**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**

**FACULDADE DE EDUCAÇÃO**

**TESE DE DOUTORADO**

Roberto Catelli Junior

# Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México

Área de Concentração: Estado Sociedade e Educação

Orientadora: Profa. Dra. Maria Clara Di Pierro

2016

Roberto Catelli Junior

# Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México

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

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Clara Di Pierro

São Paulo

2016

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.

Catalogação na Publicação

Serviço de Biblioteca e Documentação

Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

374 C358p

Catelli Junior, Roberto

Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México / Roberto Catelli Junior; orientação Maria Clara Di Pierro. São Paulo: s.n., 2016.

330 p. ils.; grafs.; tabs.; anexos

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

1. Educação de Jovens e Adultos (Política) 2. Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos I. Di Pierro, Maria Clara, orient.

Roberto Catelli Junior

# Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México

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

Área de concentração: Estado, Sociedade e Educação

Aprovado em 01 de julho de 2016

**Banca examinadora**

| | | |
|---|---|---|
| Profa. Dra.: | Glória Elvira Hernandéz Flores | Instituto Superior de Ciencias de la educación del Estado de México. |
| Prof. Dr.: | Ocimar Munhoz Alavarse | Faculdade de Educação, USP |
| Prof. Dr.: | Sérgio Haddad | Universidade de Caxias do Sul |
| Profa. Dra.: | Violeta Acuña Collado | Universidade Play Ancha, Chile |

# AGRADECIMENTOS

Neste trabalho é imprescindível agradecer às muitas pessoas e instituições, sem as quais não seria possível realizá-lo.

Primeiramente à Maria Clara Di Pierro, orientadora que esteve sempre ao lado apoiando, disponibilizando materiais, fazendo sugestões e criando os caminhos necessários para que um tema que tem como foco a América Latina pudesse ser desenvolvido. Ter uma orientadora com um reconhecido trabalho na América Latina foi essencial para a pesquisa que se promoveu.

Ao professor Ocimar Alavarse, da Faculdade de Educação, da Universidade de São Paulo, por suas considerações e indicações para o aperfeiçoamento da tese na banca de qualificação.

À bolsa concedida pelo programa de mobilidade do Banco Santander que possibilitou uma estádia de pesquisa na Universidade Católica do Chile sob a supervisão do professor Sérgio Martinic.

À Ação Educativa, ONG em que trabalho, que me proporcionou períodos de estudo para viabilizar a redação da tese. Além disso, toda a vivência profissional que me foi oferecida nessa instituição, permitindo uma interlocução entre o desenvolvimento da pesquisa e a participação política. Em especial, agradeço a Vera Masagão Ribeiro e Sérgio Haddad, com os quais pude dialogar sobre os caminhos da pesquisa e da política no que se refere à educação de adultos e ao campo da avaliação. Agradeço também aos meus colegas de trabalho Luis Serrao, Ednéia Gonçalves, Andreia Lunkes Conrado e Michele Escoura, que estiveram sempre ao meu lado nessa construção de um conjunto de projetos que envolvem a educação de jovens e adultos no Brasil. Faço especial menção a Bruna Gisi, competente e incansável pesquisadora, que esteve ao meu lado e de Luis Serrao na construção da pesquisa que coordenei com financiamento do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) intitulada *O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos*, finalizada em 2013, que forneceu importantes insumos para a análise do caso brasileiro.

À Profa. Mercedez Ruiz, da Universidad Iberoamericana, da cidade do México, pelo apoio e por me receber em uma visita acadêmica para desenvolver minha pesquisa.

Ao Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos em América Latina Y Caribe (Crefal), instituição que me recebeu para uma breve visita acadêmica dando todo apoio para o desenvolvimento da investigação. Em especial, agradeço à Profa. Andrea Vicencio Estrada pelo diálogo e apoio para que muitas dúvidas e demandas pudessem ser resolvidas.

Às profas. Gloria Hernandéz, da Universidade do México (UNAM), e Carmen Campero, da Universidad Pedagógica Nacional (UPN), pelas importantes indicações que fizeram para compreender a política de educação de adultos no México.

À Maria Eugenia Letelier por compartilhar seus conhecimentos sobre a política de educação de adultos no Chile e os sistemas de avaliação na América Latina. As várias conversas e indicações foram preciosas para que se pudesse compreender a política de educação de adultos no Chile e a criação da modalidade flexível.

À Profa. Violeta Acunã Collado, da Universidade Playa Ancha (UPLA), de Valparaiso, por suas indicações para a melhoria do trabalho na banca de qualificação e também pelas várias conversas sobre a educação de adultos no Chile que foram essenciais para uma melhor compreensão do objeto de estudo. Agradeço também pela oportunidade que me concedeu para participar de eventos e atividades junto a professores chilenos da educação de adultos, tornando possível uma vivência muito mais profunda da proposta de educação de adultos do país.

