de pesquisas descritos anteriormente, ficando pouco perceptíveis as articulações entre estudos de natureza teórica e análises de políticas específicas. Além dessa lacuna, outras questões também ainda eram pouco discutidas nesse campo de pesquisa como, por exemplo, pressupostos teóricos e valores e princípios éticos pouco explícitos, sobrevalorização de aspectos/processos locais (em contraposição a uma visão de totalidade), ausência de teorizações sobre concepção de Estado e políticas públicas,

frágil contextualização histórica na compreensão dos processos de produção de políticas, falta de análise crítica por parte dos pesquisadores.

Nesse mesmo sentido, também argumenta Ângela Maria Martins, ao discutir que se mostrava necessária a construção de desenhos metodológicos mais consistentes no campo da análise de políticas e da gestão da educação. Para ela, é necessário fortalecer modelos analíticos mais flexíveis que busquem compreender e analisar o que ocorre nas redes de escolas, especialmente por meio da articulação de diversos níveis de análise – de contexto, da burocracia e do cotidiano de trabalho das escolas/redes. Segundo a autora,

Ressalte-se que as redes de escolas estão sujeitas a três movimentos: os fatores políticos e econômicos que configuram os ciclos das políticas (Ball, 1989; 2006); a racionalidade burocrática, apoiada no conjunto legal e normativo, previsível e relativamente estável, tendo em vista que sua modificação requer processos de negociação política e/ou troca nas esferas executivas; o cotidiano de trabalho na escola, permeado por regras informais delineadas e negociadas entre os pares cotidianamente em processos interativos e situações reais de trabalho, imprevisíveis (Lima, 2003; Tardiff; Lessard, 2005). Uma perspectiva de análise baseada neste tripé não constitui a fórmula mágica para que os desenhos de investigações logrem – *asi no más* – avanços significativos na construção de conhecimento nesse campo, porém, podem indicar um percurso mais flexível de realização de estudos voltados a examinar o que efetivamente ocorre nas redes de ensino e unidades escolares. (MARTINS, 2011, p. 388)

Nesse sentido, buscou-se realizar um estudo de política pública que articulasse debates de natureza teórica e análise de uma política específica e, ao mesmo tempo, utilizasse um desenho de investigação flexível o suficiente para produzir evidências sobre o que possa estar ocorrendo nas redes e sistemas de ensino que oferecem EJA. Optou-se, portanto, em avançar na análise da implementação de políticas públicas, frente ao entendimento de que, para além da execução de uma decisão política, esta etapa do ciclo de política é eminentemente político.

Há assim um duplo sentido de implementação: é o processo de conversão de um mero enunciado mental (legislação, plano ou programa de governo) em um curso de ação efetivo e é o processo de converter algo que é somente um desejo, um possível efeito, em uma realidade efetiva. Assim, são dois os significados de "levar a cabo, a efeito, a culminação", do "implementar": o trânsito do conceito (abstrato) ao real (concreto) e o trânsito do provável (objetivo, expectativa) ao efetivado. O problema de passar de uma fala a um fato. (AGUILLAR VILLANUEVA, 1993, p. 47-48, tradução nossa)¹

¹ Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. Son dos así los significados del "llevar a cabo, a efecto, a culminación", del "implementar": el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El lío del pasar de un dicho a un hecho.

Desse ponto de vista, tão importante quanto o momento de formulação e definição da política, a implementação seria um fenômeno de natureza política e, portanto, a análise do sucesso ou fracasso de um programa passaria necessariamente pelo seu estudo. Pela perspectiva de Aguilar Villanueva, a implementação seria um momento eminentemente político e que, por isso, estudá-lo implicaria em romper relações explicativas causais estipuladas em leis, programas de governo, discursos e documentos oficiais.

Partiu-se, também, do pressuposto de que não há implementação perfeita e, da mesma maneira, não há política perfeita, uma vez que ambas dependem das dinâmicas e configurações da vida social, sempre em mudança. Nesse sentido, a política governamental não consegue abarcar e prever a totalidade do mundo da vida no desenho e na implementação de políticas e programas e, logo, não pode ser considerada como única fonte de resolução dos problemas sociais. Assim como argumenta Aguillar Villanueva (1998, p. 59), desenho e implementação devem ser processos articulados: de nada valeria uma boa ideia que não pudesse ser executada.

1.2 Etapas e procedimentos

Procurou-se, na pesquisa, analisar o processo de implementação do Enceja e do Enem para compreender se e em que medida eles têm se afirmado enquanto uma via alternativa ou complementar à educação escolar presencial para a conclusão da escolaridade básica, contribuindo para ampliar as oportunidades educacionais para o público da EJA. Buscaram-se indícios para compreender se Enceja e Enem são estratégias políticas que procuram garantir o direito de pessoas jovens e adultas à educação ao longo da vida ou, ao contrário, se estariam sendo um obstáculo à expansão da EJA, por suposto, uma necessidade no quadro do direito à educação.

Inicialmente toma-se como objeto principal de análise o Enceja, que, por ser o primeiro exame nacional para fins de certificação de conclusão de escolaridade, em tese possibilitaria uma discussão qualificada sobre o tema da democratização das oportunidades educacionais associado ao da avaliação educacional. Entretanto, a enorme proporção que o Enem adquiriu ao longo dos últimos cinco anos, ao se tornar, notadamente, uma das principais portas de acesso à educação profissional e à educação superior e, principalmente, considerando a decisão de torná-lo um exame de certificação de conclusão para o ensino médio no lugar do Enceja a partir de 2009, fez com que o objeto de pesquisa fosse ampliado

de modo a incluir o Enem. Afinal, Enem e Encceja estariam reduzindo, ou ao menos estancando, a oferta de EJA?

De modo complementar, tendo em vista que parte significativa do público potencialmente demandante da EJA estava cursando a escola regular, manteve-se a hipótese auxiliar de que Enem e Encceja estariam funcionando como mecanismo de correção de fluxo, já que parcela importante do atendimento escolar do público potencialmente demandante da EJA tem sido com frequência feita no ensino regular/convencional. Nesse sentido, partiu-se da possibilidade de que tais estudantes, na medida em que chegam às idades mínimas optam, ou são orientados pelos responsáveis por escolas ou por redes escolares, por participar do Encceja ou do Enem, muitas vezes auxiliando redes de ensino a diminuir os índices de distorção idade-série.

Pela natureza exploratória desta pesquisa, buscou-se operacionalizá-la a partir do estudo sobre esses dois programas educacionais, tendo em vista o objetivo de se constituírem como exames que possibilitam a conclusão da educação básica, mesmo que eles pudessem desempenhar outras funções como, por exemplo, avaliações de sistemas e de redes de ensino. Procurou-se, também, não realizar uma investigação centrada unicamente na atuação do Estado brasileiro, mas, sim, identificar diferentes fatores que influenciaram a implementação desses programas. Mesmo que a centralidade dos estudos tenha se dado em elucidar o processo de implementação desses programas, fez-se necessário, devido à quase inexistência de produções sobre o tema, lançar luz sobre aspectos entendidos como centrais nos processos de formulação e sobre os resultados do Encceja e do Enem.

Mesmo sendo programas educacionais relativamente recentes, a compreensão do lugar ocupado pelos exames Encceja e Enem nas políticas públicas de EJA passou, também, pela análise histórica e recente da relação desses programas com as demais iniciativas que compunham a política de alfabetização e educação de pessoas jovens e adultas, com olhar cuidadoso para os antecedentes históricos desses exames, os exames supletivos e de madureza. Importante ênfase foi dedicada ao momento da redemocratização e, principalmente, das reformas de Estado ao longo da década de 1990, período em que foram fortalecidas as avaliações externas e em larga escala de sistemas e redes educacionais.

Para reconstruir analiticamente a atual configuração da política de EJA no Brasil foi realizado um levantamento dos principais programas e dados estatísticos oficiais sobre as políticas e ações federais para a modalidade entre 2002 e 2010. De um lado, a escolha desse recorte temporal levou em conta o ano de criação do Encceja, primeiro exame de certificação de conclusão de escolaridade com abrangência nacional, e, de outro, os dados coletados

funcionaram também como um balanço das políticas de EJA ao longo da gestão do Partido dos Trabalhadores no governo federal.

Se, de um lado, foram considerados os dados de matrículas produzidos pelo Inep, ou seja, o público de EJA efetivamente atendido segundo os dados oficiais, de outro, foram consideradas as estatísticas de anos de escolaridade da população jovem e adulta brasileira com base no Censo Demográfico 2010 e nas edições recentes da Pesquisa Nacional de Amostra Domiciliar (Pnad), ambos realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de modo a traçar um panorama sobre o público potencialmente demandante. Do diálogo dessas duas fontes de informação, foram delineados alguns resultados da política educacional voltada para pessoas analfabetas e com baixa escolaridade no Brasil em termos do seu grau de cobertura/atendimento e dos desafios que ainda se colocavam.

Dessa forma, vale ressaltar que a pesquisa buscou ao máximo constituir-se como um estudo crítico, ao articular o estudo desses programas a elementos do contexto político, social, educacional e econômico mais amplo, tanto em nível nacional quanto internacional. Nesse sentido, almejou-se dar relevo a delineamentos gerais acerca de visões sobre o papel do Estado (e suas funções) e sobre as políticas educacionais que fundamentaram a existência e o desenvolvimento dos programas investigadas.

Como destacado, as análises relacionadas ao Enceja estiveram dedicadas a seu processo de implementação, realizadas por meio de análise documental (legislação e documentos oficiais), de entrevistas semiestruturadas com profissionais do Inep, de revisão da literatura disponível sobre o tema e, por fim, da exploração de bases de microdados. Foram realizadas entrevistas com os seguintes profissionais, selecionados pela posição institucional privilegiada:

- a) diretor do Departamento de Avaliação da Educação Básica (Daeb) no Inep, entre 2005 e 2008;
- b) presidente do Inep entre 1995 e 2002;
- c) presidente do Inep entre 2005 e 2009.

De modo a evidenciar as características do público que participou dos exames com o intuito de solicitar a certificação de conclusão de escolaridade, foram explorados os bancos de microdados de algumas edições, já que concentram informações sobre, por exemplo, as trajetórias escolares de inscritos e participantes, possibilitando destacar algumas evidências sobre a relação entre a educação escolar de jovens e adultos e os exames nacionais de certificação.

Utilizaram-se as bases de microdados das edições do Enem de 2009 a 2012, construídas pelo Inep e nas quais constam informações sobre todo o universo de inscritos, relatando se estiveram presentes e, em caso afirmativo, quais seus desempenhos. As bases de microdados são arquivos de dados eletrônicos que contêm informações parametrizadas sobre cada unidade de observação e, garantindo anonimato, cada linha representa o registro de informações de variáveis relativas a um só participante do exame. No caso do Enem, os registros das bases de dados representam todas as pessoas inscritas no exame em determinado ano, não seguindo qualquer critério de definição de amostra, já que as inscrições e a participação no exame são voluntárias.

2 EDUCAÇÃO DE ADULTOS E EXAMES PARA CERTIFICAÇÃO DE CONCLUSÃO DE ESCOLARIDADE

É possível afirmar que, no Brasil, as bases do direito à educação foram construídas especialmente a partir da segunda metade do século XX, no momento em que o seu reconhecimento jurídico foi paulatinamente acompanhado pela expansão das oportunidades de acesso à educação escolar. Tal processo atingiu importante momento com a promulgação da Constituição em 1988, justamente quando foram garantidas as condições de exigibilidade do direito à educação, além de reconhecidas as etapas obrigatórias da educação básica gratuitas a todos e a todas. Contudo, passadas mais de duas décadas e após cinco governos, ainda persistem inúmeros obstáculos para a plena universalização do acesso e das garantias de condições para permanência e sucesso escolar de inúmeros segmentos sociais.

De maneira geral, foram lutas e pressões sociais em torno da conquista, da sua manutenção e, quando se mostrou socialmente necessário, da ampliação do direito à educação que o elevaram à condição de uma das principais vias de construção da plena efetivação da cidadania contemporânea. Esse direito é salientado por Carlos Roberto Jamil Cury, para quem

O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais tem maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação. Ter o domínio de conhecimentos sistemáticos é também um patamar *sine qua non* a fim de poder alargar o campo e o horizonte desses e de novos conhecimentos.

O acesso à educação é também um meio de abertura que dá ao indivíduo uma chave de autoconstrução e de se reconhecer como capaz de opções. O direito à educação, nesta medida, é uma oportunidade de crescimento cidadão, um caminho de opções diferenciadas e uma chave de crescente estima em si. (CURY, 2002, p. 260)

A assunção da educação à condição de um direito social é um processo relativamente recente na história brasileira, marcado por avanços em períodos democráticos e retrocessos durante períodos autoritários, especialmente quando analisado a partir da história da EJA. A construção desse direito esteve intrinsecamente articulada com a atuação do Estado brasileiro, tendo em vista que sua consecução foi realizada majoritariamente pela ampliação das oportunidades educacionais por meio dos sistemas de educação formal. Mesmo com as limitações impostas para atender uma população com identidades, trajetórias e necessidades educacionais próprias, a educação escolar se constituiu como uma das principais vias para

garantir o direito à educação de pessoas jovens e adultas que, por diversas razões, tiveram seus direitos educacionais negados ao longo da vida.

Portanto, empreender um trabalho de análise de políticas públicas de EJA é, em certo sentido, uma oportunidade para compreender se e como os governos estavam garantindo o direito de jovens e adultos à educação. Partiu-se, portanto, do princípio de que tais políticas deveriam superar a visão desses jovens e adultos enquanto sujeitos incompletos, privados de bens simbólicos que deveriam ser proporcionados pela escolarização. Olhar para esses sujeitos para além do viés da carência seria considerá-los a partir de suas trajetórias, de suas identidades individuais e coletivas. Em outras palavras, assim como defendido por Miguel Arroyo (2007), a EJA deveria ser encarada como uma política afirmativa de direitos coletivos sociais, historicamente negados. O próprio termo *educação de jovens e adultos*, considerado pelo autor como genérico, precisaria ser superado de modo a não mascarar e ocultar essas identidades coletivas.

Nesse sentido, a EJA não poderia ser resumida unicamente por sua faceta escolar "clássica" ou "tradicional", justamente porque seu público potencial apresentaria características e demandas próprias, que dificilmente seriam respondidas de maneira satisfatória no campo da educação escolar formal. São sujeitos com necessidades básicas de aprendizagem específicas e que, portanto, demandariam políticas educacionais concebidas segundo as peculiaridades de suas fases da vida, marcadas por experiências pessoais, culturais, comunitárias, profissionais e relações interpessoais determinantes para a construção de sua leitura do mundo e para a construção e expressão de conhecimento. Tais especificidades, conforme afirma Di Pierro, dificilmente estariam compreendidas em um modelo de educação escolar universalista, já que

Quando tratamos nos dias atuais da educação de pessoas jovens e adultas, estamos nos referindo a um conjunto variado de processos formais e informais de aprendizagem pelos quais as pessoas enriquecem seus conhecimentos, cultura e qualificações profissionais para satisfazer a necessidades individuais ou coletivas. (DI PIERRO, 2008, p. 396)

Tal concepção tem sido frequentemente evocada em documentos e discursos oficiais brasileiros como referencial para a concepção de políticas educacionais voltadas a jovens e adultos, mesmo que, na prática, muitos resquícios de concepções e paradigmas anteriores não tenham sido plenamente superados. Tal concepção tornou-se conhecida como aprendizagem ao longo da vida, fortemente difundida por organismos internacionais como a Unesco (1997, p. 19-20), segundo a qual

Engloba todo o processo de aprendizagem, formal ou informal, em que pessoas consideradas adultas pela sociedade desenvolvem suas capacidades, enriquecem seu conhecimento e aperfeiçoam suas qualificações técnicas e profissionais, ou as redirecionam, para atender suas necessidades e as de sua sociedade. A educação de adultos inclui a educação formal, a educação não-formal e o espectro da aprendizagem informal e incidental disponível numa sociedade multicultural, onde os estudos baseados na teoria e na prática devem ser reconhecidos. (UNESCO, 1997, p. 19-20)

A educação, nessa concepção, diz respeito aos diversos processos de aprendizagem realizados nos mais diferentes tempos, ambientes e espaços, significativos para aquelas pessoas de que dela tomaram parte, pois guardam coerência com as identidades, necessidades e expectativas dos próprios sujeitos e das coletividades envolvidas. Ao ir além e reconhecer que a educação não se resume a sua vertente formal, quase que exclusivamente simbolizada pelo modelo escolar tradicional, essa concepção amplia os espaços de educação para além daqueles institucionalizados e hegemônicos, formalizados e ritualizados, e valoriza expressões, saberes e experiências advindas da vivência política, cultural, profissional e afetiva de pessoas jovens e adultas. Nesse sentido, tal concepção valorizaria igualmente ações de formação política ou cultural, assim como aquelas voltadas, por exemplo, para o mundo do trabalho e das expressões artísticas.

Entretanto, esse conceito tem sido duramente criticado. Para Licínio Lima (2007), a própria noção de aprendizagem, em substituição ao conceito de educação, seria expressão da perda progressiva das raízes humanísticas e críticas em favor de uma interpretação dominante de caráter economicista, que enxergaria a educação somente a partir de sua dimensão voltada à formação profissional e, no limite, de qualificação de recursos humanos para aumentar a competitividade econômica de um país. Esse estreitamento do conceito, segundo Lima, foi um fenômeno concomitante às reformas de caráter neoliberal do Estado-Providência (ou Estado de Bem-Estar Social) na Europa, fortemente orientadas pela busca da competitividade econômica. Em nível individual, tal visão de mundo neoliberal favoreceria a adoção de um *ethos* competitivo, responsabilizando o indivíduo pelo desenvolvimento de suas vantagens competitivas por meio do consumo periódico de formações e qualificações que o tornem economicamente útil (empregabilidade). O autor reforça, nesse sentido, o argumento de que a educação seria um processo de formação que se realiza por meio de compromissos éticos e políticos e, tendo em vista seu propósito de criação de "dinâmicas de transformação positiva das condições de existência humana"(LIMA, 2007, p. 85), não se reduziria a sua vertente economicamente útil (formação e qualificação profissional para o mercado de trabalho).

Nesse sentido, a EJA, encarada a partir da concepção crítica de educação ao longo da vida, partiria do pressuposto de que pessoas jovens e adultas são sujeitos sociais e de direitos, plenos de cultura, e que, por essa condição, as ações educacionais deveriam olhar cuidadosamente para esses tempos de vida e para os sujeitos concretos históricos que vivenciam esses tempos. Assim como afirma Miguel Arroyo, as ações de EJA deveriam superar visões em certo sentido “vitimizantes” desses sujeitos, ou seja, de pessoas marcadas por carências escolares, privadas de bens simbólicos que a escolarização deveria proporcionar. Nesse sentido, seria preciso favorecer o desenvolvimento de políticas educacionais para jovens e adultos para além da ideia de escolarização.

Vê-los jovens-adultos em suas trajetórias humanas. Superar a dificuldade de reconhecer que, além de alunos ou jovens evadidos ou excluídos da escola, antes do que portadores de trajetórias escolares truncadas, eles e elas carregam trajetórias perversas de exclusão social, vivenciam trajetórias de negação de direitos mais básicos à vida, ao afeto, à alimentação, à moradia, ao trabalho e à sobrevivência. Negação até do direito de ser jovem. (ARROYO, 2007, p. 24)

Resgatar, portanto, o terreno da análise de políticas públicas de EJA foi, de certa forma, compreender de que maneira os governos republicanos brasileiros se organizaram e atuaram de modo a garantir alternativas para a realização e a continuação dos processos de educação ao longo da vida. Para tanto, seriam necessárias políticas públicas coerentes com as identidades, expectativas e necessidades básicas de aprendizagem desse público específico. Mas, enquanto programas de avaliação educacional, Encceja e Enem responderiam a essas necessidades?

2.1 Avaliação e exame: dois conceitos

Historicamente, conforme pondera Almerindo Janela Afonso, a avaliação se expressaria segundo diversas modalidades, sendo o exame uma das mais tradicionais e antigas. Ao final da Idade Média, essa modalidade de avaliação surgiu em uma sociedade em transição, num momento de afirmação e ascensão da lógica burguesa frente aos privilégios garantidos por nascimento e por fortuna na sociedade aristocrática remanescente do feudalismo. Em certo sentido, os exames eram a pedra de toque para a o reconhecimento dos títulos conquistados por essa burguesia ascendente.

É, portanto, ao longo do século XIX que se assiste à multiplicação de exames e diplomas, pondo em evidência o contínuo controle por parte do Estado de processos

de certificação. Como Karl Marx observou, o exame passa a mediar as relações mais amplas da cultura com o Estado, constituindo-se num “vínculo objetivo entre o saber da sociedade civil e o saber do Estado”.

O exame torna-se, assim, fundamentalmente uma técnica de certificação para medir com pretensa objetividade (e atestar juridicamente) um nível determinado de qualificação. (AFONSO, 2000, p. 29-30)

Esses exames aos quais se refere Afonso diziam respeito a práticas avaliativas realizadas fora da instituição escolar, e que se relacionavam com a validação de determinados títulos por parte de autoridades socialmente reconhecidas para desempenhar essa função. De maneira geral, a existência de exames, realizados fora dos processos intraescolares, esteve tradicionalmente articulada à certificação, fosse para o reconhecimento público de títulos, fosse para aferir o grau de aprendizagens realizadas em outras esferas de aprendizado que não as escolares.

Para Nevo (2006), a avaliação na educação esteve tradicionalmente relacionada às práticas de sala de aula em todos os lugares nos quais o modelo educacional pautou-se pela forma escolar, desenvolvida na Europa a partir do século XVI. Nesse modelo, a avaliação desempenhou papéis importantes como, por exemplo, a mensuração de aprendizagens para fins de promoção de série, ciclo ou período, e, logo, na regulação dos fluxos de entrada e saída do sistema escolar. Afonso destaca também que a avaliação teria suas raízes em uma relação entre professor e estudante, marcada por um vínculo de dominação unilateral baseada no exercício de autoridade do primeiro sobre o segundo.

A relação professor-aluno, enquanto relação avaliador-avaliado, é vivida como uma relação de poder na medida em que a avaliação é compulsória, tem consequências importantes para a vida escolar e pós-escolar dos alunos e impõe unilateralmente uma determinada grelha de interpretação da realidade que faz com que a relação entre avaliador e avaliado seja vivida como uma relação de dominação. (AFONSO, 2000, p. 20)

Estes procedimentos avaliativos seriam, em sua essência, expedientes mobilizados pelo mundo escolar, internos à própria instituição escolar, e estariam assentados em uma relação de dominação entre avaliador e avaliado, ou seja, entre professor e estudante. Segundo Gimeno Sacristán (1998, p. 311-312), no âmbito da educação escolar, o clima de avaliação se tornou constitutivo da concretização dos significados curriculares, atuando como uma "pressão modeladora da prática curricular" e cumprindo com sua função primordial de sancionar o progresso de estudantes "pelo currículo sequencializado ao longo da escolaridade".

De acordo com Pierre Bourdieu (2007), para quem a função primordial da instituição escolar seria inculcar e impor valores, práticas e sentimentos que, no limite, (re)produzisse uma cultura socialmente legítima, o sistema escolar manipularia, ao longo de toda uma trajetória escolar, aspirações e exigências, ao estimular constantemente esse processo de inculcação de uma prática socialmente legítima. Nesse modelo, a avaliação se constituiu um dos principais dispositivos da instituição escolar, na medida em que desempenhava funções de regulação entre as características das pessoas em formação e as características do sistema de formação proposto, além de regular todo o fluxo de trabalho da organização escolar.

Bourdieu e Saint Martin (1998) afirmam que o sistema de classificação oficial da escola, objetivado sob a forma de um sistema de adjetivos, funcionaria como uma operação de classificação social sem nem mesmo mostrar (e saber) que o faz, sem jamais ser explicitamente codificada. No limite, esse sistema de classificações traduziria atribuições de classe, pois reproduziria de maneira irreconhecível a divisão social do trabalho – processo que Pierre Bourdieu chamará de transmutação da verdade social em verdade escolar. Sem saber que a faz, a escola compactuaria para a (re)produção de toda uma estratificação social por meio de práticas escolares cotidianas aparentemente neutras. O processo de classificações escolares produziria, com a mediação das práticas avaliativas, certas diferenças oficiais que (re)produziriam diferenças reais nos indivíduos classificados, tornando-as exigências tácitas (naturalizadas) evocadas continuamente pela prática docente. A continuidade dessas práticas determinaria a ação classificatória da escola: ela redistribuiria continuamente os estudantes submetidos ao seu exame de acordo com sua posição anterior nas distribuições por meio da ação objetiva e independente de seus agentes. Essas diversas práticas avaliativas levadas a cabo pela cultura escolar culminariam, no limite, na reprodução e transformação da ordem social.

Contudo, esse mecanismo não seria conscientemente executado pelos seus diferentes agentes. Bourdieu (1991, p. 114) aponta que, mesmo que o discernimento tenha se constituído como a base da lógica classificatória, esta não seria senão a operação prática de um *habitus*, ou seja, "[...] de esquemas geradores de classificações e de práticas classificáveis que funcionam na prática sem chegar à representação explícita, e que são produto da incorporação, sob a forma de disposições, duma posição diferencial no espaço social". Tais agentes, portanto, atuariam na (re)produção de todo o sistema de diferenças constitutivas do mundo social e, conseqüentemente, reafirmariam na prática uma tendência de perpetuação dessas diferenças, uma vez que o *habitus* estaria inerentemente ligado a um determinado espaço social delimitado.

Em suma, além de Bourdieu, outros pesquisadores avançaram nas discussões sobre o lugar ocupado e sobre os papéis desempenhados pela instituição escolar nas dinâmicas sociais mais complexas de (re)produção da vida social. Mais recentemente, inspirados pelos estudos da chamada teoria da reprodução, pesquisadores passaram a refletir criticamente sobre a centralidade ocupada pela avaliação nas políticas educacionais nas últimas décadas, tanto em termos de gestão educacional quanto do trabalho docente.

A partir da década de 1990, disseminou-se no Brasil o receio de que, de forma similar aos argumentos levantados por Gimeno Sacristán (1998), tanto os trabalhos de professores quanto as formas de atuação da política educacional poderiam, em muitos casos, estar sendo condicionados pelo caráter avaliável de seus resultados. Como será abordado em maiores detalhes no próximo capítulo, foi nesse mesmo período que se iniciaram no país as primeiras estratégias do que se convencionou chamar de políticas de responsabilização (*accountability*, em inglês) no campo educacional. Na prática, essas estratégias visavam reorganizar e reorientar as atividades educacionais em seus diferentes níveis para alcançar determinados padrões de qualidade, na maioria das vezes aferidos pelos resultados de testes ou sistemas de avaliação padronizados.

Parte do entendimento dessa nova dinâmica reside nas características gerais da moderna avaliação educacional que, no Brasil, passou a concentrar maior atenção de pesquisadores, dirigentes, professores, estudantes e jornalistas nos últimos 20 anos, quando deixou de ser uma prática quase que exclusivamente desempenhada por docentes, internamente nas escolas, para se configurar, entre outras possibilidades, enquanto meio de monitoramento, regulação e controle do trabalho de escolas e de sistemas de ensino.

Em outros países, o campo da avaliação seguiu rumos parecidos a partir da década de 1960, principalmente quando os programas de avaliação assumiram um papel de destaque dentro de um processo maior de reconfiguração da atuação dos Estados nas políticas sociais. Shadish, Cook e Levinton (1991) apontam que a moderna avaliação de programas sociais emergiu, nos Estados Unidos, nesse período, impulsionada, de um lado, pelo desenvolvimento de esforços intelectuais no campo das ciências humanas (educação, psicologia e sociologia) e, de outro lado, pelo papel crescentemente intervencionista que o governo federal estadunidense assumiu no âmbito das políticas sociais a partir da II Guerra Mundial, preocupado então com os possíveis efeitos negativos da pobreza no país.

A grande soma de investimentos em programas sociais nesse país levantou importantes questões, principalmente as relacionadas à avaliação. O Congresso Nacional estadunidense viu-se compelido a aperfeiçoar seus mecanismos de monitoramento e

responsabilização para evitar gastos inapropriados e estabelecer a implementação efetiva dos programas e políticas sociais. Dessa maneira, gerou-se uma preocupação de natureza gerencial, principalmente porque o envolvimento massivo do governo federal no campo da avaliação de políticas sociais era um novo fenômeno e poucos especialistas até então possuíam o domínio teórico-metodológico e operacional necessário para exercê-lo. Verificou-se também uma preocupação de natureza intelectual, que impulsionou o campo da avaliação, uma vez que muito se debateu sobre o processo de resolução de problemas sociais que embasavam o desenho das políticas sociais, gerando a necessidade de informações e dados sobre resultados e formas de implementação.

Nevo (2006) aponta que, nos Estados Unidos da América, a demanda crescente de agências governamentais por avaliações de programas e projetos sociais a partir da década de 1960 fez com que a avaliação, no campo educacional, ampliasse seu tradicional escopo de atuação, de mensuração da aprendizagem individual de estudantes, e avançasse em direção a outros objetos de análise como, por exemplo, programas e projetos, escolas, professores e sistemas educacionais.

Se, de um lado, as agências governamentais estavam preocupadas em sistematizar informações sobre determinado objeto, processo ou fenômeno, de outro, também buscaram julgar os resultados obtidos para, em seguida, proceder à tomada de decisões em seu âmbito de atuação. As escolhas teórico-metodológicas e operacionais relativas a uma determinada prática avaliativa estariam, portanto, orientadas pelo reconhecimento de que não haveria avaliação sem a definição tanto de problemas a serem superados quanto de uma situação desejável a ser alcançada. Assim como pondera Sousa em sua análise sobre os impactos das políticas de avaliação na formulação e implementação de políticas educacionais,

Evidentemente, há uma articulação entre os motivos que levam à avaliação e à forma como ela é realizada [...]. A adoção de determinados processos avaliativos sinaliza que modificações se quer induzir. Mesmo que não se trate de “prêmios” e /ou “punições” para os bem ou mal avaliados, o simples fato de realizar uma avaliação significa que foi definida uma situação desejável. (SOUZA, 2010, p. 801)

A avaliação educacional no âmbito das atividades escolares, nos termos aqui tratados, seria uma atividade humana marcada pelo rigor metodológico. Mas, mesmo pautada em uma coleta sistemática de informações por meio de procedimentos metodológicos objetivos, estabelece que tanto aquilo que é objeto de avaliação quanto os critérios a partir dos quais os resultados desse processo de sistematização serão julgados seriam fixados e determinados

socialmente e, por isso, carregariam em si valores e predisposições próprias daqueles responsáveis pelo ato avaliativo.

A avaliação, portanto, se configuraria como uma atividade política na medida em que nela estaria implícita toda uma gama de interesses e orientações valorativas que, no limite, tem efeitos de realidade e na realidade para quem é objeto da avaliação. Enquanto um ato político, um jogo de poder e de processos de negociação entre a escola e a sociedade, estaria na natureza da prática avaliativa a realização de um processo de coleta sistemática de informações orientada segundo a natureza e a qualidade dos objetos educacionais em questão.

Segundo Stake (1967) e Guba e Lincoln (1981), Nevo [1995] definiu avaliação educacional como um "ato de coleta informações sistemáticas considerando a natureza e a qualidade dos objetos educacionais" [...]. Essa definição combina descrição e julgamento, mas as distingue a partir de suas diferentes naturezas. Descrição pode ser baseada em coleta sistemática de dados e, nesse sentido, resulta em informações altamente objetivas. Julgamento é baseado em critérios, os quais na maioria dos casos são determinados por valores, normas sociais e preferências pessoais dos participantes associados à avaliação. Julgamento pode, conseqüentemente, ser de natureza muito subjetiva. (NEVO, 2006, p. 442, tradução nossa)²

Ainda segundo Nevo, a avaliação cumpriria cinco principais demandas nos diferentes níveis dos sistemas educacionais: para tomada de decisões (justamente por diminuir incertezas e aumentar a racionalidade no processo), para desenvolvimento (curricular, individual, administrativo etc.), para responsabilização, para profissionalização e, a última e talvez mais importante elemento para esta pesquisa, para certificação. A avaliação responderia a cada uma dessas necessidades segundo duas funções específicas, a formativa e a somativa.

Em sua função formativa, avaliação pode ser usada para melhorias e para desenvolvimento de uma atividade em andamento (ou programa, pessoa, produto, entre outros). Em sua função somativa, avaliação pode ser usada para responsabilização, certificação ou seleção. (NEVO, 2006, p. 443, tradução nossa)³

Por essa definição, a função formativa seria aquela mais indicada para avaliações desencadeadas durante processos ainda em andamento e favoreceriam a melhoria e ajustes

² Following Stake (1967) and Guba & Lincoln (1981), Nevo [1995] has defined educational evaluation as an "act of collecting systematic information regarding the nature and quality of educational objects" [...]. This definition combines description and judgment but distinguishes between them because of their different nature. Description can be based on systematic data collection and thus result in highly objective information. Judgment is based on criteria, which in most cases are determined by values, social norms, and personal preferences of stakeholders associated with the evaluation. Judgment may thus be very subjective in nature.

³ In its formative function, evaluation may be used for improvement and for the development of an ongoing activity (or of a program, person, product, and so forth). In its summative function, evaluation may be used for accountability, certification or selection.

dos mesmos antes do término da ação. Já a função somativa seria a mais indicada para a avaliação ao final de processos em tese já finalizados, com vistas à certificação, à responsabilização e à seleção, além da avaliação do programa com vistas à sua reedição.

Seja em sua função formativa ou somativa, a avaliação se pautaria na verificação das aprendizagens de cada indivíduo segundo objetivos previamente definidos (desenvolvimento de competências, domínio de conteúdos etc.). Contudo, no mundo escolar, podem ser encontradas práticas avaliativas de outra natureza, como ocorre nos casos dos procedimentos de classificação e reclassificação, pois não atribuem determinados títulos acadêmicos ou não estabelecem equivalência de conclusão de escolaridade.

Vale destacar que os resultados de algumas avaliações também foram utilizados para certificar não só indivíduos, mas também para autorizar o funcionamento de instituições de ensino, por exemplo. Em pesquisa recente no Brasil, Brooke, Cunha e Faleiros (2011) informam ter havido algumas tentativas de vincular a progressão escolar de estudantes a resultados alcançados em alguma avaliação externa à unidade escolar, trazendo significativos debates sobre a validade do desenho adotado em avaliações para tal finalidade. Para os autores,

O único caso em que foram usados os resultados de uma avaliação externa para determinar a progressão de alunos individuais foi em São Paulo no ano de 2001. Nesse caso, porém, não foram os alunos do final do Ensino Médio, mas alunos de 4ª e 8ª séries que foram promovidos ou retidos com base nos resultados do Saesp. A experiência foi polêmica por diversas razões, incluindo o problema de usar um instrumento não desenhado para a avaliação de indivíduos. Outro problema foi o fato de os alunos não saberem de antemão que os resultados seriam usados com essa finalidade. (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011, p. 178)

Outro uso interessante destacado pelo mesmo estudo foi no Distrito Federal, onde a Secretaria de Educação utilizou-se dos resultados de um sistema de avaliação de aprendizagem para conceder a autorização de funcionamento de escolas privadas em seu território, sendo

O único exemplo encontrado de uso dos resultados dos alunos para efeitos de certificação não trata de decisões sobre alunos, mas sobre escolas, no caso as escolas privadas do Distrito Federal. Essa situação se deriva do fato da Secretaria de Educação do DF ser o órgão responsável pela autorização de funcionamento das escolas privadas e pela sua recertificação como estando aptas para continuarem em funcionamento depois de cinco a dez anos, dependendo do tipo de escola. No ano anterior ao vencimento da sua autorização, as escolas privadas candidatas à recertificação são automaticamente inscritas entre as escolas a serem avaliadas pelo Siade. Outras escolas privadas podem se inscrever voluntariamente para essa mesma avaliação mediante o pagamento dos custos. (BROOKE; CUNHA; FALEIROS, 2011, p. 179)

Em linhas gerais, a certificação por exames inscreveu-se historicamente como um expediente destinado ao reconhecimento do domínio de conhecimentos e competências que podem ser equivalentes àqueles obtidos por meio de frequência e aproveitamento resultantes de processos escolares. Se, de um lado, o conceito de certificação esteve intrinsecamente articulado à culminância de determinado processo de aprendizagem, a princípio algo de caráter somativo, de outro, ele também abarcou as práticas de reconhecimento e de validação ou, em outras palavras, de equivalência de títulos.

2.2 As produções sobre os exames na EJA

Mesmo que Enem e Enceja sejam programas educacionais relativamente recentes na história das políticas educacionais brasileiras, políticas similares como os exames supletivos e os exames de madureza já foram analisados em alguns estudos, pelo menos, desde a década de 1960. Dentre estes estudos, destacam-se duas pesquisas sobre o estado do conhecimento sobre EJA – uma coordenada por Haddad em parceria com diversos pesquisadores (2002) e outra realizada por Haddad (1987) – em que os exames ocuparam lugares significativamente opostos em dois momentos diferentes na produção acadêmica brasileira.

Ao analisar os principais resultados de pesquisas acadêmicas sobre EJA realizadas por discentes em programas nacionais de pós-graduação em Educação entre os anos de 1986 e 1998, Haddad destaca uma mudança importante em relação às temáticas mais frequentemente abordadas na comparação com estudo semelhante realizado por ele em 1987, que analisou as produções sobre ensino supletivo entre 1971 e 1985.

[...]

7. A ampla maioria dos estudos refere-se a práticas de alfabetização e escolarização de jovens e adultos, promovidas por organismos civis ou pelo setor público, no ensino supletivo ou regular noturno, nos níveis fundamental ou médio. Somados os trabalhos que agrupamos nos temas Concepções e Práticas Pedagógicas, Aluno e Professor, teremos mais da metade (aproximadamente 55%) dos estudos analisados. Se comparado ao estado da arte anterior, houve uma inversão, pois naquele caso prevaleceram os estudos sobre história, políticas, estrutura e funcionamento dos cursos, exames e teleducação, enquanto que neste período prevalecem as pesquisas sobre agentes, concepções, práticas e metodologias do ensino. (HADDAD, 2002, p. 16)

A mudança dos recortes e temáticas adotados também foi acompanhada por outro dado interessante. Haddad aponta que os resultados das produções discentes analisadas encerravam baixo grau de generalização, uma vez que, por serem estudos de caso de

tamanhos reduzidos com procedimentos qualitativos de investigação e por seguirem orientações teóricas diferentes, apontaram para conclusões muitas vezes contraditórias entre si – o que, em muito, é devido à diversidade de referenciais teóricos adotados por seus atores. De tal modo que

[...]

3. Os trabalhos, na maioria, são estudos de caso, relatos analíticos ou sistematizações de experiências/práticas/projetos de escopo reduzido, referidos a uma ou poucas unidades escolares ou salas de aula ou, quando muito, a um programa de âmbito municipal ou estadual. Pela própria natureza desses objetos de estudo, prevalecem pesquisas de tipo qualitativo, que recorrem a métodos etnográficos. São estudos cujas conclusões têm baixo grau de generalização; muitos deles chegam a conclusões contraditórias entre si (devido à diversidade do referencial teórico dos autores), e os dados empíricos são tão pouco expressivos que não nos permitem aferir a validade desta ou daquela conclusão. Esse limite faz com que o estado do conhecimento não indique conclusões claramente convergentes ou consistentes. (HADDAD, 2002, p. 19)

Como apontado pelo mesmo estudo, chamou a atenção o fato de que, ao longo de 12 anos, apenas três estudos de natureza teórico-filosófica sobre EJA tenham sido realizados; além disso, apenas 20% das 183 produções analisadas (166 dissertações e 17 teses) trataram do que os pesquisadores consideraram Políticas Públicas de EJA, sendo que, por exemplo, nenhum estudo dedicou-se a analisar os mecanismos de financiamento da EJA, hoje talvez um campo que desperta maior interesse e dedicação de pesquisadores da educação. Para os fins desta pesquisa, um dado importante foi que os estudos sobre exames supletivos desapareceram enquanto objeto de análise dos estudos de pós-graduação.

Os exames supletivos, que haviam sido objeto de um conjunto articulado e consistente de estudos liderados por [Jaques] Velloso e [Claudio de Moura] Castro, desaparecem como objeto de estudo; sobre eles, há apenas uma tese, a de Amaral, de 1987. (HADDAD, 2002, p. 17)

No mesmo estudo, Maria Margarida Machado aponta, sem maiores detalhes, que a dissertação de Ivone Tabado do Amaral, defendida em 1987 no Programa de Pós-Graduação em Educação da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), articulou abordagens quantitativa e qualitativa em suas análises sobre a população que realizou exames supletivos. Sobre esse estudo, ressalta somente as seguintes informações:

Em alguns casos, há uma conjugação da análise qualitativa com pesquisa quantitativa, sendo um exemplo disto a pesquisa descritiva sobre os alunos que fizeram exames supletivos (Amaral, 1987), onde se aplicou aos dados uma análise estatística (distribuição de frequência simples, teste do qui-quadrado, correlação de

Pearson, correlação de Spearman), a partir da qual foram interpretadas as relações entre as variáveis dependentes e independentes. (MACHADO, 2002, p. 48)

Anteriormente, Haddad (1987) havia publicado um estudo em relação ao estado da arte das produções sobre o ensino supletivo no Brasil, dividido em duas etapas principais: uma primeira de análise do plano formal do ensino supletivo (legislação) e uma segunda dedicada ao plano real, tendo como objetivo compreender se e como a implementação do ensino supletivo subsidiou os processos de democratização das oportunidades educacionais aos grupos sociais historicamente excluídos do direito à educação formal. Naquele momento, Haddad aponta não dispor das condições desejadas para a consecução da pesquisa, uma vez que havia clara ausência de dados sobre a EJA, mesmo com o avanço da proposta do Sistema Nacional de Ensino Supletivo, tendo em vista o volume de dados elaborados sobre outras dimensões da política educacional brasileira. Pelo relato do pesquisador, a maioria das informações estava dispersa nas secretarias estaduais de educação, órgãos responsáveis pela implementação da proposta de ensino supletivo.

Nesse estudo, Haddad (1987) analisa dois principais estudos sobre os exames supletivos, o de Jacques Velloso (1978) e o de Claudio de Moura e Castro (1980). Esses dois estudos compartilharam algumas características em comum: a) buscaram compreender as principais características da população participante dos exames supletivos e os principais fatores associados ao desempenho nesses exames, e b) foram projetos de pesquisa de largo fôlego que contaram com financiamento do governo federal para a sua realização.

Em sua pesquisa, Jacques Rocha Velloso (1978) assinala que a maioria dos candidatos nos exames de suplência de cinco grandes capitais brasileiras (Belém, Brasília, Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre) provinha da escola regular, revelando que os exames cumpriam, sobretudo, a função de possibilitar a conclusão da escolaridade regular não completada. Quando analisado o perfil socioeconômico dos candidatos, medidos a partir da escolaridade dos pais e pelo nível de pobreza, Velloso (1978, p. 25) aponta que os exames representavam um potencial mecanismo de redistribuição de oportunidades educacionais, na medida em que parte significativa dos candidatos era originária de famílias pobres, justamente aquelas historicamente excluídas do sistema educacional regular. Entretanto, uma consideração importante a que chegou a pesquisa foi que tais exames atraíam pessoas que já possuíam nível de escolaridade formal elevado; outra foi que as taxas de reprovação de candidatos eram usualmente altas, fruto provavelmente da variação nos critérios de aprovação ao longo dos anos e em diferentes localidades (1978, p. 37). No mesmo artigo, Velloso argumenta que, para verificar se os exames de suplência teriam o potencial de redistribuição das oportunidades

educacionais, era necessário ampliar a oferta de cursos preparatórios para exames públicos e, ao mesmo tempo, saber se havia igualdade de oportunidade – no mercado de trabalho e na continuidade dos estudos – entre os egressos do sistema de suplência e os do ensino regular.

Já Claudio de Moura Castro (1980) realizou um estudo no município do Rio de Janeiro, compreendendo o que era o antigo estado da Guanabara, sobre os inscritos nos exames supletivos de 2º grau. A pesquisa coordenada por ele efetuou desde a análise da validade das provas, fidedignidade dos resultados e análise dos itens, até a análise do perfil dos candidatos e dos fatores associados à aprovação nos exames, além de apresentar um estudo comparativo entre o desempenho dos candidatos nos exames supletivos e nos exames vestibulares. Com relação aos condicionantes do sucesso na aprovação em exame supletivo, Castro (1980, p. 116) aponta que os participantes com encargos familiares, com melhores condições de vida (apontadas por ele como conforto residencial), assim como aqueles que provêm de famílias com atividades de níveis ocupacionais mais elevados, tiveram resultados positivos. Aquelas pessoas que não trabalhavam e não arcavam integralmente com suas despesas básicas também tiveram melhor desempenho, assim como pessoas que trabalhavam e que, de alguma maneira, haviam ascendido na escala ocupacional, que exerciam atividades não-manuais, que cumpriam uma jornada normal de trabalho, que tinham melhor nível de renda e, por fim, que tinham até quatro dependentes. Em termos de escolaridade, foram melhores aquelas pessoas que mais tempo permaneceram no ensino regular em comparação com aquelas pessoas que haviam cursado apenas algum tipo de iniciativa de educação de adultos. No geral, a pesquisa aponta que a capacidade, motivação e esforço pessoal foram fatores que sobrelevaram a participação em cursos de preparação como fator de melhor desempenho.

Atualmente, são poucos os estudos que tratam dos modernos exames supletivos com o detalhamento apresentado nos dois estudos anteriores. Mais recentemente, Simone Gonçalves da Silva (2013) e Rodrigo Travitzki (2013) abordaram o tema e utilizaram o Enem como principal objeto de análise. No primeiro estudo, Gonçalves realiza uma análise documental para abordar criticamente a proposta de exames nacionais para fins de certificação da conclusão de escolaridade como o Enem. Partindo de uma matriz teórica de inspiração marxista, a autora encara tal iniciativa como um mecanismo de restrição do direito humano à educação. Já Travitzki empreendeu um estudo extremamente detalhado tanto dos princípios e orientações teórico-metodológicas quanto da operacionalização dos dois modelos de Enem (antes e depois das mudanças estruturais acontecidas em 2009), inclusive chegando a propor uma nova configuração do exame enquanto indicador de qualidade para a construção de

rankings. Entretanto, o autor não explora detidamente o Enem enquanto um exame de certificação.

Em relação ao Enceja, confirmou-se a hipótese inicial de que este foi uma política pouco analisada. Foi possível encontrar textos e documentos que subsidiaram debates políticos sobre o exame e alguns artigos acadêmicos que discutiram os pressupostos envolvidos na proposição de um exame nacional voltado à certificação. Somente o estudo de Catelli Jr et al. (2014), financiado pelo Inep/MEC, dedica atenção exaustiva ao Enceja, e também ao Enem, ao empreender uma pesquisa sobre a criação e a implementação dessa política, além das repercussões junto às políticas estaduais de EJA. Entretanto, essa pesquisa não obteve acesso aos bancos de microdados nem aos relatórios técnico-pedagógicos do Enceja, dificultando seu desenvolvimento e resultados. Outro trabalho valioso para a pesquisa aqui desenvolvida é a Tese de Carmen Isabel Gatto (2008), na qual há uma análise dos debates sobre exames de certificação durante o processo de definição das Diretrizes Operacionais para EJA e algumas informações básicas sobre as quatro primeiras edições do exame.

Diversos foram os artigos que marcaram uma posição contrária em relação à existência do Enceja. Dentre as questões levantadas contra o exame, Sonia Rummert (2007) destaca que o caráter certificador do Enceja colocou o diploma como objetivo final da EJA, em detrimento da educação presencial. Seguindo esse argumento, ao comparar o Enceja com o Enem, a autora afirmou que o Enceja não teria sido formulado para pessoas que visavam continuar os estudos, como seria o caso do Enem. Enquanto este exame estava sendo pensado, inclusive, como mecanismo de acesso ao ensino superior, o Enceja, ao contrário, atenderia à lógica do mundo do trabalho, sendo ofertada a possibilidade de certificação para os trabalhadores que buscavam melhores oportunidades no mercado. Nesse sentido, segundo a autora (2007, p.46), o Enceja apresentaria uma lógica não só utilitarista do conhecimento como, ainda, reforçaria as desigualdades econômicas: “mais uma vez, legitima-se, em documentos oficiais, a lógica do mínimo para as frações da classe trabalhadora às quais foi negado o direito de acesso à escola”.

Também crítica a esse viés utilitarista do exame, Debora Cristina Jeffrey (2011) destaca que alguns dos objetivos elencados em 2002, no lançamento do Enceja, se perderam, como, por exemplo, o de consolidar um banco de dados que pudesse favorecer o desenvolvimento de pesquisas sobre as políticas de EJA. Se o Enceja não só foi apresentado como uma avaliação certificadora, mas também como um instrumento de coleta de

informações sobre a EJA, essa dimensão do exame, como um instrumento de diagnóstico, havia deixado de ser priorizada.

Para Baquero e Moraes (2002), a criação do Enceja inseriu-se no contexto internacional de avaliações em larga escala, na qual os exames cumpriram um papel classificatório, intensificando a lógica de competição escolar. Ao destacar que “a onda dos sistemas nacionais de avaliação” atingiu também os jovens e adultos, Maria Clarisse Vieira (2002) questiona as consequências de o Estado admitir princípios da lógica de mercado, deixando de ser o responsável direto pela educação para se tornar um Estado avaliador. Outro ponto fortemente criticado é a tendência homogeneizadora inerente ao modelo de avaliação utilizado na concepção de uma política como o Enceja. Por ser uma avaliação em larga escala de abrangência nacional, sua proposta não respeitaria as diversidades regionais de um país como o Brasil. Afinal, segundo ela, dificilmente a matriz de um único exame contemplaria conhecimentos e saberes escolares e não escolares, além de abarcar saberes regionais e tradicionais.

Nesse mesmo sentido, a pesquisadora vai além e questiona como seria possível medir todos esses saberes e conhecimentos a partir de um teste padronizado.

O Enceja se propõe a avaliar uma série de competências e habilidades adquiridas em processos formativos escolares e não escolares. Se, por um lado, isso implica o reconhecimento dos processos de aprendizagem construídos fora do contexto escolar, por outro, não está claro como tais saberes serão articulados aos saberes teóricos e científicos, no sentido de uma síntese criadora que incorpora o senso comum, mas o supera no sentido de sistematizar e ampliar a compreensão da realidade. Há uma série de lacunas nesse sentido, sobretudo quando se considera a diversidade de saberes construídos no mundo do trabalho, da cultura, dos movimentos sociais, na família etc. Em que medida esses saberes serão avaliados? Como as especificidades locais serão consideradas nessa avaliação? Como tais saberes serão articulados à noção de competência? (VIEIRA, 2002, p. 106)

Como ressaltado anteriormente, ainda dentro da chave crítica ao exame nacional, Maria Aparecida Zanetti (2008) destaca os possíveis impactos que a existência de uma política nacional desse tipo poderia causar na questão do abandono escolar. Segundo a autora, as idades mínimas estabelecidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 para a realização de exames supletivos reforçavam as práticas de encaminhamento de estudantes do ensino regular com pequena distorção idade-série/ano e que já tivessem atingido as idades mínimas para a EJA ou para exames de certificação. A fim de evitar a evasão escolar, Zanetti lançou mão do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para defender que, segundo a legislação, a categoria "jovens" tinha como corte etário 18 anos, sendo que esta deveria ser a idade mínima para cursos de EJA e exames de certificação.

Mais recentemente, Marcelo Pagliosa Carvalho (2011) analisa rapidamente o Enceja em sua tese de doutoramento sobre as políticas de EJA ao longo das duas gestões de Lula à frente do Governo Federal. Para ele, em consonância com as argumentações de representantes de movimentos de defesa da EJA, o Enceja seria uma alternativa rápida e desqualificada de certificação escolar. Carvalho, por meio de entrevistas com especialistas que ocuparam funções dentro da SECAD/MEC, aponta que o Enceja manteve-se fragilmente articulado com as iniciativas da própria Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), órgão do Ministério da Educação (MEC) responsável pelas políticas de EJA no governo federal.

Por ora, é interessante destacar aqui que, dentre todas as fontes de informação consultadas, nenhuma identificou as iniciativas dos exames de madureza, exames supletivos, Enceja ou Enem como políticas construídas a partir de demandas e pressões populares em torno da defesa do direito à educação. Como ressaltado nos capítulos seguintes, tais exames, cujos resultados possibilitavam a certificação de conclusão de escolaridade, parecem ter sido a resposta encontrada por administradores/gestores públicos para expandir as oportunidades educacionais frente à pequena possibilidade de romper com sistemas educacionais seletivos e restritivos ao conjunto da população brasileira.

3 MEANDROS DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS NO BRASIL

As sociedades ocidentais assistem a um processo de valorização da cultura escrita nas mais diferentes dimensões da vida social. Seja na esfera das relações econômicas, seja no mundo das expressões culturais, das atividades de lazer e das relações interpessoais, o saber ler e escrever e o domínio de determinados saberes sistemáticos assumiram paulatinamente tamanha importância que não dispor de tais habilidades e conhecimentos passou a ser visto como um obstáculo ao pleno desenvolvimento individual e coletivo de determinadas sociedades.

Assim como afirma Saviani, a transição de uma tradição oral e espontânea para uma cultura escrita e sistemática esteve conectada a dinâmicas sociais mais profundas, pautadas notadamente pelas mudanças no modo de produção, nas relações de produção e nos processos de urbanização. Tais mudanças favoreceram a valorização da instituição escolar enquanto aquela capaz de prover às novas gerações a formação necessária para essa nova sociedade.