À Diretoria da Educação Básica (DAEB) do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) pelos dados disponibilizados acerca do Encceja que insistentemente solicitei à instituição.

A todos que se dispuseram a conceder entrevistas no âmbito desta pesquisa: Maria Isabel Infante, Rosita Garrido e Trinidad Undurraga no Chile. O professor Jorge Oaxaca, a diretora acadêmica do INEA, Célia Solis, além das já mencionadas Gloria Hernandez, Mercedez Ruiz, Carmen Campero e os alunos, assessor e técnico docente da praça comunitária Panamericana, localizada na cidade do México. Por fim, no Brasil agradeço às entrevistas de Maria Amabile Mansutti e também de Reynaldo Fernandes, Maria Inês Fini, Amaury Gremaud, Alexandre André dos Santos e Maria Helena Guimarães de Castro, pessoas que estiveram relacionadas à construção de políticas educacionais no país e concederam entrevistas ainda no âmbito da pesquisa desenvolvida na Ação Educativa entre 2010 e 2013.

À Andreza Davidian pela criação de um conjunto de tabelas com base nos arquivos de microdados disponibilizados pelo Inep acerca do Encceja e Enem.

Não posso deixar de lembrar de Cláudia Sabaz, professora das muitas aulas de espanhol na companhia de Cláudia Bandeira, que me introduziu no universo do idioma e tornou possível minha inserção nas atividades de pesquisa no México e no Chile.

Por fim, quero agradecer minha companheira de vida, Márcia Mendonça, que muito me estimulou a seguir este caminho apesar de todas as dificuldades de dar conta de nossas próprias vidas e do cuidado de quatro filhos: Eva, Teresa, Pedro e Júlia, sempre razão para poder seguir.

**CATELLI JR., R.** Políticas de certificação por meio de exames nacionais para a Educação de Jovens e Adultos: um estudo comparado entre Brasil, Chile e México, 2016. 330 p.. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.


RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender, a partir de uma perspectiva comparada, as políticas públicas de certificação de jovens e adultos por meio de exames nacionais para pessoas jovens e adultas desenvolvidas no Brasil, Chile e México. A análise leva em conta também a inserção dessas políticas em uma governança internacional, mediada por organismos como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), responsável pela organização das Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEA).

A escolha desses três países como objeto de pesquisa justifica-se pela presença de exames nacionais de certificação bem como pela existência de grandes contingentes de jovens e adultos que não concluíram a educação básica nesses países e são potenciais demandantes de exames de certificação. Em todos eles, observamos dificuldades em avançar na ampliação da certificação da educação básica para jovens e adultos e em cumprir as metas propostas por cada país ou em acordos internacionais.

Em face do problema construído, definimos como objeto de investigação em uma perspectiva comparada, o Exame Nacional de Certificação da Conclusão da Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA), no Brasil, a modalidade flexível no âmbito do programa Chilecalifica, no Chile, e o sistema de exames nacionais para jovens e adultos organizados pelo Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), no México.

Colocamos como preocupação central da pesquisa compreender em que medida a decisão de investimento na criação de exames nacionais de certificação conseguiu cumprir o papel de reduzir as desigualdades ao promover a conclusão da educação básica para jovens e adultos. Buscamos, também, elementos para explicitar para quais sujeitos sociais esses exames parecem efetivamente funcionar como caminho para alcançar a certificação da educação básica. Foram ainda levantadas indagações sobre o sentido dessas políticas, analisando em que medida elas se limitam a uma estratégia de elevação de escolaridade com baixos investimentos sem investir na qualidade da educação oferecida para jovens e adultos.

A metodologia é de base quantitativa, com levantamento estatístico, e também qualitativa, servindo-se de pesquisa documental e pesquisa de campo, com entrevistas semiestruturadas.

A pesquisa realizada indicou que nos três países estudados a política de exames nacionais para a educação de jovens e adultos revela-se como estratégia de baixo custo para a certificação que compromete a possibilidade de um processo adequado de preparação dos candidatos e também dos próprios exames. No caso do México, a política de certificação por meio de exames nacionais tem grande destaque, sendo a maior política para fazer com que jovens e adultos concluam o ensino básico. No Brasil e no Chile, estas políticas ocupam lugar secundário, ainda que no Brasil venha crescendo a procura pela

certificação no ensino médio por meio do Enem. Entretanto, os resultados obtidos pelos candidatos indicam que o instrumento pode não ser adequado, uma vez que um pequeno grupo de candidatos de perfil mais jovem e mais escolarizado consegue obter resultados satisfatórios. Destaca-se que, face as dificuldades de implementação dos exames enquanto política pública específica para jovens e adultos que não conseguiram concluir a educação básica ainda na adolescência, os exames não têm se constituído em uma política efetiva de democratização de oportunidades.