Em suma: o deslocamento do eixo do processo produtivo do campo para a cidade e da agricultura para a indústria provocou o deslocamento do eixo do processo cultural do saber espontâneo, assistemático para o saber metódico, sistemático, científico. Em consequência, o eixo do processo educativo também se deslocou das formas difusas, identificadas com o próprio processo de produção da existência, para formas específicas e institucionalizadas, identificadas com a escola. (SAVIANI, 2008, p. 7)

Nesse sentido, o processo de constituição da instituição escolar moderna não foi um movimento isolado das dinâmicas sociais do período, mas, sim, parte de um processo de reconhecimento de uma nova concepção e condição do próprio ser humano em uma configuração social emergente em que concepções de sociedade e, logo, de homem, estavam em disputa. Na Europa, até mesmo antes do surgimento da moderna instituição escolar, a emergência de iniciativas de caráter educacional não esteve unicamente ligada às necessidades das dinâmicas econômicas e de produção. Assim como trazem, por exemplo, os escritos de Martinho Lutero (1995), essa gênese esteve também fortemente relacionada à quebra de laços de dominação nos mais variados aspectos, inclusive no âmbito religioso.

Especificamente em sua vertente estatal, o processo de educação escolar iniciou-se, na Europa, com o movimento de emergência dos Estados-Nações entre os séculos XVIII e XIX, complementar e indissociavelmente relacionado à revolução industrial e ao processo de secularização da vida social, conforme indica Petitat (1994). Essa então moderna e nova ordem social implicou em novas configurações materiais e simbólicas do mundo social e,

consequentemente, em um novo padrão de socialização que teve na educação escolar sua principal ferramenta de (re)produção da vida social.

Tais processos proporcionaram mudanças em todas as esferas da vida social – talvez um processo social total – na medida em que afetaram relações econômicas e sociais, práticas morais, modos de pensar e agir, consciência religiosa, cultura, ciência. Nesse contexto, as cidades e sua vida comercial e cultural tornaram-se agentes de difusão de novas formas de pensamento e de sociabilidade em que, por exemplo, as línguas vernaculares e a cultura grafocêntrica tornaram-se elementos-chave da vida cotidiana. A partir desse momento, a educação tornou-se uma dimensão da vida social de amplo interesse público justamente pelas expectativas nela depositadas para a emancipação humana em relação à ordem feudalista.

No Brasil, a partir das primeiras décadas do século XX, as dinâmicas e configurações sociais e econômicas alteraram significativamente a relação com a educação, algo muito próximo do que havia se passado há muito tempo na Europa e também nos Estados Unidos da América. A alfabetização e a elevação da escolaridade da população tornaram-se problemáticas de acadêmicos, intelectuais, políticos e meios de comunicação na medida em que passaram a ser consideradas pilares estratégicos da preparação do país para sua emancipação econômica, política e cultural. A educação tornou-se, portanto, uma esfera de interesse público e, logo, de intervenção estatal.

Desde então, a educação no Brasil passou a ser vista paulatinamente como um direito e também como uma obrigação dos cidadãos, inclusive com inscrição nas cartas constitucionais e legislações específicas desde então, mesmo não sendo previstos, explicitamente, mecanismos jurídicos para sua efetiva garantia até a Constituição Federal(CF) de 1988, conforme Oliveira e Adrião (2007). Da década de 1960 em diante, devido, de um lado, ao modelo desenvolvimentista adotado no plano econômico e, de outro, pelas experiências e lutas em defesa da educação popular atrelada à defesa da emancipação política e social, construíram-se discursos de consenso em favor da educação enquanto direito, no sentido de garantir uma inserção plena e autônoma do indivíduo no mundo da vida em suas diversas dimensões – política, social, cultural, produtiva.

3.1 O processo de expansão das oportunidades de acesso à educação

A sociedade brasileira, mesmo não tendo passado pela experiência feudalista nos moldes europeus, assistiu, a partir dos anos 1930, a processos semelhantes de modernização e de complexificação social, pese o contexto social, econômico e cultural do movimento de

superação do feudalismo e de assunção do capitalismo na Europa entre os séculos XVI e XVIII. No caso do Brasil, esses processos também estiveram relacionados às dinâmicas de urbanização e de desenvolvimento econômico capitalista e, ao mesmo tempo, de amadurecimento das bases institucionais de uma ordem social livre frente à ordem social semiestamental agrária anterior.

Tais processos, aqui, foram acompanhados pelo surgimento de camadas sociais médias urbanas e de profissões liberais, as quais imprimiram uma nova lógica no jogo político, nas relações sociais e na forma de atuação do Estado brasileiro, sendo que sua emergência esteve associada intrinsecamente à conquista de direitos civis, políticos e sociais. Em certo sentido, pode-se dizer que essa nova ordem social emergente realizou-se mediante o estabelecimento de novas bases da relação entre indivíduo e sociedade, em que, por exemplo, a conquista de direitos trabalhistas, educacionais e políticos foram elementos-chave para o processo de desenvolvimento desse novo homem brasileiro.

Foi a partir da década de 1930 que as iniciativas em favor de um projeto mais amplo de educação começaram a surgir, especialmente a partir dos novos arranjos políticos estabelecidos progressivamente com a Revolução de 1930. Segundo argumenta Haddad, foi a partir desse momento que o pacto federativo vigente até então, marcado pelos interesses de oligarquias regionais, perdeu espaço devido à assunção de uma nova forma de encarar o papel do setor público, pois

Apesar do descompromisso da União em relação ao ensino elementar, o período da primeira república vai se caracterizar pela grande quantidade de reformas educacionais que, de alguma maneira, procurou um princípio de normatização e preocupou-se com o estado precário do ensino básico. Porém, tais preocupações pouco efeito prático produziram, uma vez que não havia uma dotação orçamentária vinculada que pudesse garantir que as propostas legais resultassem numa ação eficaz. (HADDAD, 1987, p. 10)

Somente a partir de meados da década de 1930, o Estado brasileiro – especialmente a figura da União – paulatinamente passou a implementar ações de manutenção e desenvolvimento da educação: a Constituição de 1934 determinou a elaboração de um Plano Nacional de Educação, concebido e fiscalizado pela União, além de determinar claramente as esferas de competência de cada ente federado, fortalecendo o papel da esfera pública na oferta educacional. Essa mesma carta, por exemplo, apontou pela primeira vez na história brasileira a extensão do ensino primário obrigatório para jovens e adultos.

Até então e ainda naquele momento, persistiam as exíguas possibilidades de acesso a escolas primárias e secundárias. Carlos Roberto Jamil Cury relata nas DCNEJA (Parecer

CNE/CEB Nº 11/2000) que, para lidar com essas limitações da oferta educacional, o Estado brasileiro já adotava o oferecimento de exames preparatórios para o ingresso no ensino superior, que eram precedidos de cursos preparatórios e que possibilitavam a certificação para o ensino secundário (BRASIL, 2000, p. 13). Esses exames, externos às unidades de ensino, já tinham uma longa existência, então chamados de exames de madureza.

Por força da Reforma Benjamin Constant, em 1890, os exames de madureza foram institucionalizados, constituídos por provas às quais se submetiam estudantes do Ginásio Nacional (estudos de nível médio), posteriormente denominado Colégio Dom Pedro II, que tivessem sido aprovados nas disciplinas cursadas e que almejavam ingressar no ensino superior. Tais exames, como seu nome sugere, buscavam aferir o grau de maturidade intelectual (científica, sobretudo) dos candidatos, considerada uma condição necessária para o prosseguimento nos estudos superiores. Sem tanta precisão histórica quanto os escritos de Cury para o CNE, Barroso e Oliveira (1971), Haddad (1987) e Castro (1980) apontam as mesmas raízes históricas dos exames de madureza.

Sérgio Haddad também aponta, contudo, que os exames de madureza só se incorporaram ao sistema educacional brasileiro após a reforma Benjamin Constant. O Decreto nº 981, de 1890, possibilitou a participação nos exames de madureza para aqueles que não haviam frequentado os bancos escolares, ou seja, tais exames assumiram a função de validar conhecimentos apropriados em outros espaços de aprendizagem que não os escolares.

Durante toda a Primeira República os exames se constituíam num complemento necessário aos estudos de nível médio, na medida em que estes não tinham regime escolar definido e não obedeciam seriação. A aprovação nos exames de madureza conferia direito ao ingresso nos raros cursos superiores então existentes. Segundo a caracterização de Josélia Saraiva de Castro (1972), neste período os exames guardavam o duplo caráter, regular — enquanto instrumento de conclusão do curso secundário — e supletivo — como meio de certificação daqueles que não houvessem frequentado os liceus públicos, realizando os estudos em escolas privadas ou na própria família. (HADDAD, 1987, p. 21-22)

Segundo o parecer das DCNEJA (BRASIL, 2000), a inclusão da função supletiva nos exames de madureza parece residir na falta de acesso ao ensino secundário, que praticamente atendia uma pequena parcela da população. Ainda segundo o mesmo documento (2000, p. 15), "os exames de madureza, no sentido da maturidade intelectual, foram extintos pela Reforma Rivadávia Correia pelo Decreto n. 8659 de 5/4/1911 e foram substituídos pelos vestibulares", rompendo com a então dupla função anteriormente apontada.

Posteriormente, com novas dinâmicas e perspectivas trazidas pela urbanização e pela industrialização e, marcadamente, com as ações que culminaram com a Revolução de 1930,

que alçou Getúlio Vargas ao poder, houve um processo de valorização da importância e da legitimidade social da educação escolar, como já apontado anteriormente. A reforma educacional levada a cabo pelo então Ministro Francisco Campos, em 1932, institucionalizou as bases da separação entre um modelo de ensino regular, pautado na correlação série e idade entendida como ideal/própria, e o modelo de ensino supletivo, voltado à compensação de estudos não realizados na idade entendida como adequada. Segundo o parecer que sustenta as atuais Diretrizes Curriculares da EJA,

A nova correlação de forças advinda com a "Revolução de Trinta" contribuiu para impulsionar a importância da educação escolar. A tendência centralizadora do Estado propiciou uma série de reformas até mesmo em resposta à organização das classes sociais urbanas em sindicatos patronais e operários. Uma das reformas será a da educação secundária e superior pelo Ministro Francisco Campos. Com a implantação definitiva do regime de séries adotado na reforma de 1931 para o ensino secundário, determinará, cada vez mais, a sinonimização entre faixa etária apropriada, seriação e ensino regular. A avaliação do processo ensino-aprendizagem se dava por meio de exames, provas e passagens para a série seguinte. Estava aberto o caminho para uma oposição dual entre o regular e o que se chamaria supletivo. Mas, o art. 80 do Decreto nº 19.890 de 18/4/1931 fala de estudantes que tendo se submetido a mais de "seis preparatórios, obtidos sob o regime de exames parcelados" poderiam prestar os exames vestibulares. A exiguidade de uma rede secundária permite a continuidade de estudos não seriados para efeito de exames e entrada no ensino superior. Neste momento, há que se distinguir a noção de madureza como maturidade no domínio de conhecimentos da de educação para adultos como compensação de estudos primários não realizados. (BRASIL, 2000, p. 18)

Esse princípio de correlação adequada entre idade e série, cristalizada pelas então novas diretrizes, trouxe um elemento importante para o debate sobre os exames de madureza, as idades mínimas para pleitear a certificação via exames. Nos anos posteriores a essa reforma, a correlação entre idade mínima e ensino/exame supletivo ficou cada vez mais explícita nas legislações educacionais. Assim aponta o documento das Diretrizes Curriculares da EJA,

A Lei Orgânica do Ensino Secundário, Decreto-Lei nº 4.244 de 9/4/1942, no seu Título VII, franqueava a obtenção do certificado de licença ginásial aos maiores de 16 anos mesmo que não houvessem frequentado o regime da escola convencional. Mas os exames deveriam ser iguais aos prestados em escolas oficiais seriadas. O Decreto-Lei nº 8.531 de 2/1/1946 determinava o mês de outubro de cada ano para a realização dos exames. A Lei nº 3.293 de 29/10/1957 modifica o art. 91 da Lei Orgânica e eleva a idade dos alunos desejosos de obter o certificado de licença ginásial mediante a prestação de exames de madureza de 16 para 18 anos e estabelece a de 20 anos como idade mínima para a licença colegial. (BRASIL, 2000, p. 18)

Naquele momento, conformava-se a concepção hegemônica de que a educação era uma das áreas estratégicas para o desenvolvimento social, econômico e político da nação. E uma das tarefas consideradas mais urgentes para alavancar o desenvolvimento dessa nova ordem social desejada passava pela erradicação do analfabetismo, condição incompatível com o projeto que se pretendia de país livre e moderno. Símbolo de uma sociedade atrasada e orientada por laços de dominação social e política, a condição de analfabeto surgia como a antítese desse novo homem, desse projeto de sociedade moderna estabelecida a partir de um novo patamar civilizatório. Para alcançá-lo, era preciso executar um projeto educacional massivo segundo um projeto de desenvolvimento maior, compatível com o projeto de futuro da nação. Assim como aponta Beisiegel,

Os programas de educação em massa, uma dentre as atividades iniciadas pelo governo brasileiro, ganham impulso no interior de uma política oficial mais ampla de extensão de mínimos de consumo de bens e serviços às massas populares urbanas e, desde sua inauguração, harmonizam suas justificativas com as linhas mestras dos “projetos de desenvolvimento” que prevalecem no país. Entendida, assim, como “requisito”, “condição”, ou “fator” de desenvolvimento, esta educação, que agora se pretende levar a todos os adolescentes e adultos analfabetos, à semelhança do que já se observou quanto às demais modalidades da educação comum, também aparece, ao mesmo tempo, como dimensão necessária de um futuro desejado e como instrumento de habilitação dos homens para a conquista desse futuro. Mas, como já se observou, estas projeções de vida coletiva no futuro e a política posta em prática com vistas a sua realização estão referidas às dificuldades do presente e exprimem, sobretudo, o predomínio de uma ou outra modalidade de acomodação, superação ou conflito de classes e grupos sociais em tensão na “periferia” do mundo capitalista. E as orientações dos programas de educação das “massas analfabetas”, como não poderia deixar de ocorrer, mudam atendendo às modalidades de “desenvolvimento” que prevalecem. (BEISIEGEL, 2004, p. 195)

Para alcançar esse novo patamar, enfatizava-se a necessidade de criar e fortalecer estratégias de disseminação das bases da educação comum a todas as populações tidas como iletradas e socialmente marginalizadas. Não é à toa que, nesse momento, as ações de educação e saúde caminhavam juntas, pois, em certo sentido, partilhava-se que a formação do espírito caminhava com o desenvolvimento do corpo. Muitos dos programas desenvolvidos a partir de então buscavam fortalecer a educação como um instrumento de libertação econômica, social e política para as camadas populares e, com isso, propunham uma instrução básica (desenvolvimento de habilidades básicas de leitura, escrita e cálculo) articulada, por exemplo, ao ensino de hábitos de higiene e de técnicas de desenvolvimento agrícola. Osmar Fávero (2009) aponta que essa visão foi fortemente difundida por organismos internacionais como a Unesco, especialmente a partir da II Guerra Mundial, e contou com programas de apoio a

países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento para implementação da educação de base junto a adultos e jovens sem escolaridade em nível elementar.

No sentido de fortalecer as ações educativas, tornaram-se cada vez mais visíveis os esforços públicos em prol do desenvolvimento da educação: o Fundo Nacional de Ensino Primário, que havia sido criado em 1938, foi regulamentado em 1945 de modo a subsidiar a progressiva ampliação da educação primária, inclusive por meio da oferta de ensino supletivo voltado a adolescentes e adultos (HADDAD, 1987, p. 11); de maneira complementar, em 1947, foi instalado o Serviço de Educação de Adultos, dentro do Departamento Nacional de Educação do Ministério da Educação e Saúde, com a finalidade de gerir as ações relativas aos planos anuais de ensino supletivo pra adolescentes e adultos analfabetos. Esse movimento em prol da educação de adultos culminou na Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos, iniciada em 1947, uma das primeiras estratégias de abrangência nacional que se orientou pelo oferecimento a todos os cidadãos tal base de conhecimentos entendida como necessária para a melhoria das condições de vida. Essa iniciativa foi fortalecida com a criação da Campanha Nacional de Educação Rural, em 1952, e a Campanha Nacional de Erradicação do Analfabetismo, em 1958, ambas lideradas pelo então Ministério da Educação e Cultura e que tiveram uma vida curta.

Como consequência direta da regulamentação desse Fundo e da elaboração do Plano de Ensino Supletivo para Adolescentes e Adultos Analfabetos, aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde em 1947, foi organizada a Campanha de Educação de Adolescentes e Adultos (CEAA). Para execução desse plano, instalou-se o Serviço Nacional de Educação de Adultos, no Departamento Nacional de Educação; elaboraram-se planos anuais subsequentes de ensino supletivo e cuidou-se da mobilização da opinião pública em favor da educação de adultos. Além disso, o governo federal trabalhou intensamente a integração das atividades dessa modalidade de ensino que vinha sendo realizada nos estados. Justificava-se a educação de adultos pelo poder da educação na construção da sociedade desejada para o Brasil na época e perseguia-se objetivo bastante concreto: a ampliação das bases eleitorais, o que explica as metas basicamente quantitativas dos planos elaborados e a insistência na diminuição das taxas de analfabetismo, bastante altas no período. (FAVERO, 2009, p. 57)

O mesmo autor deixa transparecer outra característica marcante das ações voltadas à alfabetização e educação de adultos entre 1940 e 1960: em geral, elas foram concebidas e executadas enquanto ações complementares às ações voltadas para a educação de crianças e adolescentes. Assim parece ter sido a proposta do Fundo de Ensino Primário, de 1940, que previa somente $\frac{1}{4}$ do orçamento para ações voltadas a adultos, da mesma forma como a proposta do governo federal com a Mobilização Nacional de Erradicação do Analfabetismo, de 1957, que, mesmo com maior planejamento e maior preparação de seus educadores em

relação às campanhas massivas anteriores, manteve as classes emergenciais como forma de atendimento de adultos. Nesse sentido, Di Pierro destaca que as estratégias de oferta educacional não foram tão entusiasmantes quanto os argumentos que as sustentavam.

No Brasil, como em quase toda a América Latina, a educação de jovens e adultos ocupou, no desenvolvimento do sistema de ensino público, um papel subsidiário às demais modalidades, cumprindo função compensatória de reposição de escolaridade não realizada na idade considerada apropriada, ou de aceleração de estudos de pessoas com atraso escolar. O desprestígio da educação de jovens e adultos repercutiu no escasso financiamento, na precariedade institucional e na posição desfavorável ocupada pelos seus órgãos de gestão na hierarquia governamental. (DI PIERRO, 2008, p. 397)

Beisiegel (2005) aponta que, entre as décadas de 1950 e 1970, o Estado brasileiro concentrou esforços na criação de um padrão único de escolaridade a partir da fixação de normas gerais de caráter nacional que, ao menos juridicamente, garantiram a igualdade de oportunidades de acesso à educação escolar ao conjunto da população brasileira. Tinha-se a perspectiva de prover ao maior número possível de indivíduos um maior número de anos de escolaridade. Contudo, a fragilidade com que se desenvolveram as políticas de EJA, fortemente atrelada ao papel secundário que lhe foi atribuído dentro dos diversos desafios educacionais brasileiros na primeira parte do século XX, marcou significativamente o modo pelo qual a oferta de educação escolar chegou a pessoas analfabetas e de baixa escolaridade. Segundo o mesmo autor, tal oferta não foi desenvolvida segundo as especificidades da condição dos sujeitos que dela poderiam se valer, mas, sim, do aproveitamento da estrutura e dos recursos humanos já dedicados ao ensino regular de crianças e adolescentes.

Obrigadas, por força de compromissos assumidos em contrapartida à aceitação dos auxílios federais, a fazer funcionar o ensino de adultos, em seus respectivos territórios, as administrações regionais mobilizaram, para esse fim, os únicos recursos disponíveis, em condições de comportarem a instalação da nova rede de escolas. Assim, os cursos do ensino supletivo foram instalados em período noturno ou vespertino nas dependências das escolas primárias já existentes nas diversas regiões: nos prédios de grupos escolares, nas áreas urbanas; e nas instalações das escolas isoladas, nas áreas rurais. As tarefas administrativas relativas ao funcionamento e à fiscalização das atividades foram naturalmente confiadas ao corpo administrativo já articulado para a rede de escolas primárias. Delegados e supervisores regionais assumiram, cumulativamente às suas funções no ensino primário, as atribuições da rede de escolas do ensino supletivo. Da mesma forma, os cargos docentes da nova rede de escolas foram providos mediante o aproveitamento dos professores já engajados no magistério primário, dos Estados, Territórios e Municípios. Ordinariamente, os mesmos professores encarregados do ensino primário infantil, no período diurno, retornavam à escola, à noite, para lecionar em classes de alfabetização de educação de adultos. (BEISIEGEL, 2004, p. 126)

Mesmo que a Constituição de 1946 tenha afirmado a universalidade do direito à educação primária, foi somente na LDB de 1961 que se estabeleceu a obrigatoriedade do ensino primário a partir dos sete anos de idade, sendo que as pessoas que iniciassem sua trajetória escolar após esta idade poderiam participar de classes especiais ou, dependendo de seu nível de desenvolvimento, de cursos supletivos. A mesma lei determinava ainda, no seu Artigo 99, a possibilidade de obtenção de certificados de conclusão do curso ginasial mediante a prestação de exames de madureza para aqueles jovens com mais de 16 anos, mesmo sem necessariamente terem frequentados os bancos escolares. A obtenção do certificado de conclusão do ensino colegial também poderia ser feita via exames de madureza para aqueles que já tivessem completado, no mínimo, 19 anos de idade. Ambas as idades mínimas eram menores do que as fixadas anteriormente pela legislação educacional de 1957, assim como afirma Haddad, para quem

O projeto de reforma de ensino exigido pela Constituição de 1946 só veio a consubstanciar-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961. A LDB nº 4.024/61 manteve os exames de madureza em caráter supletivo, introduzindo como principal novidade a redução da idade mínima para submeter-se aos exames de ginásio de 18 para 16 anos, e de colégio de 20 para 19 anos. (HADDAD, 1987, p. 22)

Esses novos contornos jurídicos da educação avançaram em uma questão complexa: abriu-se a possibilidade para que escolas privadas, desde que autorizadas pelos órgãos educacionais oficiais, também oferecessem os exames de madureza. Conforme aponta o parecer que embasou as Diretrizes Curriculares Nacionais de EJA,

Até este momento, os exames dos que não haviam seguido seriação só eram possíveis em estabelecimentos oficiais. A partir da Lei nº 4.024/61 esta orientação não diz quem são os responsáveis pelos exames. Assim, ao lado dos estabelecimentos oficiais, as escolas privadas, autorizadas pelos Conselhos e Secretarias, passaram também a realizá-los. (BRASIL, 2000, p. 19)

Interessante destacar aqui que a criação dos exames supletivos, a partir da LDBEN de 1971, e a criação do Enceja, no início dos anos 2000, já sob a vigência de novas bases e princípios educacionais, foram oficialmente justificadas como estratégias de combate a fraudes ("indústria de venda de exames supletivos") e desvirtuamentos ("supletur") direta ou indiretamente relacionados à abertura à iniciativa privada, movimento pouco monitorado e supervisionado pelos órgãos educacionais competentes.

3.2 Os movimentos de cultura e educação popular

Em vista das condições propiciadas para a realização e expansão de ações de alfabetização e educação de adultos, inúmeras foram as críticas direcionadas principalmente à ineficácia desse modelo de política educacional, muitas vezes visto como uma concepção similar às campanhas massivas de erradicação do analfabetismo realizadas até então. Em 1958, o II Congresso de Educação de Adultos realizado no Rio de Janeiro (RJ) reconheceu que a educação de adultos, mesmo organizada com sistema próprio, não reconhecia a pessoa analfabeta como sujeito de direito, fazendo com que a ação escolar se dedicasse quase que exclusivamente a atualizá-la com os mesmos conteúdos e procedimentos da escola formal (HADDAD e DI PIERRO, 2000, p. 112).

Entre os críticos, estavam os movimentos de cultura e de educação popular, que, ao longo da década de 1960, desenvolveram diversas experiências de alfabetização e educação de adultos em várias localidades brasileiras. Fávero (2009) e Arroyo (2007) são alguns dos pesquisadores que apontam como tais experiências operaram mudanças significativas no modo de pensar e de fazer a educação de adultos: de um lado, tiveram claro compromisso em favor das classes populares e, de outro, orientaram as ações educativas para uma ação política. Um ponto de destaque desses movimentos foi a valorização da cultura e dos saberes populares locais, princípio que caminhava junto à valorização das trajetórias individuais e coletivas de jovens e adultos, encarando-os como sujeitos de direitos e plenos de cultura.

Não só no Brasil, mas também em vários lugares da América Latina e do Caribe, novos ares políticos e sociais trouxeram outra dinâmica às iniciativas de alfabetização e de educação de pessoas jovens e adultas, principalmente com a atuação de Paulo Freire e suas experiências articuladas à educação política e voltadas a camadas da população historicamente exploradas e alijadas dos processos de escolarização. Nessa dinâmica, novas teorias e práticas educacionais assumiram um compromisso de educação como parte de um processo de desenvolvimento humano e social pautado na emancipação política individual e coletiva. A educação popular era considerada um fenômeno dialético, pois, por sua própria natureza, se realizaria enquanto uma corrente de pensamento e, ao mesmo tempo, de ação social (Cf. NUÑEZ-HURTADO, 2005), reflexão compartilhada por outros autores:

À medida que a tradicional relevância do exercício do direito de todo cidadão de ter acesso aos conhecimentos universais uniu-se à ação conscientizadora e organizativa de grupos e atores sociais, a educação de adultos passou a ser reconhecida também como um poderoso instrumento de ação política. Finalmente, foi-lhe atribuída uma forte missão de resgate e valorização do saber popular, tornando a educação de

adultos o motor de um movimento amplo de valorização da cultura popular. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 113)

O Movimento de Cultura Popular (MCP), iniciado em 1960 no Recife (PE), foi um dos primeiros: realizou a construção de escolas primárias para crianças e adolescentes dos bairros não atendidos pela Prefeitura e, ao mesmo tempo, com apoio dos poderes público e privado, desenvolveu formas alternativas de educação de adultos (como as escolas radiofônicas), além de articulá-las a estratégias de valorização da cultura local (artesanato, festas etc.). Em Natal (RN), a Campanha De Pé no Chão também se Aprender a Ler, assim como o MCP, também implantou escolas de ensino primário para crianças em bairros pobres e, ao mesmo tempo, criou bibliotecas populares, praças de cultura, museus de arte popular, além da promoção de festas e outras expressões da cultura local atreladas à alfabetização de adultos. No Rio de Janeiro, em 1961, o Centro Popular de Cultura (CPC), ligado à União Nacional dos Estudantes (UNE), constituiu-se enquanto um movimento em favor da valorização da cultura popular: Fávero (2009, p. 65) aponta que o CPC se utilizou de expressões artísticas como o teatro para promover atividades de formação da consciência política das massas.

Outra interessante expressão dos movimentos de educação popular esteve atrelada à Igreja Católica. Inicialmente, o Movimento de Educação de Base (MEB), criado em 1961 pela Conferência Nacional de Bispos do Brasil e encampada pelo governo federal, teve como inspiração a defesa da educação de base e, por meio das emissoras católicas, apoiou-se na ampliação de escolas radiofônicas e na produção de conteúdos e materiais que valorizavam as culturas locais. Fávero (2009) argumenta que o MEB progressivamente se alinhou aos movimentos de cultura popular ao passar a entender a educação de base como um processo de tomada de consciência das camadas populares.

Talvez a maior expressão desses movimentos tenham sido os trabalhos de alfabetização de adultos de Paulo Freire, desenvolvidos em sintonia com as propostas do MCP. Para os movimentos de educação popular, fortalecidos pela atuação de Paulo Freire, a educação não deveria ser encarada como um processo apolítico, mas sim como um fenômeno eminentemente político, marcado por tensões, resistências e, principalmente, pelo reconhecimento de jovens e adultos como sujeitos de direito e de cultura. Assim aponta Fávero:

Colocando o conceito antropológico de cultura como um ponto de partida para discussão nos 'círculos de cultura', o que criava uma postura ativa dos educandos frente à alfabetização, e dado a esta um caráter essencialmente político, entendido

como 'conscientização', Paulo Freire significou, no período, a melhor síntese do que passou a ser designado e praticado como 'educação popular'. (FÁVERO, 2009, p. 67)

Conforme aponta também Arroyo,

É significativo que uma das ênfases da Educação popular e de Paulo Freire é no caráter dialogal de toda relação pedagógica. Falam sobretudo de suas experiências na educação de jovens e adultos populares. Reconheciam que estes carregam para a relação pedagógica saberes, conhecimentos, escolhas, experiências de opressão e de libertação. Carregam questões diferentes daquelas que a escola maneja. (ARROYO, 2007, p. 31)

Os trabalhos de Paulo Freire foram tão significativos que o MEC, em 1964, iniciou o Plano Nacional de Alfabetização, sob coordenação do próprio educador, com a perspectiva de utilizar o seu método de alfabetização junto a cinco milhões de pessoas no período de dois anos. Contudo, o golpe militar em março de 1964 fez com que o Plano fosse encerrado. O MEB também sofreu sanções: seus materiais do conjunto didático *Viver é Lutar*, voltado para recém-alfabetizados, foram apreendidos pela polícia do então governador Carlos Lacerda no mesmo ano, justificando dura repressão de estado a partir de então.

3.3 A educação de adultos durante o regime autoritário

Segundo Haddad e Di Pierro (2000), o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral) e, posteriormente, o ensino supletivo foram respostas, no plano oficial, do regime autoritário às iniciativas de educação popular, reprimidas ao longo da ditadura civil-militar entre 1964 e 1985. Além disso, Di Pierro (2008) e Paiva (2003) apontam que, enquanto política oficial de educação desenvolvida sob a égide regime ditatorial, o ensino supletivo apropriou-se de concepções e princípios utilizados pelo Mobral e pela Cruzada ABC e, ao mesmo tempo, silenciou sobre as ricas experiências em educação e cultura popular que estiveram em andamento, notadamente, desde a década de 1960.

Ao longo desse período, a Cruzada Ação Básica Cristã (ABC) expandiu-se com significativo apoio da Aliança para o Progresso⁴

⁴ Em linhas gerais, a Aliança para o Progresso foi um amplo programa de cooperação apoiado pela Organização dos Estados Americanos a partir de 1961. Com aportes financeiros de empresas privadas estrangeiras, organizações internacionais e majoritariamente dos Estados Unidos da América, o programa financiou ações de desenvolvimento social e econômico em países da América Latina, como forma de conter o avanço do comunismo no continente.

- antes fonte de financiamento das experiências com o método de alfabetização de Paulo Freire em Angicos (RN) - para o desenvolvimento de ações de alfabetização e de escolarização primária, inclusive por meio da adoção de métodos de ensino utilizados nas campanhas da década de 1940-1950 e naquele momento já considerados ultrapassados. Fávero (2009) aponta que, apoiada na teoria do capital humano e na defesa da educação permanente, a Cruzada ABC antecipou muitos dos elementos que posteriormente passaram a compor a política de educação de adultos a partir de 1964, juntamente com o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral).

O Mobral foi uma fundação destinada a financiar e executar programas de alfabetização, atingindo praticamente todos os municípios brasileiros. Em termos de financiamento, as verbas eram advindas da dedução de Imposto de Renda de empresas e da renda líquida da Loteria Esportiva, proporcionando ao Mobral significativo montante de recursos quando comparados com programas anteriores e mesmo posteriores. Como eram desvinculados do orçamento estatal, o Mobral possuía maior facilidade e agilidade para alocar esses recursos. Com uma estrutura paralela ao MEC, o Mobral se utilizou do conceito de alfabetização funcional disseminado pela Unesco a partir de 1960, posição tomada pelo organismo internacional após apontar a ineficácia das campanhas massivas de alfabetização apoiadas nas décadas anteriores.

Entretanto, o Mobral continuou o modelo de campanhas de massa, tendo como carro-chefe o Programa de Alfabetização Funcional, voltado à alfabetização de jovens e adultos em um processo com duração de 5 a 6 meses, articulado a ações de continuidade da escolarização. Em termos operacionais, a implementação do programa era descentralizada em Comissões Municipais, que organizavam o atendimento localmente, e em Comissões Estaduais e Regionais, que davam assistência técnica e monitoravam a implementação nas localidades, preservando os princípios gerais do Programa. Contudo, Haddad e Di Pierro (2000) apontam como característica marcante do Mobral a sua centralização do processo educativo na Gerência Pedagógica Central, responsável por treinamentos, organização, monitoramento e avaliação a partir das diretrizes gerais.

Em linhas gerais, a independência (financeira e política) em relação aos demais programas educacionais, a organização operacional descentralizada e a rígida implementação político-pedagógica são as três principais características apontadas que

[...] convergiam para criar uma estrutura adequada ao objetivo político de implantação de uma campanha de massa com controle doutrinário: descentralização com uma base conservadora para garantir a amplitude do trabalho; centralização dos

objetivos políticos e controle vertical pelos supervisores; paralelismo dos recursos e da estrutura institucional, garantindo mobilidade e autonomia. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 115)

Em complementação às ações de repressão política em todo o Brasil a movimentos progressistas, especialmente os de esquerda, em 1971 houve a aprovação da Lei Nº 5.692, de agosto desse ano. Em linhas gerais, ela estabeleceu o que se convencionou chamar de Reforma de Ensino de Primeiro e Segundo Graus, dando forma jurídica ao ensino obrigatório comum com duração de oito anos. Vale destacar que, longe de uma radical mudança, esse movimento já se encontrava em curso segundo os padrões de transformações observados nos serviços educacionais das áreas urbanas de regiões economicamente mais desenvolvidas do país – como era o caso do Estado de São Paulo. Segundo afirma Beisiegel (2005, p. 106), havia um processo real de expansão das oportunidades de matrícula a setores cada vez mais amplos da sociedade brasileira, inclusive aumentando o número de anos de escolaridade obrigatória e, em termos práticos, reduzindo a diversidade de tipos de ensino.

Essa expansão do sistema educacional já era algo que vinha sendo gestado tanto política quanto pedagogicamente sem, contudo, gozar da institucionalização alcançada a partir da década de 1940. No caso de São Paulo, a Reforma Sampaio Dória (1920), o Manifesto dos Pioneiros (1932), a expansão do ensino ginasial em 1968-1970 e a renovação dos Ginásios Vocacionais (1962-1968) revelaram, cada um com seu respectivo sentido e intencionalidades, diferentes estratégias de *democratização* do ensino, conforme salientado por Azanha (2004).

Esse movimento garantiu formalmente na legislação brasileira alguns elementos necessários para um sistema educacional mais aberto a estratos sociais antes alijados da possibilidade de uma trajetória escolar. Segundo Dermeval Saviani (2008), o eixo orientador desse movimento residia justamente na preocupação com a universalização de serviços de instrução pública que assegurassem aos indivíduos o domínio básico da leitura, escrita e cálculo, além de conhecimentos sobre ciências naturais e sociais.

De certa forma, algumas das estratégias desenvolvidas no Estado de São Paulo anteciparam elementos do que viria a se passar no Brasil a partir da década de 1940 tanto em termos educacionais, quanto econômicos e sociais. A crescente industrialização e urbanização fortaleceram o processo de modernização paulista, fazendo com que se alterasse também a forma pela qual tanto a sociedade como um todo quanto o Estado encaravam a educação escolar. Beisiegel argumenta que a consolidação do modo de produção capitalista industrial trouxe consigo a manifestação de aspirações educacionais, vistas como alavanca para a ascensão social:

Assim é que, nos termos do esquema proposto, poder-se-ia afirmar que as determinações que vão da constituição de um certo modo de produção de bens e serviços, que se torna dominante no Estado, nesse período, explicam a emergência de aspirações educacionais voltadas para a realização de expectativas de mobilidade social vertical compatíveis com as mudanças observadas na estrutura do mercado de trabalho. (BEISIEGEL, 2004, p. 40)

É possível argumentar que as mudanças sociais em curso no período tratado guardam correlações com mudanças educacionais no sentido da expansão da oferta e da procura por oportunidades escolares. O caso de São Paulo mostrou que as pressões por acesso ao ensino de nível secundário fizeram com que o aparato estatal se organizasse e, de certa maneira, se antecipasse a essa potencial demanda das comunidades. Assim, os processos educativos relacionados à educação popular, sendo aquela voltada à formação de todos os cidadãos, apareceram

[...] na história das instituições brasileiras e passam a contar entre os direitos formais do cidadão, muito antes de surgirem sob a forma de aspirações educacionais de todos os cidadãos ou de exprimirem possibilidades reais de intervenção do poder público na evolução da vida social. (BEISIEGEL, 2004, p. 43)

No caso da Lei Nº 5.692, de 1971, aumentou-se para oito anos o período de escolarização obrigatória e deu-se forma jurídica à concepção de ensino supletivo como aquela voltada para atender às necessidades educacionais de pessoas analfabetas ou com baixa escolaridade, pautando-se pelo oferecimento de oportunidades de escolarização não realizada na idade entendida apropriada. Assim como assinala Cury em seu parecer sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para EJA:

O ensino supletivo, com a Lei nº 5.692/71, ganhou capítulo próprio com cinco artigos. Um deles dizia que este ensino se destinava a “suprir a escolarização regular para adolescentes e adultos, que não a tinham seguido ou concluído na idade própria”. Este ensino podia, então, abranger o processo de alfabetização, a aprendizagem, a qualificação, algumas disciplinas e também atualização. Os cursos poderiam acontecer via ensino a distância, por correspondência ou por outros meios adequados. Os cursos e os exames seriam organizados dentro dos sistemas estaduais de acordo com seus respectivos Conselhos de Educação. Os exames, de acordo com o art. 26, ou seriam entregues a “estabelecimentos oficiais ou reconhecidos” cuja validade de indicação seria anual, ou “unificados na jurisdição de todo um sistema de ensino ou parte deste”, cujo polo seria um grau maior de centralização administrativa. E o número de horas, consoante o art. 25, ajustar-se-ia de acordo com o “tipo especial de aluno a que se destinam”, resultando daí uma grande flexibilidade curricular. (BRASIL, 2000, p. 21)

O ensino supletivo foi estabelecido pela Lei Nº 5.692, de 1971, e detalhadamente apresentado no Parecer CFE nº 699 de 1972, de autoria do então conselheiro Valnir Chagas, que também foi o responsável por apresentar o relatório "Política para o Ensino Supletivo", feito por um grupo de trabalho e entregue ao Ministro da Educação Jarbas Passarinho em 1972. Tanto a Lei Nº 5.692 quanto suas regulamentações posteriores definiram o ensino supletivo com quatro funções: aprendizagem, qualificação, suplência e suprimento, podendo todas elas serem executadas tanto por meio de cursos quanto de exames.

Haddad e Di Pierro apontam três principais "ideias-força" que os documentos acima citados estabeleceram e que conformaram as características do ensino supletivo: ensino supletivo enquanto um subsistema integrado ao Sistema Nacional de Educação e Cultura e, ao mesmo tempo, independente do ensino regular/convencional, articulação entre educação e desenvolvimento (econômico) nacional e, por fim, metodologia específica ao público jovem e adulto.

O primeiro foi a definição do Ensino Supletivo como um subsistema integrado, independente do Ensino Regular, porém com este intimamente relacionado, compondo o Sistema Nacional de Educação e Cultura. O segundo princípio foi o de colocar o Ensino Supletivo, assim como toda a reforma educacional do regime militar, voltado para o esforço do desenvolvimento nacional, seja "integrando pela alfabetização a mão-de-obra marginalizada", seja formando a força de trabalho. A terceira "ideia-força" foi a de que o Ensino Supletivo deveria ter uma doutrina e uma metodologia apropriadas aos "grandes números característicos desta linha de escolarização". Neste sentido, se contrapôs de maneira radical às experiências anteriores dos movimentos de cultura popular, que centraram suas características e metodologia sobre o grupo social definido por sua condição de classe. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 117)

Nesse mesmo sentido, Haddad e Di Pierro argumentam que, no plano da retórica, os documentos e pronunciamentos oficiais do regime autoritário procuraram retomar a articulação entre a ampliação das oportunidades educacionais (muitas vezes intitulada de democratização) e um projeto de desenvolvimento nacional. Apontaram também que, nesse processo, reprimidos os movimentos de educação e cultura popular, o ensino supletivo e também o Mobral serviram como forma de mediação entre o regime autoritário e as camadas populares, inclusive atuando como mecanismo de legitimação social desse novo regime.

Por outro lado, as reformas educacionais propiciaram que os serviços de educação de adultos fossem estendidos, ainda que apenas no plano formal, aos níveis do ensino fundamental e médio. Ampliaram-se também as possibilidades de acesso à formação profissional. Desta forma, a educação de adultos passou a compor o mito da sociedade democrática brasileira em um regime de exceção. Esse mito foi traduzido em uma linguagem na qual a oferta dos serviços educacionais para os jovens e adultos das camadas populares era a nova chance individual de ascensão

social, em uma época de “milagre econômico”. O sistema educacional se encarregaria de corrigir as desigualdades produzidas pelo modo de produção. Desse modo o Estado cumpria sua função de assegurar a coesão das classes sociais. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 117)

A função aprendizagem estava relacionada a ações de formação metódica no trabalho, a cargo de empresas ou instituições ligadas a elas, voltadas a estudantes entre 14 e 18 anos com, no mínimo, as quatro primeiras séries do 1º grau; majoritariamente foi realizada pelo Senai e Senac. Já a função qualificação dizia respeito a cursos especiais de profissionalização, sem conexão com educação geral e complementar às escolas técnicas regulares, fortemente voltadas à formação de mão de obra. A função suprimimento era realizada por cursos de reciclagem e aperfeiçoamento em qualquer nível, podendo se desenvolver em paralelo a outras iniciativas. Por fim, a função de suplência visava ao oferecimento de escolaridade regular/convencional a adolescentes, jovens e adultos que não haviam tido a possibilidade de concluí-la em idade considerada apropriada. Segundo aponta Vargas,

Destina-se a alunos com mais de 14 anos, sendo a idade mínima de 18 anos o limite para conclusão de cursos ou realização de exames a nível de 1º grau, e a nível de 2º grau, 21 anos. Como uma evolução do antigo madurez, procura dar condições de se prosseguir estudos no sistema regular de ensino, bem como de se obter a habilitação profissional a nível de 2º grau. (VARGAS, 1984, p. 22)

Mesmo que documentos oficiais pressupusessem um ensino integrado e com certa organicidade, enquanto um subsistema integrado, Vargas (1984) aponta que a integração prevista era difícil de ser operacionalizada na medida em que reunia iniciativas e instituições educacionais muito diversas em suas ações, muitas delas já em execução e com objetivos específicos. Talvez por isso, a mesma autora apontou que o ensino supletivo foi, nos documentos oficiais, definido conceitualmente sempre em relação de complementação ou negação do ensino regular/convencional.

Dentro do Ministério da Educação e Cultura (MEC), foi criado um órgão específico para coordenar nacionalmente o ensino supletivo, o Departamento de Ensino Supletivo (DSU), surgido a partir de modificações do antigo Departamento de Educação Complementar (DEC), voltado, por exemplo, à educação especial, além de cuidar de exames e cursos de madurez. Para tanto, os assuntos relativos à educação regular foram encaminhados ao Departamento de Ensino Fundamental e ao Departamento de Ensino Médio, enquanto que aqueles relacionados à educação especial foram direcionados ao Centro Nacional de Educação Especial. A DSU também assumiu progressivamente a estrutura do Mobral.

Ainda segundo Vargas, a atuação do DSU esteve marcada por quatro principais tendências. Além da já apontada prioridade de ações de formação de mão de obra, havia um enfoque tecnicista (racionalidade técnica) na programação dos projetos e no controle da execução: baseava-se na aplicação de tecnologias educacionais sustentadas pela racionalidade do planejamento, implementação e avaliação, fortemente lastreados em critérios de eficácia e eficiência. Na prática, mesmo com a defesa de modelos educacionais flexíveis, Vargas (1984, p. 58) aponta que tal lógica incorria em projetos e programas definidos de modo centralizado e sem diálogo com o mundo real, não cabendo ao educador significativa autonomia ao longo do processo educacional.

Outra tendência apontava para a centralização técnico-financeira do ensino supletivo no governo federal: a definição de prioridades e de formas de ação ocorria de maneira centralizada, enquanto cabiam aos demais entes federados implementar os projetos e programas desenvolvidos. Na prática, a aceitação dessas propostas era induzida mediante acordos de cooperação técnica e financeira, ignorando contextos, demandas e ações já existentes. Como ressalta Vargas, a ação do governo central praticamente ignorou a autonomia dos entes federados no que diz respeito ao ensino supletivo, forçando-os a se adequar à doutrina oficial. No entanto,

[...] sabe-se que mesmo com experiências isoladas, muito houve antes na área de educação de adultos. Porém, na medida em que se concebeu a unidade estrutural do "sistema de Ensino Supletivo" forçou-se que iniciativas diferentes e com objetivos próprios específicos se descaracterizassem para serem amoldadas à nova conceituação, sufocando-se a inovação pela burocracia. Tal situação ocorria não somente em função da Assistência Técnica que disseminava a doutrina oficial, através inclusive da participação na elaboração dos planejamentos locais, como também através da cooperação financeira que destinava recursos para que os projetos federais fossem implantados e mantidos nos Estados, assumindo desde a construção de prédios até a complementação salarial de técnicos e professores, abrangendo a doação de material impresso e a capacitação de recursos humanos. (VARGAS, 1984, p. 61-62)

Por fim, havia sensível ênfase na certificação, muitas vezes denominada credencialismo. Para Vargas, o aumento da escolaridade mínima obrigatória para oito anos somada às demandas crescentes do mercado de trabalho por profissionais certificados, além da recorrente defesa da conexão entre diploma e mobilidade social ascendente, gerou uma grande demanda pelo ensino supletivo. Na prática, pela grande demanda potencial e pela impossibilidade de atendimento desse contingente em cursos presenciais, os exames supletivos de 1º e 2º graus e profissionalizantes se tornaram fenômenos de massa.

Dentre as funções assumidas pela DSU estavam aquelas relacionadas à realização de exames supletivos. As preocupações do Ministério concentravam-se no combate a fraudes e desvirtuamentos relacionados aos exames de madureza.

[...] as atenções do Ministério estavam voltadas para tentar resolver as fraudes nos exames de madureza que iam desde provas vendidas, diplomas falsos até o "supletur" como eram chamados os esquemas promovidos por "cursinhos" que organizavam turmas de candidatos para fazerem provas nos Estados que ofereciam maiores chances de aprovação. Uma vez que os candidatos poderiam fazer as provas uma a uma, para cada disciplina havia um Estado, onde os índices de aprovação justificavam a empreitada de uma viagem com custos de hospedagem, alimentação e condução, já que se tinha como certo o certificado na disciplina necessária. Ficava ainda por conta do "procurador" a ida aos Estados para a inscrição dos candidatos e futuro recebimento dos certificados, considerando-se tudo pago dentro do preço fixado. (VARGAS, 1984, P. 26)

A autora também aponta que o papel desempenhado pelo MEC estava mais relacionado a questões operacionais do que com motivações pedagógicas. Para combater tais fraudes, o MEC criou o Sistema Nacional de Certificação, voltado à padronização e controle da emissão de certificados, ação vista como moralizadora frente ao problema maior, de valorização de uma lógica credencialista com foco unicamente no mercado de trabalho.

Estava claro que a posição do Ministério assumia um caráter muito mais corretivo que orientador; percebia-se a ausência de uma preocupação pedagógica, e sabe-se que essas questões referentes aos exames permaneceram durante o período do DSU, apesar de diversas tentativas em controlar o problema através de certificados-padrão, exames-padrão e do sistema de cadastramento de instituições ligadas ao Ensino Supletivo. O problema básico aqui não é a moralização dos exames, mas a importância dada aos créditos escolares, que conduziu milhares de pessoas na busca do diploma pelo diploma, manifestação típica do regime cartorial da educação e da sociedade cartorial. (VARGAS, 1984, p. 28)

Dentre as ações da DSU relacionadas, aponta-se o Projeto Auxilia, que, mesmo não se desenvolvendo plenamente, objetivava prover assistência e cooperação técnica aos sistemas de ensino das unidades federadas no planejamento e na realização de cursos e exames supletivos. Uma das principais ações era a unificação e padronização de exames, inclusive com apoio na definição das matrizes de provas e na divulgação. Segundo a pesquisa de Vargas, o projeto era dividido em dois subprojetos, sendo que um deles era dedicado exclusivamente aos exames.

O primeiro [subprojeto] visava a padronização e unificação dos exames supletivos. Para tal os sistemas de ensino seriam orientados quanto à elaboração e aplicação de provas específicas para profissionalização de 2º grau, qualificação profissional e suplência. Essa orientação se daria através do fornecimento aos Estados de modelos

de matrizes, de provas elaboradas por equipes técnicas contratadas. (VARGAS, 1984, p. 38)

De maneira geral, é possível afirmar que, assim como pondera Haddad (1987), o ensino supletivo pautou-se por uma clara estratégia de reorganização e potencialização do alcance dos antigos exames de madureza. Divididos em duas principais modalidades (de educação geral, para quem buscava equivalência com educação elementar, e de formação especial, realizados parcialmente, por disciplina, não obedecendo a uma sequência única), os exames representaram uma das alternativas mais procuradas em termos de ensino supletivo.

Em linhas gerais, assim como salientado por Di Pierro (2005), as políticas educacionais desenvolvidas para pessoas jovens e adultas analfabetas ou com baixa escolaridade ocuparam um lugar secundário dentro da agenda política educacional brasileira. A Lei Nº 5.692, de 1971, sacramentou a institucionalização da doutrina do ensino supletivo, que teve como efeito principal enclausurar a escola em um modelo educacional focado no atendimento de crianças e adolescentes, por mais que sua retórica oficial fosse de atendimento às especificidades socioculturais de sujeitos jovens, adultos e idosos.

3.4 Alguns elementos da EJA no processo de redemocratização

A partir da década de 1980, no esteio da crise de legitimidade social e política do regime ditatorial, novos e velhos movimentos sociais fortaleceram a luta pela redemocratização e pelo fim da repressão política. Nesse mesmo período, diversos movimentos políticos e culturais antes reprimidos retomaram seus espaços e seus direitos de manifestação e expressão, em claro sinal de abertura política.

No caso da educação de jovens e adultos, muitas críticas se direcionaram aos fracos resultados do Mobral ao longo de sua existência, tendo em vista que este fora o programa com maior financiamento para se desenvolver quando comparado com as campanhas anteriores. Segundo Fávero (2009), os resultados apresentados pelo Mobral sinalizavam que cerca de metade das pessoas matriculadas não se alfabetizava e, além disso, não havia dados sobre se os egressos do programa continuavam a estudar. Antes mesmo disso, o Mobral já era alvo de críticas, pois, além de atender jovens e adultos, realizava atendimento de crianças na educação primária, área de competência de secretarias estaduais e municipais, e mantinha uma estrutura centralizada e paralela ao MEC.

Tal crise, que implicou inclusive na abertura de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional, levou ao encerramento das atividades do Mobral em 1985,

quando, no Governo Sarney, foi substituído pela Fundação Nacional para Educação de Jovens e Adultos (conhecida como Fundação Educar), que, subordinada à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus do MEC, procurou fomentar a inserção da EJA nas redes e sistemas de ensino.

Apesar de ter herdado do MOBREAL funcionários, estruturas burocráticas, concepções e práticas político-pedagógicas, a Fundação Educar incorporou muitas das inovações sugeridas pela Comissão que em princípios de 1986 formulou suas diretrizes político-pedagógicas. O paralelismo anteriormente existente foi rompido por meio da subordinação da Fundação Educar à Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus do MEC. A Educar assumiu a responsabilidade de articular, em conjunto, o subsistema de ensino supletivo, a política nacional de educação de jovens e adultos, cabendo-lhe fomentar o atendimento nas séries iniciais do ensino de 1º grau, promover a formação e o aperfeiçoamento dos educadores, produzir material didático, supervisionar e avaliar as atividades. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 120)

Vale destacar que, mesmo com as modificações na legislação brasileira na década de 1970 e por mais que a educação já figurasse enquanto um direito desde 1934, somente em 1988 foi que ela se tornou um direito público subjetivo sem qualquer tipo de discriminação (CURY, 2002; HADDAD, 2007). A promulgação da CF em 1988 marca a retomada da democracia e o reconhecimento de direitos anteriormente suspensos ou mesmo ainda não conhecidos. No caso da educação, a CF a destaca como direito social logo no Artigo 6º ao lado de outros direitos como saúde, lazer, trabalho e segurança. Com mais precisão, a educação foi detalhada entre os Artigos 205 e 214, que a reconhecem como direito público subjetivo.

Como discutido anteriormente, as disputas pelo reconhecimento da EJA enquanto um direito positivado e dotado de efetividade vem desde meados do século passado, mas, como encontramos em Haddad (2007, p. 197), “[...] esse direito só foi formalizado em lei, como dever de oferta obrigatória pelo Estado brasileiro, a partir da Constituição de 1988, e reafirmado pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996”. A partir de 1988, o Estado brasileiro reconheceu juridicamente o direito humano à EJA, passando a compreendê-lo enquanto um direito público subjetivo, além de caracterizá-lo como uma modalidade específica da educação básica apoiada na defesa do direito de todos e todas à educação ao longo da vida e no reconhecimento de pessoas jovens e adultas como sujeitos de conhecimento e de aprendizagem.

Estar nessa categoria de direito público subjetivo significa que, em linhas gerais, o titular de um direito pode exigir imediatamente o seu cumprimento quando o mesmo lhe é negado. No caso da educação, o sujeito desse dever é o Estado no nível em que estiver situada essa etapa de ensino (BRASIL, 2000). Em sua versão original, o Artigo 208 da CF/1988

ênfatiza claramente a obrigação dos poderes públicos em ofertar gratuitamente o ensino fundamental a todas as pessoas que a ele não tiveram acesso na idade própria; na prática, o direito   EJA também se tornou um direito público subjetivo. Além desses avanços, Haddad e Di Pierro enfatizam que

[...] as disposições transitórias da Carta Magna estabeleceram um prazo de dez anos durante os quais os governos e a sociedade civil deveriam concentrar esforços para a erradicação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, objetivos aos quais deveriam ser dedicados 50% dos recursos vinculados   educação dos três níveis de governo. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 120)

Vale destacar que os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte foram contagiados pela reconstru o de um ambiente político livre e plural, notadamente a partir da restaura o das liberdades individuais e coletivas e da reconstru o do espaço público, suprimidos ao longo do regime autoritário. No campo da educa o de jovens e adultos, esse entusiasmo se refletiu na carta constitucional final: afirmaram-se direitos e determinaram-se planos, responsabilidades, prazos, metas e dota o orçamentária para sua efetiva o, dando sinais positivos para o avanço das políticas de EJA. Entretanto, a partir das primeiras eleições, o cenário se modificou.

Um ponto de destaque desse novo realinhamento do modo de agir do governo a partir da década de 1990 foi que, na prática, mudaram-se as bases das rela es federativas no Brasil. Assim como ressalta Lopes (2007), a CF de 1988 efetivamente deu maiores responsabilidades e autonomia aos estados e, principalmente, aos municípios, colocando estes como efetivos agentes no campo das políticas públicas. O alinhamento das três esferas de governo a partir de então passou a se tornar mais complexo, mais negociado, envolvendo o oferecimento de subsídios e, ao mesmo tempo, a exigência de entrega de resultados esperados. No âmbito federal, a capacidade do governo central em influenciar os governos locais passou a ser uma variável importante para determinar o fracasso ou o sucesso da implementa o de políticas públicas.

Em síntese, a retomada do regime democrático no Brasil foi acompanhada por uma intensa reconfigura o do modelo estatal e de governo constru o ao longo dos regimes militares, avaliado como intervencionista, burocrático e pouco eficiente pelos governantes seguintes. A partir da década de 1990, reformas do aparelho estatal, caracterizadas como neoliberais pelos seus opositores, imprimiram uma nova dinâmica às políticas sociais justamente por reposicionarem a centralidade da figura do Estado no seu desenvolvimento, afetando diretamente as conquistas de direitos sociais (PAIVA, 1994).

4 AS POLÍTICAS DE EJA NA VIRADA DO MILÊNIO

A partir da década de 1990, as políticas educacionais brasileiras viveram significativos empecilhos para avançar no sentido da garantia do direito à educação. A história recente dessas políticas mostra que a formalização da EJA, enquanto um direito constitucional, não foi acompanhada, necessariamente, pelo desenvolvimento de estratégias duradouras e adequadas e, se houve algum progresso, ele não foi linear e, notadamente, não se realizou conforme as expectativas de movimentos e defensores do direito à educação, nem de acordo com as demandas educacionais, tendo em vista a manutenção de um número relativamente alto de pessoas analfabetas e com baixa escolaridade ao longo da década.

As novas delimitações do campo de atuação do Estado brasileiro, principalmente no que diz respeito à administração federal, parecem ter fortalecido o papel coordenador e regulador da União nas políticas de educação básica, afastando-a da responsabilidade de atendimento direto. Nesse sentido, essa parece ter sido a tônica da atuação do MEC no campo das políticas EJA a partir de meados dos anos 1990 e ao longo dos anos 2000. Se, de um lado, as políticas de EJA ganharam contornos institucionais mais visíveis devido à definição de padrões curriculares e operacionais nacionais, de outro, houve a inclusão das matrículas da modalidade nos cálculos de financiamento da educação básica, a criação de estratégias de fomento à formulação participativa de diagnósticos e planos locais e a expansão de programas complementares (como, por exemplo, de material didático adequado) para a modalidade.

De maneira geral, pesquisadores, especialistas e defensores da EJA trabalham com a hipótese de que, com tal institucionalidade política, as matrículas na modalidade aumentariam substancialmente, principalmente a partir da garantia de recursos financeiros para a manutenção e expansão de turmas, favorecendo a ampliação das oportunidades de acesso, permanência e sucesso escolar. Contudo, como apontam os dados dos Censos Escolares de 2002 e 2010, não foi necessariamente o que aconteceu.

Esse período representou um momento marcante no campo educacional pelo fato de assistir a uma mudança significativa do modo do Estado brasileiro atuar no campo das políticas sociais, marcando a transição de um modelo de Estado tido como burocrático e ineficiente para um modelo gerencialista, visto como indutor (e não motor) do desenvolvimento econômico e social. Sob o ponto de vista histórico, pode-se argumentar que, na educação, essa transição foi acompanhada por uma nova reconfiguração do campo de

forças políticas que passaram a incidir na definição das prioridades e na concepção, formulação e execução das políticas educacionais.

Logo em 1990, no início do Governo de Fernando Collor de Mello, a Fundação Educar foi extinta no bojo de um conjunto de medidas para ajustes macroeconômicos que buscavam controlar as contas públicas e reduzir a inflação por meio da diminuição da máquina administrativa e do montante de investimentos do Estado. Ao mesmo tempo, foi suprimida a possibilidade de dedução de parte do imposto de renda de empresas para financiar ações de alfabetização, extinguindo a fonte de financiamento de atividades dessa natureza. Assim como apontam Haddad e Di Pierro (2000, p. 121), essa decisão implicou na transferência direta das responsabilidades públicas em relação aos programas de alfabetização e pós-alfabetização da União para os municípios, sendo que os estados tradicionalmente já respondiam pela maior parte do atendimento nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

Com o *impeachment* de Collor e o governo de Itamar Franco entre 1993 e 1994, o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania, construído de forma dialogada com representações da sociedade civil e de estados e municípios, não avançou. Nesses dois anos, por força de acordos internacionais, foi construído um plano decenal por meio de um processo de consulta participativa, finalizado em 1994, mas que foi deixado de lado pelo Presidente eleito Fernando Henrique Cardoso. A partir de 1995, quase que de forma concomitante à aprovação da nova LDBEN, iniciou-se um processo de reorganização da educação também sob o mote da restrição dos gastos públicos, com fortes implicações para a EJA.

4.1 As políticas de EJA nos governos de FHC

A partir de meados da década de 1990, especialmente a partir da reorganização das forças políticas que levaram Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República entre 1994 e 2002, novas questões se tornaram dominantes no cenário educacional brasileiro. Em termos de políticas públicas, assistiu-se ao fortalecimento das ações de avaliações articuladas a estratégias de responsabilização, além de reorganização das prioridades em termos de investimentos financeiros. Nesse novo cenário, a EJA se viu mais uma vez deslocada para uma posição secundária na agenda educacional.

Para formuladores dessa reforma mais ampla, o Estado brasileiro viveria em crise fiscal, o que comprometia sua capacidade administrativo-financeira e de governança e, portanto, de intervenção e de promoção do bem-estar econômico e social da população. A

recuperação dessa capacidade esteve pautada na defesa e na implantação de um desenho de Estado de natureza gerencial, no qual o setor privado seria o principal vetor do desenvolvimento econômico, sendo apenas regulado e facilitado pelo Estado. Um dos principais documentos orientadores da reforma de Estado, escrito por Luiz Carlos Bresser-Pereira, destaca

Reconstrução do Estado que significa: recuperação da poupança pública e superação da crise fiscal; redefinição das formas de intervenção no econômico e no social através da contratação de organizações públicas não-estatais para executar os serviços de educação, saúde, e cultura; e reforma da administração pública com a implantação de uma administração pública gerencial. Reforma que significa transitar de um Estado que promove diretamente o desenvolvimento econômico e social para um Estado que atue como regulador e facilitador ou financiador a fundo perdido desse desenvolvimento. (BRASIL, 1997b, p. 17)

A nova delimitação das áreas de atuação do Estado foi concebida e realizada a partir da ideia de publicização, ou seja, de tornar público uma área de atuação que, por definição, não necessitaria ser monopólio estatal, mesmo que seu financiamento fosse uma atividade quase que exclusiva do Estado. Por essa lógica, a execução das atividades educacionais, por exemplo, não necessariamente precisaria estar em mãos unicamente estatais. Segundo a própria documentação sobre a reforma de Estado, “estas são atividades competitivas, que podem ser controladas não apenas através da administração pública gerencial, mas também e principalmente através do controle social e da constituição de quase-mercados” (BRASIL, 1997, p. 24).

Ao longo da década de 1990, na educação profissional e na educação superior, por exemplo, esta estratégia foi amplamente difundida: parte significativa da expansão do atendimento nessas duas áreas foi realizada pelo sistema privado (lucrativo ou não), no caso da educação superior, e por meio de organizações sociais sem fins lucrativos e de organismos para-estatais⁵, no caso da educação profissional. Na educação básica, os princípios da reforma foram operacionalizados de modo que priorizaram o atendimento de crianças e adolescentes de 7 a 14 anos no ensino fundamental regular/convencional. A criação do Fundef, o processo de municipalização e a avaliação educacional foram estratégias utilizadas para desobrigar a União a investir em educação e que, ao mesmo tempo, aumentaram sua capacidade de governança. Como ressalta Lopes,

⁵ Sistemas como, por exemplo, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), são regulados em lei e financiadas por contribuição compulsória (tributos).

Os pilares de sustentação e organização da reforma educacional empreendida pelo governo nacional brasileiro durante os anos 1990 foram: o financiamento, com a opção pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundef; a descentralização administrativa e política, com a opção pela municipalização e com desdobramentos que chegaram às escolas sob o título de "autonomia escolar", prevista na legislação, e, a avaliação educacional, com a série de iniciativas em larga escala organizadas nas três esferas do sistema de ensino (municipal, estadual e federal). Esses pilares, indissociáveis, tiveram inúmeras decorrências em programas, ações, intervenções e induções na educação pública e, embora imbricados, porque partes de uma política, cada um deles destaca-se pelo conjunto de seus desdobramentos nos sistemas estaduais e municipais de ensino. (LOPES, 2007, p. 19)

De maneira geral, muitos especialistas e defensores do direito à educação de pessoas jovens e adultas foram críticos dessa plataforma político-ideológica de reestruturação do Estado, uma vez que enxergavam nela um retrocesso dos direitos educacionais defendidos e conquistados a partir da CF de 88 na medida em que a educação passou a ser encarada como um serviço educacional, trazendo consigo uma posição central da avaliação para a regulação da eficiência desses serviços. Conforme aponta Sousa,

Em um momento em que se assiste à reforma do Estado, assentada em um pressuposto ideológico de que o mercado é o agente principal de promoção do bem-estar social, tem-se, como uma das consequências a restrição da noção de direitos sociais e a ênfase na noção de serviços sociais. Tal pressuposto, transportado para o campo educacional, nos possibilita compreender (não necessariamente aceitar) o papel nuclear que vem sendo atribuído, pelo poder público, à avaliação, sendo esta entendida como instrumento capaz de informar sobre a eficiência e produtividade dos serviços educacionais, ou seja, indaga-se sobre os produtos educacionais e as condições e custos de sua produção, ficando sem lugar as questões relativas às finalidades e aos beneficiários dessa produção. (SOUZA, 1999, p. 54)

Frente à necessidade de ajuste fiscal, o Estado brasileiro reorganizou suas formas de atuação ao inserir princípios de quase-mercado inclusive no campo das políticas sociais, sendo que a principal consequência no campo educacional foi o deslocamento da concepção da educação enquanto um direito para um discurso sobre educação enquanto prestação de serviços. Sousa (2010) aponta que a adoção de princípios de mercado esteve intrinsecamente relacionada com a implantação de um determinado modelo de avaliação educacional, entendido como o principal mecanismo de indução de comportamentos desejados para atingir um patamar de qualidade educacional tido como satisfatório.

No Brasil, a partir de 1995, a implementação de processos avaliativos intensifica-se e a visão de melhoria da qualidade do ensino e do papel do Estado na educação, intrínseca à avaliação em larga escala, assume crescentemente maior importância no debate educacional. Nesse período, agências internacionais passam a estimular e influenciar de modo mais direto o delineamento das propostas de avaliação de sistemas, demonstrando claro interesse sobre a eficácia dos investimentos externos

na educação. O Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb –, de nível nacional, implementado a partir de 1990, passa, por exemplo, a ser parcialmente financiado pelo Banco Mundial e, conseqüentemente, sofre transformações de acordo com a mudança de seus agentes, influências de concepções, pesquisas e técnicas avaliativas internacionais [...]. A consolidação do Saeb estimulou ainda as propostas de avaliação no âmbito de governos estaduais, iniciativas que passaram a ter centralidade nas políticas em curso. (SOUZA, 2010, p. 795)

Esse movimento não foi algo exclusivo do Brasil e, como apontam os escritos de Nigel Brooke (2006; 2008; 2011), esteve intrinsecamente relacionado ao acirramento de debates sobre a eficácia dos investimentos estatais no aumento da competitividade e do desenvolvimento econômico, sobretudo em países como Inglaterra e Estados Unidos desde o início da década de 1980, quando governos tidos como conservadores (Margaret Thatcher e Ronald Reagan, respectivamente) levaram adiante uma agenda de reformas do modelo de atuação estatal. Esses dois países viviam intensos reflexos da perda de suas respectivas competitividades econômicas, levando-os a questionar os efeitos e impactos dos investimentos educacionais. As respostas políticas para esses questionamentos foram as denominadas políticas de responsabilização (*accountability*, em inglês), baseadas na definição e no estabelecimento de padrões de qualidade – aferidos por exames ou sistemas de avaliação padronizados – articulados a conseqüências atreladas a esses padrões, como ressalta Rodrigo Travitzki:

Aplicada às escolas, esse tipo de política se baseia no estabelecimento de padrões de qualidade - aferidos por testes padronizados - e conseqüências atreladas a esses padrões. As conseqüências podem ser mais "brandas" (p. ex. publicação de resultados por escola) ou mais "intensas" (p. ex. bonificações para os professores), e dependendo disso se classificam as políticas de *accountability* como "fortes" ou "fracas", *high stakes* ou *low stakes*. (TRAVITZKI, 2013, p. 167)

Um dos principais pesquisadores das políticas de responsabilização no Brasil, Nigel Brooke, complementa:

Os ingredientes básicos dos sistemas de responsabilização implantados durante as últimas décadas, tanto nos Estados Unidos quanto em outros países, são quatro: 1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade); 2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer este tipo de informação (ingrediente informação); 3. os critérios para analisar esta informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões); 4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente conseqüências). (BROOKE, 2006, p. 379)

E isso, para o mesmo autor, não significa dizer que as escolas são os únicos sujeitos implicados na determinação dos resultados de aprendizagem dos estudantes. Para ele, a opção por determinado modelo de responsabilização está associada a determinantes socio-históricos, fazendo com que cada modelo adotasse feições particulares.

Historicamente, é possível distinguir três formas ou modalidades de responsabilização que se diferenciam de acordo com as instituições que as aplicam e com o comportamento exigido. A primeira é a burocrática, em que se procura a conformidade com as normas legais ditadas pela rede de ensino na qual o professor trabalha, e portanto ele é responsabilizado pelo cumprimento das leis perante a burocracia que o contratou. A segunda é a exigência de um comportamento profissional em conformidade com as normas formais e informais estabelecidas pelos colegas de profissão, ou seja, o professor é responsabilizado pela manutenção dos padrões da profissão perante seus pares. Apenas na terceira modalidade a responsabilização tem como base os resultados da escola, em que o educador é responsabilizado perante as autoridades e o público em geral pela aprendizagem dos alunos, e as consequências reais ou simbólicas, são associadas às medidas usadas para aferir o desempenho dos alunos [...]. (BROOKE, 2006, p. 380)

Mesmo que, no Brasil, os condicionantes históricos das políticas de responsabilização tenham sensível diferença em relação aos cenários inglês e norte-americano, as criações do Fundef, do Saeb e da Anresc, além da criação de parâmetros curriculares nacionais, foram indicadas como iniciativas que buscaram atenuar as grandes diversidades de padrões e de garantir níveis mínimos de qualidade, tanto em termos de financiamento quanto de aprendizagens. Conforme aponta Brooke,

Mesmo não existindo a mesma autonomia escolar e mesmo não sendo tão explícita a pressão do governo, a política do MEC de implantar um currículo comum e a utilização de um sistema nacional de avaliação extensiva a todas as escolas parecem indicar a vontade de exercer maior controle sobre as autoridades educacionais, a escola e o ensino. (BROOKE, 2006, p. 385)

Em estudo posterior, Brooke (2008) aponta que muitos países da América Latina adotaram programas de responsabilização nas últimas décadas, além de participarem de sistemas internacionais de avaliação como, por exemplo, o PISA. Essa tendência foi observada inclusive localmente, na adoção, por estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Ceará, além de municípios como Sobral (CE), de sistemas de responsabilização considerados *high stakes*, uma vez que atrelavam o cumprimento de metas pré-estabelecidas a retornos econômicos para os profissionais envolvidos. Já outras localidades, como a rede estadual do Paraná e a rede municipal de Belo Horizonte (MG), colocaram em prática sistemas *low stakes*, apostando na disseminação de indicadores sem implicações financeiras para os

profissionais e equipes envolvidas. Dentre as diversas ressalvas feitas pelo autor, vale destacar que

Quanto às características dos diferentes programas, vale notar que todas as quatro políticas de responsabilização *high-stakes* estabeleceram alguma forma de incentivo salarial relacionada aos resultados da escola e dos professores. Não há exemplos de programas que usam outras formas de incentivo, tais como recursos adicionais ou vantagens de carreira para membros da equipe escolar. Também não há exemplos de programas que usam desincentivos, tais como o fechamento da escola, avaliações de desempenho dos professores mais baixas ou métodos mais públicos para a disseminação dos resultados da escola. Todos os programas existentes escolheram dar recompensas pecuniárias a algumas escolas (ou professores, no caso de Sobral) e deixar outras escolas sem essas recompensas, sob a hipótese de que a equipe da escola faria um esforço adicional para garantir um prêmio ou bônus mais alto. A queda nos níveis de desempenho no Ceará certamente traz dúvidas quanto à eficácia até mesmo desse tipo de programa de responsabilização, mas à luz da queda nos resultados de outros estados também [...], é possível que o Ceará tivesse resultados ainda piores sem o Prêmio Escola do Novo Milênio. (BROOKE, 2008, p. 105)

Segundo Bonamino e Sousa (2012), em termos analíticos, é possível dizer que a primeira geração de avaliações tinha como princípio o diagnóstico da qualidade da educação, sem qualquer atrelamento direto dos resultados a determinadas consequências. Paulatinamente, diversos estados passaram a criar seus próprios instrumentais de avaliação que, ao contrário do Saeb, buscavam a abranger toda uma rede de ensino (caráter censitário), vinculando os resultados mensurados a medidas de maior impacto quando comparadas com a primeira geração. A realização da primeira edição da Prova Brasil em 2005 e, posteriormente, o atrelamento de seus resultados ao cálculo das metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) trouxeram a perspectiva de aglutinar a perspectiva diagnóstica à noção de responsabilização. Paralelamente, segundo aponta Lopes (2007), 14 das 27 unidades da federação contavam com avaliações próprias.

Em tom claramente cético, Luiz Carlos de Freitas (2011) reconhece nas políticas de responsabilização, iniciadas, notadamente, na década de 1990 com o governo FHC e fortalecidas pelo governo Lula, o avanço de uma lógica neotecnicista no campo educacional. Esse princípio se traduziria na defesa da adoção da racionalidade técnica no ato de educar, transformando-o em um fenômeno objetivo, operacional e mensurável por meio de testes cognitivos padronizados. Para o autor, haveria a formação de um consenso no sentido de fortalecer a consciência técnica na educação; defesa essa que é lida em termo de política pública educacional como a promoção de mecanismos de responsabilização e da meritocracia nos sistemas de ensino. Esse argumento, mesmo não sendo novo, ganhou novos impulsos a partir das reformas neoliberais da década de 1990, quando as elites políticas e empresariais

passaram a compreender a educação, enquanto formação de recursos humanos, como o principal vetor do crescimento econômico.

Essa análise retoma os diversos aspectos levantados por Licínio Lima (2007) ao afirmar que o avanço da racionalidade econômica no campo educacional reforçou o estreitamento do conceito de educação ao longo da vida, reduzindo a educação unicamente à sua dimensão economicamente útil. Para Freitas (2011), o avanço dessa leitura sobre a educação esteve intrinsecamente articulada com a realização de testes cognitivos padronizados para mensuração de aprendizagens de alunos. Na maioria dos casos, como já apresentado, seus resultados estão atrelados a consequências, que podem ser fortes ou fracas, a depender do modelo de política de responsabilização adotada. Contudo, os entusiastas dessas soluções ignoram suas limitações, pois, de acordo com Freitas,

As duas razões principais são: a) os testes podem medir apenas uma parte dos objetivos educacionais e não todos os objetivos educacionais, e b) mesmo aqueles objetivos que são passíveis de serem medidos, são apenas pequenas amostras que são usadas para estimar o desempenho de grandes domínios de conhecimentos e habilidades. (FREITAS, 2011, p. 13)

Dessa maneira, seria da natureza dos testes gerar resultados com abrangência relativamente reduzida, já que são elaborados a partir da definição de áreas de conhecimentos e, dentro delas, habilidades cognitivas e conhecimentos tidos como prioritários, implicando em baixo grau de generalização desses resultados. Contudo, na medida em que os resultados de testes padronizados estão atrelados a sistemas de responsabilização, Freitas (2011) argumenta que tais políticas imprimiriam às escolas um processo de estreitamento/redução curricular: para alcançar determinados resultados, ensina-se somente aquilo que será avaliado.

Além da ênfase dada à responsabilização educacional, pautada no desenvolvimento de programas de avaliação educacional, talvez a principal decisão em favor da lógica da administração pública gerencial tenha sido a organização do financiamento educacional a partir do Fundef, criado pela Emenda Constitucional nº 14 de 1996. Esta emenda estabelece a retirada do artigo da CF que previa a erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental até 1998 (ou seja, dez anos após a aprovação da CF), objetivos que gozavam inclusive de previsão orçamentária (50% dos recursos vinculados à educação dos três entes federados). Segundo Haddad e Di Pierro,

A nova redação dada ao Artigo 60 das Disposições Transitórias da Constituição criou, em cada um dos estados, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), um mecanismo engenhoso

pelo qual a maior parte dos recursos públicos vinculados à educação foi reunida em cada unidade federada em um Fundo contábil, posteriormente redistribuído entre as esferas de governo estadual e municipal proporcionalmente às matrículas registradas no ensino fundamental regular nas respectivas redes de ensino. Nesse novo arranjo do regime de colaboração entre as esferas de governo, a União deveria cumprir a função supletiva e redistributiva complementando os Fundos daqueles Estados cuja arrecadação não assegurava o valor mínimo por aluno ao ano, fixado em decreto presidencial anualmente com base na previsão da receita e das matrículas. A lei obrigou estados e municípios a implementar planos de carreira para o magistério, aplicar pelo menos 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos docentes em efetivo exercício e na habilitação de professores leigos, e instituir conselhos de controle e acompanhamento nos quais têm assento autoridades educacionais, representantes das famílias e dos professores. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 123)

Elba de Sá Barreto salienta que esse movimento, que promoveu maior clareza quanto à divisão de responsabilidades entre os entes federados em relação aos ensinos fundamental e médio, foi claramente pensado a partir de razões de ordem econômica.

A verdade é que a conjugação de influências do Fundef com as orientações da reforma do ensino médio tem contribuído para diminuir a ambiguidade reinante no pacto federativo no que diz respeito à partilha de responsabilidades quanto à manutenção direta do ensino fundamental pelos estados e municípios, e procura criar um nicho próprio para a educação de adolescentes e jovens, até agora feita tão somente no rescaldo do ensino obrigatório. Mais do que as razões de ordem pedagógica evocadas para justificar os novos agrupamentos propostos para a escola básica ampliada, são provavelmente razões de ordem econômica as que mais pesam nesse desenho. (BARRETO, 2002, p. 357)

Esse fundo de natureza contábil, de um lado, permitiu que estados e municípios efetivamente aplicassem o orçamento da educação na área e, de outro, propiciou a manutenção do padrão de investimento em educação de maneira relativamente balanceada em todo o país. Em estudo do Ipea (2011), os dados levantados mostraram que houve aumento nos gastos públicos educacionais⁶; contudo, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), a gestão FHC teve resultados relativamente pequenos: de 4,01%, em 1995, para 4,09%, em 2002.

Se, de um lado, os arranjos institucionais do Fundef forçaram a real aplicação dos recursos da educação na direção da universalização do ensino fundamental, de outro, estados e municípios viram suas responsabilidades educacionais aumentarem em termos de atendimento obrigatório. Conforme afirmou Di Pierro, tal situação fez com que modalidades como, por exemplo, a EJA, não ocupassem uma posição prioritária na agenda governamental.

⁶ Segundo o estudo, os gastos públicos educacionais "compreendem os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais", corrigidos segundo o IPCA médio (IPEA, 2011, p. 10).

Num contexto de redefinição dos papéis do Estado e de contenção do gasto federal, a política educacional do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) induziu à municipalização e focalizou o investimento público no Ensino Fundamental de crianças e adolescentes, mediante a criação, em 1996, de fundos de financiamento em cada uma das unidades da Federação. Por força de veto presidencial à lei que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), as matrículas na EJA não puderam ser consideradas, o que restringiu as fontes de financiamento e desestimulou os gestores a ampliarem as matrículas na modalidade. (DI PIERRO, 2010, p. 941)

Essa restrição imposta às matrículas de EJA no Fundef foi um claro sinal de que nem a sociedade nem o Estado reconheciam a EJA como uma responsabilidade pública. Essa decisão política, segundo o autor, ficou marcada como "[...] símbolo da estreiteza de reconhecimento do direito à educação e do dever do Estado apenas à idade de 7 a 14 anos", segundo Arroyo (2007, p. 27).

Tendo em vista os argumentos em defesa da limitação dos gastos públicos e o debate sobre eficiência das políticas sociais, a agenda de reformas reiterou o lugar secundário da EJA na agenda educacional, vista como um serviço de baixa relação custo-benefício frente à educação de crianças e adolescentes. Assim como afirma Di Pierro (2005, p. 1123), a focalização dos investimentos no ensino fundamental regular foi vista como estratégia de longo prazo para prevenção ao analfabetismo. O veto presidencial à inclusão da EJA nos cálculos do Fundef deveu-se, segundo argumentos oficiais apresentados no Parecer CNE/CEB nº 11 de 2000, em função da insuficiência e da fragilidade dos dados estatísticos disponíveis sobre a modalidade e da grande heterogeneidade dos cursos existentes até então, além do receio da criação indiscriminada de cursos caso as matrículas de EJA fossem incluídas.

Nesse mesmo período foi aprovada a nova LDBEN, Lei N.º 9.394 de 1996, relatada pelo então Senador Darcy Ribeiro que, dentro das regras congressuais, não levou em conta o projeto que fora debatido desde a promulgação da CF em 1988, ignorando, assim, os acordos e consensos estabelecidos naquele período. Por essa razão, Haddad e Di Pierro (2000, p. 121) argumentam que a LDBEN não trouxe inovações para o campo da EJA: reafirmou o direito à educação para estudantes trabalhadores mediante atendimento adequado e estabeleceu o dever dos sistemas de ensino de manter e oferecer gratuitamente a possibilidade de conclusão de escolaridade por meio de cursos e exames tanto no nível fundamental quanto no médio, assim como apontado em seu Artigo 37.

Art. 37 - A educação de jovens e adultos será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria.
§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. (BRASIL, 1996)

Já o Artigo 38 estabelece referências importantes para os exames de EJA: a adoção da base nacional do currículo e as idades mínimas para sua realização. O arcabouço legal dado pela nova LDBEN fez com que as idades mínimas para frequentar cursos de EJA não ficassem claras, enquanto que as idades mínimas para participar de exames de certificação de conclusão de escolaridade fossem diminuídas em relação à legislação anterior, de 1971, passando para 15 anos no ensino fundamental e 18 anos no ensino médio. Outra modificação substancial foi incluir na legislação a necessidade de que os exames teriam de levar em conta os saberes, conhecimentos e habilidades desenvolvidos em processos informais de aprendizagem. Além disso, no parágrafo segundo do mesmo artigo, explicita-se claramente que as aprendizagens realizadas ao longo da vida também deveriam ser contempladas pelos exames.

Art. 38 - Os sistemas de ensino manterão cursos e exames supletivos, que compreenderão a base nacional comum do currículo, habilitando ao prosseguimento de estudos em caráter regular.

§ 1º Os exames a que se refere este artigo realizar-se-ão:

I – no nível de conclusão do ensino fundamental, para os maiores de quinze anos;

II – no nível de conclusão do ensino médio, para os maiores de dezoito anos.

§ 2o Os conhecimentos e habilidades adquiridos pelos educandos por meios informais serão aferidos e reconhecidos mediante exames. (BRASIL, 1996)

Respeitadas as determinações legais da educação nacional, os parâmetros curriculares nacionais e as diretrizes operacionais da modalidade, tanto os municípios quanto os estados e a união poderiam oferecê-los, estivessem articulados a outros programas e políticas como, por exemplo, aqueles voltados à alfabetização e à educação profissional. Pelas determinações legais dadas pela LDBEN de 1996, a EJA gozaria de liberdade de organização, assim como as demais modalidades da educação básica, além de habilitar o prosseguimento de estudos em caráter regular. Seus cursos poderiam ser organizados em séries, períodos, ciclos, grupos não-seriados, com base na idade ou mesmo segundo outros critérios definidos a partir das necessidades de aprendizagem dos sujeitos nela envolvidos.

Os exames de certificação da conclusão de escolaridade, juntamente com os cursos, como ressaltado anteriormente, cumpririam com uma determinação legal da CF de 1988, referendada e especificada pela LDBEN de 1996, de oferecer oportunidades de conclusão da

escolaridade básica a pessoas que tiveram trajetórias escolares interrompidas ou mesmo nem iniciadas. Segundo essa última legislação, em seu Artigo 38, os sistemas de ensino poderiam oferecer exames para o ensino fundamental e para o ensino médio, garantindo-se a possibilidade de prosseguimento dos estudos para as pessoas certificadas por essa via.

Na lógica de publicização apontada pelas diretrizes da reforma de Estado, a EJA foi tratada, assim como as demais atividades educacionais, como um serviço de caráter público não somente executado por meio do monopólio estatal, abrindo espaço para que organizações sociais de direito privado atuassem nessas atividades sob supervisão de órgãos de controle social direto. Foi nesse contexto em que se deu a criação da principal política nacional de EJA da década de 1990, o Programa Alfabetização Solidária, uma organização social sem fins lucrativos idealizada e criada pelo MEC em 1997 e sob coordenação do Conselho da Comunidade Solidária, vinculado à Presidência da República.

O Programa consistia em ações de alfabetização de pessoas jovens e adultas residentes em áreas tidas como prioritárias a partir da análise do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e da proporção de analfabetos. Inicialmente ligado ao Conselho da Comunidade Solidária do Governo Federal, o programa se tornou uma associação civil sem fins lucrativos em 2003. Surgiu como uma iniciativa governamental apresentada em 1996 durante os processos de preparação da participação brasileira na V Confinteia, realizada em Hamburgo, na Alemanha, no ano de 1997. A proposta governamental pouco dialogou com os posicionamentos construídos pelos distintos setores atuantes na EJA ao longo desse processo. Assim como afirma Barreyro,

Em setembro de 1996 foi realizado em Natal, RN, o Seminário Nacional de Educação de Jovens e Adultos. Foi a culminação de diversos encontros estaduais e regionais, com a participação de universidades, organizações não governamentais, setor público, sistema “S” etc., que haviam sido promovidos pelo Ministério da Educação (MEC), por recomendação da Comissão Nacional de Educação de Jovens e Adultos (CNEJA). Com o intuito de participar, no ano seguinte, da V Conferência Internacional sobre Educação de Jovens e Adultos (CONFINTEA), em Hamburgo, na Alemanha, nesse Seminário foram articuladas as propostas dos encontros anteriores e redigido um Documento Final, aprovado na sessão plenária (UNESCO/MEC, 2004).

Nesse mesmo seminário, que consolidava as propostas dos distintos setores atuantes na educação de jovens e adultos (EJA), foi apresentado o Programa Alfabetização Solidária. Uma proposta já elaborada que contrastava com o conteúdo do Documento e com a prática de construção social da EJA.

O Documento Final do Seminário não foi oficializado pelo governo brasileiro, que o desconsiderou e, aliás, exonerou à Coordenadora de Educação de Jovens e Adultos da Secretaria do Ensino Fundamental do MEC (SOARES, 2002), evidenciando discordâncias entre o governo e a sociedade civil, a respeito das políticas de educação de jovens e adultos. (BARREYRO, 2010, p. 176)

As ações do Programa giravam em torno da meta de redução do analfabetismo em todo o país, focalizando suas ações entre jovens de 12 a 18 anos, com prioridade de ação em municípios nos quais havia significativa proporção de analfabetos. O Programa reforçou a imagem da EJA como um ato assistencialista e filantrópico por meio de ações como, por exemplo, a adoção/apadrinhamento de um analfabeto por empresas e indivíduos, convertendo a EJA em ato filantrópico, conforme observa Barreyro, para quem o programa

Atuava mediante as chamadas “parcerias”: com empresas que custeavam metade dos gastos por aluno (a outra metade era coberta com fundos públicos, advindos do MEC); com universidades, que executavam as ações de alfabetização por meio de coordenadores e alfabetizadores que elas selecionavam e capacitavam; com os municípios, que eram responsáveis por questões operacionais (salas de aula, merenda, convocatórias). Os alfabetizadores eram pessoas do próprio município ou estudantes das universidades que recebiam um curso de capacitação. As aulas estavam organizadas em módulos de seis meses de duração cada um, e os alunos e alfabetizadores apenas podiam participar de um módulo. (BARREYRO, 2010, p. 185)

Tido como um programa *inovador*, seu desenho de atuação cristalizava os princípios da reforma de Estado na medida em que financiava políticas nacionais de alfabetização por meio da utilização de financiamentos públicos e privados. Muitos de seus críticos apontam que um dos poucos movimentos positivos dessa iniciativa foi a aproximação das instituições de ensino superior em relação às ações de alfabetização. Contudo, o projeto de alfabetização adotado repetiria muitas das características das campanhas de alfabetização em massa realizadas no Brasil desde a década de 1940, duramente criticadas por seu viés compensatório e pelo amadorismo com que foram executadas como, por exemplo, a contratação de alfabetizadores leigos.

Posteriormente, a atuação da União na política de EJA foi complementada pelo Programa de Apoio a Estados e Municípios para Educação Fundamental de Jovens e Adultos (Recomeço – Programa Supletivo), que consistia em fortalecer as políticas de atendimento no ensino fundamental para jovens com mais de 15 anos e adultos nos municípios com baixo IDH. Sua principal estratégia foi o repasse de recursos da União em caráter suplementar a governos estaduais e municipais que mantivessem matrículas em cursos supletivos presenciais com avaliação no processo, conforme Resolução CD/FNDE nº 10, de 20 de março de 2001.

Vale destacar que, assim como salientam Haddad e Di Pierro (2000, p. 124), o claro recuo do MEC no cumprimento de suas funções de coordenação e cooperação técnica e financeira na realização das políticas de EJA não significou a completa inanição do governo federal frente às demandas da sociedade civil no campo da EJA. De fato, outras instâncias

governamentais assumiram para si responsabilidades em programas de alfabetização e educação básica de jovens e adultos, assim como aconteceu com o Programa Alfabetização Solidária, que não estava sob coordenação do MEC. O Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera), voltado à alfabetização de trabalhadores rurais assentados, foi uma iniciativa articulada pelo Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), e coordenado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), por sua vez vinculado ao Ministério Extraordinário da Política Fundiária. Outro exemplo foi o Plano Nacional de Formação do Trabalhador (Planfor), destinado à qualificação profissional da população economicamente ativa. Coordenado pela Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional do Ministério do Trabalho, o Plano foi financiado pela União via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e executado por uma ampla rede de parceiros (Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, sindicatos patronais, organizações não governamentais, secretarias de educação etc.).

Ainda no ano 2000, importante documento de normatização da EJA foi publicado pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) – as Diretrizes Curriculares Nacionais para a EJA (DCNEJA) –, que definiram conceitual e juridicamente a EJA ao afastá-la do paradigma compensatório e, ao mesmo tempo, aproximando-a da concepção de educação permanente ao longo da vida, definindo-a como “[...] um conjunto variado de processos formais e informais de aprendizagem pelos quais as pessoas enriquecem seus conhecimentos, cultura e qualificações profissionais para satisfazer a necessidades individuais ou coletivas” (DI PIERRO, 2008, p. 396). Esse então novo paradigma que se afirmava, ao contrário do ensino supletivo, buscou não reduzi-la à ideia de compensação ou aceleração da escolaridade não realizada em idade tida como apropriada. A EJA foi considerada, antes de tudo, uma entre as diversas categorias organizacionais da estrutura da educação nacional e, nessa condição, demandaria finalidades e funções específicas (BRASIL, 2000, p. 5). Tendo por base o Parecer nº 11/2000, foram estabelecidas três funções para a EJA que, equacionadas, fortaleceriam o direito humano à educação:

- a função reparadora, que se refere ao ingresso no circuito dos direitos civis, pela restauração de um direito negado;
- a função equalizadora, que se propõe garantir uma redistribuição e alocação em vista de mais igualdade de permanência na escola, aos que até então foram mais desfavorecidos;

- a função qualificadora, que corresponde às necessidades de atualização e de aprendizagem contínuas.

O mesmo Parecer preencheu uma lacuna deixada pela LBDEN de 1996. Nesta, haviam sido fixadas somente as idades mínimas para a realização de exames, deixando em aberto as idades mínimas para ingresso em cursos de EJA. Assim como aponta Di Pierro,

A LDBEN n. 9.394/1996 reduziu para 15 e 18 anos, respectivamente, as idades mínimas para conclusão do ensino fundamental e do ensino médio pela via dos exames supletivos (que antes eram de 18 e 21 anos), mas não definiu idade mínima para o ingresso na EJA. Essa lacuna foi preenchida pelo Parecer n. 11/2000 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que fixou em 14 e 17 anos, respectivamente, as idades mínimas para ingresso na modalidade nas etapas do ensino fundamental e médio. (DI PIERRO, 2010. p. 951)

Nesse mesmo período, a concepção de educação ao longo da vida ganhou espaço e foi fortalecida pelas mobilizações sociais para a V Confinteia e pela definição de diretrizes específicas para a modalidade. Entretanto, o avanço proposto parece ter sido maior em termos discursivos, já que não foi acompanhado por programas e políticas coerentes com essa proposta. Como ressaltado anteriormente, no momento em que se tentava estabelecer um novo marco conceitual para as políticas de EJA, o governo federal buscou fortalecer seu papel de coordenador e regulador das políticas educacionais na medida em que repassou suas responsabilidades junto a essa modalidade para uma organização social de direito privado, voltada ao desenvolvimento de ações de alfabetização, concentrando suas ações em repasses de verbas e em apoio técnico a estados e municípios interessados em investir em EJA.

Di Pierro, ao fazer um balanço das políticas de EJA nos governos FHC, destaca que, se de um lado, avançou-se no fortalecimento do governo federal enquanto órgão regulador dessas políticas em nível nacional, de outro, houve sensível movimento de responsabilização de municípios e estados no atendimento educacional do público jovem e adulto. Segundo a autora,

Nesse período, a relação da União com os governos subnacionais foi marcada pela centralização dos instrumentos de regulação da política de EJA, mediante a prescrição de referenciais curriculares nacionais, a uniformização de materiais didáticos e das ações de formação docente em serviço e a criação de um exame nacional de certificação de competências. De outro lado, teve continuidade o processo de desconcentração das responsabilidades pelo financiamento e provisão dos serviços educativos, observando-se nítida tendência à municipalização das matrículas na etapa do ensino fundamental. A colaboração do governo federal para a manutenção e o desenvolvimento da EJA – consubstanciada nos programas Alfabetização Solidária (PAS) e Recomeço – obedeceu à diretriz da focalização, restringindo-se aos estados e municípios com maiores taxas de analfabetismo e

menores índices de desenvolvimento humano, localizados no Nordeste e Norte do país.

Persistiu a histórica escassez de oportunidades de formação para os educadores da EJA e nenhuma medida de política educacional foi tomada para reverter essa situação, de modo que, no início do terceiro milênio, pouco mais de 1% dos cursos de formação docente no país ofereciam habilitação específica para atuar com essa modalidade da educação básica [...]. (DI PIERRO, 2010, p. 941)

No final da última gestão FHC, em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), que, dentre as suas diretrizes, apresentou um capítulo com 26 metas dedicado à EJA. Mesmo reconhecendo o princípio de educação ao longo da vida, o PNE direcionou suas atenções ao atendimento de jovens e adultos no ensino fundamental público e gratuito e, para tanto, destacou a necessidade de um pacto federativo para atingir tais metas. Como aponta Di Pierro (2010, p. 944), o texto aprovado reafirmou a exclusão da EJA nos cálculos do Fundef, ao incentivar o uso prioritário de recursos destinados ao ensino fundamental que não integrassem o fundo.

Em 2002, houve a criação de exame nacional de certificação de conclusão de escolaridade para jovens e adultos, o Enceja. O principal fator alegado para a criação desse exame de abrangência nacional foram as iniciativas do CNE e do Conselho de Secretários de Educação (Consed) junto ao Inep no sentido de criar estratégias para combater a indústria de diplomas supletivos denunciada pela mídia (GATTO, 2008, p. 61).

Pela Portaria nº 2.270, de 14 de agosto de 2002, posteriormente regulamentada pela Portaria nº 77, de 16 de agosto de 2002, o Inep instituiu o Enceja como um instrumento de mensuração de habilidades e competências para certificação da conclusão de ensino fundamental e médio, seus objetivos específicos. Ao mesmo tempo, serviria tanto como instrumento para a certificação de conclusão de escolaridade quanto como instrumento de correção de fluxo escolar, como referência de autoavaliação para pessoas jovens e adultas, como instrumento de coleta de informações para aprimoramento da EJA e do próprio instrumento e, por fim, como um indicador qualitativo das políticas públicas para essa modalidade.

Esta iniciativa também foi vista com desconfiança por seus críticos, uma vez que representaria uma estratégia neoliberal que fortaleceria a lógica de investimento em avaliações em larga escala para fins de certificação em nível nacional, ao invés de apoiar financeira e tecnicamente municípios e estados na melhoria de seus exames supletivos. Como será destacado no capítulo seguinte, de acordo com o documento-base dos fóruns de EJA para audiência com o Ministério da Educação sobre o Enceja, a existência do exame fragilizaria o processo de afirmação da EJA enquanto um direito garantido pelos sistemas públicos de

ensino na medida em que, de um lado, desobrigava o Estado da oferta de cursos e, de outro, incentivava jovens e adultos com baixa escolaridade a optarem pela certificação de escolaridade via exame.

O Enceja, assim como o Enem, integrou o que Paulo Renato Souza, Ministro da Educação entre 1995 e 2002, denominou de ciclo de avaliações da Educação Básica (BRASIL, 2002, p. 8), juntamente com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). O Enem foi idealizado e implantado como um procedimento de avaliação do desempenho individual de estudantes do Ensino Médio, pela Portaria nº 428, de 18 de maio de 1998. Como um exame individual e de caráter voluntário, seus principais objetivos eram propiciar parâmetros para autoavaliação de estudantes das diferentes modalidades de ensino médio e, ao mesmo tempo, ser um instrumento complementar para acesso a cursos profissionalizantes e ao ensino superior.

Artigo 1º - Instituir o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, como procedimento de avaliação do desempenho do aluno, tendo por objetivos:
I – conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;
II – criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do Ensino Médio;
III – fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;
IV – constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-Médio.
(BRASIL, 2002)

O Inep, responsável por toda a execução do exame, também seria responsável por criar um banco de dados e disponibilizá-lo juntamente com relatórios às secretarias estaduais de educação (Artigo 6º, da Portaria nº 438/98), que, de posse dos resultados, poderiam identificar pontos fortes e frágeis do ensino médio, mesmo que tais resultados não pudessem ser generalizados devido ao caráter opcional do exame e ao fato de abarcar significativo número de egressos do ensino médio (BRASIL, 2001). Como será abordado no capítulo seguinte, Enem e Enceja foram programas duramente criticados desde o momento de lançamento até os dias atuais.

Talvez a criação do Enem tenha sido o ponto de convergência entre dois movimentos distintos e, ao mesmo tempo, complementares ao longo da década de 1990. De um lado, a redefinição do Estado brasileiro rumo a um modelo gerencialista influenciou o fortalecimento das avaliações externas em larga escala na educação; de outro lado, os debates sobre a necessidade de reformas no ensino brasileiro levaram à definição de novos parâmetros curriculares em todo o território nacional.

Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o Ensino Médio reforçavam esse diagnóstico de inadequação do ensino médio às exigências da vida cotidiana, marcadas pela centralidade dada ao conhecimento tanto nos processos produtivos como na esfera das relações sociais mais amplas. Para tanto, o modelo tradicional de ensino médio, baseado no acúmulo de informação e no exercício da memorização, teria de ceder espaço para um modelo educacional pautado na formação geral orientada pelo desenvolvimento da capacidade de aprender. Assim, o documento dos Parâmetros Curriculares Nacionais argumenta que,

Partindo de princípios definidos na LDB, o Ministério da Educação, num trabalho conjunto com educadores de todo o País, chegou a um novo perfil para o currículo, apoiado em competências básicas para a inserção de nossos jovens na vida adulta. Tínhamos um ensino descontextualizado, compartimentalizado e baseado no acúmulo de informações. Ao contrário disso, buscamos dar significado ao conhecimento escolar, mediante a contextualização; evitar a compartimentalização, mediante a interdisciplinaridade; e incentivar o raciocínio e a capacidade de aprender. (BRASIL, 2000, p. 4)

Frente ao diagnóstico exposto, o Enem foi um dos primeiros programas de avaliação educacional, assim como o Saeb, alinhado com essa nova concepção de educação baseada no desenvolvimento do raciocínio e na capacidade de aprender que se almejava disseminar nos sistemas educacionais estaduais e municipais. Tal concepção, retomada no Enceja, reafirmava propostas advindas das discussões sobre a necessidade desse novo paradigma educacional para a sociedade do conhecimento do século XXI, na qual o intenso fluxo de informação e comunicação na vida cotidiana e, principalmente, na esfera profissional, exigiria um homem dinâmico capaz de se manter atualizado frente ao constante processo de renovação técnico-informacional. A educação seria, portanto, a base a partir da qual se sustentaria todo um processo de aprendizagem ao longo da vida, seguindo as recomendações da Unesco,

A educação básica é mais do que uma finalidade em si mesma. Ela é a base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre a qual os países podem construir, sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação. (UNESCO, 1990, p. 3)

Outros dois documentos importantes que balizaram tal concepção de educação que fundamentou tanto o Enem quanto o Enceja são a *Declaração de Educação para Todos* (UNESCO, 1990), de onde provém o trecho citado, e o *Educação – Um Tesouro a Descobrir* (UNESCO, 1996), também conhecido como Relatório Jacques Delors. Para o primeiro documento, uma educação de qualidade deveria se preocupar, sobretudo, em garantir aprendizagens efetivas e, para tanto, os programas/políticas educacionais deveriam contar

com sistemas avaliativos adequados de desempenho, atrelados a expectativas de aprendizagem para cada ciclo educacional.

Em consequência, a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma. Abordagens ativas e participativas são particularmente valiosas no que diz respeito a garantir a aprendizagem e possibilitar aos educandos esgotar plenamente suas potencialidades. Daí a necessidade de definir, nos programas educacionais, os níveis desejáveis de aquisição de conhecimentos e implementar sistemas de avaliação de desempenho. (UNESCO, 1990, p. 4)

O Relatório Jacques Delors, preocupado em enfatizar o potencial criativo da educação para o século XXI, aponta ser necessário um modelo educacional baseado em quatro principais pilares do conhecimento: aprender a conhecer; aprender a fazer; aprender a viver juntos, aprender a viver com os outros; e, por fim, aprender a ser. De acordo com essa concepção, a educação seria, “[...] ao mesmo tempo, uma preparação para a vida e o melhor momento para aprender a aprender” (UNESCO, 1996, p. 120).

Respeitadas as diversas mediações entre esses documentos internacionais e os cenários educacionais locais, pode-se afirmar que, no Brasil, os conceitos de competências cognitivas e de habilidades instrumentais são as primeiras tentativas de interpretação dessa concepção do aprender a aprender, podendo ser explicitadas pela ideia do saber-fazer presente, por exemplo, nos documentos-base do Saeb, do Enem e do Enceja. Segundo o documento-base deste último exame (BRASIL, 2002), a proposta original do Enem é uma iniciativa importante para a superação necessária de um tradicional currículo enciclopédico dominante no sistema escolar brasileiro, sobretudo no ensino médio, entendido historicamente como de caráter propedêutico. Tal condição perpassa inclusive os exames de certificação até então vigentes.

4.2 As políticas de EJA nos governos de Lula

A ascensão do PT ao governo federal em 2003, aparentemente com novas intenções e motivações, trouxe renovadas perspectivas para a EJA, em grande parte pela histórica ligação do partido com os movimentos de educação popular nas décadas de 1970 e 1980 e com a população historicamente privada de seus direitos mais essenciais, como o direito à educação. Um sinal positivo surgiu logo no primeiro ano de gestão, quando a EJA passou a ocupar um espaço próprio dentro da organização do MEC.

Em 2003, foi criada a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo (Seea) dentro do MEC, que, assim como a Secretaria de Inclusão Social (Secrie), estava incumbida de fortalecer as políticas educacionais na perspectiva da inclusão social, um dos eixos estratégicos do MEC, segundo aponta Sabrina Moehlecke (2009). Dentre suas responsabilidades, a Seea respondia pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA), voltado à cooperação técnica e financeira da União junto a estados e municípios prioritários para alfabetização de pessoas jovens, adultas e idosas.

No caso do PBA, houve esforços ao longo das duas gestões para a construção de estratégias de acompanhamento e monitoramento, inclusive com ações de avaliação de aprendizagem de alfabetizandos. Contudo, nenhum resultado foi disponibilizado ao público. Um dos poucos documentos públicos sobre o PBA foi o relatório de uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União, que aponta, por exemplo, a desarticulação entre ações estaduais e municipais, incorrendo muitas vezes na sobreposição de iniciativas, e a descontinuidade dos estudos dos/as egressos/as do programa⁷.

Ainda em 2003 foi reestabelecido, dentro do próprio MEC, um colegiado de caráter consultivo para auxiliar o ministério na formulação e implementação das políticas nacionais de EJA – a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) –, composta por especialistas e pesquisadores, representantes de movimentos sociais e de instituições relacionadas à EJA. Essa iniciativa retomou certo espaço de diálogo e interlocução do governo com a sociedade civil, desarticulado desde o momento em que o colegiado similar à CNAEJA deixou de ser convocado, a partir de 1996.

Logo no início do segundo ano de governo, com a saída Cristovam Buarque e a entrada de Tarso Genro no comando do MEC, houve uma fusão entre a Seea e Secretaria de Inclusão Educacional (Secrie). A este novo órgão, que recebeu o nome de Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), foram atribuídas as responsabilidades de articular as ações de inclusão social e de valorização das diversidades étnicas e culturais, além de combate às desigualdades. Assim como aponta Moehlecke, a criação dessa secretaria implicou na reunião de programas e projetos antes dispersos no MEC e, nesse sentido, buscou desenvolver políticas antidiscriminatórias e de valorização das diversidades em diálogo com a sociedade civil organizada, sendo uma linha de ação a própria EJA.

⁷ Para mais informações, ver o relatório na íntegra TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/programas_governo/areas_atuacao/educacao/3%20monitoramento%20da%20alfabetiza%C3%A7%C3%A3o%20solidaria.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2014.

A nova secretaria procurou aglutinar, em seu desenho institucional, programas, projetos e ações antes dispersas pelo Ministério, que vieram a compor dois departamentos, o de Educação de Jovens e Adultos e o de Educação para a Diversidade e Cidadania, este último subdividido em cinco coordenações-gerais: Educação Escolar Indígena; Diversidade e Inclusão Educacional; Educação do Campo; Educação Ambiental; Ações Educacionais Complementares. A concentração de programas com questões, públicos, demandas e histórias tão distintas é defendida com base na aposta de que seria possível, por meio dessa nova configuração, fortalecer o trabalho desenvolvido em cada área específica e transversalizar a perspectiva da diversidade para as demais secretarias e ministérios. (MOEHLECKE, 2009, p. 468)

Dentro do MEC, a transição dos assuntos relativos à EJA para uma Secretaria voltada à afirmação e à valorização do direito à diversidade mostrou que houve intenção de estabelecer a EJA enquanto uma política afirmativa de direitos coletivos sociais historicamente negados, assim como defende Miguel Arroyo (2007). Nesse sentido, tal transição favoreceria, em princípio, a articulação entre o combate às desigualdades e a afirmação de identidades coletivas, confirmando um fértil espaço para a promoção de ações específicas e adequadas aos sujeitos da EJA.

Em 2006, foi criado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade Educação de Jovens e Adultos (Proeja), que, como o próprio nome já informava, buscou articular a modalidade EJA, voltada à elevação de escolaridade, à formação profissional de nível básico e nível médio. Tanto instituições públicas como privadas dos municípios e estados poderiam ser ofertantes de cursos Proeja, mas seu principal ofertante seriam instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica.

Talvez o movimento mais importante para o fortalecimento e a institucionalização das políticas de EJA tenha sido a inclusão das matrículas da modalidade no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Instituído pela Emenda Constitucional nº 53 de 2006 e regulamentado pela Lei 11.494 de 2007, substituiu o antigo Fundef e, somente a partir de intenso trabalho de pressão e articulação política da sociedade civil organizada, passou a incluir progressivamente as matrículas em EJA a partir de 2007 para fins de cálculo da distribuição dos recursos para a educação. A totalidade das matrículas da modalidade foram incorporadas somente a partir de 2009, mas poderiam representar, no máximo, 15% do total do fundo. Além disso, o valor para matrículas na EJA era cerca de 30% menor do que o valor estimado praticado para matrícula de crianças e adolescentes. O Decreto Nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, estabelece:

Art. 11. A apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT, observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo.