Palavras-chave: Educação de Jovens e Adultos, Política de Educação de Adultos, Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Programa Chilecalifica, Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA).

CATELLI JR., R. National assessment certification policies in adult education: A comparative study between Brazil, Chile and Mexico, 2016. 330 p.. Thesis (Doctorate) – Education Department, University of São Paulo, São Paulo, 2016.


## ABSTRACT

The research aims at comprehending, from a comparative perspective, the public policies involved in the certification of youth and adults by means of national exams in Brazil, Chile and Mexico. The analysis also takes into account their implementation in international governance, mediated by organizations such as the World Bank, the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) and The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), responsible for the International Conferences on Adult Education (CONFINTEA).

The deployment of national certification exams justifies the choice to address these regions, as well as the great contingent of people who have not concluded basic education, potential test takers. The three nations face a series of challenges diffusing basic education certification, while also struggling to fulfill public goals and international agreements.

In response to the problem, nation-wide programs have been put into effect: the National Certification Exam of Youth and Adult Education Conclusion (ENCCEJA), in Brazil, the program Chilecalifica, in Chile, and the system of national exams organized by the Instituto Nacional para la Educación de Adultos (INEA), in Mexico.

Characterizing the efficiency of the investment in national certification exams and its role in reducing inequality by promoting the conclusion of basic education were key concerns throughout the investigation, as well as identifying the social groups targeted.

Ultimately, the analysis seeks to determine to what extent the implemented policies are limited to a low-investment strategy to diffuse literacy, not advancing the quality of the education offered.

The methodology adopted involves both a quantitative approach, using statistical surveys, and a qualitative one, characterized as documentary and field research, with semi-structured interviews.

Policies regarding youth and adult national examination operate as a low-cost certification strategy in the three analyzed countries, thus undermining the possibility of adequately preparing students for the tests and the quality of the exams per se. In Mexico, certification through national examination is a highly diffused practice and the main policy for the advancement of literacy. On the other hand, in Brazil and Chile, this approach is secondary, although in Brazil high school completion by means of the standardized test Enem has become significantly more popular. However, results call its efficiency into question, given that only a small number of younger, more educated test-takers perform well. In face of difficulties to implement the certification exams aimed at youth and adults that did not complete basic education during adolescence, they have not made for an effective policy geared towards the democratization of opportunities.



Keywords: Youth and Adult Education, Adult Education Policy, Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Chilecalifica Program, Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA).

**CATELLI JR., R.** Políticas de certificación por medio de exámenes nacionales para la educación de jóvenes y adultos: un estudio comparativo Brasil, Chile y México, 2016. 330 p.. Tese (Doctorado) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.


RESUMEN

Esta investigación tiene como objetivo comprender desde una perspectiva comparada, las políticas públicas de certificación a través de exámenes nacionales dirigidos a los jóvenes y adultos, desarrollados en Brasil, Chile y México. El análisis también tiene en cuenta la inclusión de estas políticas en la gobernanza internacional, mediadas por organismos como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) responsable de la organización de la Conferencia Internacional de Educación de Adultos (CONFINTEA).

La elección de estos tres países como sujetos de investigación se justifica por la presencia de los exámenes de certificación nacionales y la existencia de un gran número de jóvenes y adultos que no han completado la educación básica y que son candidatos potenciales para los exámenes de certificación. Con todo, vemos dificultades en el avance de la expansión de la certificación de la educación básica para jóvenes y adultos y para cumplir con las metas propuestas por cada país y en los acuerdos internacionales.

En vista del problema construido, se define como un objeto de la investigación en una perspectiva comparativa, la realización del Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) en Brasil, del modo flexible en el programa Chilecalifica en Chile y el sistema de examen nacionales para jóvenes y adultos organizado por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en México.

Ponemos como una preocupación central de investigación comprender en qué medida la decisión de invertir en la creación de exámenes nacionales de certificación podría cumplir la función de reducir las desigualdades mediante la promoción de la finalización de la educación básica para jóvenes y adultos. Buscamos, además, identificar los elementos para analizar a los sujetos sociales para los cuales estas pruebas parecen funcionar eficazmente como una manera de lograr la certificación de la educación básica. Los significados de estas cuestiones de política también se plantearon, analizando en qué medida se limitan a ser una estrategia para elevar el nivel educativo, con una baja inversión y sin hacer un gran esfuerzo para ampliar la calidad de la educación que se ofrece a los jóvenes y adultos.

La metodología es de base cuantitativa, con análisis estadísticos y también cualitativos, haciendo uso de la investigación documental y de campo, con entrevistas semiestructuradas.

La investigación indicó que en los tres países estudiados la política de aplicación de exámenes nacionales para la juventud y en la educación de adultos se revela como una estrategia de bajo costo para la certificación que compromete la posibilidad de un adecuado proceso de preparación de los candidatos y también de las propias pruebas. En el caso de México destaca la política de certificación a través de exámenes nacionales, siendo la política más desarrollada para que los jóvenes y adultos obtengan la certificación de la de educación básica. En Brasil y Chile, estas políticas pasan a segundo plano, aunque en Brasil ha sido creciente la demanda de certificación en la educación secundaria a través

del Enem (Exame Nacional do Ensino Medio). Sin embargo, los resultados obtenidos por los solicitantes indican que el instrumento puede no ser adecuado, ya que un pequeño grupo de candidatos más jóvenes y más educados tienen el perfil para obtener resultados satisfactorios. Es de destacar que, dadas las dificultades de implementación de los exámenes como una política pública específica para los jóvenes y adultos que no completaron la educación básica en la adolescencia, los exámenes no han sido establecidos como una política efectiva de democratización de oportunidades.

Palabras clave: Educación de Jóvenes y Adultos, Política de Educación de Adultos, Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), Programa Chilecalifica, Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA).

## LISTA DE SIGLAS

ALL - Adult Literacy and Life Skills Survey
CASEN - Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, Chile.
CEA – Centro de Educación de Adultos, México.
CEBA – Centro de Educación Básica para Adultos, México.
CEPAL - Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNAEJA – Conselho Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos
CONEVYT - Consejo Nacional de Educación para la Vida y Trabajo
CONFINTEA – Conferência Internacional de Educação de Adultos
EDA – Educação de Adultos
EDJA – Educação de Pessoas Jovens e Adultas
EFA - Educação e formação de Adultos
EJA – Educação de Jovens e Adultos
ENCCEJA – Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos
ENEM – Exame Nacional do Ensino Médio
EPJA – Educação de Pessoas Jovens e Adultas
ETS - Statistics Canada and the Educational Testing Service
GED - General Educational Development Test
IALS - International Adult Literacy Survey
INEA - Instituto Nacional para la Educación de Adultos
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas
MEVYT - Modelo Educación para la Vida y el Trabajo
MINEDUC – Ministério da Educação do Chile
OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC – Organização Mundial do Comércio
OREALC - Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe
PIACC - Avaliação Internacional das Competências dos Adultos
PREAL - Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe
PRONALF - Programa Nacional de Alfabetização, México
RVCC – Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SASA - Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación
SEP – Secretaria de Educación Pública, México.
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

**LISTA DE TABELAS**

Tabela 01 – Percentual da população jovem e adulta com déficit escolar no Brasil, Chile e México ..... 25
Tabela 02 – Chile: Matrículas na educação de jovens e adultos na modalidade regular por dependência administrativa (1990-2011) ..... 105
Tabela 03 - Nível educacional da população do Chile e demanda potencial por educação de pessoas jovens e adultas – 2011 ..... 106
Tabela 04 - Percentual de estudantes na educação média técnico-profissional de adultos por faixa etária (2002 – 2008) ..... 108
Tabela 05 - Composição dos gastos do programa Chilecalifica por ministério em dólares (2002-2007). 113
Tabela 06 - Acreditação e certificação de jovens e adultos realizados pelo INEA (1983-1988) ..... 161
Tabela 07 - Evolução do *rezago educativo* da população de 15 nos ou mais no México (1960-2000) .... 162
Tabela 08 – População por faixa etária e nível de instrução em percentual no México, 1970-2000 ..... 167
Tabela 09 - Jovens e adultos atendidos e certificados pelo INEA (1990 – 2000) ..... 173
Tabela 10 – Gastos federais em educação no México por nível e modalidade em milhões de pesos mexicanos (2000-2014) ..... 181
Tabela 11 - Gastos efetivos do INEA em percentuais (2000-2011) ..... 183
Tabela 12 - Perfil dos educadores que atuam nos programas educativos do INEA, março 2014 ..... 187
Tabela 13 – Estimativas de *rezago educativo* no México para população de 15 anos ou mais em dezembro de cada ano (2000-2014) ..... 199
Tabela 14 – Cobertura escola e eficiência terminal no sistema escolar mexicano (2000-2014) ..... 201
Tabela 15 - Educandos atendidos e certificados pelo INEA no México (2000-2013) ..... 202
Tabela 16 – Percentual de acreditação nos exames prestados por jovens e adultos nos programas de educação de adultos do INEA (1980-2000) ..... 203
Tabela 17 - Total de ingressantes, atendidos e certificados pelo INEA no México, 2000-2013 ..... 204
Tabela 18 - Total de inscritos em exames de certificação no Brasil por meio do Encceja e do Enem (2002-2014) ..... 229
Tabela 19 – Adesão ao Encceja por Estado (2002-2010) ..... 231
Tabela 20 - Alfabetismo por setor da economia no Brasil. INAF, 2016 ..... 251
Tabela 21 – Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por sexo (2010-2013) ..... 257
Tabela 22 – Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por faixa etária (2010-2013) 258
Tabela 23 - Percentual de pessoas que compareceram em todas as provas e obtiveram pontuação mínima para a certificação no Enem por faixa etária (2010-2013) ..... 259
Tabela 24 - Candidatos que compareceram a todas as provas do Enem e atingiram as notas mínimas para certificação. 2010-2013 ..... 266

# LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Distribuição da renda nacional por quintil no Brasil, Chile e México, 2012 - 2013 ..... 24
Gráfico 02 – Percentual de respondentes na avaliação OCDE/ALL situados nos níveis 1 e 2 por país e faixa etária ..... 66
Gráfico 03 – Percentual de matrículas por tipo de estabelecimento no Chile, 1981-2014. ..... 94
Gráfico 04 – Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais no Chile por faixa etária (1990-2011)..... 98
Gráfico 05 – Média de anos de estudo por quintil de renda no Chile (1990-2011)..... 98
Gráfico 06 – Percentual de pessoas com 15 anos ou mais que não sabiam ler e escrever no Chile por faixa etária entre 1990 e 2011 ..... 100
Gráfico 08 – População do Chile por faixa etária em percentual – 1990 e 2011..... 106
Gráfico 09 – Matrículas na educação de jovens e adultos na modalidade regular da educação básica e média no Chile (2001-2011) ..... 108
Gráfico 10 – Inscritos na modalidade regular e flexível da educação de adultos na educação básica e média no Chile (2002-2010) ..... 136
Gráfico 11 – Renda média por ocupação e nível educacional no Chile em pesos chilenos (2011) ..... 147
Gráfico 12 - Evolução do rezago educativo da população de 15 nos ou mais no México (1960-2000)... 163
Gráfico 13- Participação relativa dos subgrupos etários no total de analfabetos (1980-2010)..... 165
Gráfico 14 - Evolução do rezago educativo no México (1980-1988)..... 168
Gráfico 15 - Jovens e adultos atendidos na educação secundária pelo INEA por modalidade (1981-1988) ..... 169
Gráfico 16 - Jovens e adultos atendidos e certificados em nível primário e secundário no México (1990 - 2000)..... 174
Gráfico 17 - Gasto efetivo do INEA em milhões de pesos mexicanos e dólares americanos, 2000-2011180
Gráfico 18 - Gastos federais em educação no México (2000 - 2011)..... 182
Gráfico 20 - Escolaridade dos assessores que atuam na educação de adultos no México, 2014 ..... 188
Gráfico 21 – Sexo e faixa etária dos assessores que atuam na educação de adultos no México, 2014 .... 189
Gráfico 22 - Tempo que atua como assessor na educação de adultos no México, 2014 ..... 190
Gráfico 23 - Estimativas de rezago educativo no México para população de 15 anos ou mais em dezembro de cada ano (2000-2014) ..... 200
Gráfico 24 - Evolução das matrículas na EJA por etapa (2007-2015)..... 210
Gráfico 25 - Total de inscritos em exames de certificação no Brasil por meio do Encceja e do Enem (2002-2014)..... 230
Gráfico 26- Total de inscritos no Encceja por unidade da federação (2002-2010) ..... 232
Gráfico 27 - Percentual de inscritos e que realizaram todas as provas do Encceja 2010 por faixa etária. 236
Gráfico 28 - Percentual de inscritos e que realizaram as provas do Encceja 2010 por raça ..... 237
Gráfico 29 - UF de residência dos inscritos no Encceja 2010 ..... 238
Gráfico 30 - Local onde vivem os inscritos e que fizeram todas as provas do Encceja 2010 ..... 238
Gráfico 31 - Renda familiar dos inscritos e que realizaram as provas do Encceja em 2010 ..... 239
Gráfico 32 - Trabalhava ou já tinha trabalhado quando realizou a inscrição do Encceja 2010 ..... 240