Art. 31. Os Fundos serão implantados progressivamente nos primeiros 3 (três) anos de vigência, conforme o disposto neste artigo.

§ 2º As matrículas de que trata o art. 9º desta Lei serão consideradas conforme a seguinte progressão:

I - para o ensino fundamental regular e especial público: a totalidade das matrículas imediatamente a partir do 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

II - para a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos:

a) 1/3 (um terço) das matrículas no 1º (primeiro) ano de vigência do Fundo;

b) 2/3 (dois terços) das matrículas no 2º (segundo) ano de vigência do Fundo;

c) a totalidade das matrículas a partir do 3º (terceiro) ano de vigência do Fundo, inclusive.

Art. 36. No 1º (primeiro) ano de vigência do Fundeb, as ponderações seguirão as seguintes especificações

XIV - educação de jovens e adultos com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos);

XV - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo - 0,70 (setenta centésimos).

§ 1º A Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade fixará as ponderações referentes à creche e pré-escola em tempo integral. (BRASIL, 2007)

Outra ação impulsionada pelo MEC no campo das políticas de EJA foi o lançamento da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos, no ano de 2007, liderado pela Secad/MEC. Seu principal objetivo foi a afirmação da EJA enquanto uma prioridade educacional de estados, municípios e união de modo a articular iniciativas intersetoriais no território para fortalecer os debates sobre planejamento e colaboração entre os entes federados em relação às políticas de EJA.

A (re)formulação da CNAEJA e a criação da Secad foram pontos positivos no sentido de fortalecer a institucionalidade das políticas de EJA na agenda federal e, logo, nos estados e municípios. Enquanto espaço de articulação e proposição de políticas focadas nas *diversidades*, a Secad atuou decisivamente na criação da Agenda Territorial de Desenvolvimento Integrado de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos no ano de 2007. No entanto, as trocas de gestões federais e estaduais, além da negativa de alguns estados em participar da política, fez com que a Agenda perdesse sua importância estratégica nos últimos anos. Moehlecke (2009) ressalta como limites da Secad o reduzido poder de traduzir o diálogo com movimentos sociais para políticas do MEC, para os sistemas educacionais e para as outras estruturas do governo, fazendo com que fosse vista e entendida como instância de amortecimento de conflitos.

Outro fato importante para a EJA foi que, a partir de 2009, a Emenda Constitucional Nº 59, trouxe duas significativas mudanças para o campo das políticas públicas de EJA, por oficializar a extensão dos programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Nesse mesmo ano, o Programa Nacional do Livro Didático passou a atender não só ao público do Programa Brasil Alfabetizado, mas passou a abarcar os jovens, adultos e idosos matriculados nas redes municipais e estaduais atendidos em cursos de EJA. Nesse mesmo período, estudantes da EJA passaram a ser contemplados por outros programas de assistência escolar como, por exemplo, o de transporte escolar. A mesma Emenda Constitucional alterou o artigo 208 da Constituição Federal, deixando-o da seguinte maneira:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria. (BRASIL, 2009)

Ao invés de determinar constitucionalmente a educação infantil e o ensino médio como etapas obrigatórias da educação básica, além do ensino fundamental, a opção tomada por meio da emenda constitucional foi afirmar tal mudança em termos etários. Pela nova redação, considerando-se as idades tidas como próprias para cada etapa educacional, passaram a figurar como dever do Estado o oferecimento da educação pré-escolar (quatro e cinco anos de idade) e o ensino médio (dos 15 aos 17 anos de idade), garantindo-se inclusive o direito à educação (em nível fundamental e médio) de jovens e adultos sem educação básica completa.

Interessante destacar que essas modificações constitucionais ocorreram no mesmo período em que, no CNE, estavam sendo elaboradas as Diretrizes Operacionais de Educação de Jovens e Adultos (DOEJA). Nesse processo, iniciado em 2008, a elevação das idades mínimas para os exames e cursos de EJA foi um dos principais objetos de discussão. Ao contrário do que era esperado por movimentos e fóruns de EJA, as Diretrizes reafirmaram a LDBEN de 1996 ao manter as idades mínimas de 15 e 18 anos para o ingresso em cursos e para a certificação via exames no ensino fundamental e médio, respectivamente.

Art. 4º Quanto à duração dos cursos presenciais de EJA, mantém-se a formulação do Parecer CNE/CEB nº 29/2006, acrescentando o total de horas a serem cumpridas, independentemente da forma de organização curricular:

I - para os anos iniciais do Ensino Fundamental, a duração deve ficar a critério dos sistemas de ensino;

II - para os anos finais do Ensino Fundamental, a duração mínima deve ser de 1.600 (mil e seiscentas) horas;

III - para o Ensino Médio, a duração mínima deve ser de 1.200 (mil e duzentas) horas.

Art. 5º Obedecidos o disposto no artigo 4º, incisos I e VII, da Lei nº 9.394/96 (LDB) e a regra da prioridade para o atendimento da escolarização obrigatória, será considerada idade mínima para os cursos de EJA e para a realização de exames de conclusão de EJA do Ensino Fundamental a de 15 (quinze) anos completos.

Art. 6º Observado o disposto no artigo 4º, inciso VII, da Lei nº 9.394/96, a idade mínima para matrícula em cursos de EJA de Ensino Médio e inscrição e realização de exames de conclusão de EJA do Ensino Médio é 18 (dezoito) anos completos. (BRASIL, 2010)

Anteriormente às DOEJA, o Parecer CEB/CNE N.º 23 de 2008 já havia apontado a necessidade de alteração na legislação educacional brasileira para elevação da idade mínima para exames como forma de frear as práticas de sistemas de ensino de encaminharem estudantes com distorção idade-série para a EJA. Segundo esse parecer, argumentou-se em favor da elevação da idade mínima para realização de exames de ensino fundamental para 18 anos, tendo como principal alegação a adequação da LDB ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) – Lei Nº 8.069 de 13 de Julho de 1990 –, que define como adolescentes as pessoas com idade entre 12 anos completos e 18 anos incompletos. Como resultado, era esperada a diminuição do processo conhecido como a juvenilização da EJA. Assim afirma a relatora Regina Vinhaes Gracindo:

Tal situação é fruto de uma espécie de migração perversa de jovens entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos que não encontram o devido acolhimento junto aos estabelecimentos do ensino sequencial regular da idade própria. Não é incomum se perceber que a população escolarizável de jovens com mais de 15 (quinze) anos seja vista como “invasora” da modalidade regular da idade própria. E assim são induzidos a buscar a EJA, não como uma modalidade que tem sua identidade, mas como uma espécie de “lavagem das mãos” sem que outras oportunidades lhes sejam propiciadas. (BRASIL, 2008, P. 9)

Essa transferência intencional de adolescentes do ensino regular para a EJA foi vista como uma estratégia de aceleração (aligeiramento) da formação escolar: ao invés de propiciar condições objetivas para garantir o direito de adolescentes e jovens a permanecer no ensino regular, as idades mínimas, consideradas baixas por parcela de gestores educacionais e defensores do direito à educação, contribuiriam para a visão equivocada da EJA enquanto alternativa para rápida certificação escolar e, por tabela, como mecanismo de correção de fluxo, diminuindo os índices de distorção idade-série/ano. Essa polêmica já havia estado presente nas discussões sobre as idades mínimas no processo de formulação das Diretrizes Curriculares Nacionais de EJA, em 2000, assim como aponta Di Pierro:

Existe uma corrente de gestores, pesquisadores e educadores que defendem a elevação da idade mínima de ingresso na EJA para 18 anos, alegando que o ensino regular deve ser o espaço preferencial de formação dos adolescentes. Os defensores desse ponto de vista argumentam que a EJA não pode continuar a acolher toda a diversidade social e cultural rejeitada pela escola comum, que precisaria rever os processos de exclusão dos adolescentes com defasagem na relação idade-série. Embora polêmica, essa posição prevaleceu no debate realizado pelo CNE em 2008; a Resolução então aprovada, porém, não foi homologada pelo ministro, que se alinhou aos que discordavam daquela posição, argumentando que a elevação da idade mínima de ingresso na EJA produziria ainda mais exclusão educacional, penalizando novamente os adolescentes, ao invés de induzir as mudanças desejáveis no sistema escolar educacional seletivo que os rejeitou. Em junho de 2010, o CNE reviu sua posição nas novas Diretrizes Operacionais para a EJA, em que, entre outras definições, as idades mínimas de ingresso nas etapas do ensino fundamental e médio da EJA foram fixadas em 15 e 18 anos. (DI PIERRO, 2010, p. 951)

Vale destacar que, como aponta estudo sobre o Encceja, de Catelli Jr et al. (2014), com o intuito de envolver diferentes segmentos da sociedade e órgãos públicos na discussão sobre os referidos temas, em agosto de 2007, o CNE organizou três audiências públicas. Para subsidiar as audiências foram elaborados três textos-base: “Idade para EJA”, “Exames Supletivos/ Certificação na Educação de Jovens e Adultos” e “Educação Básica de Jovens e Adultos mediada e não mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC multimídia em comunidade de aprendizagem em rede”. Ainda que o principal objeto de discussão das Diretrizes Operacionais no CNE tenha sido a definição da idade mínima para os exames e para os cursos de EJA, o Encceja ocupou a maior parte do debate.

O texto sobre os exames supletivos foi elaborado por Maria Aparecida Zanetti, então coordenadora de EJA na Secretaria Estadual de Educação do Paraná e membro do Fórum Paranaense de Educação de Jovens e Adultos. Seu teor foi praticamente dedicado à análise da inadequação de um exame nos moldes do Encceja como instrumento de certificação para jovens e adultos. O principal argumento de crítica referia-se ao caráter centralizador do exame e ao fato de ele favorecer uma visão da EJA como estratégia de aceleração de estudos e de certificação rápida, inclusive funcionando como mecanismo de redução dos índices de distorção idade-série/ano. Uma preocupação residia também no fato de que, enquanto uma alternativa de atendimento quase gratuito aos municípios e estados, o Encceja representaria o interesse de redução de investimentos públicos na educação de adultos.

Corroborando as informações apresentadas anteriormente por Di Pierro, cabe destacar que a polêmica em relação às idades mínimas determinou a não homologação da proposta de DOEJA em 2008 pelo MEC. Catelli Jr et al. (2014) salientam que, na Nota Técnica nº 38 de 2009, o Departamento de Educação de Jovens e Adultos da Secad/MEC discordou do diagnóstico sobre a juvenilização da EJA, fazendo referência aos dados do Inep e do IBGE, e

defendeu que a elevação das idades mínimas restringiria as oportunidades de conclusão do ensino fundamental da população entre 15 e 17 anos, ferindo inclusive a liberdade de escolha desses sujeitos. A mesma nota destacou também que existia a sinalização de que o ensino obrigatório seria estendido até 17 anos, o que tornaria a demanda pela EJA ainda maior para esse grupo. A partir dessa Nota Técnica, em 2010, Parecer CNE/CEB nº 6 de 2010 foi elaborado, manteve a idade mínima em 15 anos para os exames e cursos de EJA de ensino fundamental e foi aprovado pelo MEC.

Mesmo mantendo-se em posição secundária na agenda educacional nas duas gestões de Lula, as políticas de EJA ganharam espaço e gozaram de maiores condições objetivas para se institucionalizar, principalmente em termos de financiamento. Contudo, foi sensível a ausência da EJA em diversas ações do governo federal no campo da educação.

Em primeiro lugar, ao longo de dez anos, foram inexpressivas as ações para produzir e publicar informações sobre as políticas e programas de EJA. Além das estatísticas populacionais do IBGE, o Censo Escolar se manteve como a única fonte de dados e, mesmo com a reformulação de sua metodologia e forma de coleta a partir de 2007, ainda utilizava concepções inadequadas para capturar a relação intermitente que jovens e adultos mantêm com a educação básica e, logo, com a EJA.

Da mesma maneira, nenhuma iniciativa ou sistema de avaliação forneceu informações sobre, por exemplo, os resultados de aprendizagens de estudantes da EJA. Essa situação implicou, de alguma maneira, na inexistência de indicadores ou metas para as políticas da modalidade. O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), principal indicador para monitoramento das políticas educacionais brasileiras, utilizava as taxas de aprovação obtidas pelo Censo Escolar e as médias de desempenho na Prova Brasil e no Saeb, sendo que nenhum desses componentes levava em consideração estudantes de EJA.

Articulado ao Ideb, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) previa que estados e municípios aderissem ao Plano de Metas do Compromisso Todos pela Educação e, como instrumento de planejamento, formulassem seus respectivos Plano de Ações Articuladas (PAR). No campo das políticas de EJA, exigia-se apenas que municípios e estados mantivessem programa de alfabetização de adultos, sem qualquer outra exigência.

Um dos principais obstáculos a ser superado é a necessidade de fixação de padrões mínimos de qualidade da educação básica e, logo, dos insumos básicos necessários para alcançá-los mediante financiamento adequado, de modo a subsidiar ações apropriadas para superação das desigualdades educacionais, algo que a atual lógica de distribuição de recursos

não é capaz de solucionar⁸. A inclusão das matrículas de EJA no Fundeb foi um passo importante, porém insuficiente, para o fortalecimento e a institucionalização das políticas de EJA, uma vez que não representa em si o princípio da relação custo aluno-qualidade. Em levantamento de 2008, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2010) apontou que o custo-aluno-qualidade inicial era significativamente maior que os valores praticados pelo Fundeb, situação que influencia diretamente a capacidade institucional de superar desigualdades educacionais.

4.3 Dados gerais de público potencial e atendimento em EJA

Em que se pesem as tentativas e esforços da sociedade brasileira em garantir as condições para a manutenção e desenvolvimento da EJA ao longo das gestões de Lula, os resultados em termos de elevação da escolaridade foram pequenos ao longo desse período. Pelos dados apresentados na tabela 1, a população brasileira com 15 anos ou mais que não possuía ensino fundamental completo decresceu em mais de vinte pontos percentuais entre 2002 e 2010, mas, em números absolutos, manteve-se acima dos 65 milhões de pessoas. Possivelmente, este decréscimo porcentual esteja relacionado com o envelhecimento da população brasileira.

Tabela 1 – Demanda potencial de EJA no Brasil. 2002-2010

Ano	Pessoas com 15 anos ou mais de idade		População com 18 anos ou mais	
	Sem ensino fundamental completo	% da população brasileira	Sem ensino médio completo	% da população brasileira
2002	69.374.124	55%	17.168.805	15%
2003	68.380.455	53%	18.102.309	15%
2004	68.901.104	52%	18.833.663	15%
2005	68.623.688	51%	19.086.606	15%
2006	67.323.016	49%	19.672.614	15%
2007	66.077.337	47%	20.770.369	16%
2008	64.739.642	45%	21.377.475	16%
2009	64.815.916	45%	20.562.672	15%
2010	65.043.145	34%	22.352.064	12%

Fonte: IBGE

Enquanto isso, no mesmo período analisado, a mesma tabela revela que a população brasileira de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo e ensino médio incompleto,

⁸ Os artigos 206 e 211 da Constituição Federal apresentam o conceito de padrão mínimo de qualidade, reforçados na LDBEN em seus artigos 3 e 4.

que compõe o público potencial de cursos e exames de ensino médio da EJA, aumentou em números absolutos e manteve-se praticamente estável em termos percentuais. Tal cenário parece reforçar as análises anteriores de que a EJA não se constituiu como importante foco de atuação das políticas governamentais no período seguinte à redemocratização.

Vale destacar que, com a introdução da função certificadora no Enem a partir de 2009, havia mais de 85 milhões de pessoas com 18 anos ou mais que compunham o público potencial de exames de certificação de conclusão de escolaridade em nível de ensino médio em 2010. Assim como será apontado no capítulo específico sobre esse exame, a sua regulamentação apontou que não seria necessário ter completado o ensino fundamental para pleitear a certificação via Enem.

4.3.1 Matrículas na EJA

Inicialmente, vale destacar que, a partir de 2007, a metodologia de coleta de dados do Inep para consolidar o Censo Escolar sofreu sensíveis alterações. As unidades de informação passaram a ser as próprias escolas, as turmas, os docentes e os estudantes. Além disso, a coleta passou a ser realizada através de ferramenta virtual e alterou-se a data de referência das informações para o mês de maio, quando as matrículas, a princípio, já estivessem devidamente consolidadas (BRASIL, 2009). Em 2010, talvez a principal mudança tenha sido a exigência do Inep de comprovação documental da matrícula e da frequência de estudantes com mais de um vínculo escolar para a contagem no Censo Escolar de modo a se evitar duplicidades (MEC, 2010). No início do ano seguinte à coleta, costuma-se realizar um segundo levantamento de dados para aferir se os estudantes matriculados foram aprovados, reprovados ou deixaram de frequentar a escola.

Mesmo com as alterações realizadas, a forma padronizada pela qual o Inep tradicionalmente coleta informações de matrículas parece dificultar a captação de informações sobre propostas educacionais diversificadas e flexíveis em que, por exemplo, haja diferentes momentos de matrícula. Juntamente a isso, devem ser ponderadas outras limitações do levantamento feito pelo Censo Escolar, principalmente as de cunho conceitual como, por exemplo, a utilização da mesma concepção de evasão e de abandono escolar tanto para a EJA quanto para o ensino regular, ignorando a relação intermitente característica do público de EJA em relação à educação escolar regular.

Feitas as devidas observações, pela tabela 2, observou-se um crescimento no número total de matrículas em EJA em nível nacional até o ano de 2004 e queda contínua a partir desse ano, com redução mais acentuada em 2007 (11%) e em 2010 (8%), fatos em parte

explicados pelas mudanças metodológicas do próprio Censo Escolar. Durante todo o período considerado, as matrículas em ensino fundamental representaram mais de dois terços das matrículas na modalidade.

Tabela 2 – Matrículas de EJA no Brasil por etapa da educação básica. 2002-2010

Ano	Total		Ensino fundamental		Ensino médio	
	N	Varição em relação ao ano anterior	N	Varição em relação ao ano anterior	N	Varição em relação ao ano anterior
2002	4.734.117	-	3.296.291	-	1.320.347	-
2003	5.432.813	15%	3.851.379	17%	1.474.628	12%
2004	5.718.061	5%	4.009.008	4%	1.709.053	16%
2005	5.615.409	-2%	3.897.817	-3%	1.717.592	0%
2006	5.616.291	0%	3.865.629	-1%	1.750.662	2%
2007	4.985.338	-11%	3.367.032	-13%	1.618.306	-8%
2008	4.945.424	-1%	3.295.240	-2%	1.650.184	2%
2009	4.661.332	-6%	3.094.524	-6%	1.566.808	-5%
2010	4.287.234	-8%	2.860.230	-8%	1.427.004	-9%

Fonte: MEC/Inep

De um lado, os dados da tabela 2 também indicam que as matrículas no ensino médio cresceram progressivamente entre 2002 e 2006, com uma tendência de queda a partir de então. De outro, em 2002, ela representava 27% do total de matrículas na EJA, em 2010 passou a representar 33%. Ainda que tais matrículas estivessem diminuindo no país, o movimento de diminuição foi proporcionalmente menor quando comparado com a tendência vista no ensino fundamental.

É importante destacar que, como ressaltado anteriormente, a inclusão progressiva das matrículas em EJA a partir de 2007 para fins de cálculo da distribuição dos recursos para a educação não necessariamente se refletiu em termos de expansão do número de matrículas na modalidade. Mesmo após possibilidade de inclusão da totalidade das matrículas da modalidade incorporadas a partir de 2009 – desde que não ultrapassassem, 15% do total do fundo – as matrículas nos ensinos fundamental e médio nessa modalidade não aumentaram conforme expectativas de movimentos sociais e redes de defesa do direito à educação que pleiteavam essa mudança.

No que diz respeito ao total do número de matrículas por região geográfica, os dados da tabela 3 revelam que nenhuma das regiões apresentou tendência de crescimento no período. Na região norte, o número de matrículas cresceu até 2005 e depois caiu

continuamente até 2010, com um pequeno crescimento em 2009; nesse ano, o número de matrículas foi 13,6% menor do que em 2002. No nordeste, as matrículas aumentaram até 2006 e depois diminuíram continuamente até 2010; ainda assim, o número de matrículas em 2010 foi 5,4% maior do que em 2002. Na região sudeste, houve crescimento até 2004 e redução contínua até 2010, com pequeno crescimento em 2008; em 2010, o número de matrículas foi 14,2% menor do que em 2002. De modo semelhante, no sul, as matrículas aumentaram até 2004 e depois diminuíram continuamente, com um pequeno crescimento em 2006; foi a região com a maior redução no período: o número de matrículas em 2010 foi 28,5% menor do que em 2002. Por fim, a região centro-oeste não apresentou um padrão claro de comportamento das matrículas: o número de matrículas cresceu em 2003, 2005 e 2008 e diminuiu nos outros anos; em 2010, o número de matrículas nessa região foi 9,5% menor que em 2002.

Tabela 3 – Matrículas em EJA por ano e região. 2002-2010⁹

Ano	Norte		Nordeste		Sul		Sudeste		Centro-Oeste	
	N	Variação em relação ao ano anterior		Variação em relação ao ano anterior		Variação em relação ao ano anterior		Variação em relação ao ano anterior		Variação em relação ao ano anterior
2002	605.326		1.490.424		597.569		1.722.202		318.596	
2003	630.422	4%	1.943.395	30%	612.111	2%	1.883.089	9%	358.396	12%
2004	639.713	1%	2.054.359	6%	673.723	10%	1.991.898	6%	358.368	0%
2005	642.945	1%	2.068.161	1%	574.711	-15%	1.968.044	-1%	361.548	1%
2006	638.955	-1%	2.092.227	1%	592.123	3%	1.931.690	-2%	361.296	0%
2007	558.046	-13%	1.812.988	-13%	519.165	-12%	1.771.264	-8%	323.875	-10%
2008	530.323	-5%	1.769.489	-2%	490.858	-5%	1.825.109	3%	329.645	2%
2009	539.382	2%	1.692.022	-4%	436.667	-11%	1.684.063	-8%	309.198	-6%
2010	522.922	-3%	1.571.217	-7%	426.979	-2%	1.477.877	-12%	288.239	-7%

Fonte: MEC/Inep

Em termos de localização das matrículas, os microdados do Censo Escolar entre 2002 e 2006 não apresentaram dados dessa natureza, sendo possível, portanto, apresentar os dados de 2007 até 2010, assim como disposto na Tabela 4. A região com o maior número de matrículas na zona rural foi, nesse período, a nordeste, que teve em média 22% do total. Nessa região, cabe destacar o caso do Maranhão, onde a proporção de matrículas na zona rural foi de 43% em média ao longo do período analisado. Além deste, o estado do Alagoas

⁹ Inclui os cursos presenciais, semipresenciais, EJA-EP e Cursos Preparatórios para Exames.

também possuía parcela significativa de matrículas na zona rural: média de 29% do total. Os demais estados têm parcelas semelhantes à da região como um todo.

Tabela 4 – Matrículas de EJA no Brasil por localização. 2007-2010¹⁰

Ano	Urbano		Rural	
	N	Varição em relação ao ano anterior	N	Varição em relação ao ano anterior
2007	4.401.625		573.966	
2008	4.393.165	0%	533.344	-7%
2009	4.108.129	-6%	530.042	-1%
2010	3.784.256	-8%	502.978	-5%

Fonte: MEC/Inep.

As regiões com menor participação de matrículas na zona rural foram a sul e a sudeste, com participação média de 1% e 2%, respectivamente. O estado do Paraná foi o que apresentou a menor proporção de matrículas na zona rural, com média de 0,45% do total. No estado de São Paulo, apenas 1% dos estudantes estava matriculado em instituições localizadas nas áreas rurais. Na região norte, em média, 18% dos estudantes estava na zona rural, enquanto as maiores proporções estavam nos estados do Acre e do Amazonas, nos quais o número de matrículas foi de 24% em média nos dois estados. Já na região centro-oeste, as matrículas na zona rural representaram 4% em média.

Enquanto municípios e estados passaram a executar quase que a totalidade do atendimento das matrículas de EJA, a União reafirmou a tendência de fortalecimento de seu papel indutor e regulador das políticas de educação básica. No que diz respeito ao período de 2002 e 2010, parcela majoritária das matrículas na modalidade EJA ocorreu nos sistemas públicos de ensino (95%), reforçando a importância da atuação do Estado brasileiro na garantia da EJA, sendo que as redes estaduais responderam por 57% e as redes municipais de ensino por 38%, enquanto somente 5% das matrículas foram realizadas em instituições privadas de ensino e apenas 2,5% em instituições federais.

¹⁰ Inclui somente cursos presenciais e semipresenciais

Tabela 5 – Matrículas de EJA no Brasil por Dependência Administrativa. 2002-2010¹¹

Ano	Total		Federal		Estadual		Municipal		Privada	
	N	Variação em relação ao ano anterior	N	Variação em relação ao ano anterior	N	Variação em relação ao ano anterior	N	Variação em relação ao ano anterior	N	Variação em relação ao ano anterior
2002	4.734.117		3327		2.555.890		1.784.155		390.745	
2003	5.432.813	15%	1.284	-61%	3.042.401	19%	2.038.757	14%	350.371	-10%
2004	5.718.061	5%	697	-46%	3.311.296	9%	2.092.825	3%	313.243	-11%
2005	5.615.409	-2%	875	26%	3.223.775	-3%	2.138.237	2%	252.522	-19%
2006	5.616.291	0%	1.203	37%	3.226.780	0%	2.180.391	2%	207.917	-18%
2007	4.985.338	-11%	6.276	422%	2.906.766	-10%	1.935.066	-11%	137.230	-34%
2008	4.945.424	-1%	9.745	55%	2.838.264	-2%	1.948.027	1%	149.388	9%
2009	4.661.332	-6%	12.488	28%	2.619.356	-8%	1.886.470	-3%	143.018	-4%
2010	4.287.234	-8%	15.537	24%	2.348.342	-10%	1.786.554	-5%	136.801	-4%

Fonte: MEC/Inep

No que diz respeito à dependência administrativa, vale destacar que a predominância de matrículas na rede estadual permaneceu em quase todos os estados. Enquanto as regiões sul, sudeste e centro-oeste tiveram mais da metade de suas matrículas nas redes públicas estaduais, a região nordeste, por sua vez, revelou um perfil particular em relação às demais. Com exceção do estado da Bahia, os demais estados nordestinos tiveram mais matrículas nas redes municipais do que nas estaduais, aproximadamente 56%. Cabe destacar que nos estados do Maranhão, Pernambuco e Alagoas a participação das redes municipais foi muito superior, com a média de 77%, 62% e 65% respectivamente. Outra região em que as redes municipais tiveram participação significativa para alguns estados foi a norte; nela, as redes estaduais representaram 51% das matrículas.

4.3.2 Matrículas em cursos presencial e semipresencial

No que diz respeito aos tipos de cursos de EJA, observando os dados sobre a média nacional, identificou-se que as matrículas semipresenciais tiveram os menores percentuais de participação e caíram mais rapidamente do que o número de matrículas presenciais entre 2002 e 2010. Até o ano de 2005, a modalidade semipresencial representava entre 18% e 20% das matrículas e, de 2006 a 2010, essa participação ficou entre 11% e 13%.

¹¹ Inclui Ensino Fundamental, Ensino Médio; Cursos de Alfabetização e os cursos presenciais, semipresenciais, EJA-EP e Cursos Preparatórios para Exames.

Tabela 6 – Matrículas de EJA no Brasil por tipo de curso. 2002-2010¹²

Ano	Total	Presencial		Semipresencial		EJA-E. Profissional		Curso Preparatório	
		N	Varição em relação ao ano anterior	N	Varição em relação ao ano anterior	N	Varição em relação ao ano anterior	N	Varição em relação ao ano anterior
2002	4.734.117	3.779.593		879.455				75.069	
2003	5.432.813	4.403.436	17%	977.478	11%	-	-	51.899	-31%
2004	5.718.061	4.577.268	4%	1.140.793	17%	-	-	-	-
2005	5.615.409	4.619.409	1%	996.000	-13%	-	-	-	-
2006	5.616.291	4.861.390	5%	754.901	-24%	-	-	-	-
2007	4.985.338	4.363.408	-10%	612.183	-19%	9.747	-	-	-
2008	4.945.424	4.278.075	-2%	648.434	6%	18.915	94%	-	-
2009	4.661.332	4.061.308	-5%	576.863	-11%	23.161	22%	-	-
2010	4.287.234	3.759.953	-7%	475.003	-18%	52.278	126%	-	-

Fonte: MEC/Inep

Nas regiões norte e nordeste, a presença de matrículas em cursos semipresenciais foi pouco significativa. No norte, apesar da proporção ter crescido progressivamente no período, ela ainda representou uma pequena parcela do total: de 2% em 2002 para 7% em 2010. Nos estados do Acre, Roraima, Pará, Amapá e Tocantins, os percentuais de matrículas semipresenciais foram inexpressivos. O caso da região nordeste foi semelhante: as matrículas em cursos semipresenciais da EJA variaram entre 5% e 8% do total, mas, diferentemente do norte, não apresentaram uma tendência clara. Os únicos estados da região que se distinguiram foram os do Ceará, onde a participação das matrículas em cursos semipresenciais variou entre 18% e 23%, e o Piauí, onde a proporção variou de 7% a 17%. No estado da Paraíba, as matrículas em cursos semipresenciais representaram 20%; em 2002, essa proporção caiu para 4%; em 2005, permaneceu em torno desse valor até 2010.

O cenário nas regiões sul e sudeste demonstrou certa peculiaridade já que o número de matrículas semipresenciais na EJA foi bastante significativo, mesmo com uma tendência de diminuição observada. No sudeste, a proporção manteve-se significativa mesmo tendo diminuído progressivamente de 31%, em 2002, para 21%, em 2010. Cabe destacar que o estado de Minas Gerais, até 2004, teve mais matrículas nos cursos semipresenciais do que nos presenciais. A partir desse ano, contudo, as matrículas semipresenciais começaram a cair e as presenciais a aumentar, fazendo com que a proporção diminuísse de 56% em 2003 para 27% em 2010.

¹² Inclui Ensino Fundamental, Ensino Médio e Cursos de Alfabetização

No sul, a presença dos cursos semipresenciais também foi significativa no período analisado, mas as variações no número de matrículas foram muito mais intensas. Na região, essa oscilação foi de 10% a 41% de matrículas em cursos semipresenciais no período. No estado do Paraná, as matrículas em cursos semipresenciais chegaram a representar 60% em 2004, caindo para 0,1% em 2010. Essa redução se deveu a uma mudança na oferta da modalidade de EJA no estado, quando uma nova proposta pedagógico-curricular, de 2006, eliminou a forma semipresencial dos cursos de EJA (PEREIRA, [s.d.]). Em Santa Catarina, também houve presença significativa, mas a oscilação das matrículas foi menor. Até 2005, o número de matrículas nos cursos semipresenciais cresceu continuamente, passando de 32% em 2002 para 63% em 2005. Depois desse ano, o número começou a diminuir, chegando a 21% do total das matrículas em 2010.

O caso que mais se destacou no centro-oeste foi o do Distrito Federal: o número de matrículas nos cursos semipresenciais, até 2005, variava entre 60% e 81% e, entre 2006 e 2010, passou a variar de 1% a 4%. Os demais estados da região possuíam poucas matrículas nos cursos semipresenciais: no Mato Grosso do Sul e em Goiás, o percentual não passou de 3% e, no Mato Grosso, o percentual variou entre 1% e 6% no período analisado.

4.3.3 Jovens e adultos matriculados no ensino regular

Os dados a seguir apresentam a parcela da população jovem e adulta que, mesmo cumprindo com os critérios de idades mínimas estipuladas pela legislação educacional para atendimento na EJA (em cursos ou exames), estava estudando em turmas do ensino regular no período de referência desta pesquisa. Mesmo com esforços das administrações públicas em diminuir os índices de distorção idade-série/ano, foi possível identificar um número relativamente alto de pessoas nessas condições em 2010.

No caso da Tabela 7, pode-se observar que houve diminuição de cerca de 50% do número de jovens com mais de 15 anos no ensino fundamental, com destaque para a diminuição nos anos iniciais dessa etapa. No entanto, os dados indicam ainda que os anos finais do ensino fundamental mantiveram, ao longo dos anos analisados, mais de 3 milhões de estudantes de 15 a 17 anos em atendimento no ensino regular.

Tabela 7 – Pessoas jovens e adultas matriculadas no ensino fundamental regular por faixa etária. 2002-2010

Ano	Total	Anos iniciais				Anos finais			
		15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	mais de 29	15 a 17 anos	18 a 24 anos	25 a 29 anos	mais de 29
2002	7.577.784	682.718	308.456	86.286	229.497	4.266.099	1.514.919	223.828	265.981
2003	6.852.788	554.642	233.015	67.617	192.643	4.110.926	1.289.607	182.280	222.058
2004	6.219.325	441.317	166.242	53.220	163.010	3.941.448	1.111.736	154.420	187.932
2005	5.705.496	380.898	134.435	47.989	154.255	3.716.434	963.251	135.682	172.552
2006	5.253.830	326.531	99.634	38.271	128.395	3.569.438	829.021	114.382	148.158
2007	4.515.951	84.562	27.520	95.854	95.854	3.321.121	674.931	81.404	134.705
2008	3.625.157	42.335	14.732	54.136	54.136	2.928.736	402.049	50.795	78.238
2009	3.774.795	42.305	13.594	49.645	49.645	3.103.359	398.648	45.142	72.457
2010	3.796.923	37.849	9.771	31.190	31.190	3.204.588	391.757	35.592	54.986

Fonte: MEC/Inep

Vale destacar que, em 2010, havia 2.860.230 matrículas no ensino fundamental na modalidade EJA. Nesse mesmo ano, os dados oficiais do Censo Escolar apontaram que o número de jovens e adultos matriculados no ensino regular chegava a 3.796.923, ou seja, cerca de 33% a mais do que o atendimento em EJA.

Os dados da Tabela 8 revelam que o número de pessoas 18 anos ou mais idade matriculadas no ensino médio regular/convencional passou de 4.488.850, em 2002, 2.981.554, em 2010, o que representou uma diminuição de um terço das matrículas desse público. A queda foi expressiva em todas as faixas etárias consideradas, mas manteve-se, em 2010, um considerável número absoluto de pessoas com 18 anos ou mais de idade matriculadas no ensino regular/convencional, sendo que a maior proporção estava entre 18 e 24 anos.

Tabela 8 – Pessoas jovens e adultas matriculadas no ensino médio regular por faixa etária. 2002-2010

Ano	Total	18 a 24 anos	25 a 29 anos	mais de 30
2002	4.477.850	3.790.983	338.619	348.248
2003	4.529.516	3.824.021	346.224	359.271
2004	4.444.228	3.754.692	337.450	352.086
2005	4.261.841	3.591.127	316.125	354.589
2006	4.093.549	3.453.013	298.392	342.144
2007	3.698.162	3.085.776	280.173	332.213
2008	2.990.964	2.557.780	195.649	237.535
2009	3.028.662	2.568.860	202.881	256.921
2010	2.981.554	2.552.495	187.519	241.540

Fonte: MEC/Inep

Ao longo do período considerado, aquelas pessoas entre 18 e 24 anos representaram 84,7% do total, em 2002, e 85,6%, em 2010; já a proporção de pessoas matriculadas entre 25 e 29 anos caiu de 7,6%, em 2002, para 6,3%, em 2010. As pessoas matriculadas com mais de 29 anos representaram 7,8%, em 2002, e 8,1%, em 2010.

Vale destacar também que, se tomados os dados de 2010 como referência, o ensino regular/convencional atendia 2.981.554, enquanto as matrículas no ensino médio na modalidade EJA, segundo o Censo Escolar, apontaram 1.427.004 matrículas, ou seja, menos da metade da parcela atendida no ensino regular/convencional.

5 O EXAME NACIONAL PARA CERTIFICAÇÃO DE COMPETÊNCIAS DE JOVENS E ADULTOS¹³

As principais informações sobre o Encceja provêm de fontes oficiais: a legislação, o site do Inep e o documento-base do exame. Além disso, houve poucos artigos publicados e somente dois textos de maior fôlego, a tese de Carmem Isabel Gatto (2008) e a pesquisa avaliativa coordenada por Roberto Catelli Jr et al. (2014), esta financiada pelo próprio Inep, e na qual fui um dos pesquisadores responsáveis.

As entrevistas realizadas com gestores e presidentes do Inep revelaram importantes debates relativos tanto ao Encceja quanto ao Enem na medida em que ambas as políticas foram concebidas, desenhadas e implantadas no contexto da reforma educacional desenvolvida ao longo da década de 1990. Além disso, ambas as políticas foram redesenhadas conjuntamente em 2009, quando o Enem se tornou uma política avaliativa também com fins de certificação de escolaridade.

Uma primeira e importante descoberta da pesquisa foi a inexistência de bases de microdados ou de relatórios técnicos das diversas edições do exame disponíveis publicamente, com informações que eram anunciadas nos documentos ou que supostamente deveriam existir em um sistema de avaliação. Uma possível hipótese explicativa para isso parece residir no fato de que as diferentes empresas contratadas para a realização do Encceja ao longo das suas edições não organizaram bancos de microdados para fins de pesquisa. Dessa forma, aparentemente preocupadas com o repasse de informações a estados e municípios para fins de certificação de escolaridade, pouco foi feito pelas instituições envolvidas, em que pese a grande parcela de responsabilidade do Inep, na formatação e padronização dos microdados para disponibilização a interessados. Entretanto, as diferentes mudanças no comando do Inep, com presidentes imbuídos de visões diferentes sobre avaliação e, logo, sobre o papel do Inep, influenciaram definitivamente o status secundário do Encceja ao longo da primeira década dos anos 2000, na medida em que foi dada prioridade a outros programas.

Após contatos telefônicos com a Daeb/Inep, foi informado que as bases de microdados do exame estavam em processo de consolidação e que, em momento oportuno, elas seriam publicamente disponibilizadas. Vale destacar que, até o fechamento desta pesquisa, não constavam na página do Inep qualquer menção aos bancos de microdados do exame. Em

¹³ Parte significativa dos dados aqui apresentados também foram analisados em Catelli Jr, Gisi e Serrao (2013).

contato telefônico no mês de julho de 2013, profissionais da Daeb indicaram não haver previsão para liberação.

A seguir, são apresentadas algumas dimensões constitutivas do Enceja ao longo de sua existência: princípios que embasaram a criação do exame, as diferentes reações e resistências à proposta do governo federal, as diversas características do programa ao longo de suas edições e um quadro geral sobre como o exame foi apropriado por secretarias estaduais de educação para compor suas políticas de EJA. Como ressaltado, infelizmente não foi possível acessar os microdados do Enceja e, por isso, não foi possível tratar em detalhes as motivações, as características e os desempenhos dos participantes.

5.1 O processo de criação do Enceja

De acordo com o *Relatório Técnico-Pedagógico sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Enceja*, de 2002, (INEP, 2002 apud GATTO, 2008, p. 61)¹⁴, o Inep iniciou o processo de criação de um instrumento de certificação sob sua responsabilidade a partir de posicionamentos do CNE e do Consed em favor da atuação do governo federal nesse tema. De fato, o Parecer CNE/CEB n.º 18/2001 (BRASIL, 2001, p. 02), que dispunha sobre a realização de exames supletivos no Japão a partir da cooperação entre a Secretaria de Educação do Estado do Paraná, MEC e CNE, indicava que o MEC, na figura do Inep, deveria assumir a responsabilidade frente a essa demanda.

Havia, entretanto, segundo o Parecer acima mencionado, a recomendação para que nos anos subsequentes, fossem os referidos exames conduzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, com a concordância do Senhor Ministro da Educação, expressa em sua homologação, o que significaria tal encaminhamento já para este ano. (GATTO, 2008)

O trecho faz referência ao Parecer CNE/CEB n. 11, de 1999, que dispunha sobre o estabelecimento de escolas brasileiras no exterior. Nele, o relator já ressaltava a necessidade de que o governo federal brasileiro liderasse um grupo de trabalho entre MEC, CNE, Ministério das Relações Exteriores e outros órgãos envolvidos para estudar a viabilidade de um exame, nos moldes do Enem, específico para brasileiros residentes no exterior.

¹⁴ Gatto (2008) referiu-se, em sua tese, diversas vezes ao Relatório Técnico-Pedagógico sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Enceja). Contudo, esta referência não consta da biblioteca do Inep ou mesmo do Ministério da Educação.

Neste voto, fica reiterada a sugestão para que, sob a coordenação do Senhor Ministro de Estado da Educação, seja constituído grupo de trabalho, composto pelo próprio MEC, CNE, Itamaraty e outros órgãos com interesse no assunto, para que se estude a viabilidade de um ENEM e um ENEF específicos para os brasileiros no exterior, a serem aplicados onde a comunidade brasileira for de porte a justificar a medida. (BRASIL, 1999, p. 14)

Outra razão alegada para a criação um instrumento voltado à certificação pelo Inep dizia respeito aos esforços de combater a indústria de venda de diplomas do ensino supletivo. Segundo Gatto (2008, p. 61), o *Relatório Técnico-Pedagógico sobre o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja*, de 2002, apontou que o poder público foi instado por diversas publicações da mídia sobre esse problema. A então presidente do Inep no momento de criação do exame partilhava da mesma visão de que o lucrativo sistema de venda de diplomas por escolas privadas de EJA foi uma das motivações envolvidas na criação do Encceja. Em entrevista, ela afirmou que um dos objetivos do exame era combater a “indústria” que atuava principalmente no ensino médio.

[...] todo dia tinha uma denúncia, tinha alguma matéria. O Paulo Renato [Souza, então Ministro da Educação] dizia: “Não é possível, nós não podemos permitir uma coisa dessa!”. Enviamos uma série de questionamentos ao Conselho Nacional [de Educação]; o Paulo Renato chegou até a preparar uma minuta de projeto de lei [...] para regulamentar essas escolas de supletivo. E havia uma febre de supletivo e de vendas de diploma [...]; principalmente, o ensino médio, tinha demais. (Presidente Inep 1995-2002).¹⁵

Faz-se necessário destacar as contradições presentes nesse tipo de argumentação. Pela legislação educacional brasileira, a abertura e o funcionamento de escolas e cursos de qualquer etapa e modalidade da educação básica passam necessariamente pelo credenciamento e supervisão realizados pelos órgãos competentes que, no caso, seriam secretarias e conselhos de educação de municípios e estados. No caso de algum tipo de desrespeito às normas e diretrizes vigentes ou mesmo de fraudes, tais escolas e cursos deveriam ser suspensos ou mesmo fechados e seus responsáveis, penalizados. Nesse sentido, a alegação da entrevistada de que a criação do Encceja seria uma forma de combate à venda de diplomas não faria sentido frente às responsabilidades de cada ente federado. Caberia, portanto, ao MEC e, logo, ao Inep algum tipo de apoio técnico e financeiro aos sistemas e redes municipais para o combate a qualquer desvirtuamento, como, por exemplo, a venda de diplomas.

¹⁵ Entrevista em 17 dez. 2012.

Importante destacar que, na mesma época, outras soluções estavam sendo testadas. Em 2001, por exemplo, o Conselho Estadual de Educação da Bahia, por meio da Resolução 138, estabeleceu nas diretrizes de EJA do estado que os exames eram de competência exclusiva da Secretaria Estadual de Educação, cabendo a delegação de competência a instituições já credenciadas pelo Conselho para oferecimento regular de ensino. Essa resolução ainda determinava que tanto a inscrição quanto a emissão de certificados fossem gratuitas.

Outra contradição em relação aos posicionamentos relatados pela entrevistada foi ilustrada pela argumentação de um ex-presidente no Inep, Luiz Araújo, em entrevista concedida ao jornal *Folha de S. Paulo*. Para ele, o combate à venda de diplomas residia, de um lado, no apoio técnico e financeiro do Inep a estados e municípios para realizarem suas próprias alternativas políticas e, de outro, no fortalecimento da função fiscalizadora dos conselhos estaduais de educação sobre os cursos de má qualidade.

O problema é que o Enceja quer fazer uma certificação nacional, e essa é uma responsabilidade dos Estados. O governo passado tentou fazer com os Estados e municípios uma espécie de convênio de adesão, e não se pode revogar uma competência estadual ou municipal apenas por um termo de adesão. Teríamos que fazer uma mudança na LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação). Oferecer uma matriz nacional como subsídio para os Estados é uma coisa, mas chamar a responsabilidade da certificação e gastar recursos da União para fazer isso em nível nacional é outra. Não é preciso, necessariamente, chegar a esse extremo. Há outras formas de combater o problema, como mudando a legislação e estabelecendo mais rigor no controle de conselhos estaduais (Folha de S. Paulo, 08 set.2003).¹⁶

Também é válido destacar que esse tipo de preocupação com o combate a fraudes já havia sido apresentada no momento de criação do ensino supletivo, como relatado no 1º capítulo desta pesquisa. Naquele momento, durante o regime autoritário, houve a preocupação em fazer valer as orientações e determinações legais do então novo modelo de educação de jovens e adultos e, ao mesmo tempo, combater desvirtuamentos relacionados aos exames de madureza por meio da cooperação técnica e financeira entre MEC, secretarias e conselhos de educação. Sobre isso, Vargas (1984) argumenta que tais ações pouco fariam para combater o real problema que, segundo a autora, residia na lógica credencialista incentivada pelo regime de então.

Ainda segundo a entrevista citada, o Inep estava engajado em discussões sobre as altas taxas de abandono e evasão escolar e de distorção idade-série, demonstradas pelas estatísticas educacionais oficiais. O Enceja, segundo a então presidente do Inep entrevistada, surgiu

¹⁶ O problema ao qual se refere Luiz Araújo era o da irregularidade de cursos supletivos privados que vendiam diplomas aos interessados de maneira irregular.

também com o objetivo de ser uma política complementar ao ensino regular para que jovens estudantes não abandonassem o ensino fundamental e médio.

A nossa questão era como pensar uma estratégia para oferecer uma alternativa, uma oportunidade para esses jovens alunos - nós estávamos pensando mais nos jovens até do que nos adultos que não tinham escolaridade –, para que eles não abandonem a escola, para que eles concluam o ensino fundamental e o ensino médio, então esse [...] era objeto da nossa reflexão. E depois disso começou a ter o negócio das fábricas de diploma. (Presidente Inep 1995-2002).¹⁷

Para a entrevistada, depreende-se que a expectativa era que o Enceja funcionasse como um mecanismo de contenção da evasão e abandono de estudantes do ensino regular/convencional que estivessem em risco de abandonar a escola por conta de contingências socioeconômicas ou mesmo de desinteresse motivado, por exemplo, por múltiplas repetências ou por estar com idade relativamente avançada para determinada etapa. Nesse sentido, a argumentação da então presidente do Inep pareceu relacionar-se com o uso do exame também enquanto um mecanismo de aceleração de estudos.

A entrevistada afirmou também que, à época de formulação do Enceja, já havia uma aproximação entre o Inep, o Programa Alfabetização Solidária e o Fundo Nacional para Desenvolvimento da Educação (FNDE) para incentivar estados e municípios a formularem políticas de EJA complementares aos trabalhos de alfabetização já em curso pelo Programa Alfabetização Solidária, de modo a garantir a continuidade do processo de escolarização. Esses esforços seriam institucionalizados pelo Projeto Recomeço.

Nós começamos a discutir com a FNDE uma estratégia para montar [...] os projetos de apoio e financiamento aos municípios, para que os municípios [e estados] montassem os cursos de EJA com financiamento da FNDE. E houve, assim, um incentivo da parte da Secretaria da Educação Básica [do MEC] em relação a estimular os municípios a apresentarem propostas, projetos etc., de bons programas, inclusive já tinha os Parâmetros Curriculares de Jovens e Adultos, que a SEB [Secretaria de Educação Básica] tinha, então tinha o curso de formação, formação de professores etc. (Presidente Inep 1995-2002).¹⁸

A partir desse contexto, a proposta do Enceja teria sido elaborada e colocada em discussão com diferentes setores da sociedade. Interessante notar que, nas falas da então presidente do Inep, havia preocupação em legitimar a existência de um exame nacional voltado à certificação junto a entidades diretamente ligadas ao setor produtivo e ao mercado de trabalho, com sensível preocupação em criar um instrumento economicamente válido para

¹⁷ Entrevista em 17 dez. 2012.

¹⁸ idem.

aqueles que dele se utilizariam. Ao mesmo tempo, ela apontou que as Secretarias Estaduais de Educação, instituições que originalmente pleitearam a responsabilidade do Inep no fortalecimento as políticas de EJA, estiveram alheias ao processo de concepção do Encceja. Essa contradição indicaria clara dissintonia entre o que o Inep se propôs a fazer e as demandas dos sistemas estaduais de ensino. Tal proposta esbarrou tanto na legislação educacional – já que MEC e Inep não eram unidades certificadoras da educação básica – quanto na pressão das Secretarias Estaduais de Educação, que estiveram alheias ao debate.

Nós não tínhamos muita clareza sobre como operacionalizar isso de um jeito que se legitimasse frente à sociedade, e para isso a gente achava [...] os representantes de trabalhadores e empregadores [...] os mais legítimos. Mas, no fundo, não deu muito certo, porque nós tentamos, mas a coisa esbarrou na própria legislação, que tinha que ver com o próprio sistema educacional, que a gente queria fazer pelo sistema [...] pensando na receptividade e legitimidade disso tanto para os trabalhadores como para os empregadores. E as Secretarias de Educação ficaram muito bravas, e, daí, incluímos as Secretarias de Educação na discussão e finalmente saiu [...].

Então, o Encceja, ela tinha muito essa diretriz de ser uma certificação de jovens e adultos, mas que pudesse ser reconhecida pelos sindicatos de trabalhadores e de empregadores como algo que acrescentasse ao currículo do trabalhador para que ele progredisse.

Eu acho que era uma discussão que tinha que ouvir, porque as Secretarias de Educação entendiam de currículo, mas se eu estava falando de uma certificação de conhecimentos e habilidades gerais [...]. (Presidente Inep 1995-2002).¹⁹

Segundo Gatto (2008, p. 62), o primeiro documento relativo ao Encceja, elaborado pela DACC, foi exposto em audiência pública no CNE, apresentado à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e à União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme). Durante esse processo, diversas instâncias do MEC ficaram incumbidas de analisar a primeira versão da matriz de competências e habilidades do exame, elaborada pela Fundação Cesgranrio. Nesse período, ainda segundo a autora, uma solicitação de apreciação do documento foi encaminhada ao Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (Consed), que delegou ao Conselho Estadual de Educação de São Paulo a tarefa de coordenar a ação. Manifestaram-se 16 presidentes de Conselhos Estaduais de Educação. Desses, oito foram favoráveis à proposta do Encceja: Conselhos Estaduais de Educação do Ceará, Bahia, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Acre.

A partir de então, o Inep, pela Portaria nº 2.270, de 14 de agosto de 2002, posteriormente regulamentada pela Portaria n. 77, de 16 de agosto do mesmo ano, instituiu o Encceja enquanto instrumento de mensuração de habilidades e competências para certificação

¹⁹ idem.

da conclusão de ensino fundamental e médio, tendo como objetivos específicos, estabelecidos no Artigo 2º:

I – construir uma referência nacional de autoavaliação para jovens e adultos por meio de avaliação de competências e habilidades, adquiridas no processo escolar ou nos processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais;

II – estruturar uma avaliação direcionada a jovens e adultos que sirva às Secretarias da Educação para que procedam à aferição ao reconhecimento de conhecimentos e habilidades dos participantes no nível de conclusão do Ensino Fundamental e do Ensino Médio nos termos do artigo 38, § 1º e 2º da Lei 9.394/96 (LDB);

III – oferecer uma avaliação para fins de classificação na correção do fluxo escolar, nos termos do art. 24, inciso II alínea “c” da Lei 9394/96;

IV – consolidar e divulgar um banco de dados com informações técnico-pedagógicas, metodológicas, operacionais, socioeconômicas e culturais que possa ser utilizado para a melhoria da qualidade na oferta da educação de jovens e adultos e dos procedimentos relativos ao ENCCEJA.

V – construir um indicador qualitativo que possa ser incorporado à avaliação de políticas públicas de Educação de Jovens e Adultos. (INEP, 2002)

Assim, como sublinhado anteriormente, essa Portaria determinou múltiplas funções ao Enceja. Ao mesmo tempo, serviria tanto como instrumento para a certificação de conclusão de escolaridade quanto como instrumento de correção de fluxo escolar, como referência de autoavaliação para pessoas jovens e adultas, como instrumento de coleta de informações para aprimoramento da EJA e do próprio instrumento e, por fim, como um indicador qualitativo das políticas públicas para essa modalidade.

Desde o início, houve intensas pressões em favor da suspensão e até mesmo cancelamento do Enceja. Muitos argumentos defendiam que o Enceja era expressão de uma política neoliberal elaborada em um contexto de negação do direito de jovens e adultos à educação, tendo em vista as barreiras impostas à EJA no Fundef. Outros destacavam o caráter autoritário do Inep ao impor uma política centralizadora e que desrespeitava as especificidades regionais brasileiras:

Outro foco das críticas diz respeito ao caráter centralizador do Enceja. Por ser um exame nacional, estaria desconsiderando, por um lado, a autonomia dos Estados na elaboração de suas políticas educacionais e, por outro, a contextualização do conhecimento, considerada essencial para a EJA. De acordo com esse ponto de vista, o Enceja não seria capaz de dar conta das diferenças regionais e da diversidade dos sujeitos da modalidade partindo de conhecimentos que sejam significativos para esses indivíduos. (CATELLI JR; GISI; SERRAO, 2003, p. 731)

Interessante destacar que, pelo tom das críticas recebidas logo no lançamento do Enceja, em 2002, a ação do Inep em criá-lo pareceu ter se sustentado na crença de que nada

ou pouco era feito em termos de exames para a EJA nos estados e municípios brasileiros. Guardados as devidas proporções, essa ação do Inep pareceu retomar muitas das características da atuação do MEC no momento da concepção e implantação do ensino supletivo, quando Vargas (1984) apontou que o MEC determinava projetos e programas concebidos de maneira centralizada na esfera federal e impostos nacionalmente, sem o cuidado de respeitar a autonomia dos entes federados na adoção de políticas adequadas a sua realidade.