Gráfico 33 - Motivos para voltara a estudar por faixa etária, Encceja 2010 ..... 240
Gráfico 34 - Escolaridade da mãe dos inscritos e dos que realizaram as provas do Encceja 2010 ..... 241
Gráfico 35 - Escolaridade dos inscritos e dos que realizaram as provas do Encceja 2010 ..... 242
Gráfico 36 - Idade em que deixou de frequentar a escola dos inscritos e dos que realizaram as provas do Encceja 2010 ..... 243
Gráfico 37 - Fatores que exerceram forte influência para os inscritos no Encceja 2010 não terem frequentado ou abandonado a escola regular ..... 243
Gráfico 38 - Grau de importância dos motivos atribuídos pelos inscritos no Encceja 2010 para participar do exame ..... 244
Gráfico 39 - Candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação por faixa etária, Encceja 2010 ..... 245
Gráfico 40 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por raça ..... 246
Gráfico 41 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por UF ..... 246
Gráfico 42 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação por renda, Encceja 2010 ..... 247
Gráfico 43 - Candidatos que obtiveram pontuação para certificação por anos de estudo, Encceja 2010 . 248
Gráfico 44 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por escolaridade ..... 248
Gráfico 45 - Idade em que os candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação deixaram de frequentar a escola regular. Encceja, 2010. ..... 249
Gráfico 46 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por escolaridade ..... 250
Gráfico 47 - Notas médias no Encceja 2010 por área de conhecimento ..... 252
Gráfico 48 - Estado de residência dos candidatos do Enem que solicitaram certificação em 2013 ..... 256
Gráfico 50 - Percentual de candidatos do Enem que compareceram em todas as provas e obtiveram a nota mínima para certificação por raça (2010 - 2013) ..... 258
Gráfico 51 - Percentual dos candidatos que compareceram em todas as provas do Enem e obtiveram a certificação por faixa etária, 2010 - 2013 ..... 259
Gráfico 52 - Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por ano de conclusão do ensino médio (2010-2013) ..... 260
Gráfico 53 - Percentual de candidatos que solicitaram a certificação no Enem e obtiveram a pontuação mínima para certificação por faixa etária e situação de estudo (2010-2013) ..... 262
Gráfico 54 - Percentual de candidatos que obtiveram a nota mínima para certificação no Enem conforme escolaridade da mãe, 2010 - 2013 ..... 263
Gráfico 55 - Tipo de escola que frequentaram os candidatos que solicitaram a certificação no Enem, 2010 - 2013) ..... 264
Gráfico 56 - Percentual de candidatos que obtiveram a certificação no Enem por faixa de renda, 2010 - 2013 ..... 264

Gráfico 57 - Notas médias obtidas pelos candidatos que solicitaram certificação no Enem, 2011 e 2013 ..... 267
Gráfico 58 - Notas médias daqueles que não alcançaram a nota mínima para a certificação no Enem por áreas de conhecimento, 2013 ..... 268
Gráfico 59 - Desempenho dos candidatos do Enem que solicitaram e não obtiveram a certificação por área de conhecimento e situação de conclusão do enino médio, 2011 ..... 269
Gráfico 60 - Desempenho dos candidatos do Enem que solicitaram e não obtiveram a certificação por área de conhecimento e situação de conclusão do ensino médio, 2013 ..... 269

# LISTA DE QUADROS

Quadro 01 – Organização da modalidade regular da educação de jovens e adultos no Chile ..... 102
Quadro 02 – Avaliação do programa Chilecalifica, 2009..... 113
Quadro 03 – Módulos da modalidade flexível por nível e valores pagos à entidades executoras por módulo conforme o Decreto 211 – 2009 ..... 121
Quadro 04 – Previsão de gastos e quantidades de materiais didáticos e exames aplicados..... 184
Quadro 05 – Áreas de conhecimento do Encceja por nível ..... 216

# LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994. ..... 58
Figura 02. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994. ..... 58
Figura 03. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994. ..... 59
Figura 04. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994. ..... 60
Figura 05. Item da avaliação PIACC, aplicada na Espanha, OCDE, 2013. ..... 68
Figura 06. Item de matemática da avaliação de alfabetismo aplicada no Chile, 1994. ..... 80
Figura 07. Item de matemática da avaliação de alfabetismo aplicada no Chile, 1994. ..... 81
Figura 08. Item de Leitura da avaliação de alfabetismo aplicada no Chile, 1994. ..... 81
Figura 09. Item de linguagens da prova GED. Estados Unidos, 2014. ..... 86
Figura 10. Item de prova GED de Matemática, 2014. ..... 86
Figura 11. Item I – Primeiro nível da educação média ..... 130
Figura 12. Item II – Terceiro nível da educação básica ..... 130
Figura 13. Item III – Segundo nível da Educação média ..... 131
Figura 14. Item IV – Terceiro nível da educação básica ..... 131
Figura 15 - Item V – Primeiro ciclo da educação média ..... 132
Figura 16. Item VI – Primeiro nível da educação média ..... 134
Figura 17. Item VII – Primeiro nível da educação média ..... 134
Figura 18. Item I – Comunicação e Linguagem para a educação básica ..... 146
Figura 19. Item II – Matemática para a educação média ..... 146
Figura 20 - Praça comunitária móvel em *Chihuahua*, 2011. ..... 187
Figura 21. Item I – Módulo Vivamos mejor, nível intermediário (primária) ..... 197
Figura 22. Item II – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária) ..... 197
Figura 23. Item III – Módulo Cuentas utiles, nível intermediária (primária) ..... 197
Figura 24. Item IV – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária) ..... 198
Figura 25. Item V – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária) ..... 198
Figura 26. Encceja. Item de verificação de aprendizagem de Geografia. ..... 217
Figura 27. INEP. Encceja 2005, Ensino Fundamental, História e Geografia. ..... 218
Figura 28. INEP. Encceja 2005, Ensino Médio, área de Ciências Humanas. ..... 219
Figura 29. INEP. Encceja 2005, Ensino Fundamental, História e Geografia ..... 219
Figura 30. INEP. Encceja 2005, Ensino Médio, Ciências da Natureza. ..... 220
Figura 31. INEP. Encceja 2002, Ensino Fundamental, Ciências. ..... 220

# SUMÁRIO

INTRODUÇÃO ..... 22

CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO INTERNACIONAL ACERCA DA AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE CONHECIMENTOS DE JOVENS E ADULTOS ..... 38

1.1 Equidade e educação ao longo da vida: distinções entre a América Latina e a Europa.... 38

1.1.1. As CONFINTEAS e a construção dos conceitos de educação permanente e de educação ao longo da vida para jovens e adultos ..... 42

1.2 O desenvolvimento de propostas e metodologias de avaliação para a educação de adultos ..... 49

1.2.1 O surgimento de novas concepções de avaliação para jovens e adultos a partir dos anos 1990..... 50

1.2.2 A criação de novos modelos: as avaliações promovidas pela OCDE e UNESCO.... 54

1.2.3 O conceito de alfabetismo e as novas formas de avaliar jovens e adultos..... 73

1.2.4 As Provas de Desenvolvimento Educacional Geral (GED) realizadas nos Estados Unidos ..... 84

1.2.5 O desenvolvimento dos sistemas de acreditação e a educação ao longo da vida na Europa ..... 87

CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA CHILECALIFICA E A CERTIFICAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO CHILE NO ÂMBITO DA MODALIDADE FLEXÍVEL ..... 91

2.1. O contexto político-educacional chileno a partir dos anos 1990 ..... 91

2.2. A educação de adultos no Chile a partir dos anos 1990..... 96

2.2.1. Demanda e matrícula na educação de adultos entre 1990 e 2011 ..... 100

2.3. O programa Chilecalifica e a modalidade flexível..... 108

2.3.1. A modalidade flexível de nivelação de estudos com base em exames nacionais... 117

2.3.2. Resultados..... 135

2.3.3. A experiência da Universidade de Playa Ancha e do Caleta Sur com a modalidade flexível..... 139

2.3.4. O fim do programa Chilecalifica e os novos rumos da modalidade flexível..... 143

CAPÍTULO 3 - O INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (INEA) NO MÉXICO E A POLÍTICA DE EXAMES NACIONAIS COM FINS DE CERTIFICAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA ..... 149

3.1. As políticas educacionais para adultos no México até os anos 1970..... 152

3.2. A criação do INEA como estratégia para combater o *rezago educativo* ..... 157

3.2.1 Resultados obtidos pelo INEA até 2000..... 162

3.3. O sistema nacional de acreditação e certificação e novos programas para a educação de jovens e adultos..... 169

3.4. O Modelo Educación para la vida y el trabajo (MEVYT) para jovens e adultos ..... 175

3.5. Financiamento dos programas desenvolvidos pela INEA ..... 180

3.6. As praças comunitárias e os exames nacionais para adultos no México a partir dos anos 2000 ..... 184

3.6.1. Formato dos exames e a certificação de adultos ..... 193

3.7. *Rezago educativo* x educação de adultos: descompassos da política mexicana de exames nacionais e certificação para jovens e adultos ..... 199