Por ora, vale destacar que o desenho original do Enceja previa que, em termos do pacto firmado entre o Inep e as secretarias participantes do Enceja, na prática, os processos de inscrição, aplicação, processamento e codificação de provas e questionários, além da emissão dos certificados, recairiam sobre os ombros dos municípios e estados que aderissem ao programa. Enquanto isso, todos os instrumentos e critérios utilizados (matriz, itens, cadernos de prova, questionários, forma e critérios de correção) seriam elaborados de maneira centralizada, sem a participação dos conveniados. Estes teriam autonomia unicamente para definir os critérios mínimos de desempenho para proceder à certificação.

Posteriormente, como será mostrado a seguir, houveram diversas modificações no pacto estabelecido entre Inep e estados e municípios no sentido de aumentar a atratividade do Enceja. Progressivamente o Inep assumiu quase a totalidade das responsabilidades do exame, praticamente isentando estados e municípios de investimentos financeiros e de recursos humanos com o exame. Aliada à maior divulgação do exame junto às secretarias de educação, essas mudanças fizeram com que, em 2008, o Enceja atingisse mais de 800 mil inscritos.

Ainda sobre a questão do pacto estabelecido pelo Inep para a realização do Enceja, Luiz Araújo, presidente do Inep entre 2003 e 2004, ressaltou em entrevista para a Folha de S. Paulo que a assinatura de um termo de adesão entre o governo federal, na figura do Inep, e os estados e municípios não revogaria uma competência estritamente estadual e municipal. Este argumento também foi evocado por redes e movimentos de defesa do direito à educação para questionar a validade desse programa.

5.2 Princípios e concepções do exame

As bases educacionais e os eixos conceituais que estruturam o Enceja foram apresentados no primeiro volume do material didático-pedagógico do exame lançado pela DACC em 2002, *Livro introdutório: Documento básico: Ensino Fundamental e Médio*

(INEP, 2002)²⁰. Nele, foram expostas as bases educacionais e os eixos conceituais que estruturavam o Enceja, as áreas do conhecimento contempladas nas provas de ensino fundamental e de ensino médio e a matriz de competências e habilidades utilizada. O documento trouxe, ainda, as referências legais utilizadas na construção da política e as portarias de instituição e regulamentação do Enceja.

O *Livro Introdutório* destacou o objetivo do Enceja em contemplar as competências e habilidades adquiridas por jovens e adultos durante o processo escolar e também fora dele, ressaltando a necessidade de reconhecer os conhecimentos adquiridos em diversas esferas da vida cotidiana dos sujeitos, como por exemplo, aqueles adquiridos no mundo do trabalho. Ao mesmo tempo, o material destacava que um dos intuitos do exame seria, em contrapartida, oferecer melhor inserção no mercado de trabalho aos participantes, conferindo-lhe os certificados de conclusão das etapas de ensino.

Segundo o mesmo material, a matriz de competências do exame estava pautada na aferição de competências no “[...] domínio das linguagens, a compreensão do fenômeno, a seleção e organização dos fatos, dados e conceitos para resolver problemas, a argumentação e a proposição” (INEP, 2002, p. 24), considerando as habilidades extraescolares, tais como as aprendizagens do mundo do trabalho. Sendo o Enceja embasado em um novo paradigma pedagógico focado na mensuração de competências e habilidades, e não apenas na quantidade de informações e conhecimentos, ele poderia servir como indutor de mudanças significativas no processo de ensino-aprendizagem, como destaca o material (INEP, 2002, p. 23).

Carmen Cavaco (2009) questiona as possibilidades e limitações de se utilizar uma abordagem avaliativa em relação a competências adquiridas de modo experiencial ao longo da vida, especialmente no âmbito profissional. Na medida em que competências não seriam diretamente observáveis, avaliá-las implicaria na realização de um processo de inferências baseado na análise de atos e performances, já que esses seriam os elementos minimamente observáveis. Uma prática avaliativa de competências pressuporia diversas "camadas" de análise: observação da performance e dos resultados de ação, análise das práticas profissionais e análise de conhecimentos e saberes, como afirma a autora:

Na avaliação escolar utiliza-se o exame para se saber se a pessoa adquiriu os saberes transmitidos; na avaliação de adquiridos, trata-se de avaliar conhecimentos e competências que resultaram de vivências, ou seja de um percurso de vida. O reconhecimento e validação de adquiridos incidem sobre a avaliação da aprendizagem experiencial e esta, ao basear-se num processo que não confere nem

²⁰ Disponível no site do INEP: <<http://enceja.inep.gov.br/web/enceja/livro-introdutorio>>. Acesso em 29 jul. 2014.

as mesmas matérias, nem do mesmo modo, por comparação à aprendizagem formal, exige novas metodologias e abordagens. (CAVACO, 2009, p. 83)

Todo e qualquer processo avaliativo se desenvolveria a partir de recortes e opções metodológicas para análise de uma determinada realidade, impossível de ser captada em sua totalidade e complexidade. Nesse sentido, qualquer ação avaliativa pressuporia a definição de reduções aceitáveis da realidade: no caso do programa português analisado pela autora, avaliar competências foi especialmente mais complexo na medida em que a competência não existiria em si mesma, mas sim em um contexto relacional; referir-se-ia à capacidade de, numa determinada situação, mobilizar e combinar saberes, conhecimentos e capacidades para entendimento e resolução de problemas. Em certo sentido, como ponderou Cavaco (2009, p. 87), competência diz respeito ao processo que estaria subjacente à ação e não necessariamente ao produto da própria ação. As competências surgiriam, assim, a partir da relação dialética entre elementos cognitivos e elementos de contexto.

Ainda no que diz respeito à construção da justificativa para o Encceja, o *Livro Introdutório* baseou-se na concepção de que os sujeitos da EJA, apesar de não terem frequentado a escola regular por diversas razões, detêm um conjunto de saberes, conhecimentos e habilidades adquiridas ao longo da vida profissional, na comunidade e na família, reconhecendo a existência de espaços não formais de aprendizagem ao longo da vida.

Esses cidadãos que não tiveram possibilidades de completar seu processo regular de escolarização, em sua maioria, já são adultos, inseridos ou não no mundo do trabalho, e têm constituído diferentes saberes, por esforço próprio, em resposta às necessidades da vida. Nesse sentido, assinala-se, nos termos da Lei, o direito a cursos com identidade pedagógica própria àqueles que não puderam completar a alfabetização, mas, que, ao pertencerem a um mundo impregnado de escrita, envolveram-se, de alguma forma, em práticas sociais da língua. (INEP, 2002, p. 11)

Esse pressuposto foi o que fundamentou a defesa dos exames de certificação como meio de democratização das oportunidades educacionais, na medida em que possibilitariam a validação pelo Estado dos conhecimentos adquiridos por meios não formais para prosseguimento na vida profissional e escolar do indivíduo. É o que defende o *Livro Introdutório* (2002, p. 13-14), tendo em vista as DCNEJA, “[...] recomenda-se que o estudante de EJA, com a maturidade correspondente, deva encontrar, nos cursos e nos exames dessa modalidade, oportunidades para reconhecer e validar conhecimentos e competências que já possui”.

No documento, não somente a existência de exames de certificação, mas toda a concepção do Encceja foi apresentada como parte do esforço de adequação às especificidades

da EJA. Retomando as tradições associadas a Paulo Freire e a Jean Piaget, defende-se a existência de um paradigma pedagógico que se contrapusesse à “tradição do currículo enciclopédico” centrada em conhecimentos fragmentados e desvinculados da experiência e que “dispensasse o exercício da crítica e da criação por parte de quem aprende” (INEP, 2002, p. 13). Essa seria a tradição ainda vigente nos currículos escolares e nos exames de certificação existentes. Diferentemente, o Enceja não priorizaria a memorização, mas sim a autonomia do estudante em ler informações e estabelecer relações a partir de certos contextos e situações. Conforme o material (2002, p. 27), uma Matriz de Competências e Habilidades deveria ser o referencial fundamental para a elaboração de exames para pessoas jovens e adultas. O foco da avaliação conforme o *Livro Introdutório* recairia “[...] sobre a aferição de competências e habilidades com as quais transformamos informações, produzimos novos conhecimentos, reorganizando-os em arranjos cognitivamente inéditos que permitem enfrentar e resolver novos problemas”. No *Livro Introdutório*, afirma-se ainda que

As Matrizes de Competências e Habilidades constituem referencial de exames mais significativos para o participante jovem ou adulto, mais adequados às suas possibilidades de ler e de interagir com os problemas cotidianos, com o apoio do conhecimento escolar. Desse modo, objetivou-se superar a concepção de estruturação de provas fundamentadas no ensino enciclopedista, centradas em conteúdos fragmentados e descontextualizados, quase sempre associados ao privilégio da memória sobre o estabelecimento de relações entre ideias. Ainda do que se reconheça o inequívoco papel da memória para o conhecimento de fenômenos, das etapas dos processos, ou mesmo, de teorias, é preciso considerar, nas referências de provas, bem como na oferta de ensino, as múltiplas capacidades de operar com informações dadas. Ou seja, está-se valorizando a autonomia do estudante em ler informações e estabelecer relações a partir de certos contextos e situações. E, assim, o exame sinaliza e valoriza um cidadão mais apto a viver num mundo em constantes transformações, onde é importante possuir estratégias pessoais e coletivas para a solução de problemas, fundamentadas em conhecimentos básicos de todas as disciplinas ou áreas da educação básica. (INEP, 2002, p. 14)

Essa concepção estava fundamentada na teoria do desenvolvimento cognitivo, desenvolvida por Jean Piaget, que pensava a inteligência como um sistema de operações que envolveria “[...] uma construção permanente do sujeito em sua interação com o meio físico e social. Sua avaliação consiste na investigação das estruturas do conhecimento, que são as competências cognitivas”. Assim, as competências avaliadas no Enceja, segundo a autora do *Livro Introdutório*, teriam inspiração nas competências descritas nas operações formais da teoria piagetiana:

[...] capacidade de considerar todas as possibilidades para resolver um problema; a capacidade de formular hipóteses; de combinar todas as possibilidades e separar variáveis para testar a influência de diferentes fatores; o uso do raciocínio

hipotético-dedutivo, da interpretação, análise, comparação e argumentação, e a generalização dessas operações a diversos conteúdos. (INEP, 2002, p. 28)

A adoção do termo "competência" na educação estaria, para a autora do *Livro Introdutório*, relacionada a um processo mais amplo de modificação de várias concepções relacionadas à educação, como o reconhecimento de que a transmissão do conhecimento não seria tarefa exclusiva da escola, a crítica ao ensino disciplinar e descontextualizado e a valorização do educando como sujeito ativo do processo educacional.

Em dezembro de 2002, após a realização da primeira edição do exame, a DACC lançou um material didático-pedagógico com 13 volumes, contendo orientações de estudos para os professores e os candidatos: além do *Livro Introdutório*, quatro volumes eram de orientação para professores e oito dirigiam-se a estudantes, sendo quatro destes relativos ao ensino fundamental e quatro relativos ao ensino médio²¹.

Paulo Eduardo Dias de Mello (2010), em Tese defendida sobre os materiais didáticos voltados aos jovens e adultos, considera os livros do Enceja como um último esforço do governo FHC em produzir materiais para a EJA. Entretanto, esse esforço estaria estritamente aliado ao marco dos sistemas de avaliações nacionais decorridos a partir dos anos 1990, já que o material subsidiaria diretamente o exame, e não a EJA em si. Mello destaca os principais eixos cognitivos do exame, que foram também o fundamento da produção do material didático.

1) dominar a norma culta da língua portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica; 2) construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão dos fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas; 3) selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema; 4) relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente; 5) recorrer aos conhecimentos desenvolvidos para a elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural. (MELLO, 2010, P. 210)

Mello destacou o empenho do material do Enceja em trazer o contexto da vida cotidiana para sua matriz, privilegiando também situações-problema que se referissem aos saberes não escolares. A matriz em si, no entanto, não era tão inovadora, uma vez que mantinha rígida a distinção disciplinar.

²¹ Disponíveis também no site do Inep: <http://enceja.inep.gov.br/materiais-para-estudo> . Acesso em: 29 mar. 2013.

Ainda em 2002, o Encceja foi alvo de críticas por parte de pesquisadores, educadores, movimentos e organizações sociais, reunidos em Belo Horizonte (MG) no IV Eneja²². Uma das deliberações aprovadas pela plenária final do encontro foi um posicionamento contrário ao exame, por entender que ele, ao definir uma matriz de avaliação comum a todo o território brasileiro, incorreria em padronização danosa à EJA, marcada pela diversidade político-pedagógica:

IV Eneja posicionou-se contrário à concepção político-pedagógica centralizadora e padronizante do ENCCEJA - Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos, e apresenta profunda preocupação quanto às consequências desse exame na Educação Popular e na Educação de Jovens e Adultos. O IV Eneja recomenda aos fóruns estaduais e municipais o aprofundamento do tema, encaminhando suas conclusões, por escrito, à Comissão Nacional de Fóruns até novembro de 2002. (AÇÃO EDUCATIVA, 2002)

Entretanto, a aplicação de um mesmo exame em todo o território nacional não era considerada um problema para os idealizadores. Conforme o *Livro Introdutório*, o Encceja foi formulado para aqueles que deixaram a escola e para os que a frequentaram de maneira esporádica, destacando ainda as exigências do mundo do trabalho como principal motivação para as pessoas buscarem o exame e a necessidade de diversificação do atendimento para a população inserida no mercado de trabalho. Entretanto, como já indicado, o público do Encceja seria, em parte, coincidente com o de cursos de EJA:

Embora não seja possível, em âmbito nacional, prever a enorme gama de conhecimentos específicos estruturados em meio à vivência de situações cotidianas, procurou levar em consideração que o processo de estruturação das vivências possibilita aquisições lógicas de pensamento que são universais para os jovens e adultos e que se, de um lado, devem ser tomadas como ponto de partida nas diversas modalidades de ofertas de ensino para essa população, de outro, devem participar do processo de avaliação para certificação. (INEP, 2002, p. 14)

5.3 Resistências e oposições ao Encceja

A Portaria nº. 2.270 do MEC, de 14 de agosto de 2002, citada anteriormente, estabeleceu que a estruturação do Encceja era de responsabilidade do Inep (Artigo 1º) e especificou que a adesão de secretarias estaduais e municipais de educação seria opcional e feita por meio de assinatura de termo de compromisso específico com o próprio Inep (Artigo 4º).

²² O Eneja é o Encontro Nacional dos Fóruns Estaduais da Educação de Jovens e Adultos que, desde 2012, ocorre a cada dois anos e tem como finalidade discutir diretrizes gerais do movimento que luta pela defesa dos direitos da educação de jovens e adultos.

Pelo convênio proposto, o Inep se responsabilizaria pela criação da matriz de competências e habilidades orientadora das provas (Artigo 3º), pelo estabelecimento de padrões e critérios de equidade de aplicação e de correção da prova e pela disponibilização do material e orientações necessárias para realização do exame (Artigo 4º). Às secretarias estaduais e municipais de educação caberia todo o processo de certificação de conclusão de escolaridade a partir dos resultados dos inscritos no exame (Artigo 6º), e a estruturação e o envio ao Inep do banco de dados com informações técnico-pedagógicas, operacionais, metodológicas, socioeconômicas e culturais sobre as pessoas participantes para fins de melhoria da qualidade na oferta da EJA (Artigo 5º).

As normas e procedimentos nacionais de funcionamento do Enceja em sua edição de 2002 foram disciplinados pela Portaria n. 77 do Inep/MEC, de 16 de agosto do mesmo ano. Nela, especificou-se que o Inep disponibilizaria o questionário socioeconômico, as provas e os materiais de orientações pertinentes, em meio magnético, às secretarias de educação participantes e, além disso, prestaria assistência técnica em todo o processo de implementação do exame (Artigo 7º). Dessa maneira, os custos para a realização do exame eram de responsabilidade dos sistemas de ensino participantes. Nesse mesmo documento, em seu artigo 3º, foi formalizada a estrutura da matriz de competências e habilidades do exame. Gatto (2008, p. 64) indica que a elaboração da Matriz de Competências e Habilidades foi inteiramente baseada na Matriz do Enem, criado em 1998, ficando estruturada da seguinte maneira:

- cinco competências do sujeito (eixos cognitivos), a saber: domínio de linguagens, compreensão de fenômenos, enfrentamento e resolução de situações-problema, capacidade de argumentação e elaboração de propostas;
- nove competências estabelecidas em cada área do conhecimento;
- 45 habilidades resultantes da associação das nove competências estabelecidas em cada área do conhecimento e os cinco eixos cognitivos do sujeito.

A elaboração dos itens de múltipla escolha utilizados pelo exame, assim como afirmou Gatto (2008), ficou a cargo da Fundação Cesgranrio, que selecionou profissionais a partir do cadastro fornecido pelo Inep/MEC. Sobre esse processo de elaboração de itens específicos para o Enceja, praticamente inexistem informações.

Em termos operacionais, tanto no ensino fundamental quanto no ensino médio, cada participante do exame teria que resolver quatro provas com questões objetivas (itens de múltipla escolha) e realizar uma produção de texto. Contudo, cada etapa possuía provas com

diferentes formatações segundo seus respectivos parâmetros curriculares e, no caso do ensino médio, segundo o próprio Enem. Eram as seguintes provas para cada etapa da educação básica:

- Ensino fundamental: Prova I – Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Educação Artística e Educação Física; Prova II – Matemática; Prova III – História e Geografia; e Prova IV – Ciências Naturais;
- Ensino médio: Prova I – Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Prova II – Matemática e suas Tecnologias; Prova III – Ciências Humanas e suas Tecnologias; e Prova IV – Ciências da Natureza e suas Tecnologias.

Ainda segundo a Portaria n. 77/2002, em seu Artigo 10, o desempenho do participante do exame em cada prova seria calculado a partir da soma de pontos dos itens corretos, sendo localizado numa escala de proficiência de 0 a 100. As provas de Língua Portuguesa (ensino fundamental) e de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias (ensino médio) possuíam, cada uma, 45 itens de múltipla escolha, totalizando 45 pontos possíveis, e pediam a produção de um texto, totalizando 55 pontos possíveis. As demais provas constavam, cada uma, de somente 45 itens de múltipla escolha, totalizando 100 pontos possíveis. Além disso,

Art. 11º – O desempenho do participante também será qualificado em cada prova pela soma dos acertos relativos aos itens referentes a cada uma das cinco competências do domínio de linguagens; compreensão de fenômenos; enfrentamento e resolução de situações-problema; capacidade de argumentação e elaboração de propostas. (INEP, 2002)

Essa mesma Portaria também estabeleceu três diferentes cortes na escala de proficiência, com a seguinte interpretação pedagógica (Art. 11º, parágrafo único): insuficiente a regular (de 0 a 40 pontos inclusive); regular a bom (de 40 a 70 pontos inclusive); e bom a excelente (de 70 a 100 pontos).

Por ora, vale destacar que, pelo desenho original do Enceja, o programa contava com uma matriz de referência e um sistema objetivo de aferição de desempenho, além de níveis da escala de proficiência. Entretanto, não havia disponível uma escala de interpretação pedagógica que sustentasse a leitura da escala métrica de proficiência em três níveis e, logo, não havia embasamento pedagógico claramente enunciado que fundamentasse a indicação de um mínimo de desempenho para se proceder à certificação.

A edição de 2002 do Enceja teve um caráter piloto devido à falta de tempo para apresentação da proposta a todos os Estados, à inexperiência dos Estados com os quais a DACC mantinha contato e à falta de verbas, uma vez que não havia previsão orçamentária,

conforme aponta Gatto. Dessa forma, o Inep, diferentemente do que previa a normatização do exame, arcou com os custos da aplicação por meio da contratação da Fundação Cesgranrio, deixando a cargo dos sistemas de ensino apenas a inscrição de participantes, que era voluntária, e a escolha e indicação dos locais de realização do exame.

Essa Fundação ficou responsável pela realização de todos os procedimentos de operacionalização do Exame, quais sejam: elaboração da matriz de competências; elaboração de itens; ajuste técnico e pedagógico dos itens; calibragem de itens; construção de temas para as redações; formatação de cadernos de itens; treinamento para correção das redações; consolidação dos cadastros de inscritos; elaboração de metodologia de aplicação e supervisão dos exames; formatação do questionário socioeconômico; processamento dos resultados e elaboração de material de apoio para professores e alunos. (GATTO, 2008, p. 63-64)

Assim, o Enceja foi realizado em quatro diferentes sextas-feiras do mês de novembro em todo o Brasil, durante o período da tarde. Em cada dia, o candidato dedicava-se a apenas uma prova, tendo 3 horas para respondê-la. O questionário socioeconômico, com 67 perguntas, foi entregue no primeiro dia de prova para ser devolvido no dia subsequente. Apenas os estados de Santa Catarina e do Acre, além de 25 municípios, participaram dessa edição, totalizando 14.488 pessoas inscritas, sendo 5.942 no ensino fundamental, com pouco mais de 66% realizando as provas, e 8.546 no ensino médio, com pouco mais de 56% realizando as provas. Os resultados foram liberados às secretarias no dia 16 de dezembro (GATTO, 2008, p. 65).

Vale destacar que os materiais pedagógicos destinados a docentes e a participantes foram disponibilizados somente em dezembro de 2002, ou seja, após a realização da aplicação-piloto. Ainda neste mesmo mês, ao apagar das luzes do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, o Inep divulgou a Portaria nº 111, de 04 de dezembro de 2002, estabelecendo a realização da edição de 2003 do Enceja, também durante o mês de outubro.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, contudo, foi levada a cabo uma revisão dos processos de avaliação em curso no Inep. Por isso, a edição de 2003 foi cancelada – por meio da Portaria nº 2.134 do MEC, de 07 de agosto de 2003 – para a realização de estudos sobre a compatibilidade das funções do exame com as orientações das DCNEJA (Artigo 1º). Essa suspensão afetou, também, a edição de 2004, que não ocorreu, mesmo que a Portaria nº 3.415 do MEC, de 21 de outubro de 2004, tivesse instituído o Exame Nacional de Avaliação na modalidade Educação de Jovens e Adultos.

Em 2003, com o início de uma nova gestão na esfera federal, a princípio apoiada por movimentos de defesa da EJA, novos rumos foram definidos para o Enceja e para a própria

EJA. Considerando o exame como parte dos processos avaliativos da educação básica sob responsabilidade do Inep, o MEC suspendeu a realização do Enceja pela Portaria MEC nº 2.134, de 07 de agosto de 2003, ao incluí-lo nos trabalhos de revisão das avaliações realizadas pelo Inep e, principalmente, ao aceitar o pedido de revisão feito pelos fóruns estaduais. O MEC argumentou que haveria necessidade de compatibilizar as funções do exame com as orientações previstas nas DCNEJA, aprovadas em 2000.

Paralelamente a isso, no sentido de estabelecer um processo sistemático de participação pública na formulação de políticas de educação, em 2004 foi criada a Secad, que tinha dentre seus objetivos construir uma política nacional para a EJA. No mesmo ano, foi reativada a CNAEJA, com a participação de representantes de movimentos sociais, de instituições da sociedade civil organizada, de associação de pesquisadores, de gestores educacionais, entre outros. Mesmo a Secad não sendo responsável pela realização do exame, ela funcionava, em articulação com a CNAEJA, como espaço de interlocução e de encaminhamento das demandas dos fóruns estaduais de EJA.

Por mais que a ascensão do PT ao governo federal tenha sido acompanhada pelo aumento das expectativas de diálogo e participação social nos processos de formulação e avaliação de políticas educacionais, a realização de debates e de avaliação do Enceja não foi encaminhada. A partir de 2005, houve a retomada de sua realização, contrariando tais expectativas.

Por meio da Portaria nº 44 do Inep, de 10 de março deste ano, manteve-se a estrutura original do exame, mas modificaram-se as condições de realização das provas, que seriam realizadas apenas em um final de semana (24 e 25 de setembro) em dois períodos de quatro horas (das 8h às 12h e das 14h às 18h). Além disso, a pontuação nas provas de Língua Portuguesa (ensino fundamental) e de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias (ensino médio) teriam peso igual nos itens de múltipla escolha e na produção de texto – 50 pontos possíveis em cada uma delas. No entanto, a Portaria nº 145 do Inep, de 03 de agosto de 2005, alterou as datas para o final de semana de 22 e 23 de outubro do mesmo ano; posteriormente, o exame foi adiado novamente, agora pela Portaria nº 195, de 26 de setembro, para um final de semana de 19 e 20 de novembro do mesmo ano.

O Enceja 2005 foi realizado em 105 municípios de 18 Estados brasileiros. Participaram do Exame 51.022 alunos, sendo 22.550 do Ensino Fundamental e 28.767 do Ensino Médio. O Estado com maior número de participantes foi Tocantins, em seguida, Espírito Santo e São Paulo. (GATTO, 2008, p. 79)

Em recente estudo financiado pelo Inep, a organização não-governamental Ação Educativa (CATELLI JR et al., 2014) realizou um processo de meta-avaliação do Enceja. Mesmo com acesso restrito e poucas possibilidades de análise dos dados oficiais, já que os microdados do exame até o momento não foram disponibilizados, o estudo obteve informações sobre desempenhos e notas de corte nessa edição:

No caso da edição de 2005, não temos as médias de pontos nas provas, mas temos os dados sobre aprovação e a nota de corte adotada em cada município. Do total de 106 municípios, 89 adotaram 5.0 como nota de corte, 11 adotaram 6.0, 2 adotaram 4.0 e os outros quatro municípios adotaram 4.5, 5.5, 7 e 8.5. Considerando a média nacional de aprovação, no Ensino Fundamental, a Prova de Ciências da Natureza foi a que obteve mais aprovados: 72%. Curiosamente a outra prova que mais teve aprovação foi a Prova de Matemática com 60% de aprovados. A Prova de Linguagens teve 44% de aprovação e a de Ciências Humanas somente 31%. A aprovação nas provas do Ensino Médio é menor: a prova de Matemática teve 53% de aprovação, a prova de Linguagens 49%, a de Ciências da Natureza 47% e a de Ciências Humanas 26%. (CATELLI JR et al., 2014, p. 78)

Vale destacar, que neste ano de 2005, as portarias de regulamentação do Enceja trouxeram uma pequena, porém, importante mudança em seus textos: o Exame Nacional *de* Certificação de Competências de Jovens e Adultos passou a ser denominado Exame Nacional *para* Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Essa manobra discursiva, aparentemente despretensiosa, foi parte de um processo de reorganização das funções e finalidades do exame. Segundo o artigo 2º da Portaria Inep nº 44 (BRASIL, 2005), o exame passou a ser definido enquanto instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos brasileiros em nível de conclusão do ensino fundamental e médio, sendo que um dos seus cinco objetivos era a certificação de conclusão de escolaridade.

A mesma Portaria Inep nº 44 estabeleceu ainda o termo de compromisso de cooperação técnica e/ou de convênio entre Inep e secretarias de educação que voluntariamente aderissem ao programa. Enquanto o órgão federal estava incumbido da concepção e definição dos instrumentos (matriz de referência, itens, cadernos de prova, questionário socioeconômico, manual e ficha de inscrição, folhas de respostas) e dos procedimentos de aplicação e correção das provas; caberia às secretarias elaborar um plano de trabalho de aplicação do exame (a ser avalizado pelo Conselho de Educação) e contratar empresa para impressão dos instrumentos metodologia de aplicação, com execução supervisionada pelo Inep, além de definir os locais de prova, realizar as inscrições, aplicar os questionários, selecionar profissionais capacitados para correção e processar todos os dados para serem enviados ao Inep.

Em 2006, com o início de uma nova gestão na presidência do Inep, o exame passou por um processo de reestruturação, que pretendia ampliar a adesão dos estados e fortalecê-lo enquanto programa perene do Inep para a EJA. Segundo a visão do então presidente do Inep, o Enceja se mostrava um importante instrumento de inclusão social na medida em que considerável parcela da população com escolaridade básica incompleta, impedida de frequentar cursos presenciais por compromissos familiares e de trabalho, poderia se valer do exame como estratégia de elevação de escolaridade. Além disso, o exame feito pelo Inep se apresentava, na visão do então gestor, como um instrumento tecnicamente mais confiável do que muitos exames oferecidos nos estados e municípios.

Como prova, era mais interessante a proposta do Enceja do que o do Enem. Era uma proposta de inclusão enorme, vamos deixar a prova se expandir e incentivar o uso dela. É um sistema de certificação enorme, com grande potencial, muitas pessoas poderiam usar. [...] As provas de estado, não todas, eram muito ruins. Para isso, era preciso ter uma prova boa. Fazer certificação sem a TRI [Teoria da Resposta ao Item] é difícil. [...] A ideia era abrir, indicar a pontuação para a certificação. A maior surpresa foi a reação enorme que enfrentei para fazer isso. Teve dois grupos: todo um pessoal de ONGs, o pessoal que tem escola. Diziam que eu estava tirando o direito das pessoas irem para a escola. Está induzindo que a pessoa vá para a escola e vá fazer o teste. Está tirando o direito delas à educação. [...] O segundo grupo era o pessoal que fazia a prova nos estados. Aí o corporativo falava muito, a prova tem que ser regional. A matemática do Pará tem que ser diferente da prova de São Paulo? Houve uma reação do próprio MEC, da Secad [...]. A crítica deles era a da precarização e da redução da escola. [...] Ai foi tirado um pouco, cresceu, mas poderia ter sido maior, nós queríamos fazer um grande exame, mas aí politicamente ficou, achei melhor ir mais devagar. (Presidente Inep 2005-2009)²³

A argumentação do então gestor do Inep pareceu complementar o diagnóstico apresentado no documento-base do Enceja sobre os exames supletivos estaduais então existentes. Enquanto o diagnóstico apontava para a inadequação político-pedagógica dos exames para os sujeitos da EJA, já que estavam baseados na divisão rigidamente disciplinar e no acúmulo de informação e no exercício da memorização, o gestor do Inep apontou para o Enceja como possivelmente mais ajustado em termos psicométricos, dada a adoção da Teoria da Resposta ao Item no tratamento dos resultados e a utilização de uma matriz de referência para mensuração das aprendizagens esperadas na educação básica.

Em pesquisa exploratória realizada em 2012, Catelli Jr et al. (2014) várias secretarias estaduais de educação (São Paulo, Alagoas, Sergipe, Bahia, Mato Grosso, por exemplo) ainda mantinham seus exames supletivos próprios e, de acordo com as informações presentes em editais e guias em suas páginas de internet, mesmo mantendo um modelo próximo ao Enceja

²³ Entrevista em 14 abr. 2012.

(utilização de testes cognitivos com itens de múltipla escolha com ou sem produção de texto dissertativo-argumentativo), a correção era feita por métodos tradicionais (soma de acertos) e as matrizes assemelhavam-se a listas de conteúdos organizados por disciplinas escolares.

Em entrevista, o então diretor da Daeb/Inep entre 2005 e 2008 indicou que o processo de reestruturação do Enceja foi pouco dialogado com a Secad, justamente a secretaria do MEC responsável pelas políticas de EJA e pela articulação com os movimentos sociais em defesa da EJA. Segundo depoimento de Margarida Machado Moura, ex-coordenadora de EJA na DPEJA/Secad/MEC, para Marcelo Pagliosa Carvalho (2014), o Enceja caminhava em sentido contrário às ações do MEC, corroborando a pequena articulação entre esses dois órgãos nessa questão.

Com a Secad tivemos muito pouco diálogo. [...] eu acho que até por ter vindo pela Daeb, eu tive uma relação muito boa, mais ou menos boa, muito muito forte, com a SEB. Tanto é que a gente faz a Provinha Brasil.

Eu não sei se na origem do Enceja teve mais integração. Mas não existia. Eu sei que nesse momento de definição com o que a gente faz com o Enceja, teve o contato com a Secad. E aí a Secad, acho que um pouco fica preocupada com essa resistência dos vários organismos. (Diretor Daeb 2005-2008)²⁴

Nesse momento, em uma movimentação contrária ao exame, os coordenadores de EJA das Secretarias Estaduais de Educação realizaram uma reunião em março de 2006 para discutir a proposta de retomada do exame. Elaboraram uma carta aberta em que se manifestaram contrários, com a justificativa de que o exame representaria um tratamento discriminatório com a EJA, por ser a única avaliação em larga escala que possibilitava o pedido de certificação de conclusão de escolaridade, configurando um substancial estímulo a jovens e adultos não se inscreverem ou abandonarem cursos regulares e de EJA. Tal carta trazia os seguintes pontos:

1. A Educação de Jovens e Adultos, neste Governo, tem sido tratada como modalidade da Educação Básica que atende à demanda social de um público historicamente excluído e não como correção de fluxo ou aligeiramento da escolarização.
2. A EJA, com a reedição em nível nacional do ENCCEJA estará recebendo do MEC/Inep tratamento discriminatório, incoerente com as suas políticas, pois, diferentemente de outras avaliações nacionais, fará, com esse Exame, a certificação.
3. A EJA, hoje, nos estados, vem priorizando a inclusão do público jovem, adulto e idoso em cursos, tendo em vista a adequação às demandas destes. Portanto, transformar os Exames em uma política centralizada do Governo Federal, com divulgação nas mídias, poderá significar a migração de adolescentes entre 15 e

²⁴ Entrevista em 01 fev. 2012.

18 anos do Ensino Regular, bem como dos alunos jovens, adultos e idosos dos cursos de EJA para os Exames Supletivos. (FORUM EJA, 2006)

Em tom propositivo, os coordenadores solicitaram que o Inep atuasse como colaborador junto às secretarias nos trabalhos de aprimoramento técnico dos exames estaduais, na formação/capacitação de seus profissionais – como, por exemplo, na formulação de itens – e, sobretudo, na avaliação das ações realizadas pelos estados nessa área. A ata de reunião da CNAEJA realizada em março de 2006 retratou esses conflitos acerca do Encceja a que o gestor do Inep e o diretor da Daeb aqui entrevistados se referiram. O primeiro, inclusive, participou dessa reunião para discutir a proposta de mudança do Encceja e a ampliação do exame. Ao justificar a reformulação do exame e defender-se das críticas feitas ao mesmo, a ata da CNAEJA, registra:

Segundo [presidente do Inep], o grande momento da crítica é esse de que eu vou tirar as pessoas da escola e a forma correta de educação é pela escola regular. Em tese, ele concorda que isso seja o melhor para a maioria, mas existem casos específicos de pessoas adultas, que têm dificuldades, por trabalhar, dificuldades de horário ou não têm programas ou horários próximos a casa dele etc. e ele pode buscar uma alternativa. [...] Ele acha que algumas experiências de EJA são fantásticas, mas não se pode generalizar. Os exames, por exemplo, do ENEM, mostram que algumas escolas fizeram 23 pontos, geralmente escolas de EJA. Não todas, têm escolas de EJA que vão bem. 20 pontos é o aleatório, porque são 5 itens, se você chutar tudo você vai acertar, em média, 20% da prova. Fazer 23 pontos é, na média, escolas em que ninguém aprendeu quase nada. Este é o primeiro ponto da discussão que ele entende, segundo que este debate é atração de um e de outro, terceiro, que não sabemos sobre o impacto destes exames no incentivo de tirar as pessoas de um lugar para o outro. [...] Só para terminar esta questão, estes exames já existem e estão previstos na LDB, assim é uma defesa dos exames e não do ENCCEJA. Com relação ao segundo ponto do ENCCEJA, ao admitir que os exames supletivos têm uma característica positiva, que pode ser muito boa, excelente, ou moderada, cumpriria um papel. Seria pior se não tivéssemos o exame com uma exclusão muito maior. (BRASIL, 2006, p. 13)

Em contraposição, a mesma ata também registrou a posição dos fóruns de EJA.

Enfatizou que a crítica maior da migração dos alunos das escolas para a certificação rápida, que se pretende universalizante, coloca para a Secad pensar uma das suas contradições: a conformação atual da Secretaria, na perspectiva da educação continuada e da diversidade, conflitue com uma proposta de certificação que não contempla a diversidade das experiências dos sujeitos e dos contextos de aprendizagem. A educação como direito à formação humana, e como continuidade, são princípios dos quais não abrimos mão. (BRASIL, 2006, p. 14)

Ainda em maio de 2006, representantes dos fóruns estaduais de EJA realizaram uma audiência com o então Ministro da Educação, Fernando Haddad, e entregaram um documento em que também se manifestavam contrários à realização do Encceja. Nela reforçavam os

argumentos apresentados pelos coordenadores de EJA de que o exame poderia estimular o “aligeiramento” da escolarização e questionavam a possibilidade de um exame nacional contemplar as diversidades culturais e de conhecimentos dos sujeitos da EJA. Também destacavam que o exame desobrigava o estado de garantir o direito à educação nos sistemas públicos de ensino, conforme indicava a LDB de 1996. Com esses argumentos, solicitavam, por fim, o cancelamento do Encceja.

A insistência do Inep no novo ENCCEJA nos faz retomar a ideia de que o exame é um problema marcado do ponto de vista histórico e, principalmente, no âmbito das políticas de corte neoliberal, por questões sociais, sobretudo aquelas que não consegue resolver. Dentre elas o da dívida social e o da reparação do direito negado a milhões de brasileiros. (BRASIL, 2006, p. 14)

Contudo, mesmo com as diversas manifestações favoráveis à suspensão e ao fim do Encceja, a Portaria Inep n.º 93, de 07 de julho de 2006, manteve as alterações realizadas desde 2002 e fixou a realização do Encceja no final de semana de 11 e 12 de novembro em todo o território nacional. Posteriormente, as datas foram alteradas pela Portaria nº 102 do Inep, de 13 de julho, para o final de semana de 18 e 19 do mesmo mês. Vale destacar que, pela baixa adesão de secretarias municipais e estaduais de educação, o Inep, por meio da Portaria nº 131, de 04 de agosto, prorrogou a data de encerramento da adesão em pouco mais de um mês – de 07 de julho para 11 de agosto. Ainda segundo Gatto,

Participaram do ENCCEJA 2006, 52 Secretarias Municipais de Educação, além das Secretarias Estaduais de Tocantins, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. Realizaram o ENCCEJA/2006 86.404 alunos, sendo 34.275 para o Ensino Fundamental e 52.129 para o Ensino Médio. (GATTO, 2008, p. 82)

Vale destacar que a edição de 2006 contou com uma grande reorganização do exame. Foi definida uma Tabela de Descritores de Competências e Habilidades de modo a possibilitar a utilização da metodologia da Teoria da Resposta ao Item (TRI), já utilizada pelo Saeb. Com essa mudança, houve a necessidade de readequação da escala de proficiência, agora variando entre 60 e 180 pontos, sendo que o ponto 100 foi o indicado pelo Inep como a proficiência mínima para alcançar a certificação, assim como afirma Gatto (2008, p. 80). Outra modificação realizada neste mesmo ano, informa o autor, foi a redução de 45 para 30 a quantidade de itens de múltipla escolha em cada uma das provas (2008, p. 81).

Faz-se necessário destacar que, mesmo com a introdução da TRI e a indicação de uma proficiência de referência para que as secretarias de educação utilizassem como base para

definir a certificação ou a emissão de atestado de proficiência em determinado componente curricular, essa escolha não foi acompanhada por uma justificativa pedagógica. Somente com este corte na escala métrica, contudo, não se efetivou algum tipo de valoração ou julgamento dos resultados alcançados, de modo a constituir-se enquanto uma avaliação. Mesmo sem embasamento, entende-se que tal pontuação era equivalente ao desempenho esperado ao de um cursista de EJA que houvesse completado determinada etapa de escolarização.

Outra importante modificação aconteceu em termos de organização do exame. Mantido o caráter voluntário da adesão ao programa oferecido pelo Inep às secretarias de educação, o termo de cooperação técnica a ser assinado entre essas instituições deixava transparecer o maior acúmulo de funções nas mãos do Inep. Este exerceria as responsabilidades previstas no edital de 2005 e passaria a cuidar da impressão, aplicação e correção de provas e da redação, além da aplicação do questionário socioeconômico. Coube às secretarias de educação divulgar a realização do exame, receber as inscrições e emitir o certificado de conclusão ou a declaração/atestado de aprovação em determinado componente curricular. Vale destacar que, dentre as portarias da edição de 2006, nenhuma citou a exigência de um plano de trabalho para realização do exame, assim como em 2005. Além disso, esses documentos oficiais não determinavam quem era responsável pela definição dos locais de prova.

Em 2007, a Portaria nº 44 do Inep, de 20 de abril, estabeleceu a realização do Enceja no final de semana de 10 e 11 de novembro e especificou que a proficiência final de cada participante em Linguagens, Códigos e suas Tecnologias dependiam de sua respectiva proficiência na produção de texto (Artigo 9º). Posteriormente, a Portaria nº 66 de 10 de maio modificou a data de realização para os dias 01 e 02 de dezembro. Nesse ano, cada participante teria de resolver duas provas em cada dia num período de 4h, já que o tempo para resolução de cada prova foi diminuído para duas horas, com 15 minutos de intervalo entre uma e outra. Segundo Gatto,

Inscreveram-se para participar do ENCCEJA/2007, 313.949 candidatos, sendo 95.195 para o Ensino Fundamental e 218.754 para o Ensino Médio. Realizaram a prova de Língua Portuguesa, Língua Estrangeira, Educação Artística e Educação Física 28.187 inscritos, a prova de Matemática 29.381 inscritos, a prova de Ciências Naturais 27.071 inscritos e a prova de História e Geografia 31.788 inscritos. (GATTO, 2008, P. 82)

No que diz respeito à operacionalização do exame, a mesma portaria manteve, em 2007, assim como na edição de 2006, as responsabilidades do Inep na elaboração, impressão,

aplicação do questionário socioeconômico e das provas objetivas e da redação, além da correção destas últimas (Artigo 7º). As responsabilidades das secretarias de educação passaram a incluir a disponibilização de locais e de profissionais de apoio técnico e fiscais para a aplicação. Coube também às secretarias, no momento de demonstrar interesse junto ao Inep para a realização do exame, indicar uma projeção da quantidade de participantes em sua área de abrangência.

A edição de 2008 foi instituída pela Portaria nº 100 do Inep, de 04 de julho do mesmo ano. Nessa edição, o processo de acúmulo de responsabilidades nas mãos do Inep, em andamento desde a retomada do exame em 2005, continuou, tornando o exame, na prática, mais atrativo às secretarias. Dentre as principais modificações, vale destacar que as inscrições também passaram para a esfera de responsabilidades do Inep (Artigo 5º), assim como a impressão e envio dos boletins individuais (Artigo 23). Anteriormente, os resultados dos participantes eram enviados diretamente às secretarias de educação que tivessem aderido.

Outro ponto de destaque nesse documento foi a possibilidade de participantes nos anos anteriores pleitearem novamente a inscrição caso não tivessem atingidos os critérios mínimos para eliminação de um componente curricular desejado (Artigo 3º). Nessa mesma Portaria, as provas foram marcadas para os dias 13 e 14 de dezembro nos mesmos moldes das aplicadas em 2007. Por fim, esse documento alterou a composição das provas para o ensino médio devido à introdução de novos componentes curriculares: a Prova I – Linguagens, Códigos e suas Tecnologias incorporou Artes, enquanto a Prova III – Ciências Humanas e suas Tecnologias passou a compreender também a Filosofia e a Sociologia (Artigo 14).

Ainda em 2008, a Portaria nº 147 do Inep, de 04 de setembro, regulamentou a Portaria nº 3.415, de outubro de 2004, ao estabelecer, para ambas as etapas da educação básica a que se destinava o exame, uma Tabela para Elaboração de Instrumentos de Avaliação, na qual estavam descritas as habilidades previstas para cada um dos 30 itens que compunham cada uma das provas, e as Escalas de Proficiência, na qual estavam as justificativas pedagógicas para cada intervalo da métrica utilizada. Sobre essa última questão, a Portaria descreveu o seguinte procedimento para elaboração da Interpretação (Anexo IV):

Para cada uma das áreas do ensino fundamental e do ensino médio, foram estabelecidos requisitos mínimos em termos de aprendizado para que os sistemas de ensino possam aferir os resultados obtidos pelos participantes do Enceja. A este mínimo foi estabelecido o valor 100 de uma escala que vai de 60 a 180, com desvio-padrão de 20 pontos. Isso significa que aquele participante que obtiver proficiência maior ou igual a 100 em uma das áreas poderá ser considerado habilitado no Exame, nessa área de conhecimento. (INEP, 2008)

Com essa definição, algo que anteriormente não existia ou ao menos não era publicizado pelo Inep, a métrica utilizada para medir o desempenho dos participantes do Encceja passou a receber um tipo de julgamento (interpretação pedagógica), a partir do qual foi referenciada uma proficiência mínima indicada para a certificação de conclusão de escolaridade. No quadro abaixo, apresenta-se a interpretação pedagógica para cada nível 100 da escala de proficiência, indicado pelo Inep como o desempenho mínimo em cada área de conhecimento para proceder à certificação²⁵.

²⁵ Para o ensino médio, a portaria não apresentou a descrição do nível 80 para a área de Ciências humanas e suas tecnologias, nem para a área de Matemática e suas tecnologias. Já para o ensino fundamental, a portaria apresentou a interpretação pedagógica de todos os níveis em todas as áreas.

Quadro 1 – Exemplo de escala de proficiência do Encceja

Área	Ensino fundamental	Área	Ensino médio
Língua portuguesa, língua estrangeira, artes e educação física	Identifica noções e simbologias verbais e não-verbais, relacionando diferentes sentidos do texto ao contexto imediato nas diversas linguagens.	Linguagens, códigos e suas tecnologias	Reconhece as situações de uso das diferentes linguagens e relaciona as informações, ampliando sua capacidade de leitura e consequente compreensão do mundo.
História e geografia	Identifica informações explícitas acerca de aspectos geográficos, históricos, sociais e culturais em um texto para resolver um problema proposto. Toma decisões para resolver situações-problema de baixa complexidade.	Ciências humanas e suas tecnologias	Identifica informações explícitas em diferentes linguagens acerca de aspectos geográficos, históricos, sociais e culturais para resolver um problema proposto. Toma decisões para resolver situações-problema de baixa complexidade. Possui conhecimentos específicos acerca de problemas sociais e ambientais presentes na realidade brasileira.
Matemática	Identifica informações explícitas apresentadas em tabelas simples, gráficos de setores ou de colunas, reconhecendo a maior ou a menor quantidade representada. Resolve situação-problema utilizando a escrita numérica de cédulas e moedas do sistema monetário brasileiro na realização de operações de adição e subtração, com ou sem reserva. Resolve situação-problema com unidades de medidas usuais (comprimento e capacidade), envolvendo o dobro ou o triplo. Identifica a localização de objeto representado no espaço bidimensional, relacionando-o ao par ordenado correspondente. Identifica características de um quadrado como ângulos retos e lados de mesma medida.	Matemática e suas tecnologias	Utiliza informações expressas em gráficos de setores ou de colunas para identificar a maior ou a menor quantidade neles representada. Resolve situação-problema com unidades de medidas usuais (comprimento e capacidade), envolvendo grandezas diretamente proporcionais. Calcula a média aritmética de um conjunto de dados expressos em uma tabela. Resolve situação-problema que envolve a noção de probabilidade.
Ciências naturais	Identifica processos e substâncias utilizados na produção e conservação dos alimentos e em outros produtos de uso comum, avaliando riscos e benefícios neles envolvidos; relaciona saúde com hábitos alimentares, atividade física e uso de medicamentos, considerando diferentes momentos do ciclo de vida humano; relaciona diferentes explicações propostas para um mesmo fenômeno natural na perspectiva histórica do conhecimento científico; associa processos, procedimentos e transformações ao conhecimento científico e tecnológico; diagnostica situações do cotidiano em que ocorrem desperdícios de energia ou matéria, propondo formas de minimizá-las e seleciona propostas em prol da saúde física e mental dos indivíduos ou coletividade, em diferentes condições etárias, culturais ou socioambientais.	Ciências da natureza e suas tecnologias	Identifica propostas de alcance individual ou coletivo, etapas e procedimentos relacionados a recursos naturais e matérias primas e fatos relativos ao ciclo da água; associa processos e problemas relacionados ao organismo, à saúde, à comunicação e ao transporte com o conhecimento científico e tecnológico e interpreta indicadores e utiliza dados técnicos apresentados em linguagem simples.

Fonte: INEP, 2008. Elaboração própria.

Além disso, o Anexo III da mesma Portaria estabeleceu um grupo de competências (matriz) orientadoras da produção escrita do participante. Para o ensino fundamental, a matriz era composta pelas competências de 1 a 4, enquanto, para o ensino médio, eram consideradas todas as cinco competências descritas abaixo.

1. Demonstrar domínio da norma culta da língua escrita.
2. Compreender a proposta de redação e aplicar conceitos das várias áreas de conhecimento para desenvolver o tema, dentro dos limites estruturais do texto dissertativo-argumentativo.
3. Selecionar, relacionar, organizar e interpretar informações, fatos, opiniões e argumentos em defesa de um ponto de vista.
4. Demonstrar conhecimento dos mecanismos linguísticos necessários para a construção da argumentação.
5. Elaborar proposta de intervenção para o problema abordado, demonstrando respeito aos direitos humanos.

Além disso, ainda em relação à redação, foram estabelecidos quatro níveis de desempenho, tanto para o ensino fundamental como para o ensino médio, como demonstra o quadro abaixo, que traz o exemplo da Competência I – Demonstrar domínio da norma culta da língua escrita.

Quadro 2 – Níveis de desempenho para a Competência I da redação no Encceja. 2008

Nível	I - Demonstrar domínio da norma culta da língua escrita.
I	Demonstra conhecimento precário da norma culta, com graves e frequentes desvios gramaticais, de escolha de registro e de convenções da escrita.
II	Demonstra conhecimento regular da norma culta, com desvios gramaticais, de escolha de registro e de convenções da escrita pouco aceitáveis nessa etapa de escolaridade.
III	Demonstra bom domínio da norma culta, com pontuais desvios gramaticais e de convenções da escrita.
IV	Demonstra muito bom domínio da norma culta, com eventuais deslizes gramaticais e de convenções da escrita.

Fonte: INEP, 2008. Elaboração própria.

O desempenho final da redação foi estabelecido pela média aritmética simples das notas atribuídas a cada uma das competências específicas da redação. O participante que atingisse desempenho igual ou superior a 5 pontos numa escala de zero a dez poderia ser considerado habilitado para a certificação. Para determinar a pontuação, a redação seria avaliada por dois corretores independentes e, caso houvesse discrepância de cinco ou mais pontos, a redação passaria pela avaliação de um terceiro corretor, cuja nota seria soberana

sobre as demais. Caso houvesse discrepância de menos de cinco pontos, a média aritmética de ambas as notas seria a nota final do participante em termos de produção escrita.

Mesmo com acesso somente aos dados de frequência de respostas às perguntas do questionário socioeconômico, e não aos microdados da edição de 2008²⁶, Catelli Jr et al. apontam que mais de 345 mil participantes entregaram os questionários preenchidos, dentre os mais de 846 mil inscritos. Em linhas gerais, 52,7% declararam ser homens e 44% se autodefiniram como pretos ou pardos, perfil próximo à composição das matrículas de EJA naquele momento. Além disso,

Já no que diz respeito ao perfil etário [...], a maioria (64,1%) dos inscritos são jovens adultos com idade entre 18 e 33 anos. Se compararmos esses dados com os dados do Censo Escolar de 2008, vemos que o perfil etário dos matriculados em cursos de educação de jovens e adultos é muito parecido com o dos que buscam o Enceja: 55,1% das matrículas na EJA em 2008 foram de pessoas com idade entre 18 e 33 anos. A maior diferença entre os dois grupos está na proporção de pessoas com menos de 18 anos, que é bem maior entre os que estão matriculados na EJA: 15,2%. (CATELLI JR et al., 2014, p. 80)

Nessa edição, a mesma pesquisa aponta que cerca de 65% dos inscritos eram de São Paulo, Rio Grande do Sul ou Rio de Janeiro. A mesma proporção afirmou que estava trabalhando no momento de realização da inscrição no exame, sendo que quase a metade indicou não ter vínculo/registro de trabalho, enquanto 23,5% afirmaram estar desempregados. Em termos de trajetória educacional, mesmo com um possível viés dos dados, a mesma pesquisa apontou:

Quando questionados sobre o principal motivo para fazer o Enceja, 35% dos candidatos escolheram a alternativa "Era o melhor caminho para conseguir o certificado de conclusão do Ensino Fundamental ou Médio" (segunda alternativa mais selecionada) e 9,4% escolheram "Não havia outro modo de conseguir o certificado de conclusão do Ensino Fundamental ou Médio". (CATELLI JR et al., 2014, p. 82)

Já em relação à trajetória escolar, a mesma pesquisa evidencia que, mesmo com restrições nos dados recebidos, foi possível identificar que parte significativa daquelas pessoas que procuraram a edição de 2008 eram majoritariamente jovens, tinham saído recentemente do ensino regular e tinham completado, no mínimo, os anos iniciais do ensino fundamental.

²⁶ Vale destacar que a entrega do questionário socioeconômico não era obrigatória na edição de 2008. Do total de mais de 846 mil inscritos, apenas 345 mil preencheram o questionário de contexto (CATELLI JR et al., 2014, p.79). Pela impossibilidade de consultar as bases de microdados dessa edição, é impossível compreender o quão representativos são esses dados.

Nesse sentido, cabe destacar que grande parte dos participantes do Enceja frequentou o ensino regular por um período e parou: 87%. Diferente do que poderia se imaginar, não são as pessoas com baixa escolaridade que buscam o Enceja como alternativa para finalizar a educação básica, mas aqueles que já estavam perto de concluir as etapas de ensino: 44,5% deixaram a escola entre a 5ª e a 8ª série do Ensino Fundamental e 35% entre o 1º e o 3º ano do Ensino Médio, sendo que 17,1% do total de inscritos que deixaram de frequentar a escola regular o fizeram na 8ª série. Provavelmente como reflexo de ter havido mais inscrições para certificação do Ensino Médio do que do fundamental em 2008 (71,2% das inscrições), a série em que mais participantes deixaram a escola é o 1º ano do Ensino Médio. As faixas etárias em que a maioria dos participantes deixou a escola são: entre 15 e 18 anos (48%), 19 e 24 anos (20%) e 10 e 14 anos (17,5%). Como a idade da maior parte dos candidatos no momento da inscrição se concentra em faixas etárias próximas a essas, é possível imaginar que não tem um intervalo muito grande entre parar de estudar e prestar o exame. (CATELLI JR et al., 2014, p. 82)

A pesquisa ainda ressaltou que, nessa mesma edição, os inscritos não poderiam ser classificados como múltiplos repetentes, já que mais de 75% deles não havia repetido alguma série do ensino fundamental, taxa que baixava para 62% no ensino médio. Contudo, a maioria teve de abandonar os estudos pela impossibilidade de conciliar educação e trabalho, sendo que muitos começaram precocemente a trabalhar (menos de 14 anos).

[...] os motivos mais selecionados pelos candidatos dizem respeito à impossibilidade de conciliar a escola com as condições de vida: 50,6% pararam de estudar porque o horário do trabalho impedia ou por não ter tempo para estudar em função do trabalho. Relacionado a isso, 76,3% dos candidatos responderam já ter trabalhado enquanto estudavam. Entre estes, 61,3% trabalhava para ajudar nas despesas da casa e da família e 23,4% para conseguir independência financeira dos pais. Ainda com relação aos candidatos que trabalharam enquanto estudavam, 44,1% começaram a trabalhar com idade entre 14 e 16 anos e 32,5% antes dos 14 anos. (CATELLI JR et al., 2014, p. 84)

Vale destacar que mais de 80% dos participantes indicou que a busca por um salário melhor era uma de suas preocupações principais, e uma proporção não tão alta também indicou querer continuar os estudos, tanto em cursos profissionalizantes quanto de nível superior, assim como destacam Catelli Jr. et al.

No que diz respeito às preocupações, as mais indicadas pelos candidatos se referem ao trabalho: conseguir um salário melhor é uma preocupação para 82,6% dos candidatos, fazer um curso profissionalizante para 74,4% e conseguir um trabalho para 56,7%. A maioria dos candidatos indicou ainda como uma de suas preocupações dar uma boa educação aos filhos (73,5%) e o futuro do país (73,1%). É interessante destacar que 52,7% dos candidatos indicou que ingressar no Ensino Superior é uma preocupação. Nesse sentido, cabe indicar que o motivo para fazer o Enceja mais selecionado pelos candidatos foi “Quero continuar meus estudos na educação superior” (36,5%). (CATELLI JR et al., 2014, p. 86)

Em termos de práticas culturais e de lazer, quase dois terços dos inscritos na edição de 2008 apontou estar envolvido em alguma situação de aprendizagem como, por exemplo, cursos de informática, profissionalizantes e de língua estrangeira. Entre as atividades de lazer, as mais apontadas foram assistir à televisão, fazer compras no mercado e escutar música/tocar instrumento musical.

As atividades mais indicadas como lazer que os candidatos realizam frequentemente foram: assistir à televisão (66,1%), fazer compras no supermercado (53,8%) e escutar música ou tocar algum instrumento musical (39,8%). No que diz respeito à realização de cursos não escolares, 40,8% dos candidatos afirmou que não estava realizando nenhum curso, 26,8% estava realizando curso de informática, 20,3% algum curso profissionalizante, 8% curso de língua estrangeira e 36,2% estava realizando algum outro curso, que não estava entre as alternativas do questionário. (CATELLI JR et al., 2014, p. 85)

Vale destacar que mesmo o ano de 2008 foi marcado por novas manifestações contrárias ao Enceja. Uma delas foi registrada no Documento Nacional Preparatório para a VI Confinteia, produzido ao longo de 2008²⁷. O documento defendia o desenvolvimento de avaliações processuais realizadas em cursos presenciais em oposição aos exames de certificação. Nas recomendações do documento ao MEC (BRASIL, 2009), propunha-se o cancelamento do Enceja: "Suprimir a oferta do Exame Nacional de Certificação de Competências na Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA) uma vez que este não atende às especificidades da EJA no Brasil". Em seguida, o documento apresentava a mesma recomendação aos Conselhos Estaduais de Educação e argumentava acerca da necessidade de realização de pesquisas e de levantamento de informações sobre a realização de exames dessa natureza, inclusive aqueles realizados nas esferas estaduais.

Em texto elaborado para as audiências públicas no CNE em 2008, por ocasião dos debates em torno das Diretrizes Operacionais para Educação de Jovens e Adultos, Maria Aparecida Zanetti (2008) destaca que o Enceja, por ser um exame nacional, assumiu um “[...] caráter centralizador, definindo os critérios avaliativos, independente das diferenças locais, regionais e de matriz curricular e também substitutivo aos exames ofertados pelos Estados e Municípios”. Questionava-se, assim, a possibilidade de um exame aplicado indistintamente em todas as regiões do país conseguir contemplar experiências cotidianas tão diversas com a finalidade de avaliar certas competências comuns.

²⁷ A Confinteia é um evento realizado pela Organização nas Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a cada 12 anos, desde 1949, tendo como objetivo definir as diretrizes que orientarão as ações nessa área. Sua quarta edição ocorreu em 2009 no Brasil, primeiro país do hemisfério sul a sediar a conferência. O documento mencionado aqui é o resultado dos debates desenvolvidos nos 33 encontros preparatórios realizados no Brasil para a Conferência.

Como ressaltado anteriormente, de acordo com o *Livro Introdutório* (BRASIL, 2002), o Enceja foi formulado para aqueles que deixaram a escola e para os que a frequentaram de maneira esporádica, destacando ainda as exigências do mundo do trabalho como principal motivação para as pessoas buscarem o exame e a necessidade de diversificação do atendimento para a população inserida no mercado de trabalho. Entretanto, como já indicado, o público do Enceja seria, em parte, coincidente com o de cursos de EJA: tal coincidência fortaleceu o receio dos críticos do Enceja de que o exame concorreria com os cursos de EJA, estimulando a evasão, cujas taxas têm sido permanentemente altas nessa modalidade de ensino. Com isso, ganhou força o argumento de que o Enceja promoveria o “aligeiramento” do ensino.

5.4 A reformulação do Enceja

Em 2009, um novo processo de mudanças foi realizado, uma vez que a prova do ensino médio passou a ser realizada juntamente com a prova do Enem, assim como afirmado no Artigo 3º da Portaria nº 174 do MEC, de 31 de julho de 2009. Esse documento também alterou a forma de aplicação das quatro provas: agendadas para ocorrer em 29 de novembro do mesmo ano, os participantes teriam quatro horas para resolver duas provas durante a manhã e outras 5 horas para resolver duas provas durante o período da tarde, havendo um intervalo de duas horas entre os períodos (Artigo 23). A data de realização do exame foi alterada pela Portaria Inep nº 252, de 30 de outubro de 2009, para 21 de fevereiro de 2010.

Também houve modificações em termos operacionais, praticamente isentando as secretarias de educação de qualquer responsabilidade para com a realização do Enceja. Coube a estas somente realizar o processo de divulgação, além de repassar ao Inep, no momento de demonstração de interesse pela realização do Enceja, da projeção da quantidade de candidatos e de possíveis locais de aplicação, além da emissão dos certificados de conclusão de escolaridade ou de atestado de eliminação de componentes curriculares. Coube às secretarias também, como em edições anteriores, pleitear a autorização do seu respectivo conselho de educação para realização da certificação por meio dos resultados do exame em sua jurisdição.

Segundo os dados socioeconômicos dos candidatos nessa edição, Catelli Jr et al. assinala que um quarto não possuía renda pessoal mensal e quase 40% tinham renda de até um salário mínimo mensal; 81% trabalhavam ou já haviam trabalhado e quase a mesma proporção apontou que começou a trabalhar antes dos 16 anos, sendo que 42% iniciaram antes

dos 14 anos. Quase 90% dos candidatos tiveram de conciliar educação e trabalho em algum momento da vida e quase três quartos apontaram que o trabalho atrapalhou os estudos.

A maioria dos participantes do Encceja 2010, 72,1%, possuía renda pessoal de até três salários mínimos, sendo que 37,9% tinham renda de até 1 salário mínimo e 24,5% não tinham nenhuma renda pessoal. A renda total da família de 81,9% dos candidatos era de até 3 salários mínimos: 23,4% até 1 e 58,5% entre 1 e 3. No que diz respeito ao trabalho, 81,7% deles trabalham ou já trabalharam e quase todos começaram a trabalhar durante a adolescência: 42,5% começaram a trabalhar antes dos 14 anos, 37% entre 14 e 16 anos. Somente 8% começaram a trabalhar depois dos 18 anos. Entre os que trabalham, 24,7% têm jornada de 31 a 40 horas semanais e 40,7% de mais de 40 horas. [...]

Considerando somente os que afirmaram já ter trabalhado, 89,3% estudaram e trabalharam ao mesmo tempo em algum período e 74,4% destes avalia que o trabalho atrapalhou os estudos. (CATELLI JR et al. 2014, p. 88)

Em termos de trajetória escolar, apenas 9% estavam frequentando a escola no momento de participação no exame e dois terços haviam frequentado a EJA. Interessante destacar que 80% deixaram de estudar nos anos finais do ensino fundamental, sendo que quase 30% estavam nas últimas séries/anos.

Os dados socioeconômicos da prova realizada em 2010 para o Ensino Fundamental indicam a grande presença de alunos que já tinham vários anos de estudo, sendo que apenas 9% estavam frequentando a escola naquele momento e 66% já haviam cursado alguma série na Educação de Jovens e Adultos. Dos inscritos que responderam ao questionário socioeconômico, apenas 3,7% nunca tinham estudado em uma escola regular e 29,1% abandonaram a escola na 8ª série do ensino regular. Deve-se mencionar ainda que 80% dos candidatos deixaram de estudar quando estavam cursando alguma série do Ensino Fundamental II, ou seja, do atual 6º ao 9º ano. (CATELLI JR et al., 2014, p. 89)

Em relação às trajetórias escolares, a maioria deixou de frequentar a escola convencional entre 15 e 18 anos, com porcentagem significativa de pessoas que largaram a escola antes dos 14 anos, o que parece guardar correlação com idade a partir da qual iniciaram a trabalhar. Outro sinal dessa correlação foi que 46% apontaram que o abandono da escola convencional se deu por falta de tempo para estudar, como apontam Catelli Jr et al.

A maioria dos candidatos deixou de frequentar a escola regular durante a adolescência, 44,6% entre 15 e 18 anos e 27% entre 10 e 14 anos. Somente 32,7% dizem nunca terem sido reprovados e 16,5% foram reprovados três vezes ou mais. Classificados novamente em uma escala de 0 a 5, os motivos mais importantes para os candidatos deixarem de frequentar o ensino regular são: para 46%, o motivo de maior importância foi a falta de tempo para estudar e, para 28%, o casamento e os filhos. É interessante destacar que a falta de apoio familiar foi apontada por 17% dos candidatos como um dos motivos de maior importância para deixar a escola regular e 13,5% indicaram a falta de escola perto de casa. Somente 10,7% indicaram a falta de interesse em estudar como um dos principais motivos. (CATELLI JR et al., 2014, p. 91)

Outro dado interessante é que somente um terço dos candidatos havia frequentado ou frequentava a EJA. Desse público, quase 80% esteve em cursos presenciais na modalidade em escola pública: "Ainda no que diz respeito à trajetória escolar, somente 33,6% dos candidatos ou já tinha frequentado a Educação de Jovens e Adultos. Destes, 79,3% frequentaram a EJA em cursos presenciais em escola pública", conforme aponta o estudo de Catelli Jr et al. (2014, p. 91.).

Vale destacar que os dados apresentados até aqui permitem cogitar a posição de que o Enceja, como um programa alternativo, não é necessariamente concorrente aos cursos de EJA, tendo em vista as pessoas que não concluíram suas trajetórias escolares (no ensino regular/convencional ou na EJA) e que não estavam frequentando os bancos escolares. Nesse sentido, é possível afirmar que o exame mostrou-se uma estratégia de expansão de oportunidades educacionais para parcelas da população jovem e adulta brasileira com baixa ou nenhuma escolaridade.

Em 2010, como informado no Capítulo "As políticas de EJA na virada do milênio" desta dissertação, o Enceja novamente tornou-se assunto nos debates relativo às políticas de EJA, durante o processo de definição das Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos (DOEJA), que culminou com a Resolução CNE/CEB nº 03, de 15 de junho de 2010, e reafirmou o entendimento de que as idades mínimas para a realização de exames em nível de ensino fundamental e médio continuavam em 15 e 18 anos, respectivamente.

O Edital Inep nº 02, de 10 de setembro de 2010, instituiu a edição do Enceja naquele ano, sem mudanças na organização do exame. Na prática, pode-se considerar que essa edição foi a primeira sem qualquer alteração no pacto estabelecido entre Inep e as secretarias de educação para a realização do exame. Como se demonstrou anteriormente, o Enceja tornou-se um programa financeira e operacionalmente atrativo na medida em que implicava pequenas responsabilidades às secretarias participantes, cabendo a elas realizar algumas projeções de quantidade de participantes, indicação de locais para aplicação de provas e o pedido de autorização para emissão de certificados de conclusão ou eliminação de componentes curriculares junto ao seu respectivo conselho de educação.

Entretanto, se de um lado o pacto formal entre o Inep e as secretarias de educação sofreu modificações, de outro, a relação estabelecida entre os entes federados a partir do Enceja não foi alterada ao longo dos anos. Cada edição do exame reafirmou o papel puramente operacional dos governos locais na medida em que o Enceja foi um programa concebido de forma centralizada no governo federal e implementado de maneira

descentralizada nos estados e municípios interessados. Pelos documentos analisados aqui, a estes não houve margem para recriar suas próprias estratégias de avaliação para fins de certificação de conclusão de escolaridade como, por exemplo, realizar provas em diferentes dias, aumentar o número de itens de uma prova, incluir uma produção escrita para cada área de conhecimento, entre outras possibilidades de ampliação do escopo da avaliação realizada.

Em relação à motivação para participar do Enceja 2010, Catelli Jr et al. assinalam que 63,9% dos candidatos apontaram que o exame era a forma mais adequada para conciliar educação e trabalho. Segundo o estudo,

Se observarmos os dados presentes no questionário socioeconômico relativos às motivações dos candidatos para realizar a prova, 62,6% dos candidatos declararam que não querer estudar não era o principal motivo para realizar o Enceja. Já 39% declararam que fariam o Enceja pelo fato de não poderem estudar e 63,9% consideraram muito relevante o Enceja ser a melhor forma de conciliar estudos e trabalho. Por fim, 73,6% atribuíram máxima importância, em uma escala de 0 a 5 habilitar-se para fazer um curso profissionalizante e se preparar para o mercado de trabalho. Menos de 1% dos candidatos diz não pretender voltar a estudar. (CATELLI JR et al., 2014, p. 576)

De maneira geral, de 2009 em diante, o exame ganhou uma abrangência diferente após a reformulação pela qual passou o Enem, quando este assumiu a função certificadora para o ensino médio em território nacional, deixando para o Enceja somente a aferição de desempenho com vistas à certificação de conclusão do Ensino Fundamental em território nacional. Fora do Brasil, o Enceja ainda continuava para ambas as etapas.

5.5 As diferentes composições da política local junto ao Enceja

Como pode ser visto pela Tabela 1, houve um crescente número de inscritos no Enceja entre 2002 e 2010, com significativas flutuações entre as diversas edições. As edições de 2003 e 2004 não foram realizadas por conta da alegada revisão do exame levada a cabo pela primeira gestão de Lula no governo federal. No geral, nos anos em que o Enceja incluía tanto ensino fundamental quanto ensino médio, o número de inscritos nesta etapa foi sempre maior do que o número de participantes em busca da certificação do ensino fundamental.

Tabela 9 – Total de inscritos no Enceja por etapa e ano de edição. 2002-2010

Ano	Ensino fundamental	Ensino médio	Total
2002	8.546	5.942	14.488
2003	-	-	-
2004	-	-	-
2005	22.550	28.767	51.317
2006	34.275	52.129	86.404
2007	95.195	218.754	313.949
2008	263.246	322.936	846.142
2009	555.196	-	555.196
2010	681.771	-	681.771

Fonte: MEC/Inep

Entre 2005 e 2008, houve um substancial crescimento no número de inscritos, seguido de uma queda em 2009, ano de lançamento do Novo Enem. Este passou, a partir de então, a desempenhar a função de instrumento de avaliação para fins de certificação do ensino médio, justamente a etapa da educação que historicamente havia atraído mais inscritos para o Enceja desde sua criação. Na Tabela 10 o período de crescimento do número de inscritos coincide com o crescimento do número de adesões de secretarias municipais e estaduais de educação, as unidades certificadoras. A partir de 2009, os números mostram a tendência de diminuição das secretarias municipais e a ampliação das secretarias estaduais.

Tabela 10 – Número de secretarias municipais e estaduais de educação que aderiram ao Encceja.2002-2010

Região	Sigla do estado	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010							
Norte	RO			1		1	19								
	AC	1						7							
	AM			1	1		62	1							
	RR	2		1	1	2	15								
	PA	2	1	1	1	11	6	15							
	AP					2									
	TO		71	13	13	18	139								
	MA		3	3	3	28	25	13							
	PI		1			1	5	3							
	CE	2	4	2	1	16	9	6							
Nordeste	RN	3	3	2	2	13	26								
	PB	1	1	1		8	5								
	PE	1	1	1	1	6	6								
	AL	1				14	4								
	SE	1				3	2								
	BA	3	2	7	7	38	28								
	MG		1	4	6	53	141								
Sudeste	ES	3	4	9	8		17								
	RJ		1	1	1	6	30								
	SP	4	11	10	11	22	173								
	PR		1	1	1	18	9								
Sul	SC	25	1	2	2	2	79								
	RS	1	1	1	1	14	95	11							
	MS				1	5	46								
Centro Oeste	MT				6	3	1								
	GO	1	2	4	2	26	9								
	DF						14								
Total		2	51	1	109	3	65	4	70	8	314	13	963	22	53

Fonte: MEC/Inep. Elaborada por Catelli Jr et al. (2014, p. 74)

Legenda	
	Secretarias Estaduais de Educação
	Secretarias Municipais de Educação

A princípio, o crescimento do número de estados que aderiram ao Encceja indicou que, de alguma forma, houve algum processo de divulgação e sensibilização para adesão junto às secretarias de educação. Além disso, entre 2005 e 2008 ocorreu o período de maior estabilidade na realização do exame, transparecendo, talvez, maior institucionalidade do programa dentro do próprio Inep. Por hipótese, na medida em que um maior número de estados aderiu, a diminuição da adesão de municípios não seria incoerente, já que seria o órgão estadual quem organizaria as inscrições, os locais de realização do exame, a emissão dos resultados e eventualmente dos certificados ou declarações de proficiência. Entretanto, como apontam Catelli Jr et al., um olhar mais cuidadoso para os dados mostrou que não houve essa coerência.

Entre os cinco estados que não aderiram ao Enceja em 2010, estão os quatro únicos estados que não aderiram ao exame em nenhuma das edições: Paraíba, Alagoas, Espírito Santo e Paraná. Outro indicativo da dimensão que o exame assume em 2010 é que este foi o primeiro ano de adesão para 8 estados: Pará, Amapá, Ceará, Pernambuco, Sergipe, Mato Grosso e Goiás. É interessante observar ainda que, considerando as três últimas edições, o movimento das adesões municipais é contrário ao das adesões estaduais: em 2008, 314 municípios aderiram ao Enceja e, em 2010, quando a grande maioria dos estados aderiu ao exame, o número de municípios se reduz drasticamente para 65. Seria possível supor que esses dois movimentos estivessem relacionados, quando o estado adere ao exame, ele pode ofertá-lo em todos os municípios atendidos pela rede estadual, tornando a adesão municipal desnecessária. Se observarmos o quadro das adesões [apresentado anteriormente], no entanto, vemos que não existe relação entre o número de municípios que aderiram em cada estado e a adesão estadual. Em todas as edições, existem casos em que o estado aderiu, mas o número de municípios que aderiu é alto. (CATELLI JR et al., 2014, p. 73)

Nessa mesma pesquisa, Catelli Jr et al. realizaram estudos de caso em cinco estados das diferentes regiões brasileiras²⁸. Em linhas gerais, as análises indicaram que o Enceja foi utilizado basicamente como exame para fins de certificação de conclusão de escolaridade, sem menção significativa de seu uso enquanto, por exemplo, um indicador de qualidade para as políticas de EJA. Além disso, um ponto importante ressaltado no estudo foram os diferentes objetivos pelos quais as secretarias aderiram ao programa do governo federal, fosse para ampliar o atendimento na modalidade, fosse para reforçar o processo de fechamentos de turmas de EJA em governos desinteressados na expansão do atendimento na modalidade EJA.

Os estudos de caso compreenderam, entre outras estratégias e fontes de pesquisa, a realização de entrevistas semiestruturadas em profundidade com profissionais das secretarias estaduais de educação responsáveis pelas políticas de EJA e com profissionais responsáveis pela coordenação de exames (próprios e/ou Enceja) para certificação de ensino fundamental e médio. Os mesmos estudos compreenderam também entrevistas com representantes dos Fóruns Estaduais de EJA, redes informais de organizações, movimentos e defensores do direito de pessoas jovens e adultas à educação. Os estados selecionados cumpriram com dois principais critérios: movimentos crescentes ou decrescentes no número de matrículas na modalidade EJA e, ao mesmo tempo, adesão ao Enceja em várias edições.

Na Região Nordeste, o estado escolhido foi o Maranhão, que havia aderido ao Enceja em 2008, 2009 e 2010, sendo que em 2008 foi o estado com maior número de inscritos da região. Segundo Catelli Jr et al.,

Este foi o único estado em que a gestora de EJA afirmou explicitamente a existência de uma prática institucionalizada de encaminhar os alunos dos cursos para realização do Enceja. De acordo com a supervisora da modalidade, todos os alunos que

²⁸ Os resultados também são apresentados no artigo de Catelli Jr. e Serrão (2014).

cursam a segunda etapa do Ensino Fundamental na EJA realizam o Encceja e, caso sejam aprovados, eles deixam de frequentar as aulas. (CATELLI JR et al., 2014, p. 205)

No Maranhão, a Secretaria Estadual de Educação oferecia exclusivamente o Encceja e o Enem como exame para certificação. Em entrevista, a supervisora da Educação de Jovens e Adultos da Secretaria afirmou que a motivação para a adesão ao exame a partir de 2008 foi a falta de recursos da Secretaria para realização do exame estadual, já que o exame próprio havia sido aplicado em 2006 pela última vez. Segundo Catelli Jr et al. (2013, p. 149), quando questionada sobre o impacto da adesão ao Encceja no currículo dos cursos de EJA ofertados no Maranhão, a mesma supervisora afirmou que estudantes de cursos de ensino fundamental da modalidade faziam o Encceja e, por isso, eles procuravam formar os professores para que pudessem preparar os estudantes para o Encceja e também para o Enem. Mesmo assim, a profissional não enxergava no Encceja a causa da diminuição do número de pessoas matriculas na modalidade. Segundo ela, a Secretaria Estadual não realizava a chamada pública, já que não havia salas e professores para atender a possível demanda. Outro fato interessante foi que, assim como apontou a mesma pesquisa (2013, p. 150), não havia sinais claros de planejamento conjunto entre as profissionais que cuidavam dos cursos de EJA e aquelas profissionais que cuidavam dos processos relacionados aos exames.

Na região norte, o estado escolhido foi Tocantins, que aderiu ao Encceja nas edições de 2005, 2006, 2008, 2009 e 2010, tendo o maior número absoluto de inscritos do país em 2005 (55,7%) e 2006 (22,7%) e o maior da região norte em 2008, além de ter sido o estado em que houve maior queda no número de matrículas na modalidade do país no período entre 2002 e 2010 (57,8%), segundo Catelli Jr et al. (2014, p. 195). Segundo informações dadas pela responsável pela coordenação de informações educacionais, certificações e normatizações da Secretaria de Educação do Estado, a substituição do exame estadual pelo Encceja não representou uma mudança muito significativa, uma vez que a Secretaria já possuía um exame próprio aplicado anualmente (CATELLI JR. et al., 2013, p. 200).

Na região sudeste, a pesquisa indica que o estado escolhido para estudo foi São Paulo, que aderiu ao Encceja em 2008, 2009 e 2010, sendo o estado com o maior número absoluto de inscritos do país em todas essas edições (30,7% do total de inscritos em 2008, 32% em 2009 e 23,2% em 2010). Também foi o estado em que houve a maior queda no número de matrículas na modalidade na região (42% entre 2002 e 2010) e a segunda maior queda no número de matrículas em 2010 no país: 24%.

Para cumprir com a responsabilidade legal de ofertar exames para fins de certificação da escolaridade básica, a Secretaria da Educação do Estado de São Paulo ofertou somente o Encceja e o Enem desde 2008, e, a partir de então, deixou de ofertar seu exame próprio, retomado nos anos de 2009 e 2012 por conta da não realização do Encceja. Segundo Catelli Jr et al. (2013, p 190-191), a adesão de São Paulo esteve relacionada tanto à oportunidade de reduzir os gastos com o exame próprio quanto de utilizar um instrumento avaliativo de melhor qualidade. Contudo, conforme aponta o estudo,

Nos dois casos [São Paulo e Rio Grande do Sul] a adesão ao Encceja parece ter sido parte dessa lógica de desobrigação do estado com relação à garantia do direito à educação de jovens e adultos. Com o objetivo de reduzir o máximo possível os gastos na EJA, considerada secundária entre as políticas de educação, as Secretarias de Educação aderem ao exame e o oferecem como a alternativa para os jovens e adultos. No caso de São Paulo, a representante da coordenação de EJA entrevistada afirma que, na sua visão, o interesse dos alunos é a certificação e que o número de inscritos no estado deveria ser ainda maior. Assim, a adesão ao Encceja poderia estar relacionada com a queda de matrículas na EJA ainda que, para ela, essa relação seja reflexo da demanda dos alunos por certificação. Por outro lado, conforme já descrito, ela comenta que a “cultura de exames” que, se estabeleceu a partir de 2007, dependeu do estímulo dos próprios professores e coordenadores pedagógicos: “a gente tinha que passar nas salas implorando para o aluno fazer a inscrição (...) mostrando para eles: Gente, isso aqui é uma vantagem para vocês”. (CATELLI JR et al., 2014, p. 204)

Interessante destacar que, em São Paulo, houve um esforço de articulação entre o currículo praticado nos cursos na modalidade EJA e as matrizes de habilidades, competências e conhecimentos do Encceja, assim como aponta a Deliberação Nº 82 de 2009 do Conselho Estadual de Educação de São Paulo:

Art. 3º - Os currículos dos Cursos de Educação de Jovens e Adultos serão estruturados pela equipe pedagógica da instituição de ensino, com fundamento nas disposições da Deliberação CEE nº 77/08 e tendo em vista as orientações constantes do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). (SÃO PAULO, 2009)

Essa mesma Deliberação do Conselho Estadual de Educação possibilitou que aquelas pessoas que não houvessem tido desempenho mínimo para solicitação de certificação poderiam solicitar a eliminação de áreas do conhecimento nas quais haviam atingido as notas mínimas. Entretanto, determinou também que aquele que retomou a trajetória escolar via exame deveria necessariamente terminar via exame.

Essa articulação demonstrava a centralidade dos exames nas políticas de EJA em São Paulo, situação confirmada pela gestora estadual da política de EJA. A profissional da Secretaria Estadual confirmou que a matriz do Encceja foi utilizada como referência

curricular nos cursos presenciais de EJA, além de ser adotada também nos Centros Estaduais de Educação de Jovens e Adultos (Ceejas), que funcionavam como espaços de tutoria a pessoas com mais de 18 anos para estudo individual e preparação para exames divididos por disciplinas. Segundo Catelli Jr et al.,

A responsável pelos exames supletivos da Secretaria comenta que o material desenvolvido pelo Inep para o Encceja foi adotado também nos Ceejas e pelo Telecurso em 2008 e 2009. Ela afirma ter feito um trabalho com os responsáveis pelos cursos das Telesalas e dos Ceejas para que adotassem o mesmo conteúdo e a mesma forma de trabalhar do INEP e fez um esforço para divulgar o material de estudo do Encceja na rede estadual de ensino. A fim de manter uma relação entre o que é ensinado nos cursos e os exames de certificação aplicados, os materiais desenvolvidos, a partir de 2008, partem da Matriz de Habilidades e Competências do Encceja. (CATELLI JR et al., 2013, p. 192)

Talvez fruto desse trabalho, Catelli Jr et al. (2014, p. 153) revelaram que São Paulo foi o estado com o maior número absoluto de inscritos no exame em todo o Brasil nas várias edições do exame, com participação de 30,7% do total de inscritos em 2008, 32% em 2009 e 23,2% em 2010. Conforme aponta o estudo (2013, p. 189), a taxa de aprovação tanto no Encceja e Enem quanto no exame estadual foi elevada: em 2008, mais da metade dos que participaram do exame atingiram as notas mínimas para conseguir a certificação.

Na região sul, o estudo de caso foi realizado no Rio Grande do Sul, que aderiu ao Encceja em 2007, 2008, 2009 e 2010, e que teve o maior número absoluto de inscritos em 2007 (32,3%) e o segundo maior do país de 2008 a 2010. No estado, desde 2007 os exames supletivos próprios foram substituídos pelo Encceja e, assim como no caso de São Paulo, Catelli Jr et al. (2014, p. 158) informam que a substituição do exame estadual foi motivada pela metodologia diferenciada do Encceja e pela oportunidade de diminuição de gastos.

Em termos de matrículas na modalidade, o estado assistiu a uma diminuição clara nas matrículas na modalidade tanto no ensino médio quanto no fundamental. Além da declarada inadequação curricular do modelo escolar tradicional, Catelli Jr et al. (2014, p. 157) indicam que a gestora de EJA da Secretaria estadual revelou a intencionalidade da rede estadual em fechar turmas de EJA e de não realizar chamada pública.

Por fim, no centro-oeste, o estado selecionado foi Mato Grosso do Sul, onde as matrículas de EJA cresceram 77,8% de 2002 até 2009, mas caíram 39,2% em 2010. Foi o estado que aderiu em 2006, 2007, 2008, 2009 e 2010, e que teve o maior número absoluto de inscritos da região em 2008.

Cabe destacar, no entanto, um dos casos analisados que parece ter um movimento contrário: Mato Grosso do Sul. Como demonstrado nos relatos da gestora de EJA, nesse estado, existe um diálogo grande com o fórum e parece haver um investimento na construção de uma política de EJA que garanta as diferentes formas de atendimento, tanto por vagas nas escolas como pelos exames de certificação. Mato Grosso do Sul é um dos três estados brasileiros em que houve crescimento no número de matrículas de EJA no período analisado e trata-se de um crescimento expressivo: 184% entre 2002 e 2010. Outro indicativo do lugar ocupado pela política de EJA são as diversas informações encontradas no site da Secretaria de Educação sobre a modalidade, que é divulgada para possíveis interessados e tem uma proposta elaborada. Esse foi também o único estado que seguiu as discussões nacionais sobre idade mínima de ingresso na EJA, elevando para 18 anos a idade de ingresso no Ensino Fundamental. (CATELLI JR et al., 2013, p. 205)

Segundo a pesquisa, a Secretaria Estadual de Educação reforçou seus investimentos na modalidade e isso implicou inclusive na adoção do Enceja (e posteriormente do Enem) como uma estratégia clara de atendimento, inclusive implicando na decisão de interromper o oferecimento do exame próprio a partir de 2006, quando da primeira adesão ao Enceja. Segundo Catelli Jr et al.,

Os gestores veem o exame como uma alternativa importante para as pessoas que não têm condições de frequentar a escola e como meio de dar continuidade aos estudos. Por esse motivo, a secretaria faz um trabalho amplo de divulgação do exame com envio de comunicados às escolas e informações no site da secretaria. Como reflexo desse investimento, em Mato Grosso do Sul, o número de inscritos no Enceja chegou a representar 47,8% do número de matrículas no Ensino Fundamental em 2009 e 83,2% do número de matrículas no Ensino Médio em 2008. (CATELLI JR et al., 2014, p. 205)

Assim como no caso de São Paulo, as profissionais da Secretaria Estadual de Educação destacaram que a matriz do Enceja foi contemplada na construção do referencial da EJA de Mato Grosso do Sul, com o argumento de que, como eram esses os conteúdos que seriam avaliados no exame, eles precisavam estar presentes no currículo dos cursos da modalidade.

6 O ENEM ENQUANTO EXAME PARA CERTIFICAÇÃO

Em 2009, foi finalizado o processo de revisão do Enem – denominado publicamente como Novo Enem –, influenciado diretamente pela matriz do Encceja, segundo os gestores do Inep entrevistados para esta pesquisa. Pela Portaria Inep nº 109, o Enem passou a ter sete principais objetivos, sendo mantida sua perspectiva original de ser uma referência para autoavaliação e de ser um instrumento complementar de processos seletivos para o mundo do trabalho e para cursos pós-médio. Agora, além de seus resultados servirem como uma avaliação de ingressantes no ensino superior e como indicador de desempenho das unidades escolares, foi estabelecida a função certificadora da conclusão do ensino médio.

Desde a edição de 2009, o Encceja deixou de ser o programa de abrangência nacional para certificação de ensino médio, função que passou a ser atribuída exclusivamente ao Enem já no mesmo ano. Em território nacional, o Encceja passou a exercer a função de instrumento de aferição de competências e habilidades somente para fins de certificação de escolaridade em nível de ensino fundamental: Para brasileiros residentes em outros países, o Encceja continuou como possível via de certificação inclusive para o ensino médio.

Foi possível avançar em análises antes impossibilitadas no caso do Encceja, como a exploração das bases de microdados que, no caso do Enem, estão disponíveis para todas as edições. Nesse novo contexto, foram sistematizadas e analisadas algumas informações constantes dos microdados das edições 2009, 2010, 2011 e 2012 do Enem com o objetivo de compreender as principais características dos sujeitos que, nessas edições, tentaram a certificação da escolaridade de ensino médio. Para tanto, são aqui apresentados alguns dados de contexto socioeconômico e de desempenho dos participantes dessas edições do exame. Além disso, como o Enem é um exame com características diferentes do Encceja, retomaram-se também algumas questões relativas ao contexto de criação e implantação do Enem para analisar as transformações por que essa política passou até assumir a função de certificação.

6.1 Transformações e atuais características do exame

Como apontado anteriormente, assim como o Encceja, o Enem integrou o que Paulo Renato Souza denominou de “ciclo de avaliações da Educação Básica” (SOUZA, apud BRASIL, 2002, p. 8) juntamente também com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Esse ciclo de avaliações foi, à época, um dos pilares do processo de reforma

educacional, levada a cabo a partir da segunda metade da década de 1990, quando um realinhamento das forças políticas no Congresso Nacional (OLIVEIRA, 2001) favoreceu o encaminhamento da plataforma política liderada pela coligação PSDB-PFL, sob a liderança de Fernando Henrique Cardoso, pautada pela defesa da redução das áreas de atuação do Estado, atrelada ao fortalecimento de sua natureza reguladora de modo a recuperar sua capacidade administrativo-financeira e de governança (BRASIL, 1997).

O Enem foi idealizado e implantado na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato Souza (1995-2002) como um procedimento de avaliação do desempenho individual de estudantes do ensino médio pela Portaria Inep nº 428, de 18 de maio de 1998. Como um exame individual e de caráter voluntário, seus principais objetivos eram propiciar parâmetros para autoavaliação de estudantes das diferentes modalidades de ensino médio e, ao mesmo tempo, ser um instrumento complementar de acesso a cursos profissionalizantes e ao ensino superior.

Artigo 1º - Instituir o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, como procedimento de avaliação do desempenho do aluno, tendo por objetivos:
I – conferir ao cidadão parâmetro para autoavaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;
II – criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do Ensino Médio;
III – fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;
IV – constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-Médio.
(INEP, 1998)

O Inep, responsável por toda a execução do exame, também estaria responsável por criar um banco de dados e disponibilizá-lo juntamente com relatórios às secretarias estaduais de educação (Artigo 6º da Portaria nº 438/98), que, em posse dos resultados, poderiam identificar pontos fortes e frágeis do ensino médio, mesmo que tais resultados não pudessem ser generalizados devido ao caráter opcional do exame e ao fato de abarcar significativo número de egressos do Ensino Médio (BRASIL, 2001).

Nessa perspectiva oficial, transparecia a intenção dos gestores públicos de se estabelecer o Enem enquanto uma avaliação e, logo, um indicador da qualidade do ensino médio brasileiro. Entretanto, sobre a possibilidade de se constituir enquanto um indicador da qualidade na educação, Ana Paula Corti (2012), por meio da análise dos relatórios técnico-pedagógicos do Enem entre 1999 e 2007 disponibilizados publicamente, aponta que, desde sua concepção, o exame manteve baixa relação com o ensino médio.

Já em sua concepção inicial, constata-se a baixa relação do Enem com o ensino médio em si, uma vez que se vincula mais a uma ideia de “balanço” de todo o percurso da educação básica. Da mesma forma, a perspectiva de constituir-se como exame de seleção para vagas no mercado de trabalho e nas instituições educacionais igualmente revela baixo vínculo com o ensino médio. Além disso, desde o início, o exame sempre foi acessível a pessoas sem o ensino médio completo. (CORTI, 2012, p. 203-204)

Na prática, havia pequena possibilidade de comparação dos resultados de cada edição do exame, na medida em que, de um lado, as provas não eram comparáveis por não partirem da mesma escala de proficiência, e, de outro, pelas significativas diferenças constitutivas do público participante a cada ano. Sobre esta última questão, Karine Presotti (2012) e Ana Paula Corti (2012) afirmam que o público participante não se manteve o mesmo durante o período de existência do exame, principalmente devido ao caráter voluntário da participação. Além disso, a ampliação do leque de possibilidades de uso dos resultados do Enem também influenciou fortemente o perfil dos que procuram o exame.

Entre 1998 e 2000, foi relativamente pequena a procura pelo exame quando comparado com os anos seguintes. Pela tabela abaixo, pode-se perceber que houve dois grandes saltos no número de inscritos no exame: o primeiro, entre 2000 e 2001, deveu-se possivelmente à adoção da isenção de pagamento da taxa de inscrição para determinados segmentos sociais²⁹, beneficiando principalmente estudantes de escolas públicas; e o segundo, ocorrido entre 2004 e 2005, após a criação do Programa Universidade para Todos (Prouni) e seu atrelamento ao resultado no exame. Os dados disponíveis na tabela a seguir trazem indícios de que o lançamento do Sistema de Seleção Unificado (Sisu), em 2009, programa de seleção para ingresso em instituições federais de Ensino Superior, baseado no desempenho no Enem, não foi acompanhado de um novo salto no número de inscritos na edição seguinte do exame, assim como ocorrera em 2001 e 2005.

²⁹ A isenção da taxa de inscrição foi direcionada a concluintes do Ensino Médio em escolas públicas, a estudantes carentes de escolas de Ensino Médio privadas (mediante declaração do dirigente da instituição), a concluintes do Ensino Médio na modalidade EJA e a egressos do Ensino Médio que atestassem impossibilidade de arcar com tal custo.

Tabela 11 – Número de inscritos no Enem. 1998-2010

Edição	Total de inscritos	Variação em relação ao ano anterior	Pedidos de certificação	Variação em relação ao ano anterior
1998	157.221	-	-	
1999	346.953	120,68%	-	
2000	390.180	12,46%	-	
2001	1.624.131	316,25%	-	
2002	1.829.170	12,62%	-	
2003	1.882.393	2,91%	-	
2004	1.552.316	-17,53%	-	
2005	3.004.491	93,55%	-	
2006	3.742.827	24,57%	-	
2007	3.584.569	-4,23%	-	
2008	4.004.715	11,72%	-	
2009	4.147.527	3,57%		
2010	4.611.441	11,19%	539.216	
2011	5.380.856	16,68%	556.384	3%
2012	5.791.065	7,62%	638.070	15%

Fonte: MEC/Inep.

Conforme aponta Ana Paula Corti (2012), houve um processo de heterogeneização do público participante do Enem. Entre os diversos dados apresentados pela pesquisadora (2012, p. 208-215), a partir de 2005, constatou-se que o número de participantes egressos do ensino médio ultrapassou o número de participantes concluintes dessa etapa da educação. Essa tendência se fortaleceu nos anos seguintes, mesmo com a gratuidade da taxa de inscrição para estudantes concluintes do ensino médio em escolas públicas.

Ao longo de sua existência o Enem foi realizado em todos os anos e suas funções foram ampliadas ao longo desse período, aumentando a sua importância e o número de inscritos. Ao longo dos anos, ampliou-se bastante o escopo de utilização dos resultados do Enem, com o atrelamento do desempenho individual a processos seletivos de ingresso em universidades públicas e de concessão de bolsas e de isenções em universidades particulares – e, portanto, o seu público-alvo, maior número de egressos do que de concluintes do ensino médio.

Quadro 3 – Principais características do Enem. 1998 - 2012

Ano	Eventos e mudanças importantes
1998	Criação do ENEM
2000	Algumas universidades começam a usar o ENEM como parte do critério de seleção.
2001	Isenção da taxa de inscrição para alunos desfavorecidos.
	Itens deixam de ser pré-testados.
2005	Prouni é vinculado aos resultados e dados socioeconômicos do Enem.
2006	Começam a ser publicadas as médias do ENEM por escola.
2009	É criado o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) para articular o Enem e o ensino superior.
	Mudanças estruturais na forma e no conteúdo do ENEM.
	Adiamento do exame por vazamento de itens.
	Enem começa a valer como certificação do EM.
2011	Enem passa a ser obrigatório para alunos pedirem Programa de Financiamento Estudantil (FIES).
2012	Enem passa a ser obrigatório para ingresso no Programa Ciência Sem Fronteiras.
	Possibilidade de conseguir a declaração parcial de proficiência.

Fonte: TRAVITZKI, 2013 (modificado)

Karine Presotti (2012) procede à análise dos relatórios pedagógicos, notas técnicas e portarias de regulamentação do Enem desde seu lançamento até 2010 para assinalar que, em 2001, os documentos oficiais destacavam o objetivo de utilizar o exame como um indutor de mudanças para o ensino médio. Nesse mesmo sentido, Presotti demonstra que o relatório técnico-pedagógico de 2004 reforçava a perspectiva de aproximar o Enem da concepção de uma avaliação de responsabilização fraca (*low stakes*), na medida em que se esperava que a divulgação dos resultados do exame ensejasse a exigência de melhorias nas políticas relativas ao ensino médio no Brasil.

Em 2004, o Relatório identificou a função de “controle social”, entendendo que, com base nos resultados no Enem, “[...] o jovem passaria a cobrar um bom desempenho da escola” (INEP, 2004, p. 7). Esse aspecto demonstra a percepção que a simples divulgação de seu resultado seria um instrumento de melhoria da qualidade ao projetar uma ação social de pressão em decorrência do conhecimento dos resultados dos alunos neste teste de proficiência. (PRESOTTI, 2012, p. 6)

Entretanto, conforme ressalta a autora, as pretensões de estabelecer o Enem enquanto uma avaliação, para além de um exame individual, não foi concretizada, na medida em que não foi possível verificar a utilização dos resultados do exame para algum tipo de intervenção nas políticas educacionais. Nesse sentido, o Enem se manteve, ao longo de sua história, enquanto um importante instrumento de aferição de desempenho individual de estudantes.

Cabe destacar que, por compreendermos que as medidas e dados gerados pelo Enem não têm passado por um processo de interpretação qualitativa que gere encaminhamentos e ações de intervenção nas políticas educacionais, por seu caráter voluntário e por seu uso para fins classificatórios, não consideramos válida a definição deste Exame como avaliação, embora seja essa sua representação nos relatórios pedagógicos analisados. (PRESOTTI, 2012, p. 3)

Presotti (2012, p. 07) também destaca que houve significativas mudanças na metodologia utilizada pelo Enem para elaboração e calibração de itens. A partir de 2000 até 2006, os itens deixaram de ser pré-testados para serem avaliados somente por um conjunto de professores selecionados para elaboração desses mesmos itens. Surpreendentemente, os relatórios pedagógicos das edições seguintes do exame não apresentavam informações sobre essa dimensão do programa. Outra lacuna de informação observada pela pesquisadora a partir de 2004 nos relatórios do Enem diz respeito aos processos licitatórios, que deixaram de ser mencionados.

A partir de 2004, não houve nos relatórios informações sobre os processos licitatórios dos consórcios responsáveis pela operacionalização, as estratégias de divulgação e o período de inscrição e os procedimentos de aplicação do Exame. É importante destacar que os Relatórios de 2003, 2004 e 2005 foram publicados em maio e abril de 2007, e o Relatório de 2006, em abril de 2008. Essas datas mostram uma ruptura com o que se processava nas edições anteriores, quando os relatórios eram publicados em dezembro do mesmo ano de suas edições referentes ou no início do ano subsequente. Outro ponto que merece atenção é que esses relatórios praticamente reproduziam os textos de 2002. (PRESOTTI, 2012, p. 8)

Segundo a Portaria nº 109, de 2009, o Enem passa a ter sete diferentes objetivos. É mantida a perspectiva de ser uma referência para autoavaliação e também de ser instrumento complementar de processos seletivos para o mundo do trabalho e para cursos após o ensino médio. Mas, a partir de então, além da utilização de seu resultado para pleitear a certificação de conclusão do ensino médio, o exame também serviria como uma avaliação de base dos ingressantes no ensino superior e como indicador de desempenho das unidades escolares.

Art. 1º- Fica estabelecida, na forma desta Portaria, a sistemática para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2009 (ENEM/2009) como

procedimento de avaliação do desempenho escolar e acadêmico dos participantes, para aferir o desenvolvimento das competências e habilidades fundamentais ao exercício da cidadania.

Art. 2º- Constituem objetivos do ENEM:

I - oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder à sua autoavaliação com vistas às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mundo do trabalho quanto em relação à continuidade de estudos;

II - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho;

III - estruturar uma avaliação ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes, pós-médios e à Educação Superior;

IV - possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais;

V - promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do Ensino Médio nos termos do artigo 38, §§ 1º- e 2º- da Lei nº- 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);

VI - promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de Ensino Médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global;

VII - promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas instituições de Educação Superior. (INEP, 2009)

O desenho original do Enem se manteve sem modificações substantivas até 2009, quando foi finalizado um processo de reformulação em que lhe foi atribuída a função certificadora, uma nova matriz de referência e novos objetivos. Antes, pela Portaria Inep nº 438/98, com as modificações feitas pela Portaria Inep nº 318, de 2001, a matriz era constituída por cinco competências e 21 habilidades referentes à parte objetiva da prova e cinco competências para a prova de redação. Já em 2009, pela Portaria nº 109, a matriz passou a ser constituída por cinco eixos cognitivos comuns a todas as áreas do conhecimento e por matrizes de referências para cada área de conhecimento, que possuíam competências, habilidades e objetos do conhecimento específicos. Para Travitzki,

Segundo nosso entendimento, há dois modelos distintos na história do ENEM, o original e o atual, implementado em 2009. Parece-nos que o ENEM atual seria uma espécie de intermediário entre o vestibular tradicional - mais focado nos conteúdos - e o ENEM original - com foco no raciocínio. Mas ainda são necessários estudos sobre as proficiências avaliadas pelo novo ENEM. (TRAVITZKI, 2013, p. 173)

Entrevistas feitas com Nilson Machado e Lino de Macedo, professores universitários e idealizadores do Enem que compuseram a equipe de Maria Inês Fini (DACC/Inep) e Reynaldo Fernandes, presidente do Inep no momento da criação do "novo" Enem, confirmam realmente haver diferenças entre os dois modelos do Enem (TRAVITZKI, 2013, p. 175-179). Enquanto os idealizadores apontaram como positivas algumas mudanças como, por exemplo, a divisão em áreas de conhecimento, demonstraram preocupações em relação ao fato de um

único exame ser utilizado tanto para classificação quanto para selecionar, objetivos diferentes e que demandariam, a princípio, instrumentos de medida específicos.

Já para o ex-presidente do Inep, este último ponto não deveria se configurar como uma preocupação; para ele, os dois principais desafios colocados para o Enem eram de natureza logística e da qualidade do exame propriamente dito. Quando questionado por Travitzki sobre a necessidade de o Inep disponibilizar um ranking de escolas, Fernandes ressaltou que o Enem seria um indicador de qualidade escolar superior ao Ideb pelo fato de abranger escolas particulares. Além disso, para ele, para aperfeiçoar e para manter fidedignidade do ranking, as escolas de EJA deveriam ser deixadas de fora "devido às condições e resultados diferenciados".

Interessante destacar que essa posição defendida por Fernandes contradiz a opinião dada em entrevista para esta pesquisa. Segundo ele, ser um instrumento para aferição de desempenho utilizado tanto para ingresso na educação superior quanto para certificação do ensino médio eram perspectivas que exigiam técnicas avaliativas diferentes, que, dificilmente, poderiam ser desempenhadas por um mesmo instrumento: "É preciso ver se é possível dar uma prova em que se consiga discriminar o cara que quer ser certificado e o cara que quer entrar na faculdade. Talvez seja tecnicamente impossível." (Presidente Inep 2006-2010)³⁰.

A matriz adotada pelo novo Enem foi construída com base na matriz de competências do ensino médio elaborada para o Encceja em 2002 e reformulada em 2006. De fato, os seguintes cinco eixos cognitivos que compunham a matriz do Encceja foram mantidos:

- I Dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica.
- II - Construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas.
- III - Selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações problema.
- IV - Relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente.
- V - Recorrer aos conhecimentos desenvolvidos para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural. (INEP, 2002)

Além disso, as competências e os descritores também foram mantidos. A principal mudança foi o acréscimo de uma lista de objetos de conhecimentos para cada uma das disciplinas escolares compreendidas em cada área do conhecimento abarcada pelo Enem. Para Travitzki (2013, p. 187), quebrou-se, a partir de 2009, com a proposta original de o exame ser

³⁰ Entrevista em 26 abr. 2012.

um modelo alternativo aos vestibulares, já que a inserção de objetos do conhecimento implicou no domínio prévio de conhecimentos específicos, algo significativamente distante do modelo original.

Antes o Enem era composto de 21 habilidades articuladas a 5 competências, e cada competência era avaliada por três itens de diferentes níveis de dificuldade. Dessa maneira, o caderno de prova possuía 63 itens, além de uma proposta de redação de texto em prosa do tipo dissertativo-argumentativo; tudo era realizado pelos participantes em somente um dia. Nesse modelo, o pré-teste dos itens era feito segundo os princípios da Teoria Clássica dos Testes, assim como a correção dos cadernos de prova: somava-se a quantidade de acertos para a produção de 10 notas, sendo cinco da prova e cinco da redação, representando cada uma das cinco competências nos dois instrumentos.

A partir de 2009, com uma matriz composta de 120 habilidades articuladas com 30 competências, o caderno de prova passou a 180 questões e uma proposta de redação (texto em prosa do tipo dissertativo-argumentativo) a serem resolvidas em dois diferentes dias. Desde 2009, são aplicadas quatro provas com 45 questões cada, organizadas da seguinte maneira:

- Prova I – Linguagens, Códigos e suas Tecnologias e Redação
- Prova II – Matemáticas e suas Tecnologias
- Prova III – Ciências Humanas e suas Tecnologias
- Prova IV – Ciências da Natureza e suas Tecnologias.

Assim como antes, cada participante deve entregar o questionário socioeconômico preenchido no primeiro dia de aplicação da prova.

A ampliação do número de questões do Enem relacionou-se diretamente com a necessidade de possuir uma quantidade de itens suficientes para poder discriminar as proficiências dos participantes, a partir de 2009, em um processo de seleção muito competitivo. Foi preciso ampliar o número de pontos válidos para que se selecionassem efetivamente aqueles que conseguiram fazer a maior pontuação dentre muitos milhares de candidatos em um curso específico.

A partir de 2009, tanto a calibração dos itens quanto o cálculo do desempenho dos participantes (proficiência) foram baseados nos princípios da Teoria da Resposta ao Item (TRI). Para o Inep (2011), a adoção dessa teoria possibilitaria a comparabilidade dos resultados de diferentes edições do exame, na medida em que estabeleceria uma escala métrica; ao mesmo tempo, a TRI possibilitaria a realização de mais de uma edição ao ano. Segundo essa mesma nota técnica, essa teoria é um conjunto de modelos logísticos que

relacionam a probabilidade de uma pessoa, com sua proficiência, apresentar uma determinada resposta a um item (questão)³¹.

Vale destacar que, assim como aponta Presotti (2011), a proposta vigente do Enem até 2008 buscava se constituir enquanto uma avaliação que contemplasse descrição e julgamento, assim como apontado por Nevo (2006). Nesse sentido, o Inep havia estabelecido três faixas de desempenho a partir da escala de proficiência: insuficiente e regular (entre 0 e 40 pontos), regular e bom (entre 40 e 70 pontos) e bom e excelente (entre 70 e 100 pontos). A partir do novo Enem, essa escala foi deixada de lado, assim como assinala Presotti:

Cabe destacar que não há a constituição de critérios valorativos a partir da nova escala de proficiência como acontecia nas edições anteriores nas quais às faixas de pontuação se vinculavam as adjetivações: insuficiente e regular, regular e bom, bom e excelente. (PRESOTTI, 2011, p. 11)

A Portaria Inep nº 807, de 2010, que instituiu o Enem 2010, manteve a perspectiva de o exame ser uma autoavaliação para orientar a continuidade de estudos e a inserção no mercado de trabalho³², de ser uma via de certificação para efeito de conclusão do ensino médio e de ser instrumento para acesso ao Ensino Superior e ingresso em programas governamentais. Uma mudança de destaque foi ressaltar que seus resultados poderiam ser utilizados para estudos e indicadores da educação brasileira.

Art. 1º - Instituir o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM como procedimento de avaliação cujo objetivo é aferir se o participante do Exame, ao final do Ensino Médio, demonstra domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem.

Art. 2º - Os resultados do ENEM possibilitam:

I - a constituição de parâmetros para autoavaliação do participante, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;

II - a certificação no nível de conclusão do Ensino Médio, pelo sistema estadual e federal de ensino, de acordo com a legislação vigente;

³¹ Assim como apontam Bonamino e Sousa (2012, p. 374), a TRI "[...] é um modelo matemático que permite estimar a capacidade dos indivíduos em determinada área ou disciplina a partir da premissa de que ela é unidimensional. Vale dizer: presume-se, por exemplo, que os alunos tenham uma capacidade ou competência para a matemática que define a probabilidade de que determinado aluno realize adequadamente as diferentes atividades incluídas no banco de questões. Ela tem algumas vantagens sobre o enfoque clássico, pois permite pôr questões e alunos em uma mesma escala; fazer estimativas mais precisas das mudanças ao longo do tempo, mediante equiparação das pontuações; estimar uma medida da capacidade dos alunos que leva em conta a dificuldade das questões, isto é, as questões mais difíceis têm peso maior na determinação da pontuação individual. Nas pontuações de TRI, o SAEB adota uma média de 250 pontos, o que corresponde à média nacional dos alunos da 8ª série em 1997. A partir das premissas da TRI, é possível construir uma escala única de pontuações para populações de distintos níveis de escolaridade: no caso do Brasil, 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª do ensino médio. Isso permite comparar as médias de proficiência em cada disciplina entre os diversos níveis do sistema educativo, entre as regiões do país e entre os vários anos, situando todos os níveis em uma mesma escala". O Enem disponibiliza, para cada participante, uma nota em cada uma das áreas, não fornecendo uma nota global de desempenho.

³² Destaca-se que a expressão mundo do trabalho foi substituída por mercado de trabalho.

- III - a criação de referência nacional para o aperfeiçoamento dos currículos do Ensino Médio;
- IV - o estabelecimento de critérios de participação e acesso do examinando a programas governamentais;
- V - a sua utilização como mecanismo único, alternativo ou complementar aos exames de acesso à Educação Superior ou processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho;
- VI - o desenvolvimento de estudos e indicadores sobre a educação brasileira. (INEP, 2010)

No que se refere à certificação, em 2010, a Portaria Inep n.º 04 fixou o desempenho mínimo de 400 pontos na parte objetiva e de 500 pontos na redação para que os participantes pleiteassem a certificação de escolaridade. Posteriormente, em 2012 por meio da Portaria Inep n.º 114, de 24 de maio de 2012, o desempenho mínimo na parte objetiva passou para 450 pontos, mantendo-se as mesmas exigências para a redação. Ainda nesse mesmo ano, o Artigo 3º da Portaria Inep n.º 10 reafirmou que a certificação pelo Enem não pressupunha a frequência em escola pública e, por isso, não poderia ser utilizada para efeito de benefícios de programas federais.

Também a partir de 2012, pela mesma portaria, regulamentou-se a possibilidade desses resultados serem utilizados para declaração parcial de proficiência. No caso, se um participante tirar 450 pontos ou mais na prova de Ciências humanas e suas tecnologias, haverá um certificado referente a esta área e aos componentes curriculares que a compõem, a saber: Sociologia, Filosofia, Geografia e História.

Dessa maneira, pode-se dizer que a definição dos desempenhos mínimos para a certificação no Enem aproximou o Enem da condição de um instrumento de avaliação na medida em que se passou a realizar juízos de valor a partir das medidas educacionais produzidas por ele. Mesmo o Enem não possuindo uma escala de interpretação pedagógica, na prática, os desempenhos mínimos para certificação de escolaridade podem ser considerados os desempenhos mínimos esperados para os concluintes e egressos do ensino médio. Nesse sentido, assim como ressalta Horta Neto, os juízos de valor, no caso do Enem e do Encceja, são referidos a critério, ou seja,

Quando a comparação é realizada a partir de referências definidas previamente, diz-se que o juízo de valor é referido a critério. Assim, podem ser estabelecidos distintos níveis de desempenho, indicando níveis de aprendizagem que se espera para cada aluno, possibilitando construir uma escala que contenha diferentes níveis de aprendizagem de uma determinada área, cada um deles apontando o que se espera do aluno em diferentes fases da sua vida escolar. (NETO, 2010, p. 91)

Na ausência de interpretação pedagógica da escala de proficiência, é possível que os desempenhos mínimos para a certificação tornem-se o critério para interpretação (mesmo que de forma não pedagógica) dos resultados do Enem, assim como faz o pesquisador Simon Schwartzman, utilizando os critérios estabelecidos em 2012 para analisar os resultados de 2010:

Se o critério para ter o certificado do ensino médio são 450 pontos ou mais em todas as provas, quantos dos candidatos do ENEM de 2010 satisfazem este critério, ou seja, têm a qualificação mínima necessária para quem conclui o ensino médio? A tabela acima mostra que são somente 27% do total, variando, como era de se esperar, de apenas 12% para pessoas cujos pais não estudaram a 49% para os filhos de pais com educação superior.³³

Ao se tornar uma das principais – senão a maior – porta de entrada para a educação superior, seja em instituições públicas ou privadas, o novo Enem foi se configurando cada vez mais como um exame voltado para fins de classificação e de seleção. Contudo, suas últimas edições têm mostrado que proporção significativa de estudantes concluintes do ensino médio o tem procurado, possibilitando traçar análises de escolas e sistemas escolares, tendência que tem sido inclusive apoiada pelo MEC na medida em que ele tem disponibilizado regularmente notas por escola.

Como afirma Travitzki (2013, p. 188-197), o nível de dificuldade do Enem aumentou gradativamente, como ilustrou o autor ao analisar as taxas de respostas erradas (ao utilizar os princípios da Teoria Clássica dos Testes) e os parâmetros de dificuldade (utilizando a Teoria da Resposta ao Item) dos itens ao longo das realizadas entre 1998 e 2009. Além disso, em suas análises, o autor revela certa preocupação com a maior quantidade de itens potencialmente problemáticos na edição de 2009 (confiabilidade menor) em relação às edições anteriores, fruto muito provavelmente das mudanças estruturais pelas quais passou o exame em 2009.

Nota-se que as provas de Ciências Humanas e Linguagens e Códigos, embora sejam compostas de apenas 45 itens, apresentam confiabilidade equivalente às antigas provas de 63 itens, o que sugere um aumento da eficiência do instrumento. Além disso, é curioso observar que as provas mais difíceis [Ciências da Natureza e Matemática] foram as menos confiáveis - o que pode ser visto não apenas comparando as quatro provas de 2009 mas também as diferentes edições do modelo antigo, pois em 2001 o exame foi simultaneamente mais difícil e menos confiável, segundo os indicadores utilizados. A causa dessa relação não está clara, mas uma das hipóteses é que a existência de muitos itens difíceis torne a prova menos

³³ Conteúdo publicado no blog do pesquisador. Disponível em: <<http://www.schwartzman.org.br/sitesimon/?p=4265&lang=pt-br>>. Acesso em: 31 jul. 2014.

adequada para avaliar uma população de habilidade média. (TRAVITZKI, 2013, p. 191)

Nesse contexto em que o Enem tem sido pensado como um possível indicador da qualidade da educação de nível médio e como exame de acesso ao ensino superior, sua função certificadora tem sido pouco divulgada, explorada e, principalmente, pouco analisada. Outra questão posta pelo Enem e que aos poucos vem sendo debatida diz respeito ao fato de que funções díspares (seleção e classificação para fins de certificação) dificilmente são adequadamente executadas por um mesmo exame, assim como aponta Travitzki, para quem estas duas funções seriam desempenhadas por instrumentos de avaliação distintos.

Um exame que serve para seleção, seja para faculdade ou qualquer outra instituição, deve ser eficaz em identificar os melhores candidatos. Caso haja poucas vagas disponíveis em relação ao número de candidatos - como é o caso do ENEM - isso significa que um bom exame de seleção deve ser capaz de separar os candidatos "bons" dos "excelentes", para que apenas os últimos sejam selecionados. Ou seja, em termos técnicos, um bom exame de seleção deve ser muito informativo na parte superior da escala de habilidade.

Por outro lado, se um exame serve para avaliar a educação como um todo (p. ex. comparar a qualidade das escolas ou das políticas estaduais), é desejável que ele seja informativo em toda a escala de habilidade, sendo inclusive mais informativo nos pontos onde se encontra a maioria da população avaliada. Assim, em termos técnicos, se o nosso objetivo for avaliar a qualidade educacional, é desejável que a Curva de Informação do Teste (CIT) tenha distribuição semelhante à distribuição da habilidade na população avaliada. (TRAVITZKI, 2013, p. 198-99)

Segundo as análises das Curvas de Informação do Teste (CIT) das diferentes edições do Enem, Travitzki (2013) apontou que somente a de 1999 tinha uma curva mais informativa sobre o nível mediano da escala de habilidade. Ainda segundo ele, as estimativas de CIT das provas de 2009 mostraram que a edição ficou mais difícil, uma vez que discriminavam de modo mais eficaz o nível mais alto da escala de habilidades (2013, p. 200). Em outras palavras, a utilização de itens com alto poder de discriminação e com alta dificuldade (parâmetros utilizados pela TRI), por mais que sejam "bons itens", não fornecem muitas informações sobre pessoas com proficiência média ou baixa. Em outras palavras, a tendência do Enem seria utilizar esses "bons itens", já que sua função primordial seria a seleção para ingresso no ensino superior; ao mesmo tempo, essa tendência desfavorece o desempenho de participantes que buscam a certificação.

Guardadas as devidas proporções, a inclusão da possibilidade de certificação de conclusão de escolaridade a partir dos resultados do Enem no mesmo momento das ações de fortalecimento desse programa enquanto um vestibular nacional lembra em muitos aspectos a inclusão da função supletiva nos exames de madureza na última década do século XIX, que

também desempenhavam a função de regular a entrada de estudantes na universidade. Uma sensível diferença reside, entretanto, no fato de que os resultados do Enem não são utilizados para sancionar ou não o prosseguimento de trajetórias escolares.

6.2 Explorando as bases de microdados do Enem

Nesse novo contexto, foram sistematizadas e analisadas as informações constantes dos microdados das edições de 2009, 2010, 2011 e 2012 do exame, tendo como objetivo principal compreender quem são e quais os desempenhos alcançados por aqueles participantes que buscavam a certificação de escolaridade de nível médio, além das principais motivações e razões para buscar a certificação de escolaridade. Retomou-se, também, algumas questões relativas ao contexto de criação e implantação do Enem para analisar as transformações por que essa política passou até assumir a função de certificação.

Inicialmente, vale destacar que as bases de microdados das edições de 2009 e 2010 apresentam quantidade significativa de dados ausentes – *missing cases* –, sobretudo em relação à certificação: não há informações sobre pedido ou não de certificação de escolaridade para 97% dos inscritos no Enem de 2009 e para cerca de 21% dos inscritos na edição de 2010. Segundo informações solicitadas à Daeb/Inep, tal situação ocorreu no ano de 2009, pois, no momento em que foi tomada a decisão de atribuir a função certificadora ao Enem, as inscrições para o exame e também para o Encceja já estavam abertas, fazendo com que as inscrições para o Encceja ensino médio fossem transferidas para o sistema de inscrição do Enem. Com isso, muitas informações foram perdidas.

Pelas informações recebidas do próprio Inep, a edição de 2009 recebeu 197.991 pedidos de certificação, ou seja, 4,8% dos 4.148.721 dos inscritos requisitaram a certificação. Ao analisar as bases de microdados dessa edição, constatou-se que o número de solicitantes era menor do que o informado pela Daeb: 124.916, ou seja, 3% do total de inscritos. Em outro contato, a Daeb e a Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais (DTDIE), esta responsável pelos sistemas e bases de microdados, apontaram outra razão para a existência de significativa proporção de *missing* (informação pessoal³⁴): os inscritos na edição de 2009 registraram o interesse pela certificação somente após a inscrição. Ainda segundo a DTDIE, os *missing* representavam todas as pessoas que não solicitaram a certificação.

³⁴ DAEB/INEP. Microdados ENEM. Mensagem recebida por luis.serrao@acaoeducativa.org, 05 de julho de 2013.

Mais uma vez, contudo, contradizendo as informações oficiais, a análise dos 124.916 inscritos que solicitaram a certificação mostrou que, desse total, houve 10.993 (8,8%) casos que apontaram **não** ter solicitado a certificação. Diante de tais incongruências e pela impossibilidade de se verificar qual a possível influência desses *missing* no que diz respeito à certificação, optou-se por não utilizar os dados do Enem 2009 nestas análises.

No caso do Enem 2010, também houve significativa ausência de informações sobre a solicitação de certificação de conclusão de escolaridade, porém em menor proporção em relação à base de microdados da edição do ano anterior: no total, houve 983.174 *missing*, ou seja, não havia esse tipo de informação para 21,3% do total de inscritos nessa edição. Mesmo sem o cálculo dos possíveis vieses causados por essa ausência de informação, optou-se por utilizar os dados de 2010. As bases de microdados de 2011 e 2012, felizmente, não apresentaram problemas estruturais, possibilitando, assim, a análise exploratória aqui proposta.

Na edição de 2010, houve um total de 4.626.094 inscritos, 12% maior em relação à edição de 2009, que contou com um total de 4.148.721. Dentre os inscritos, houve uma alta taxa de preenchimento do questionário de contexto socioeconômico (99,7%), sendo que pouco menos de 15 mil pessoas não o preencheram. Na edição de 2011, houve um total de 5.380.856 inscritos. Dentre os inscritos, 5.366.948 preencheram o questionário de contexto socioeconômico (99,7%). Na edição de 2012, houve um total de 5.791.065 inscritos e o preenchimento do questionário de contexto socioeconômico foi total.

Segundo as informações do banco de dados do Enem, 539.216 dos 5.380.856 dos inscritos em 2010 solicitaram a certificação (10%); 556.384 dos 5.380.856 inscritos solicitaram certificação em 2011 (10%), e 638.070 dos 5.791.065 inscritos em 2012 (11%). Esses percentuais correspondem à taxa de respostas válidas dessas perguntas no questionário socioeconômico.

Para favorecer as análises das bases de microdados segundo os objetivos desta pesquisa, a análise foi realizada levando em conta duas principais categorias em relação ao público que procurou o Enem: os inscritos e os participantes, sendo que esta última categoria diz respeito às pessoas que estiveram presentes nas provas do exame e que não foram eliminadas segundo os critérios de exclusão do processo. Além dessas duas categorias, optou-se por agrupar os inscritos e os participantes entre aqueles que solicitaram ou não a certificação, de modo a identificar variáveis que possibilitassem traçar um perfil para o grupo das pessoas que buscaram a certificação de conclusão de escolaridade nessa edição do exame.

De maneira geral, tendo em vista as limitações das próprias bases de microdados e, logo, as limitadas possibilidades de generalização dos resultados encontrados, os dados apresentados a seguir procuram ilustrar algumas características do público que procurou a certificação no Enem 2010. Os dados estatísticos aqui arrolados devem, portanto, ser encarados como sinais de dinâmicas reais mais complexas, que não necessariamente podem ser compreendidos em sua totalidade devido às limitações dos dados disponíveis.

Por ora, vale destacar também que as análises apresentadas a seguir não visam abordar todas as variáveis disponibilizadas pelos bancos de microdados do exame. Algumas variáveis como renda e sexo não foram analisadas mesmo sabendo-se da importância dessas categorias para se analisar, por exemplo, proficiências em exames como o Enem. Entretanto, para manter-se em sintonia com os objetivos e as hipóteses de pesquisas, optou-se por analisar somente dados relacionados às trajetórias escolares dos participantes, deixando para estudos futuros a exploração das características demográficas e sociais do público participante do exame.

6.3 Importância atribuída ao Enem e à possibilidade de certificação

Como pode ser visto nas tabelas 12 e 13, verificou-se que 87% e 90% dos inscritos no Enem em 2010 e 2011, respectivamente, atribuíram grau de importância máxima à possibilidade de prosseguir os estudos no ensino superior como motivação para prestar o Enem. Esse cenário retratou a crescente importância do exame para aquelas pessoas que pretendem cursar o ensino superior.

Tabela 12 – Grau de importância atribuída à participação no Enem pelos inscritos. 2010

Motivação	Não declarado	Grau de importância crescente						Total
		0	1	2	3	4	5	
Testar os próprios conhecimentos	0,3%	5,8%	4,1%	5,6%	12,8%	15,8%	55,5%	100,0%
Prosseguir os estudos no ensino superior	0,3%	2,1%	1,4%	1,3%	2,4%	5,4%	87,0%	100,0%
Obter certificação do ensino médio ou acelerar os estudos	0,3%	42,8%	5,4%	4,7%	6,9%	8,0%	31,9%	100,0%
Conseguir uma bolsa de estudos	0,3%	5,8%	1,9%	1,9%	3,3%	5,3%	81,5%	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Em ambas as edições, mais de 80% dos inscritos atribuiu grau máximo à resposta "Conseguir uma bolsa de estudo", em clara indicação da intenção dos inscritos em entrar no

ensino superior inclusive privado, já que o desempenho no Enem é um critério adotado para participação no Prouni e, desde 2011, no FIES.

Tabela 13 – Grau de importância atribuída à participação no Enem pelos inscritos. 2011

Motivação	Não declarado	Grau de importância crescente						Total
		0	1	2	3	4	5	
Testar os próprios conhecimentos	-	3,9%	2,8%	4,2%	10,3%	14,4%	64,4%	100,0%
Prosseguir os estudos no ensino superior	-	1,6%	0,9%	0,9%	2,0%	4,5%	90,0%	100,0%
Obter certificação do ensino médio ou acelerar os estudos	-	34,3%	4,6%	4,4%	7,2%	9,1%	40,4%	100,0%
Conseguir uma bolsa de estudos	-	5,0%	1,5%	1,5%	3,0%	4,8%	84,2%	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Em relação à motivação de obter o certificado de conclusão do ensino médio ou acelerar os estudos, 42,8% e 34,3% dos inscritos nos anos de 2010 e 2011, respectivamente, indicaram que não era um fator importante para participar do exame. Ao mesmo tempo, em ambos os anos, mais de 30% dos inscritos indicaram o grau máximo de importância a esse mesmo motivo, número consideravelmente maior do que o número de pessoas que solicitou a certificações nessas edições.

Na edição de 2012, as alternativas de resposta sobre motivação para prestar o Enem foram modificadas, sendo que não houve alternativa relacionada à certificação de escolaridade. Novamente, o ingresso no ensino superior público ou privado foram alternativas classificadas com o grau máximo de importância pelos inscritos. Contudo, destaca-se que as opções "Ingressar na Educação Superior Privada", "Conseguir uma bolsa de estudos (ProUni, outras)" e "Participar do Programa de Financiamento Estudantil – FIES" dizem respeito ao mesmo tema, possibilidade de ingresso ou permanência no ensino superior privado, gerando possíveis confusões.

Tabela 14 – Grau de importância atribuída à participação no Enem pelos inscritos. 2012

Motivação	Não declarado	Grau de importância crescente					Total	
		0	1	2	3	4		5
Testar meus conhecimentos	-	5,4%	4,4%	5,2%	11,9%	12,7%	60,4%	100,0%
Aumentar a possibilidade de conseguir um emprego	-	9,6%	4,5%	5,5%	9,7%	11,6%	59,1%	100,0%
Progredir no meu emprego atual	-	47,5%	5,9%	5,6%	7,6%	6,4%	27,0%	100,0%
Ingressar na Educação Superior Pública	-	3,4%	2,3%	1,9%	3,7%	5,5%	83,1%	100,0%
Ingressar na Educação Superior Privada	-	14,3%	5,7%	6,6%	10,8%	11,9%	50,7%	100,0%
Conseguir uma bolsa de estudos (ProUni, outras)	-	6,4%	2,7%	2,1%	4,0%	5,8%	79,0%	100,0%
Participar do Programa de Financiamento Estudantil - FIES	-	15,8%	5,7%	6,0%	9,7%	9,8%	52,9%	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Considerando apenas os inscritos que realizaram o pedido de certificação de escolaridade nas edições de 2010 e 2011, uma alta proporção deles classificou com a importância máxima a possibilidade de continuar os estudos no ensino superior.

Tabela 15 – Grau de importância atribuída pelos inscritos no Enem à obtenção de certificação pelos inscritos. 2010

Motivação	Grau de importância					
	0	1	2	3	4	5
Conseguir um emprego	17,0%	3,3%	3,8%	7,0%	7,6%	61,3%
Conseguir um emprego melhor	10,8%	2,0%	2,1%	3,7%	5,8%	75,7%
Progredir no emprego atual	31,8%	3,7%	4,1%	6,2%	6,1%	48,1%
Continuar os estudos no ensino superior	3,2%	1,6%	1,5%	2,5%	3,7%	87,6%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 16 – Grau de importância atribuída pelos inscritos no Enem à obtenção de certificação pelos inscritos. 2011

Motivação	Grau de importância					
	0	1	2	3	4	5
Conseguir um emprego	15,0%	2,6%	3,2%	6,1%	6,5%	66,6%
Conseguir um emprego melhor	11,2%	1,4%	1,6%	3,0%	4,7%	78,1%
Progredir no emprego atual	35,5%	3,2%	3,5%	5,5%	5,0%	47,4%
Continuar os estudos no ensino superior	2,6%	1,1%	1,1%	2,2%	3,1%	89,8%

Fonte: MEC/Inep

Além disso, mais de três quartos dos inscritos nessas edições atribuiu grau máximo de importância à possibilidade de resposta "Conseguir um emprego melhor", evidência das aspirações profissionais crescentes desse público. Em menor escala, mais de 45% dos inscritos em ambas as edições atribuíram grau máximo à progressão no emprego em que estavam naquele momento.

Interessante destacar que os levantamentos feitos por Haddad (1987, p. 41-42) trazem resultados parecidos em relação às motivações/aspirações dos inscritos nos exames supletivos de 2º grau. Nos estudos analisados por ele, os autores haviam indicado o alto grau de interesse dos candidatos de ingresso no ensino superior e também de ascensão profissional.

A ampla maioria declara intenções de prestar vestibular com o objetivo de ingressar no ensino superior, e porcentagens bem inferiores declaram prestar exames com o objetivo imediato de melhoria no emprego. Aliás, os dados sobre o grau de satisfação no emprego atual e de congruência entre a escolaridade e as exigências atuais de seu trabalho reafirmam que o certificado imediatamente pretendido através dos exames não é uma exigência do trabalho atual, e sim fruto de expectativas de ascensão profissional futuras. (HADDAD, 1987, p. 41-42)

O mesmo estudo de Haddad, assim como os resultados das motivações apontados pelos inscritos no Enem 2010, 2011 e 2012, indicaram que a participação em exames esteve ligada à perspectiva de continuidade de estudos, e não somente de terminalidade do ensino médio/2º grau.

Os autores concluem que o nível de aspiração e expectativa dos candidatos a suplência é elevado, equivalente ao nível apresentado pelos estudantes do curso regular. O 2º grau não é visto como terminal, o que confere à suplência um caráter predominantemente propedêutico. Preocupa os autores que esses níveis de expectativas e aspirações venham a ser frustrados, pois a realidade indica que tais perspectivas seriam bastante otimistas. Realistas ou não, o fato é que as aspirações ocupacionais dos candidatos dirigem-se para funções de nível superior, sendo preferidas as carreiras de engenharia, enfermagem, medicina, direito, ou seja, aquelas que desfrutam tradicionalmente de prestígio social e às quais são associados níveis elevados de status e remuneração. (HADDAD, 1978, p. 41-42)

De maneira geral, os dados desta seção evidenciam que, nas edições analisadas, houve um baixo grau de engajamento em relação ao Enem enquanto uma estratégia de certificação para o ensino médio, demonstrado pela pequena proporção de participantes que solicitaram a certificação e que indicaram o grau máximo de importância para essa questão ao prestar o Enem.

6.4 Dados de ausência, presença e eliminação

Pelas tabelas 17, 18 e 19, foi possível verificar que as taxas de ausência, presença e eliminação em cada uma das provas ao longo dessas edições foram relativamente estáveis. Contudo, chama atenção o fato de que, em números absolutos, a quantidade de pessoas ausentes cresceu ao longo dos anos, ficando sempre acima de 1,2 milhão de pessoas.

Tabela 17 – Taxas de ausência, presença e eliminação no Enem. 2010

Provas	Total de inscritos	Ausência	Presença	Eliminação
Ciências da Natureza	4.626.094	26,7%	73,2%	0,1%
Ciências Humanas	4.626.094	26,7%	73,2%	0,1%
Linguagens, códigos e suas tecnologias	4.626.094	29,3%	70,4%	0,3%
Matemática	4.626.094	29,3%	70,4%	0,3%

Fonte: MEC/Inep**Tabela 18** – Taxas de ausência, presença e eliminação no Enem. 2011

Provas	Total de inscritos	Ausência	Presença	Eliminação
Ciências da Natureza	5.380.856	25,7%	74,2%	0,0%
Ciências Humanas	5.380.856	25,7%	74,2%	0,0%
Linguagens, códigos e suas tecnologias	5.380.856	27,9%	72,1%	0,0%
Matemática	5.380.856	27,9%	72,1%	0,0%

Fonte: MEC/Inep**Tabela 19** – Taxas de ausência, presença e eliminação no Enem. 2012

Provas	Total de inscritos	Ausência	Presença	Eliminação
Ciências da Natureza	5.791.065	27,1%	72,9%	0,1%
Ciências Humanas	5.791.065	27,1%	72,9%	0,1%
Linguagens, códigos e suas tecnologias	5.791.065	29,3%	70,7%	0,0%
Matemática	5.791.065	29,3%	70,7%	0,0%

Fonte: MEC/Inep

Os dados das tabelas a seguir mostram que, nas edições de 2010, 2011 e 2012, proporcionalmente, as taxas de ausência das pessoas que não solicitaram a certificação de escolaridade diminuíram. Em números absolutos, foi possível verificar um significativo aumento, atingindo quase 1,5 milhão de pessoas ausentes em uma das provas em 2012. No que diz respeito às pessoas que solicitaram a certificação, as taxas de ausência flutuaram ao longo das três edições em torno de um terço do total; contudo, em números absolutos, também houve significativo aumento, atingindo 235 mil pessoas ausentes em uma das provas.

Tabela 20 – Ausência nas provas segundo solicitação ou não de certificação. 2010

Provas	Ausência dentre aqueles que não solicitaram		Ausência dentre aqueles que solicitaram	
	Total	Taxa	Total	Taxa
Ciências da Natureza	939.937	30,3%	188.029	34,9%
Ciências Humanas	939.937	30,3%	188.029	34,9%
Linguagens, códigos e suas tecnologias	1.022.641	32,9%	209.291	38,8%
Matemática	1.022.641	32,9%	209.291	38,8%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 21 – Ausência nas provas segundo solicitação ou não de certificação. 2011

Provas	Ausência dentre aqueles que não solicitaram		Ausência dentre aqueles que solicitaram	
	Total	Taxa	Total	Taxa
Ciências da Natureza	1.209.547	25,1%	175.769	31,6%
Ciências Humanas	1.209.547	25,1%	175.769	31,6%
Linguagens, códigos e suas tecnologias	1.305.794	27,1%	193.742	34,8%
Matemática	1.305.794	27,1%	193.742	34,8%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 22 – Ausência nas provas segundo solicitação ou não de certificação. 2012

Provas	Ausência dentre aqueles que não solicitaram		Ausência dentre aqueles que solicitaram	
	Total	Taxa	Total	Taxa
Ciências da Natureza	1.352.559	26,2%	216.018	33,9%
Ciências Humanas	1.352.559	26,2%	216.018	33,9%
Linguagens, códigos e suas tecnologias	1.458.723	28,3%	235.722	36,9%
Matemática	1.458.723	28,3%	235.722	36,9%

Fonte: MEC/Inep

Vale destacar que os dados desta seção evidenciam uma maior taxa de ausência de participantes que solicitam a certificação para o ensino médio ausentes em relação aqueles que não solicitam. Uma hipótese explicativa para tal fenômeno precisa ser melhor explorada; contudo, por ora, salienta-se que a participação compulsória de estudantes do ensino regular/convencional e/ou da EJA e/ou mesmo a indução de participação de estudantes – práticas de Secretarias Estaduais de Educação relatadas no capítulo anterior – podem influenciar o maior absenteísmo daqueles que indicam solicitar a certificação, uma vez que podem ser inscritos contra a própria vontade.

6.5 Participantes segundo estado de origem

A partir desta seção, foram consideradas participantes somente aquelas pessoas que estiveram presentes em ambas as provas de cada edição do Enem aqui analisada. Para efeitos de análise, os totais de pessoas nessas condições foram:

- 2.388.172 em 2010 (aproximadamente 52% do total de inscritos), sendo que 325.489 pediram a certificação (aproximadamente 60% do total de inscritos que fizeram o mesmo pedido);
- 3.678.407 em 2011 (aproximadamente 68% do total de inscritos), sendo que 317.785 pediram a certificação (57% do total de inscritos que fizeram o mesmo pedido);

- 3.943.244 em 2012 (aproximadamente 68% do total de inscritos), sendo que 366.589 pediram a certificação (57,5% do total de inscritos que fizeram o mesmo pedido).

Os dados das tabelas 23, 24 e 25 caracterizam o público participante das edições 2010, 2011 e 2012 do Enem em termos de faixas etárias. A partir delas, foi possível perceber a quantidade crescente de pessoas com menos de 19 anos que buscaram a certificação no Enem: do total de pedidos em 2010, aproximadamente 29% estavam nessa faixa etária, proporção que aumentou para cerca de 36% em 2011 e 40% em 2012. É interessante notar que, entre aquelas pessoas que não solicitaram a certificação, houve um grande crescimento de participantes com idade entre 15 e 17 anos. Além disso, houve uma maior proporção de pessoas mais velhas entre aquelas que pediram certificação, sobretudo entre aquelas pessoas com 30 anos de idade ou mais.

Tabela 23 – Distribuição dos participantes no Enem por grupos de idade e solicitação de certificação. 2010

Idade	Não solicitou		Solicitou		Total	
	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem	Quantidade	Porcentagem
Até 14 anos	0	-	1	0,0%	1	0,0%
De 15 a 17 anos	45	0,0%	41	0,0%	86	0,0%
18 anos	368.549	17,9%	55.554	17,1%	424.103	17,8%
19 anos	297.204	14,4%	41.286	12,7%	338.490	14,2%
20 anos	208.510	10,1%	27.092	8,3%	235.602	9,9%
21 anos	164.630	8,0%	20.236	6,2%	184.866	7,7%
22 anos	133.654	6,5%	16.469	5,1%	150.123	6,3%
23 anos	111.088	5,4%	13.446	4,1%	124.534	5,2%
24 anos	95.463	4,6%	11.699	3,6%	107.162	4,5%
De 25 a 29 anos	313.578	15,2%	42.930	13,2%	356.508	14,9%
De 30 a 39 anos	249.499	12,1%	54.381	16,7%	303.880	12,7%
40 anos ou mais	120.462	5,8%	42.354	13,0%	162.816	6,8%
Total	2.062.682	100%	325.489	100%	2.388.172	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 24 – Distribuição dos participantes no Enem por grupos de idade e solicitação de certificação. 2011

Idade	Não solicitou		Solicitou		Total	
Até 14 anos	4.790	0,1%	1	0,0%	4.791	0,1%
De 15 a 17 anos	958.538	28,5%	44	0,0%	958.582	26,1%
18 anos	521.933	15,5%	65.337	20,6%	587.270	16,0%
19 anos	324.831	9,7%	50.161	15,8%	374.992	10,2%
20 anos	237.427	7,1%	29.983	9,4%	267.410	7,3%
21 anos	176.441	5,3%	19.262	6,1%	195.703	5,3%
22 anos	148.294	4,4%	15.175	4,8%	163.469	4,4%
23 anos	124.938	3,7%	12.733	4,0%	137.671	3,7%
24 anos	104.713	3,1%	10.359	3,3%	115.072	3,1%
De 25 a 29 anos	349.881	10,4%	36.764	11,6%	386.645	10,5%
De 30 a 39 anos	280.978	8,4%	45.248	14,2%	326.226	8,9%
40 anos ou mais	127.834	3,8%	32.717	10,3%	160.551	4,4%
Não identificado	24	0,0%	1	0,0%	25	0,0%
Total	3.360.622	100%	317.785	100%	3.678.407	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 25 – Distribuição dos participantes no Enem por grupos de idade e solicitação de certificação. 2012

Idade	Não solicitou		Solicitou		Total	
Até 14 anos	6.968	0,2%	0	-	6.968	0,2%
De 15 a 17 anos	1.094.523	30,6%	0	-	1.094.523	27,8%
18 anos	550.705	15,4%	85.951	23,4%	636.656	16,1%
19 anos	348.369	9,7%	61.327	16,7%	409.696	10,4%
20 anos	248.155	6,9%	33.884	9,2%	282.039	7,2%
21 anos	187.466	5,2%	22.268	6,1%	209.734	5,3%
22 anos	144.774	4,0%	16.253	4,4%	161.027	4,1%
23 anos	124.551	3,5%	13.404	3,7%	137.955	3,5%
24 anos	105.023	2,9%	11.404	3,1%	116.427	3,0%
De 25 a 29 anos	339.800	9,5%	38.324	10,5%	378.124	9,6%
De 30 a 39 anos	285.078	8,0%	47.158	12,9%	332.236	8,4%
40 anos ou mais	141.231	3,9%	36.615	10,0%	177.846	4,5%
Não identificado	12	0,0%	1	0,0%	13	0,0%
Total	3.576.655	100%	366.589	100%	3.943.244	100%

Fonte: MEC/Inep

Em relação ao estado de origem dos participantes, os estados com maior representação foram São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro e Bahia ao longo das três edições analisadas, como mostram as tabelas 26, 27 e 28. Entretanto, em termos de crescimento, os estados do Acre, Ceará, Pará, Paraná, Mato Grosso, Roraima e Sergipe tiveram mais de 40% de aumento no total de participantes entre as edições de 2010 e 2012. Enquanto isso, Amazonas, Bahia, Espírito Santo, Maranhão, Pernambuco, Rondônia, Roraima e São Paulo assistiram a uma diminuição.

O caso do Rio Grande do Sul destacou-se: ao longo dos três anos analisados, o estado teve maior representação entre aqueles que solicitaram do que entre aqueles que não solicitaram a certificação. Em menor escala, o mesmo aconteceu com os estados de Espírito

Santo, Goiás, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio de Janeiro em 2010; com os estados de Bahia, Minas Gerais, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro e Tocantins em 2011; e, por fim, com os estados de Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia e Rio Grande do Sul, além do Distrito Federal, em 2012.

Tabela 26 – Distribuição dos participantes no Enem por estado de inscrição e solicitação de certificação. 2010

Estado	Não solicitou		Solicitou		Total	
Não identificado	426	0,00%	6.306	1,90%	6.732	0,30%
AC	6.384	0,30%	963	0,30%	7.347	0,30%
AL	21.779	1,10%	3.231	1,00%	25.010	1,00%
AM	63.730	3,10%	7.801	2,40%	71.531	3,00%
AP	6.256	0,30%	986	0,30%	7.242	0,30%
BA	189.793	9,20%	29.617	9,10%	219.410	9,20%
CE	100.554	4,90%	9.981	3,10%	110.535	4,60%
DF	27.561	1,30%	5.171	1,60%	32.732	1,40%
ES	45.698	2,20%	11.548	3,50%	57.246	2,40%
GO	44.302	2,10%	8.024	2,50%	52.326	2,20%
MA	95.316	4,60%	8.391	2,60%	103.707	4,30%
MG	245.912	11,90%	34.929	10,70%	280.841	11,80%
MS	43.846	2,10%	11.471	3,50%	55.317	2,30%
MT	52.549	2,50%	7.974	2,40%	60.523	2,50%
PA	91.059	4,40%	12.509	3,80%	103.568	4,30%
PB	51.840	2,50%	4.627	1,40%	56.467	2,40%
PE	115.059	5,60%	13.432	4,10%	128.491	5,40%
PI	48.402	2,30%	6.305	1,90%	54.707	2,30%
PR	91.795	4,50%	14.888	4,60%	106.683	4,50%
RJ	151.574	7,30%	24.437	7,50%	176.011	7,40%
RN	47.416	2,30%	5.451	1,70%	52.867	2,20%
RO	22.792	1,10%	3.442	1,10%	26.234	1,10%
RR	6.679	0,30%	814	0,30%	7.493	0,30%
RS	120.028	5,80%	38.797	11,90%	158.825	6,70%
SC	27.092	1,30%	4.167	1,30%	31.259	1,30%
SE	25.570	1,20%	3.289	1,00%	28.859	1,20%
SP	307.298	14,90%	44.899	13,80%	352.197	14,70%
TO	11.972	0,60%	2.039	0,60%	14.011	0,60%
Total	2.062.682	100,00%	325.489	100,00%	2.388.171	100,00%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 27 – Distribuição dos participantes no Enem por estado de inscrição e solicitação de certificação. 2011

Estado	Não solicitou		Solicitou		Total	
AC	25.704	0,8%	1.813	0,6%	27.517	0,7%
AL	48.703	1,4%	4.133	1,3%	52.836	1,4%
AM	75.784	2,3%	6.236	2,0%	82.020	2,2%
AP	14.776	0,4%	961	0,3%	15.737	0,4%
BA	244.700	7,3%	23.772	7,5%	268.472	7,3%
CE	194.038	5,8%	12.568	4,0%	206.606	5,6%
DF	40.583	1,2%	5.546	1,7%	46.129	1,3%
ES	74.976	2,2%	8.664	2,7%	83.640	2,3%
GO	93.875	2,8%	8.834	2,8%	102.709	2,8%
MA	140.271	4,2%	7.307	2,3%	147.578	4,0%
MG	385.003	11,5%	37.277	11,7%	422.280	11,5%
MS	68.996	2,1%	14.408	4,5%	83.404	2,3%
MT	77.172	2,3%	7.614	2,4%	84.786	2,3%
PA	151.067	4,5%	15.673	4,9%	166.740	4,5%
PB	85.617	2,5%	4.108	1,3%	89.725	2,4%
PE	172.261	5,1%	10.992	3,5%	183.253	5,0%
PI	76.795	2,3%	8.169	2,6%	84.964	2,3%
PR	167.004	5,0%	17.151	5,4%	184.155	5,0%
RJ	217.430	6,5%	23.189	7,3%	240.619	6,5%
RN	78.019	2,3%	4.368	1,4%	82.387	2,2%
RO	37.369	1,1%	4.116	1,3%	41.485	1,1%
RR	9.536	0,3%	658	0,2%	10.194	0,3%
RS	188.505	5,6%	40.155	12,6%	228.660	6,2%
SC	59.199	1,8%	3.650	1,1%	62.849	1,7%
SE	36.356	1,1%	2.714	0,9%	39.070	1,1%
SP	570.735	17,0%	40.736	12,8%	611.471	16,6%
TO	26.148	0,8%	2.973	0,9%	29.121	0,8%
Total	3.360.622	100%	317.785	100%	3.678.407	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 28 – Distribuição dos participantes no Enem por estado de inscrição e solicitação de certificação. 2012

Estado	Não solicitou		Solicitou		Total	
AC	28.904	0,8%	2.292	0,6%	31.196	0,8%
AL	59.902	1,7%	5.757	1,6%	65.659	1,7%
AM	76.175	2,1%	5.960	1,6%	82.135	2,1%
AP	15.832	0,4%	1.023	0,3%	16.855	0,4%
BA	243.647	6,8%	27.025	7,4%	270.672	6,9%
CE	214.109	6,0%	18.614	5,1%	232.723	5,9%
DF	51.266	1,4%	6.671	1,8%	57.937	1,5%
ES	72.007	2,0%	8.790	2,4%	80.797	2,0%
GO	101.512	2,8%	9.619	2,6%	111.131	2,8%
MA	134.970	3,8%	7.308	2,0%	142.278	3,6%
MG	407.546	11,4%	44.368	12,1%	451.914	11,5%
MS	69.433	1,9%	16.915	4,6%	86.348	2,2%
MT	77.955	2,2%	8.469	2,3%	86.424	2,2%
PA	160.787	4,5%	20.807	5,7%	181.594	4,6%
PB	94.769	2,6%	4.997	1,4%	99.766	2,5%
PE	179.486	5,0%	10.392	2,8%	189.878	4,8%
PI	87.170	2,4%	9.371	2,6%	96.541	2,4%
PR	174.549	4,9%	23.227	6,3%	197.776	5,0%
RJ	259.026	7,2%	29.536	8,1%	288.562	7,3%
RN	86.936	2,4%	5.035	1,4%	91.971	2,3%
RO	41.327	1,2%	5.297	1,4%	46.624	1,2%
RR	8.344	0,2%	691	0,2%	9.035	0,2%
RS	190.579	5,3%	43.541	11,9%	234.120	5,9%
SC	69.900	2,0%	4.981	1,4%	74.881	1,9%
SE	53.267	1,5%	4.805	1,3%	58.072	1,5%
SP	592.467	16,6%	38.575	10,5%	631.042	16,0%
TO	24.790	0,7%	2.523	0,7%	27.313	0,7%
Total	3.576.655	100%	366.589	100%	3.943.244	100%

Fonte: MEC/Inep

Por fim, chamou atenção o fato de que, nos estados do Mato Grosso do Sul e Rio Grande do Sul, a proporção de participantes que solicitaram a certificação em relação ao total de participantes daqueles estados em cada ano foi significativamente maior do que nos demais estados. Cenário que pode indicar possíveis esforços desses estados em divulgar a função certificadora do Enem.

6.6 Trajetórias escolares dos participantes

Novamente, como no item anterior, as seguintes questões do questionário de contexto socioeconômico foram direcionadas somente àqueles que solicitaram a certificação de conclusão de escolaridade e que estiveram presentes em ambas as provas de cada edição do Enem aqui analisadas.

As tabelas 29, 30 e 31 mostram que, dentre aqueles que não pediram certificação, predominam pessoas que já haviam concluído o ensino médio. Contudo, entre 2010 e 2012,

observou-se substancial crescimento do número de participantes que concluiria o ensino médio no mesmo ano em que estava prestando o Enem: de cerca de 360 mil pessoas em 2010 para pouco mais de 1 milhão de pessoas nas edições de 2011 e 2012. Nesse público, os dados mostraram que predominavam aqueles que estavam estudando no ensino regular/convencional, enquanto o número de pessoas provenientes da EJA manteve-se estável ao longo dos três anos (nunca ultrapassando mais de 50 mil pessoas).

Vale destacar que não há *missing cases*³⁵ para situação em relação ao ensino médio. Entretanto, as bases de microdados de 2011 e 2012 mostraram que há *missing cases* para o tipo de instituição: 15% em 2011 e 18% em 2012. Para efeitos de análises, essas informações não foram dispostas nas tabelas, mas foram contabilizadas nas colunas de totais. Esse procedimento foi adotado até a tabela 34, de modo que os totais de solicitantes de certificado e de não solicitantes foram sempre os mesmos.

Tabela 29 – Distribuição dos participantes no Enem que não solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2010

Situação	Tipo de instituição									
	Ensino regular		EJA		Ensino profissionalizante		Ensino especial		Total	
Já concluiu	1.420.536	82,6%	138.212	76,5%	104.637	82,9%	5.604	82,8%	1.668.989	82,0%
Concluiria em 2010	299.106	17,4%	41.718	23,1%	21.407	17,0%	1.100	16,2%	363.331	17,9%
Concluiria após 2010	1.099	0,1%	627	0,3%	110	0,1%	66	1,0%	1.902	0,1%
Total	1.720.741	100%	180.557	100%	126.154	100%	6.770	100%	2.034.222	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 30 – Distribuição dos participantes no Enem que não solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2011³⁶

Situação	Tipo de instituição									
	Ensino regular		EJA		Ensino profissionalizante		Ensino especial		Total	
Já concluiu	1.767.191	63,8%	167.698	77,2%	26	100,0%	14.552	72,8%	1.953.953	58,1%
Concluiria em 2011	998.615	36,1%	48.862	22,5%	0	-	5.300	26,5%	1.052.796	31,3%
Concluiria após 2011	2.982	0,1%	336	0,2%	0	-	69	0,3%	340.230	10,1%
Não concluiu e não estava cursando	425	0,0%	371	0,2%	0	-	65	0,3%	13.643	0,4%
Total	2.769.213	100%	217.267	100%	26	100%	19.986	100%	3.360.622	100%

Fonte: MEC/Inep

³⁵ Casos perdidos, em tradução livre. Ou seja, ausência de uma determinada informação da unidade de análise em questão (participante).

³⁶ Houve 354.130 *missing cases* para tipo de instituição de ensino, 95% dos quais concluiria após 2011.

Tabela 31 – Distribuição dos participantes no Enem que não solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2012³⁷

Situação	Tipo de instituição									
	Ensino regular		EJA		Ensino profissionalizante		Ensino especial ³⁸		Total	
Já concluiu	1.846.311	64,4%	177.059	79,7%	0	-	14.838	76,2%	2.039.775	57,0%
Concluiria em 2012	1.021.409	35,6%	44.967	20,3%	0	-	4.625	23,8%	1.071.020	29,9%
Concluiria após 2012	0	-	0	-	0	-	0	0,0%	451.988	12,6%
Não concluiu e não estava cursando	0	-	0	-	0	-	0	0,0%	13.872	0,4%
Total	2.867.720	100%	222.026	100%	0	-	19.463	100%	3.576.655	100%

Fonte: MEC/Inep

Já dentre os participantes que solicitaram a certificação entre 2010 e 2012, houve alteração nas possibilidades de resposta, mas manteve-se a comparabilidade entre os resultados, conforme mostram as tabelas 32, 33 e 34. No geral, nas três edições analisadas a maior parcela de participantes que pediram o certificado de conclusão estava estudando (terminariam no mesmo ano ou no ano seguinte à participação) – 69,8% em 2010, 62,4% em 2011 e 60,9% em 2012. Mesmo com queda percentual, houve significativo aumento no número absoluto de participantes nessa condição: de 120.469 pessoas em 2010 para 223.236 em 2012.

Vale destacar que a quantidade de participantes que solicitaram a certificação e que não haviam concluído o ensino médio e que não estavam estudando subiu de 117.887, em 2011, para 141.602 pessoas, em 2012, um aumento aproximado de 20%. Somente nessas duas edições houve esse tipo de alternativa para o respondente do questionário.

³⁷ Houve 467.446 *missing cases* para tipo de instituição de ensino, 97% dos quais concluiria após 2012.

³⁸ Vale destacar o aumento expressivo do número de participantes do Enem que indicaram ter cursado o ensino especial, fruto muito provavelmente das mudanças adotados pelo Inep no Enem em prol da acessibilidade a pessoas com deficiência. Destaca-se que a maior parte dessas pessoas já haviam concluído o ensino médio.

Tabela 32 – Distribuição dos participantes no Enem que solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2010

Situação	Tipo de instituição									
	Ensino regular		EJA		Ensino profissionalizante		Ensino especial		Total	
Já concluiu	37.923	33,2%	1.0220	21,5%	3.436	40,2%	689	30,7%	52268	30,3%
Concluiria em 2010	72.478	63,4%	32.393	68,0%	4.793	56,1%	1.023	45,6%	110.687	64,1%
Concluiria após 2010	3.924	3,4%	5.008	10,5%	318	3,7%	532	23,7%	9.782	5,7%
Total	114.325	100,0%	47.621	100,0%	8.547	100,0%	2.244	100,0%	172.737	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 33 – Distribuição dos participantes no Enem que solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2011³⁹

Situação	Tipo de instituição									
	Ensino regular		EJA		Ensino profissionalizante		Ensino especial		Total	
Já concluiu	1.090	1,2%	515	1,4%	0	-	73	3,4%	1.678	0,5%
Concluiria em 2011	87.264	96,8%	34.353	92,0%	0	-	1.728	80,1%	123.347	38,8%
Concluiria após 2011	618	0,7%	600	1,6%	0	-	42	1,9%	74.873	23,6%
Não concluiu e não estava cursando	1.149	1,3%	1.885	5,0%	0	-	313	14,5%	117.887	37,1%
Total	90.121	100%	37.353	100%	0	-	2.156	100%	317.785	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 34 – Distribuição dos participantes no Enem que solicitaram certificação por situação em relação ao ensino médio e tipo de instituição de ensino. 2012⁴⁰

Situação	Tipo de instituição									
	Ensino regular		EJA		Ensino profissionalizante		Ensino especial		Total	
Já concluiu	1.153	1,1%	522	1,5%	0	-	74	4,4%	1.751	0,5%
Concluiria em 2012	99.214	98,9%	33.370	98,5%	0	-	1.619	95,6%	134.204	36,6%
Concluiria após 2012	0	-	0	-	0	-	0	-	89.032	24,3%
Não concluiu e não estava cursando	0	-	0	-	0	-	0	-	141.602	38,6%
Total	100.367	100%	33.892	100%	0	-	1.693	100%	366.589	100%

Fonte: MEC/Inep

Por ora, é importante destacar que as informações das edições de 2010, 2011 e 2012 mostram que a certificação é procurada por concluintes ou estudantes de ensino médio, majoritariamente, situados em turmas de ensino regular/convencional. Os estudantes de EJA que procuraram a certificação nessas edições representam sempre menos de um terço daqueles que estavam estudando e solicitaram a certificação. Nesse sentido, uma hipótese para esse fenômeno pode residir na maior procura de certificação via Enem para estudantes do ensino regular/convencional que já possuem, no mínimo, 18 anos de idade, possivelmente

³⁹ Houve 188.155 *missing cases* para tipo de instituição de ensino, 61% dos quais não concluíram e não estavam cursando.

⁴⁰ Houve 230.637 *missing cases* para tipo de instituição de ensino, 62% dos quais não concluíram e não estavam cursando.

reforçando a hipótese de o Enem funcionar como mecanismo de correção da distorção idade-série/ano.

As tabelas 35, 36 e 37 mostram que, entre aquelas pessoas que não solicitaram a certificação de escolaridade, mais de 50% concluíram o ensino médio em três anos e aproximadamente um quarto não havia concluído tal etapa. À exceção de 2010, os dados mostraram que os participantes que solicitaram a certificação nas edições de 2011 e 2012 eram formados majoritariamente por pessoas que não haviam concluído o ensino médio.

Tabela 35 – Distribuição dos participantes no Enem por tempo de conclusão do ensino médio. 2010

Tempo	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total	
Não declarado	5430	0,3%	1211	0,4%	6641	0,3%
Menos de 3 anos	140457	6,8%	22171	6,8%	162628	6,8%
3 anos	1168065	56,6%	185298	56,9%	1353363	56,7%
4 anos	188384	9,1%	29587	9,1%	217971	9,1%
5 anos	42033	2,0%	6680	2,1%	48713	2,0%
6 anos ou mais	39944	1,9%	6365	2,0%	46309	1,9%
Não concluiu	478369	23,2%	74177	22,8%	552546	23,1%
Total	2062682	100,0%	325489	100,0%	2388171	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 36 – Distribuição dos participantes no Enem por tempo de conclusão do ensino médio. 2011

Tempo	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total	
Não declarado	2.132	0,1%	6.186	1,9%	8.318	0,2%
Menos de 3 anos	171.360	5,1%	8.250	2,6%	179.610	4,9%
3 anos	2.022.982	60,2%	30.615	9,6%	2.053.597	55,8%
4 anos	280.040	8,3%	17.943	5,6%	297.983	8,1%
5 anos	58.685	1,7%	4.664	1,5%	63.349	1,7%
6 anos ou mais	53.301	1,6%	3.743	1,2%	57.044	1,6%
Não concluiu	772.122	23,0%	246.384	77,5%	1.018.506	27,7%
Total	3.360.622	100%	317.785	100%	3.678.407	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 37 – Distribuição dos participantes no Enem por tempo de conclusão do ensino médio. 2012

Tempo	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total	
Menos de 3 anos	169.265	4,7%	8.136	2,2%	177.401	4,5%
3 anos	2.099.247	58,7%	34.346	9,4%	2.133.593	54,1%
4 anos	287.072	8,0%	19.889	5,4%	306.961	7,8%
5 anos	59.921	1,7%	4.795	1,3%	64.716	1,6%
6 anos ou mais	53.374	1,5%	3.728	1,0%	57.102	1,4%
Não concluiu	901.574	25,2%	271.102	74,0%	1.172.676	29,7%
Não cursou	6.202	0,2%	24.593	6,7%	30.795	0,8%
Total	3.576.655	100%	366.589	100%	3.943.244	100%

Fonte: MEC/Inep

Nas três edições aqui analisadas, houve uma bateria de perguntas no questionário de contexto voltado somente às pessoas que solicitariam o pedido de certificação. Infelizmente,

como será mostrado, não foi possível utilizar os microdados da edição de 2010, que apresentou quantidade alta de respostas em branco. Possivelmente, por se tratar de um complemento ao questionário padrão, muitas pessoas podem não tê-lo respondido. Não foi possível analisar os dados para o ano de 2010, pois, nessa edição, não havia esse tipo de informação para 88,8% daquelas pessoas que solicitaram a certificação, corroborando novamente a fragilidade dos resultados advindos desse banco de microdados.

Assim como aponta a tabela 38 disposta a seguir, olhando especificamente para esse público que solicitou a certificação, foi possível verificar que a maioria (mais de 80% em ambas as edições) dessas pessoas havia frequentado o ensino regular/convencional.

Tabela 38 – Distribuição de participantes segundo a frequência ou não ao ensino regular/convencional. 2011-2012

Resposta	2011		2012	
	N	%	N	%
Sim	482.772	88,5%	551.450	86,4%
Não	62.982	11,5%	86.616	13,6%
Total	545.754	100%	638.066	100%

Fonte: MEC/Inep

A tabela 39 revela com qual idade os participantes que solicitaram a certificação deixaram de frequentar o ensino regular: a maioria foi entre 15 e 18 anos e 19 e 24 anos. Entretanto, destaca-se que não houve coerência entre os dados da tabela 38 e 39: aparentemente, os que informaram não ter frequentado o ensino regular/convencional na tabela 38 responderam terem frequentado na tabela 39. Na edição de 2010, essa pergunta estava dividida em ensino fundamental e ensino médio e, por isso, a questão não é abordada aqui.

Tabela 39 – Distribuição dos participantes segundo a idade em que deixou de frequentar o ensino regular. 2011-2012

Grupos de idade	2011		2012	
	N	%	N	%
Menos de 10 anos	13.952	2,6%	18.643	2,9%
Entre 10 e 14 anos	52.358	9,6%	54.805	8,6%
Entre 15 e 18 anos	213.630	39,1%	244.756	38,4%
Entre 19 e 24 anos	77.643	14,2%	90.894	14,2%
Entre 25 e 30 anos	9.638	1,8%	11.530	1,8%
Mais de 30 anos	3.992	0,7%	5.342	0,8%
Não deixei de frequentar	174.541	32,0%	212.096	33,2%
Total	545.754	100%	638.066	100%

Fonte: MEC/Inep

Das pessoas que pediram a certificação em 2011, 38% informaram que haviam cursado a EJA, sendo que a maioria esteve em cursos presenciais oferecidos em instituições públicas de ensino.

As tabelas 40 e 41 trazem os dados sobre a frequência ou não da modalidade EJA por parte daquelas pessoas que solicitariam a certificação. Antes de tudo, faz-se necessário registrar que as informações de 2010 mostram-se novamente frágeis, já que não havia informação para cerca de 96% desse público. Desse modo, essa edição foi desconsiderada nesta análise.

Tabela 40 – Participantes que cursavam ou já tinham cursado Educação de Jovens e Adultos (EJA). 2011

Sim	206.776	38,0%
Curso presencial em escola pública	165.354	30,4%
Curso presencial em escola privada	10.126	1,9%
Curso presencial na empresa em que trabalha, instituição filantrópica ou religiosa	1.712	0,3%
Curso a distância (via rádio, televisão, internet, correio, com apostilas)	5.197	1,0%
Curso semi-presencial em escola pública	22.314	4,1%
Curso semi-presencial em escola privada	1.999	0,4%
Não informado	74	0,0%
Não	337.295	62,0%
Total	544.071	100%

Fonte: MEC/Inep

Na edição de 2012, 36,8% dos participantes que solicitaram a certificação informaram estar frequentando ou ter frequentado a EJA, também a ampla maioria apontou que esteve em cursos presenciais em escolas públicas.

Tabela 41 – Participantes que cursavam ou já tinham cursado Educação de Jovens e Adultos (EJA). 2012

Sim	234.289	36,8%
Curso presencial em escola pública	184.586	29,0%
Curso presencial em escola privada	12.529	2,0%
Curso presencial na empresa em que trabalha, instituição filantrópica ou religiosa	1.496	0,2%
Curso a distância (via rádio, televisão, internet, correio, com apostilas)	6.009	0,9%
Curso semi-presencial em escola pública	27.173	4,3%
Curso semi-presencial em escola privada	2.495	0,4%
Não informado	1	0,0%
Não	402.825	63,2%
Total	637.114	100%

Fonte: MEC/Inep

As tabelas 42, 43 e 44, mostram que proporção significativa dos participantes que pediu a certificação não havia deixado de estudar no ensino médio: 85,4% em 2010, 49% em

2011 e 52% em 2012. Entre as edições analisadas, a procura pela certificação aumentou entre aquelas pessoas que haviam parado de estudar: houve um crescimento no número de pessoas que não estavam estudando – de aproximadamente 46 mil, em 2010, para cerca de 176 mil em 2012 –, praticamente igualando o número de participantes que ainda estavam estudando e que solicitaram a certificação.

Tabela 42 – Distribuição dos inscritos no Enem segundo desistência do Ensino Médio. 2010

Se deixou de estudar no EM	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total	
Não declarado	5.430	0,3%	1.211	0,4%	6.641	0,3%
Não	1.762.214	85,4%	277.831	85,4%	204.0045	85,4%
Por um ano	107.780	5,2%	16.948	5,2%	124.728	5,2%
Por dois anos	51.345	2,5%	8.160	2,5%	59.505	2,5%
Por três anos	27.497	1,3%	4.344	1,3%	31.841	1,3%
Por quatro anos ou mais	108.416	5,3%	16.995	5,2%	125.411	5,3%
Total	2.062.682	100,0%	325.489	100,0%	2.388.171	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 43 – Distribuição dos inscritos no Enem segundo desistência do Ensino Médio. 2011

Se deixou de estudar no EM	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total	
Não declarado	2.132	0,1%	6.186	1,9%	8.318	0,2%
Não	3.110.146	92,5%	156.914	49,4%	3.267.060	88,8%
Por um ano	119.362	3,6%	36.199	11,4%	155.561	4,2%
Por dois anos	45.574	1,4%	25.841	8,1%	71.415	1,9%
Por três anos	20.772	0,6%	16.451	5,2%	37.223	1,0%
Por quatro anos ou mais	62.636	1,9%	76.194	24,0%	138.830	3,8%
Total	3.360.622	100%	317.785	100%	3.678.407	100%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 44 – Distribuição dos inscritos no Enem segundo desistência do Ensino Médio. 2012

Se deixou de estudar no EM	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total	
Não	3.322.745	92,9%	190.151	51,9%	3.512.896	89,1%
Por um ano	119.816	3,3%	42.208	11,5%	162.024	4,1%
Por dois anos	46.157	1,3%	29.701	8,1%	75.858	1,9%
Por três anos	21.799	0,6%	18.990	5,2%	40.789	1,0%
Por quatro anos ou mais	66.138	1,8%	85.539	23,3%	151.677	3,8%
Total	3.576.655	100%	366.589	100%	3.943.244	100%

Fonte: MEC/Inep

Por ora, vale destacar que, pelas informações declaradas no questionário de contexto das três edições do Enem analisadas, os participantes que solicitaram a certificação mostraram ter frequentado o ensino regular e, em menor escala, a EJA (a maioria em cursos presenciais em escolas públicas). Em sua maioria, principalmente nas edições de 2011 e 2012, praticamente metade havia parado de estudar enquanto a outra metade estava estudando, com

parte significativa que pretendia concluir o ensino médio no mesmo ano em que prestava o exame ou no ano seguinte.

Em suma, os dados parecem apontar para o fato de que aqueles participantes que procuraram a possibilidade de certificação no Enem estavam em pleno processo de escolarização, que era realizado no ensino regular/convencional e, em escala bem menor, na EJA. Esses dados parecem alinhar-se com o perfil de candidatos apontados por Haddad, que, a partir de um conjunto de estudos, afirmou que os exames supletivos pareciam servir mais às pessoas que não conseguiram terminar o ensino regular/convencional do que aquelas que não tiveram acesso a ela ou estavam na EJA.

Possuem elevada escolaridade formal se comparados à média da população brasileira, tendo em sua quase totalidade concluído as quatro primeiras series do 1º grau por via regular; parcela significativa frequentou também as demais series do 1º e 2º graus no ensino regular, o que revela que os exames vim servindo mais para oferecer a terminalidade àqueles que não puderam concluir estudos por via regular que a oferecer escolaridade àqueles que a ela não tiveram acesso. (HADDAD, 1987, p. 49)

Interessante notar que, diferentemente do que apontado na seção “5.4 A Reformulação do Enceja”, na qual foi apontado que a grande maioria dos participantes do Enceja não estava estudando no momento em que realizaram o exame, os dados aqui elencados mostram que a certificação via Enem atrai sobretudo estudantes de ensino médio regular/convencional.

6.7 Desempenho dos participantes

Em termos de média de desempenho, pode-se verificar que, pelas tabelas 45, 46 e 47, as médias daqueles participantes que não solicitaram a certificação foram maiores em todas as provas do que as daqueles que solicitaram, sendo a maior diferença na prova de Redação. As menores diferenças ocorreram nas provas de Ciências da Natureza em todos os anos e, especificamente na edição de 2011, na prova de Linguagens, códigos e suas tecnologias.

Tabela 45 – Média de desempenho dos participantes do Enem por prova. 2010

Provas	Não solicitou certificação	Solicitou certificação	Total
Ciências da Natureza	487	451	482
Ciências Humanas	552	510	546
Linguagens, códigos e suas tecnologias	509	467	503
Matemática	501	455	495
Redação	578	486	566

Fonte: MEC/Inep

Tabela 46 – Média de desempenho dos participantes do Enem por prova. 2011

Provas	Não solicitou certificação	Solicitou certificação	Total
Ciências da Natureza	473	437	470
Ciências Humanas	485	447	482
Linguagens, códigos e suas tecnologias	528	492	525
Matemática	526	474	521
Redação	552	472	545

Fonte: MEC/Inep

Tabela 47 – Média de desempenho dos participantes do Enem por prova. 2012

Provas	Não solicitou certificação	Solicitou certificação	Total
Ciências da Natureza	478	446	475
Ciências Humanas	530	493	526
Linguagens, códigos e suas tecnologias	500	466	496
Matemática	517	461	512
Redação	517	438	510

Fonte: MEC/Inep

Nota-se que, as diferenças entre médias de desempenho em cada prova tendem a diminuir ao longo das edições, exceto no caso de prova de matemática, que assistiu ao aumento de 22% entre 2010 e 2012.

Ao considerar que o Inep fixou, na edição de 2010 e de 2011, novos parâmetros de pontuação mínima de 400 pontos na parte objetiva e de 500 pontos na redação para solicitar a certificação, os dados das tabelas 48 e 49 mostram que a proporção de participantes que pleitearam a certificação e que ficaram acima dessa pontuação mínima foi consideravelmente menor quando comparada com a daquelas pessoas que não pediram a certificação. Mesmo assim, há de se ressaltar que, em todas as provas objetivas, mais de dois terços dos participantes que pediram a certificação atingiram os critérios mínimos para certificação. Na prova de redação, essa proporção foi bem menor.

Tabela 48 – Participantes do Enem que atingiram a pontuação mínima exigida para certificação. 2010

Prova	Faixas	Não solicitou certificação	Solicitou certificação
Ciências da Natureza	Até 399,99 pontos	296.305	14,4%
	400 pontos ou mais	1.766.377	85,6%
	Total	2.062.682	100,0%
Ciências Humanas	Até 399,99 pontos	116.534	5,6%
	400 pontos ou mais	1.946.148	94,4%
	Total	2.062.682	100,0%
Linguagens, Códigos e suas tecnologias	Até 399,99 pontos	200.495	9,7%
	400 pontos ou mais	1.862.187	90,3%
	Total	2.062.682	100,0%
Matemática	Até 399,99 pontos	433.510	21,0%
	400 pontos ou mais	1.629.172	79,0%
	Total	2.062.682	100,0%

Redação	Até 499,99 pontos	475.128	23,0%	137.689	42,3%
	500 pontos ou mais	1.587.554	77,0%	187.800	57,7%
	Total	2.062.682	100,0%	325.489	100,0%

Fonte: MEC/Inep

Tabela 49 – Participantes do Enem que atingiram a pontuação mínima exigida para certificação. 2011

Prova	Faixas	Não solicitou certificação		Solicitou certificação	
Ciências da Natureza	Até 399,99 pontos	665.325	19,8%	99.397	31,3%
	400 pontos ou mais	2.695.297	80,2%	218.388	68,7%
	Total	3.360.622	100%	317.785	100%
Ciências Humanas	Até 399,99 pontos	518.419	15,4%	85.283	26,8%
	400 pontos ou mais	2.842.203	84,6%	232.502	73,2%
	Total	3.360.622	100%	317.785	100%
Linguagens, Códigos e suas tecnologias	Até 399,99 pontos	184.993	5,5%	34.298	10,8%
	400 pontos ou mais	3.175.629	94,5%	283.487	89,2%
	Total	3.360.622	100%	317.785	100%
Matemática	Até 399,99 pontos	556278	16,6%	83.237	26,2%
	400 pontos ou mais	2804344	83,4%	234.548	73,8%
	Total	3360622	100%	317.785	100%
Redação	Até 499,99 pontos	1128101	33,6%	177.238	55,8%
	500 pontos ou mais	2232521	66,4%	140.547	44,2%
	Total	3360622	100%	317.785	100%

Fonte: MEC/Inep

A partir de 2012, como ressaltado anteriormente, a Portaria Inep nº 144 fixou em 450 pontos nas provas objetivas e em 500 pontos na redação o critério mínimo para ser atendida a possibilidade de certificação de conclusão de escolaridade ou de declaração parcial de proficiência.

Pelos dados da Tabela 50, é possível perceber que a proporção de participantes que atingiu tais critérios mínimos diminuiu em 2012 quando comparada com os dados de 2010 e 2012, sobretudo dentre aqueles participantes que solicitaram a certificação. Contudo, dentre aqueles que não a solicitaram, a proporção de participantes que atingiu as notas mínimas também diminuiu. Mesmo assim, houve significativa proporção de pessoas com notas mínimas para conseguir a declaração parcial de proficiência. Novamente, a prova de redação teve a menor proporção de participantes com o desempenho mínimo.

Tabela 50 – Participantes do Enem que atingiram a pontuação mínima exigida para certificação. 2012

Prova	Faixas	Não solicitou certificação		Solicitou certificação	
Ciências da Natureza	Até 399,99 pontos	1.434.996	40,1%	206.337	56,3%
	450 pontos ou mais	2.141.659	59,9%	160.252	43,7%
	Total	3.576.655	100%	366.589	100%
Ciências Humanas	Até 399,99 pontos	624.745	17,5%	106.561	29,1%
	450 pontos ou mais	2.951.910	82,5%	260.028	70,9%
	Total	3.576.655	100%	366.589	100%
Linguagens, Códigos e suas tecnologias	Até 399,99 pontos	858.723	24,0%	146.884	40,1%
	450 pontos ou mais	2.717.932	76,0%	219.705	59,9%
	Total	3.576.655	100%	366.589	100%
Matemática	Até 399,99 pontos	1.165.418	32,6%	183.899	50,2%
	450 pontos ou mais	2.411.237	67,4%	182.690	49,8%
	Total	3.576.655	100%	366.589	100%
Redação	Até 499,99 pontos	1.617.992	45,2%	247.988	67,6%
	500 pontos ou mais	1.958.663	54,8%	118.601	32,4%
	Total	3.576.655	100%	366.589	100%

Fonte: MEC/Inep

Por fim, os dados da tabela 51 mostram que a proporção de participantes que atingiu, numa mesma edição, o desempenho mínimo em cada prova para conseguir a certificação de conclusão de escolaridade diminuiu sensivelmente entre as edições analisadas, tanto no grupo de participantes que solicitou quanto no grupo que não solicitou a certificação. Contudo, os resultados desse último grupo foram sempre maiores quando comparados com o primeiro grupo. No geral, observa-se que, dentre aqueles que participaram de todas as provas de uma determinada edição e pediram certificação de escolaridade, 34%, em 2010, 26,2%, em 2011, e 14,2%, em 2012, atingiram os desempenhos mínimos.

Tabela 51 – Proporção de participantes no Enem que atingiu as notas mínimas para certificação. 2010-2012

Edição	Não solicitou certificação		Solicitou certificação		Total
2010	1.160.246	56,2%	110.774	34,0%	1.271.020
2011	1.651.772	49,2%	83.259	26,2%	1.735.031
2012	1.194.191	33,4%	52.057	14,2%	1.246.248

Fonte: MEC/Inep

Entretanto, os resultados aqui elencados apresentaram contradição em relação ao estudo de Travitzki, para quem a proporção de participantes com o desempenho mínimo para certificação, na edição de 2010, foi sensivelmente menor: apenas 12,3%.

Constatamos, com esse exemplo, que um dos problemas de utilizar o ENEM como certificação do ensino médio se refere aos critérios para estabelecer a nota de corte. Em 2012, por exemplo, ela aumentou de 400 para 450 pontos (permanecendo em 500 para a redação). Segundo nossa análise dos microdados de 2010, 29% do total de participantes poderia ter recebido o diploma. No entanto, contando apenas os

alunos que pediram o certificado, somente 12,3% o teriam conseguido. (TRAVITZKI, 2013, p. 207)

Contudo, essa diferença pode ser explicada pela forma como foi feita a comparação: no caso dos dados apresentados aqui, o total de pessoas considerada foi o de participantes, e não o de inscritos que pediram a certificação. De fato, se esta amostra tivesse sido escolhida, a proporção daqueles que atingiram os critérios mínimos para a certificação de conclusão de escolaridade seria muito próxima da apresentada anteriormente.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Historicamente, a existência de exames cujos resultados poderiam ser utilizados para fins de certificação da conclusão de escolaridade foram expedientes comuns na educação brasileira, especialmente desde o final do século XIX. Na prática, pelas exíguas possibilidades de jovens e adultos iniciarem ou mesmo voltarem aos bancos escolares, esses exames se constituíram como uma estratégia de ampliação de oportunidades educacionais. Contudo, nem a existência nem a manutenção desses exames foram apontadas pelos estudos aqui analisados como expressões de lutas em defesa do direito humano à educação. Na maioria das vezes, foram iniciativas duramente criticadas por movimentos de educação popular e defesa do direito à educação.

Os exames de madureza, originalmente instrumentos de aferição de maturidade intelectual de estudantes e também mecanismos de regulação do fluxo de entrada na universidade, passaram a cumprir com a finalidade supletiva a partir de 1890, quando a Reforma Benjamin Constant prescindiu da frequência escolar enquanto um critério para sua realização. Talvez imbuída do espírito liberal da época, na prática, essa mudança reconheceu como legalmente válidas estratégias de formação educacional que não aquelas realizadas em escolas estatais, religiosas ou privadas, como, por exemplo, o autodidatismo e a educação domiciliar. Contudo, os estudos analisados apontaram que tal abertura parecia compensar a pequena taxa de atendimento no ensino secundário. Progressivamente, os resultados dos exames de madureza deixaram de ser usados para organizar o ingresso na universidade, substituídos pelos exames vestibulares, e também deixaram de ser utilizados para sancionar ou não a progressão escolar de estudantes.

Ao longo das décadas de 1940, 1950 e 1960, as políticas educacionais voltadas ao atendimento da população jovem e adulta analfabeta ou sem escolaridade obrigatória completa aos poucos se fortaleceram mediante a definição de planos de atendimento e de fontes de financiamento. Contudo, tais políticas não foram condizentes com os desafios da ampliação do acesso a uma educação de base para todas aquelas pessoas que a ela não haviam tido acesso, já que a oferta não foi desenvolvida segundo as especificidades da condição dos sujeitos que dela poderiam se valer, mas sim do aproveitamento da estrutura e dos recursos humanos já dedicados ao ensino regular de crianças e adolescentes.

Ao mesmo tempo, os exames se constituíram como uma importante estratégia de elevação de escolaridade desse público e acompanharam a lógica de uma sociedade com

crescentes exigências e aspirações educacionais, sobretudo a partir do aumento da escolaridade obrigatória determinada pela LDBEN de 1971. Com sistemas de ensino incapazes de atender a um público jovem e adulto com o devido cuidado e qualidade, os exames de madureza foram reorganizados e potencializados pela ditadura civil-militar. Pela grande demanda potencial e pela impossibilidade de atendimento desse contingente em cursos presenciais, os exames supletivos de 1º e 2º graus e profissionalizantes tornaram-se fenômenos de massa.

Os estudos analisados apontaram que a política educacional do regime autoritário esteve orientada pela doutrina oficial de desenvolvimento nacional, em muitos momentos concentrando o processo educacional em ações quase que exclusivamente voltadas à formação de mão de obra. Nesse período, a implantação dos exames supletivos esteve focada na padronização e controle da emissão de certificados, ação apontada como moralizadora frente ao problema maior, de valorização de uma lógica educacional credencialista com foco unicamente na qualificação para o mercado de trabalho.

Fruto da precária atenção dada às políticas de educação de jovens e adultos articulada a uma insuficiente expansão do ensino regular/convencional, em 2010, constatavam-se no Brasil amplos contingentes populacionais sem escolarização obrigatória. Dentre as pessoas com mais de 15 anos, cerca de 60 milhões não haviam concluído o ensino fundamental; já entre aquelas com mais de 18 anos encontravam-se mais de 20 milhões que, embora tivessem concluído o ensino fundamental, não atingiram o ensino médio. Isso revela que as políticas públicas implantadas nas últimas décadas não resultaram na melhoria substancial dos indicadores educacionais da população jovem e adulta, havendo inclusive queda do número de matrículas na modalidade em todas as redes e regiões do Brasil, mostrando a baixa eficácia de políticas universais para grupos sociais com características e condições tão diversas.

Talvez por conta de questionáveis argumentos econométricos que sustentam a existência de uma baixa relação custo-benefício dos *gastos* com adultos em comparação com os *investimentos* em crianças e adolescentes, a EJA não emergiu enquanto tema prioritário nas políticas de educação ao longo da década de 1990, inclusive com frágil articulação entre as três diferentes esferas da administração pública. Em consonância com as reformas desse período, a EJA foi excluída do Fundef e, como consequência, viu minguar as possibilidades de se constituir enquanto um eixo efetivo de atendimento educacional.

Há de se destacar que textos legais e posicionamentos oficiais têm reconhecido a importância da EJA e ressaltado a necessidade de se responder às especificidades e necessidades das pessoas jovens e adultas para retomar os estudos. Entretanto, na prática, os

arranjos institucionais da política educacional, sobretudo na esfera federal, parecem não ter propiciado condições objetivas suficientes para que os diferentes sujeitos potenciais da EJA reiniciassem ou mesmo concluíssem a educação básica. Em certo sentido, essa situação esteve em clara contradição com os investimentos direcionados à expansão do acesso ao ensino superior nos últimos dez anos.

No que diz respeito aos exames nacionais de certificação de escolaridade, como foi possível perceber, o Encceja foi, desde sua criação até o ano de 2010, um programa marcado por inúmeros processos de revisões, de mudanças e de suspensões e adiamentos. Pelas informações coletadas, esse exame tinha como objetivo principal ser um exame alternativo aos exames supletivos estaduais, vistos como técnica e pedagogicamente frágeis e pouco articulados com um currículo escolar de EJA, além de ser um mecanismo auxiliar no combate a fraudes e crimes relacionados à venda de diplomas. Como ressaltado anteriormente, este último objetivo surgiu aparentemente como uma estratégia meramente discursiva do governo federal para justificar a criação do exame junto à opinião pública, uma vez que as responsabilidades relacionadas ao credenciamento e supervisão de cursos e exames de EJA eram de competência de secretarias e conselhos municipais e estaduais de educação.

Assim como afirmado anteriormente, pelo tom das críticas recebidas desde o lançamento do Encceja em 2002, a ação do Inep em criá-lo pareceu ter se sustentado na crença de que nada ou pouco era feito em termos de exames para a EJA nos estados e municípios brasileiros. Além disso, foi um programa concebido e executado de maneira centralizada na esfera federal e imposto nacionalmente, sem o cuidado de respeitar a autonomia dos entes federados na adoção de políticas adequadas as suas realidades. Esse impulso centralizador das ações relativas aos exames para certificação de conclusão de escolaridade nas mãos da União, representada pelo Inep, parece ter pouco contribuído para o avanço do regime de colaboração entre as unidades federadas estabelecido na Constituição e em muito se assemelhou às ações tomadas pela DESu no momento de implantação do ensino supletivo e seus exames, fortemente marcado pelo tecnicismo e pelo centralismo na tomada de decisões.

Os levantamentos realizados sobre a retomada do exame em 2005 revelaram que tal decisão foi tomada sem uma estreita parceria entre o Inep e a Secad, órgão do MEC responsável nacionalmente pelas políticas de EJA. De modo agravante, muitos relatos enfatizaram que retomar uma proposta como o Encceja era a negação das ações realizadas na Secad, já que o exame era a expressão da opção política por certificações aceleradas. Tal

desarticulação entre esses dois órgãos dificilmente possibilitaria ao Encejea configurar-se enquanto um sistema de avaliação da EJA em nível nacional.

Soma-se a essa questão o fato de que o público do Encejea seria, em parte, coincidente com o de cursos de EJA, e tal suposta coincidência fortaleceu o receio dos críticos do Encejea de que o exame concorreria com os cursos de EJA, estimulando a evasão, cujas taxas têm sido permanentemente altas nessa modalidade de ensino. Com isso, ganhou força o argumento de que o Encejea seria um dos principais símbolos da precarização do atendimento educacional de pessoas jovens e adultas.

O Encejea sofreu modificações, logo em sua primeira edição (2002), devido à falta de previsão orçamentária e de tempo para divulgação em nível nacional da proposta e a adesão dos entes federados interessados. Além disso, os materiais de suporte técnico-pedagógico ficaram prontos somente após a realização do exame, dificultando a preparação dos candidatos. Com a mudança de gestão no governo federal em 2003, as edições deste ano e do ano subsequente foram canceladas devido ao trabalho de revisão dos processos de avaliação realizadas pelo Inep. Em 2005, a realização do exame foi retomada, mas, em 2006, uma nova onda de mudanças foi iniciada, sendo a adoção da TRI e a introdução da Tabela de Descritores de Competências e Habilidades como complemento da matriz de referência as principais alterações.

Em termos de execução da política, as edições de 2007 e 2008 do Encejea foram marcadas pela concentração de responsabilidades de realização do exame nas mãos do Inep, que passou a responder pela elaboração, impressão, aplicação das provas, definição dos locais de aplicação, treinamento dos profissionais envolvidos, inscrição dos candidatos, distribuição dos boletins individuais, entre outras funções, deixando os sistemas municipais e estaduais de educação focados no processo de divulgação do exame e de garantir a certificação daquelas pessoas que atingissem os critérios mínimos exigidos. Com tantos incentivos, não foi à toa que o número de adesões municipais e estaduais cresceu.

As investigações conduzidas até este momento evidenciaram a ausência de dados confiáveis sobre os participantes do Encejea, aspecto que impossibilitou a exploração de possíveis efeitos e impactos que uma política como essa pode ter provocado nos sistemas estaduais e municipais de EJA. No fechamento desta Dissertação, não havia sido divulgado publicamente nem mesmo quantos jovens e adultos atenderiam aos critérios mínimos de certificação nesses anos, e se estariam deixando os cursos presenciais para realizar o exame. Tampouco se produziram estudos com o perfil do público que buscou o exame nos anos em que ele ocorreu. Além disso, com exceção das portarias ministeriais e de alguns materiais

técnico-pedagógicos, poucas informações e dados oficiais foram publicizados, com destaque para a ausência dos microdados, praticamente inviabilizando análises em profundidade.

Exceto o estudo de Catelli Jr et al. (2013), financiado pelo próprio Inep, não houve qualquer análise de maior fôlego sobre o Encceja. Esse estudo aponta para o fato de que estados aparentemente desinteressados em fortalecer as políticas de EJA utilizaram o Encceja como uma forma de reduzir seus esforços (inclusive financeiros) com a modalidade e, ao mesmo tempo, estados focados no desenvolvimento das políticas de EJA em seu território utilizaram o Encceja como uma estratégia complementar de elevação de escolaridade. É interessante notar que em muitos estados – como São Paulo, Maranhão e Mato Grosso do Sul – houve um alinhamento entre as orientações curriculares para a modalidade e as matrizes de referência do exame. Enquanto em São Paulo houve um alinhamento em termos de elaboração de materiais didáticos, os gestores e técnicos do Mato Grosso do Sul e do Maranhão informaram que se utilizaram das matrizes também para realizar a formação de professores.

Nesse sentido, faz-se necessário estudar com maior detalhamento e cuidado os efeitos e os possíveis impactos desses exames no currículo da EJA, não só em termos de formação de professores e de definição de propostas pedagógicas estaduais, mas também em relação a possíveis induções de práticas de salas de aula. Esse tipo de aprofundamento produzirá informações valiosas para elucidar a relação entre políticas de avaliações externas aplicadas em larga escala e as políticas e práticas curriculares de redes e unidades educacionais.

Tanto Encceja quanto Enem foram programas educacionais que, apesar de criados em um mesmo momento político brasileiro e sob os mesmos pressupostos, desempenharam diferentes finalidades. Enquanto o Encceja se estabeleceu como um exame individual para fins de certificação da conclusão de etapas da educação básica – ensino fundamental e ensino médio –, o Enem absorveu a finalidade certificadora do Encceja em seu desenho e, dada sua característica de grande vestibular nacional, ampliou, portanto, o escopo do Encceja ao permitir que seus "aprovados" pudessem vislumbrar a educação superior, notadamente pela possibilidade de utilização de seus resultados no Sisu ou Prouni.

Em relação ao Enem, ainda é preciso maiores aprofundamentos de pesquisa para compreender de que forma os estudantes do ensino regular/convencional, na medida em que chegam às idades mínimas estipuladas para participação em exames de EJA, optam ou são orientados a participar do Encceja ou Enem, muitas vezes auxiliando as redes e sistemas de ensino a diminuir os índices de distorção idade-série. Talvez esse tipo de indução esteja

relacionado aos esforços em alcançar metas de resultados estipulados por indicadores como o Ideb, que penalizam escolas e sistemas que muito reprovam.

Contudo, os dados apresentados reforçam a hipótese auxiliar de pesquisa. De maneira geral, pode-se observar que, dentre aqueles que solicitaram a certificação de escolaridade via Enem, parte significativa dos que estudavam estavam em escolas de ensino regular/convencional, e não na EJA. Nesse sentido, o Enem parece estar funcionando como mecanismo aceleração de estudos àqueles estudantes em situação de distorção idade-série, diferentemente do Encceja, cujos resultados apresentados mostram-no mais claramente como um mecanismo de expansão das oportunidades de elevação de escolaridade na medida em que possibilita a jovens e adultos, que majoritariamente não estavam frequentando a escola, a obtenção de certificados e a retomado dos estudos, inclusive em nível superior.

Ainda em relação à certificação, foi possível observar que proporções significativas dos que a solicitaram poderiam eliminar algum componente curricular. Entretanto, faz-se necessário apontar que a proporção de pessoas que atingiram as notas mínimas para pleitear o diploma de ensino médio caiu drasticamente tanto entre os que solicitaram quanto entre os que não solicitaram a certificação.

Esses resultados parecem revelar que, por ser um instrumento único de medida para múltiplas finalidades, as provas do Enem têm se tornado mais difíceis. Uma possível explicação aparenta ser a necessidade de utilizar itens que discriminem desempenhos na parte mais alta da escala de proficiência, lógica própria de um processo de seleção para ingresso no ensino superior. Em outras palavras, ele estaria muito mais próximo de medir a excelência acadêmica do que de aferir o domínio de certas competências, conhecimentos e habilidades esperadas para uma pessoa que estivesse pleiteando o diploma de ensino médio.

Nesse contexto em que o Enem tem sido pensado como um possível indicador da qualidade da educação de nível médio e como exame de acesso ao ensino superior, pouco vem sendo debatido a respeito do fato de que funções díspares (seleção e classificação para fins de certificação) dificilmente são adequadamente executadas por um mesmo exame, assim como aponta Travitzki (2013), para quem essas duas funções deveriam ser desempenhadas por instrumentos de avaliação distintos.

A partir dessa problemática, faz-se necessário investir em processos de meta-avaliação tanto do Encceja quanto do Enem – mas, sobretudo, deste, tendo em vista a sua enorme dimensão atual – para produzir evidências sobre o que, de fato, está sendo medido e/ou avaliado por esses exames, explorando assim a adequação desses instrumentos de avaliação existentes em relação às finalidades esperadas.

A análise das bases de microdados do Enem reforçou a hipótese de que a busca pela certificação esteve orientada pela perspectiva de continuidade dos estudos e também pela busca por empregos melhores, principalmente para aqueles que interromperam suas trajetórias escolares. Essa situação parece ser coerente com a proposta do Enem de se tornar o principal meio de acesso ao ensino superior público e privado. As aspirações educacionais crescentes soaram, contudo, como algo a ser pesquisado de modo mais aprofundado, já que, pelo fato de o Enem ser a principal via para a continuidade dos estudos em nível técnico médio e em nível superior, os resultados podem estar enviesados. Afinal, quem busca o Enem, em sua maioria, deseja alcançar graus mais elevados de escolarização.

Por fim, ainda faltam análises sobre a possibilidade de os exames aqui analisados serem usados como forma de reduzir os investimentos na educação de jovens e adultos, por meio de estímulo àqueles que frequentam a escola a prestar o exame. De modo complementar a essa questão, faz-se necessário avançar em pesquisas que analisem as dimensões financeiras desses exames de modo a elucidar tanto os impactos orçamentários desses programas quanto as possíveis relações custo-benefício desse tipo de investimento em relação às demais ações de atendimento educacional.

Outro ponto de extrema relevância para pesquisas futuras, intrinsecamente ligado ao ponto anterior, diz respeito ao modo pelo qual são geridos esses programas no Inep. Como mostra esta Dissertação, quase não há informações ou análises sobre os processos de contratação de instituições de direito privado (lucrativas ou não) para execução de programas de avaliação educacional, nem sobre as relações dessas instituições com o Inep (contratante). Há fortes indícios de que a inexistência de bases de microdados abertas à consulta pública das diferentes edições do Enceja esteja relacionada ao modelo de gestão e de execução de programas desse órgão.

A ausência de relatórios técnico-pedagógicos e de descrições pedagógicas da escala de proficiência, em relação ao Enem a partir de 2009, e a ausência de bases de microdados, em relação ao Enceja, são dois pontos cruciais para que futuras análises possam produzir dados objetivos sobre esses dois programas. E, principalmente, para que possam compreender de maneira mais fidedigna o espaço ocupado e as funções desempenhadas por esses modernos programas de avaliação educacional.

Por fim, é de extrema importância que se multipliquem as análises dos bancos de microdados das edições posteriores a 2012 do Enem para entender qual é o espaço ocupado por um programa dessa natureza no momento de mudanças significativas nas idades de escolarização obrigatória (Emenda Constitucional n.º 59 de 2009). Qual será o papel

desempenhado pelo Enem e de outros exames para certificação (inclusive os estaduais) no cumprimento dessa legislação? Esta é uma questão importante inclusive para melhor compreender como a educação de jovens e adultos tem sido afetada por essas mudanças recentes na legislação brasileira.

REFERÊNCIAS

Artigos, livros, teses e dissertações

AÇÃO EDUCATIVA. **Boletim Informação em Rede**. Relatório-síntese do IV ENEJA. São Paulo: Ação Educativa, 2002.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional**: regulação e emancipação. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, n. 13, p. 13-29, 2009.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando. Estudio introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA (Org.). **El estudio de las políticas públicas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1992. (Colección Antologías de Política Pública. Primera Antología). p. 15-74.

_____. Estudio introductorio. In: AGUILAR VILLANUEVA (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrúa, 1993. (Colección Antologías de Política Pública. Cuarta Antología). p. 15-92

ARROYO, Miguel Gonzalez. Educação de jovens e adultos: um campo de direitos e de responsabilidade pública. In: SOARES, L. J. G; GIOVANETTI, M. A.; GOMES, N. L. (Org.). **Diálogos na educação de jovens e adultos**. Belo Horizonte: Autêntica, 2005. p. 19-50.

AZANHA, José Mario Pires. Democratização do ensino: vicissitudes da ideia no ensino paulista. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 30, n. 2, p. 335-344, maio/ago. 2004.

BARREYRO, Gladys. Beatriz. O Programa Alfabetização Solidária: terceirização na reforma do estado. **Educar em Revista**, v. 38, p. 175-191, 2010.

BAUER, Adriana. **Usos dos resultados do Saresp**: o papel da avaliação nas políticas de formação docente. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo; MORAES, Salete Campos de. O que enseja o ENCCEJA? **Educação Unisinos**, v. 6, p. 173-193, 2002.

BARRETO, Elba de Sá. As novas políticas para o ensino médio no contexto da educação básica. In: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia Angela da S.; BUENO, Maria Sylvia Simões (Org.). **O ensino médio e a reforma da educação básica**. Brasília: Plano, 2002.

BEISIEGEL, Celso de Rui. **Estado e educação popular**. Brasília: Liber Livro, 2004.

_____. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro, 2005.

_____. A construção da escola pública que temos: alguns capítulos da expansão da rede de ensino secundário público no Estado de São Paulo. In: SAVIANI, Dermeval; LOMBARDI, José Claudinei. **História, educação e transformação**: tendências e perspectivas para a educação pública no Brasil. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOURDIEU, Pierre. Estruturas sociais e estruturas mentais. **Teoria & Educação**, Porto Alegre, n. 3, p. 113-119, 1991.

_____. **A distinção**: crítica social do julgamento. Tradução de Daniela Kern e Guilherme J. F. Teixeira. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk, 2007.

_____; SAINT-MARTIN, M. As categorias do juízo professoral. In: BOURDIEU, Pierre. **Escritos de educação**. Tradução de Vera S. V Falsetti. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998. p. 185-216

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago, 2006.

_____. Responsabilização educacional no Brasil. **Revista Iberoamericana de evaluación educativa**. v.1, n. 1, p. 94-109, 2008.

BROOKE, Nigel; CUNHA, Maria Amália A; FALEIROS, Matheus. A avaliação externa como instrumento da gestão educacional nos estados. In: FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA (Ed.). **Estudos e Pesquisas Educacionais** - v. 2. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.

CATELLI JR., Roberto; GISI, Bruna; SERRAO, Luis Felipe Soares. Enceja: cenário de disputas na EJA. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013.

CATELLI JR., Roberto; GISI, Bruna; SERRAO, Luis Felipe Soares; ESCOURA, Michele Escoura. O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Enceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos. In: CATELLI JR, Roberto; HADDAD, Sérgio; RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). **Educação de Jovens e Adultos**: insumos, processos e resultados. São Paulo: Ação Educativa, 2014. p. 35-579. Disponível em: <<http://www.acaoeducativa.org/index.php/component/content/article/10004919>>. Acesso em: 13 maio 2014.

CATELLI JR, Roberto; SERRAO, Luis Felipe. O Enceja no cenário das políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil. In: CATELLI JR, Roberto; HADDAD, Sérgio; RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). **A EJA em xeque**: desafios das políticas de Educação de Jovens e Adultos no século XXI. São Paulo: Global, 2014.

CAVACO, Carmen. Reconhecimento e validação de adquiridos experienciais: dificuldades e desafios. In: CANÁRIO, Rui; RUMMERT, Sonia Maria. (Org.). **Mundos do trabalho e aprendizagem**. Lisboa: Educa, 2009. p. 79-94.

CORTI, Ana Paula de Oliveira. As diversas faces do ENEM: uma análise do perfil dos participantes. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 24, , p. 198-221, maio/ago. 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, p. 242-262, jul. 2002.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 115-139, out. 2005.

_____. Luta social e reconhecimento jurídico do Direito Humano dos jovens e adultos à educação. **Revista Educação**, São Paulo, v. 33, p. 395-410, 2008.

_____. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, p. 939-959, 2010.

FÁVERO, Osmar. Educação de Jovens e Adultos: passado de histórias; presente de promessas. In: RIVERO, José; FÁVERO, Osmar (Org.). **Educação de Jovens e Adultos na**

América Latina: direito e desafio de todos. v. 1. Brasília: Unesco; São Paulo: Moderna, 2009. p. 55-92.

FORUM EJA. Carta aberta enviada pelos coordenadores estaduais de EJA ao Ministro da Educação, ao Presidente do Inep, ao Conselho Nacional de Educação, ao CNAEJA e a SECAD/DEJA, elaborada em 7 de março de 2006. Disponível em: <<http://www.forumeja.org.br/?q=node/723>>. Acesso em: 30 jul. 2014

FREITAS, Luiz Carlos de. **Responsabilização, meritocracia e privatização:** conseguiremos escapar ao tecnicismo? Trabalho apresentado no Simpósio PNE: Diretrizes para avaliação e regulação da educação nacional, CEDES/Unicamp, 2011.

FREITAS, Marcos César; BICCAS, Maurilane de Souza. **História social da educação brasileira (1926-1996).** São Paulo: Cortez, 2009.

GATTO, Carmen Isabel. **O processo de definição das diretrizes operacionais para a Educação de Jovens e Adultos:** participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial. 2008. 265 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Porto Alegre.

GIMENO SACRISTÁN, J. O currículo avaliado. In: _____. **O currículo:** uma reflexão sobre a prática. 3 ed. Tradução de Ernani F. da Fonseca Rosa. Porto Alegre: ArtMed, 1998.

HADDAD, Sérgio. A ação dos governos locais na educação de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 35, p. 197-211, maio/ago. 2007.

_____. **Ensino supletivo no Brasil:** estado da arte. Brasília: Inep, 1987.

_____ (Org.). **Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-1998).** Brasília: MEC/Inep/Comped, 2002. (Série Estado do Conhecimento).

_____; DI PIERRO, Maria Clara. Escolarização de jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação**, n.14, p. 108-112, maio/ago. 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a07>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

HORTA NETO, João Luiz. Avaliação externa de escolas e sistemas: questões presentes no debate sobre o tema. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, p. 84-104, 2010.

_____. Um olhar retrospectivo sobre a avaliação externa no Brasil: das primeiras medições em educação até o SAEB de 2005. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 42/5, 2007. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/1533Horta.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2014.

JEFFREY, Débora Cristina. **O ENCCEJA:** entre a certificação e a indução de políticas educacionais. Rio de Janeiro: Anped, 2011.

LIMA, Licínio C. **Educação ao longo da vida.** Entre a mão direita e a mão esquerda de Miró. São Paulo: Cortez, 2007. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2014.

LIMA, Licínio C. Políticas de formação ao longo da vida. In: IX CONGRESSO NACIONAL DE CENTROS DE FORMAÇÃO DE ASSOCIAÇÃO DE ESCOLAS, 2007, Guimarães.. **Actas.** 13 p. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/2667628/Políticas-de-Educacao-e-Formacao-ao-Longo-da-Vida>>. Acesso em: 01 ago. 2014.

LOPES, Valéria Virgínia. **Cartografia da avaliação educacional no Brasil.** 2007. 396 p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo.

LUTERO, Martinho. Aos conselhos de todas as cidades da Alemanha, para que criem e mantenham escolas e Uma prédica para que se mandem os filhos à escola. In: LUTERO, Martinho. **Obras selecionadas**. São Leopoldo: Comissão Interluterana de Literatura, 1995. p. 299-363.

MACHADO, Maria Margarida. O aluno. In: HADDAD, Sérgio (Org.). **Educação de Jovens e Adultos no Brasil (1986-1998)**. Brasília: MEC/Inep/Comped, 2002. (Série Estado do Conhecimento). p. 47-63.

MARTINS, Angela Maria. A pesquisa na área de política e gestão de educação básica: aspectos teóricos e metodológicos. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 36, p. 45-57, 2011.

MELLO, Paulo. Eduardo Dias. **Material didático para educação de jovens e adultos: história, formas e conteúdos**. 2010. 254 p. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo.

MELO, Marcus Andre. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sergio (Org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira: Política**. v. 3. São Paulo: Sumaré, 1999. p. 59-99.

Disponível em:

<http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=648&Itemid=325>. Acesso em: 27 maio 2014.

MOEHLECKE, Sabrina. **As políticas de diversidade na educação no governo Lula**. Cadernos de Pesquisa. São Paulo, v. 39, n. 137, p. 461-487, ago. 2009

NEVO, David. Evaluation in education. In: SHAW, I. F.; GREENE, J. C.; MARK, M. M. **Handbook of evaluation**. London: Sage, 2006. p. 441-460.

NUÑEZ HURTADO, Carlos. Educación popular: una mirada de conjunto. **Decisio**, n.10, enero/abril 2005. Disponível em:

<http://tumbi.crefal.edu.mx/decisio/images/pdf/decisio_10/decisio10_saber1.pdf>. Acesso em: 16 jul. 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Org.). **Gestão, financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2001, 143 p.

_____. Reformas educativas na década de 90. In: CATANI, Afrânio Mendes; OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). **Reformas educacionais em Portugal e no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. p. 77-94.

_____; ADRIÃO, Theresa. (Org.). **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2007.

PAIVA, Vanilda. Anos 90: as novas tarefas da educação de adultos na América Latina. In: MEC-Inep-SEF/UNESCO. ENCONTRO LATINO-AMERICANO SOBRE EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS TRABALHADORES, 1994, Brasília. **Anais...** Brasília, 1994, p. 21-40.

_____. **História da educação popular no Brasil: educação popular e educação de adultos**. 6. ed.. São Paulo: Loyola, 2003.

PALUMBO, Dennis. A abordagem de políticas públicas para o desenvolvimento político na América. In: SOUSA, Eda, C. B. Machado (org.). **A avaliação e a formulação de políticas públicas em Educação: leituras complementares**. Brasília: MEC/Unb, 1998, p. 35-62.

PEREIRA, Cencita Maria. A educação de jovens e adultos: uma contribuição à discussão da proposta pedagógica da rede estadual de ensino. [S.l.n.d.]. Disponível em

<<http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/pde/arquivos/983-4.pdf?PHPSESSID=2009043014550537>>. Acesso em: 29 jul. 2014

PETITAT, Andre. **Produção da escola/produção da sociedade**: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PRESOTTI, Karine. Exame Nacional do Ensino Médio: leitura diacrônica com base nos documentos oficiais. In: II CONGRESSO NACIONAL DE AVALIAÇÃO EM EDUCAÇÃO: II CONAVE, 2012, Bauru. **Anais...** Bauru: CECEMCA/UNESP, 2012, p.1-14.

RUMMERT, Sonia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI. O "novo" que reitera antiga destituição de direitos. **Revista Sísifo**, p. 35-50, jan./abr. 2007.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema nacional de educação**: conceito, papel histórico e obstáculos para sua construção no Brasil. Rio de Janeiro: Anped, 2008.

SHADISH, William R.; COOK, Thomas D.; LEVITON, Laura C. **Foundations of program evaluation**: theories of practice. Thousand Oaks, CA: Sage, 1991.

SILVA, Simone Gonçalves da. As políticas da Educação de Jovens e Adultos e o Exame Nacional do Ensino Médio como certificador. In: XXVI Simpósio Brasileiro da ANPAE tem como tema central: Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social, 2013, Recife. Pôsteres - XXVI Simpósio Brasileiro da ANPAE tem como tema central: Políticas, Planos e Gestão da Educação: democratização e qualidade social. Timbaúba: Espaço Livre, 2013. v. 17.

SOUSA, Sandra Maria Zákia Lian. A que veio o Enem? **Revista de Educação AEC**, Brasília, ano 28, n. 113, p. 53-60, out./dez. 1999.

_____. OLIVEIRA, R. P. Sistemas estaduais de avaliação: uso dos resultados, implicações e tendências. **Cadernos de Pesquisa**, v. 40, p. 793-822, 2010.

_____. BONAMINO, Alícia. Três gerações de avaliação da educação básica no Brasil: interfaces com o currículo da/na escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 373-388, abr./jun. 2012.

SOUZA, Celina. "Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

TRAVITZKI, Rodrigo. **ENEM**: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar. 2013. 322 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-28062013-162014/>> . Acesso em: 29 maio 2014.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Paris: Unesco, 1990. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2014.

_____. **Educação para o século XXI**: um tesouro a descobrir. Paris: Unesco, 1996. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001095/109590por.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

VELLOSO, Jacques. R. Exames de suplência: candidatos e rendimento em cinco capitais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 27, p. 19-39, 1978.

VIANNA, Heraldo Marelím. Fundamentos de um programa de avaliação educacional. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, n. 28, p 23-38, dez. 2003.

VIEIRA, Maria Clarisse. Possíveis impactos das políticas de avaliação na Educação de Jovens e Adultos: o ENCCEJA (2002) em questão. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 43, p. 95-110, jun. 2006.

ZANETTI, Maria Aparecida. **Exames supletivos na educação de jovens e adultos**. Trabalho apresentado em Audiência pública do Conselho Nacional de Educação, realizada em 2008. Disponível em: <www.seduc.mt.gov.br/download_file.php?id=3881>. Acesso em: 5 jul. 2013.

Legislação, atas e outros documentos oficiais

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 dez. 1961.

_____. Congresso Nacional. Decreto-Lei nº 709, de 28 de Julho de 1969. Dá nova redação ao art. 99 da Lei nº 4.024, de 20 de Dezembro de 1961. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 jul. 1969. p. 6441.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 ago. 1971. p. 6377.

_____. Congresso Nacional. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 15 mar. 1997a.

_____. Congresso Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 1996.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma de Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997b. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>. Acesso em: 19 maio 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 jun. 1998. p. 5. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Ata da Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA)**, 15 mar. 2006. Disponível em: Fórum EJA Brasil. <<http://forumeja.org.br/node/725>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI Confintea)**. Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009.

_____. Compromisso Todos pela Educação. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/diretrizes_compromisso.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2014.

_____. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb:** nota técnica. Disponível em:
<http://download.inep.gov.br/educacao_basica/porta1_ideb/o_que_e_o_ideb/Nota_Tecnica_n1_concepcaoIDEB.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2014.

_____. **Orientações para elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) dos Estados e Distrito Federal (2010/2014).** Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9399&Itemid=>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Parâmetros Curriculares Nacionais (Ensino Médio).** Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/blegais.pdf>>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 2.134, de 7 de agosto de 2003. Inclui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos na revisão dos processos de avaliação em curso no Inep. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2003. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2003/portaria2134.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 348, de 13 de abril de 2007. Define as responsabilidades em relação ao Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 abr. 2007. p. 16. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2007/portaria_ministro348_2007.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 11, de 7 de julho de 1999. Dispõe sobre Estabelecimento de normas para escolas brasileiras sediadas no exterior. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 jul. 1999. p. 11. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb011_99.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 11, de 10 de maio de 2000. Dispõe sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 jun. 2000. p. 15. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/eja/legislacao/parecer_11_2000.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. Parecer nº 18, de 6 de agosto de 2001. Dispõe sobre exames supletivos no Japão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 set. 2001. p. 26. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb18_01.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). O que mudou no Censo Escolar da Educação Básica. **Na Medida**, n.3, p.10-14, set. 2009.

_____. **Portaria nº 2.270, de 14 de agosto de 2002.** Institui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. Brasília: MEC, 2002. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria2270.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. **Portaria nº 111, de 4 de dezembro de 2002.** Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2003. Brasília: MEC, 2002. Disponível

em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria111.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. **Portaria nº 77, de 16 de agosto de 2002.** Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2002. Brasília: MEC, 2002. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria77.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Portaria nº 3.415, de 21 de outubro de 2004. Institui o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 out. 2004. p. 16. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2004/portaria22_10_04.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Portaria nº 195, de 26 de setembro de 2005. Altera data de realização do Encceja. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28, set. 2005. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2005/portaria_data_encceja_2005.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 145, de 3 de agosto de 2005. Altera data de realização do Encceja. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 ago. 2005. p. 13. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2005/do1-13.pdf>. Acesso em: 2 ago. maio 2014.

_____. **Portaria nº 44, de 10 de março de 2005.** Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2005. Brasília: MEC, 2005. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2005/portaria_44_2005.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Portaria nº 131, de 4 de agosto de 2006. Prorroga o prazo para adesão ao Encceja. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 ago. 2006. p. 8. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2006/port_131.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 102, de 13 de julho de 2006. Altera data de realização do Encceja. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 2006. p. 44. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2006/port102.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 93, de 7 de julho de 2006. Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2006. p. 18. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2006/port_93.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 66, de 10 de maio de 2007. Altera data de realização do Encceja. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 maio 2007. p. 21. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2007/portaria_66_2007.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 44, de 20 de abril de 2007. Regulamenta a realização do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 abr. 2007. p. 27. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2007/portaria44_2007.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 192, de 22 de Outubro de 2008. Altera o prazo para inscrição no Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos **Diário Oficial da União**, Brasília, 24 out. 2008. p. 28. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2008/portatia_prorrogacao_encceja2008.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 147, de 4 de setembro de 2008. Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 set. 2008. p. 19. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=09/09/2008&jornal=1&pagina=19&totalArquivos=88>>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 100, de 4 de julho de 2008. Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 jul. 2008. p. 44. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2008/portaria.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 783, de 25 de junho de 2008. Define responsabilidades em relação ao Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2008. p. 10. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2008/portaria_783_2008.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 252, de 30 de outubro de 2009. Regulamenta o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 nov. 2009. p. 65. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2009/portaria_inep_252_prorrogacao_encceja_2009.pdf>. Acesso em: 13 maio 2014.

_____. Portaria nº 226, de 2 de outubro de 2009. Altera o prazo para inscrições no Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 out. 2009. p. 17. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2009/encceja2009_prorrogacao.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 174, de 31 de julho de 2009. Regulamenta a realização do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 ago. 2009. p. 10-13. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2009/portaria_encceja_2009.pdf. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Portaria nº 144, de 24 de maio de 2012. Dispõe sobre certificação de conclusão do ensino médio ou declaração parcial de proficiência com base no Exame Nacional do Ensino Médio-ENEM. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 maio 2012. p. 14. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/legislacao/2012/portaria-inep-144-certificacao.pdf>. Acesso em: 19 Maio 2014.

INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS E APLICADAS (IPEA). **Financiamento da educação**: necessidades e possibilidades. IPEA: Brasília, 2011. (Série Comunicados do IPEA). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>. Acesso em: 19 maio 2014.

_____. Diretoria de Avaliação da Educação Básica. **Nota Técnica**. Assunto: Teoria da Resposta ao Item. Brasília: Inep, 2011. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/nota_tecnica/2011/nota_tecnica_tri_ene_m_18012012.pdf>. Acesso em: 23 maio 2014.