CAPÍTULO 4 - CERTIFICAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: O ENCCEJA E O ENEM COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE CERTIFICAÇÃO POR MEIO DE EXAMES NACIONAIS ..... 207

4.1. A criação e o histórico do Encceja e da certificação por meio do Enem no contexto da política pública brasileira para a educação de jovens e adultos ..... 212

4.1.1. Os Fundamentos pedagógicos do exame e a concepção das provas ..... 215

4.1.2. As vozes críticas e de resistência ao Encceja: a pressão de baixo para cima ..... 220

4.1.3. As mudanças no Encceja a partir de 2006 e o Enem como exame de certificação 227

4.2. Perfil e resultados dos candidatos a exames de certificação: Encceja 2010 e Enem 2013 ..... 234

4.2.1. Análise do banco de dados do Encceja 2010 ..... 235

4.2.2. Análise do banco de dados Enem 2010-2013 ..... 253

4.3. O lugar ocupado pelos exames de certificação no Brasil ..... 270

CONSIDERAÇÕES FINAIS - UMA PERSPECTIVA COMPARADA DE TRÊS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA ..... 273

REFERÊNCIAS ..... 287

ANEXOS ..... 309

Anexo 1 - Escala de interpretação dos resultados e a descrição dos níveis para cada um dos domínios do *International Adult Literacy Survey* (IALS) ..... 309

Anexo 02 - Distribuição percentual da classificação por níveis de cada um dos países participantes por domínio de competência no ciclo de avaliação ALL da OCDE ..... 310

Anexo 03 - Domínios de competências utilizados no Programa para a Avaliação da Competências de Adultos (PIAAC), 2013. ..... 311

Anexo 04 - Desempenho dos países participantes do primeiro ciclo do PIACC/OCDE ..... 312

Anexo 05 - Estrutura organizativa do INEA (1981 – 2000) ..... 313

Anexo 06 – Esquema curricular Mevyt para falantes da língua espanhola – 2015 ..... 314

Anexo 07 – Esquema curricular Mevyt para populações indígenas – 2015 ..... 315

Anexo 08 - Página do material didático do MEVYT para jovens e adultos no México. ..... 316

Anexo 09 - Tabelas de resultados dos candidatos que solicitaram certificação por meio do Enem entre 2010 e 2013 conforme dados de perfil ..... 317

# INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo compreender, em uma perspectiva comparada, as políticas públicas de certificação de jovens e adultos por meio de exames nacionais no Brasil, Chile e México, no contexto de desenvolvimento dos respectivos sistemas educativos. Vamos analisar o significado da certificação por meio de exames para as políticas públicas de cada país levando em conta a especificidade dos sujeitos demandantes e de cada contexto local. Consideramos, também, a inserção dessas políticas em um contexto educacional mais amplo, compreendido a partir de uma governança em âmbito internacional, mediada por organismos como o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), responsável pela organização das Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEA).

A escolha desses três países justifica-se pela presença de exames nacionais de certificação bem como pelas próprias dificuldades de avançarem na redução dos grandes contingentes populacionais que não concluíram a educação básica, o que ocorre na grande maioria dos países da América Latina. Identificamos também a presença de exames nacionais de certificação para jovens e adultos na República Dominicana e El Salvador que, entretanto, não foi possível abarcar neste estudo[1].

Assim, os principais objetos de pesquisa desta tese são o Exame Nacional de Certificação da Conclusão da Educação de Jovens e Adultos (ENCCEJA), no Brasil; a modalidade flexível no âmbito do programa Chilecalifica, no Chile; e o sistema de exames nacionais para jovens e adultos instituído no México (em especial, a partir dos anos 2000, quando se implementou o *Modelo de Educación para la vida y el trabajo (*MEVyT*)*.

[1] Sobre El Salvador e a República Dominicana, pode-se consultar, respectivamente, PÉREZ; CHÉVEZ (2009) e MINERD (s.d.).

*Contextos econômicos e sociais de Brasil, Chile e México e suas inserções no âmbito internacional no campo da educação de jovens e adultos*

Do ponto de vista econômico e social, Brasil, Chile e México são países que se aproximam e se distanciam em diversos aspectos, havendo muitas semelhanças em relação às dificuldades para avançar no campo da educação de jovens e adultos a partir dos anos 1990.

Em 2014, o Brasil tinha o maior Produto Interno Bruto (PIB), superando 2,3 trilhões de dólares, depois o México, com 1,3 trilhões de dólares e o Chile com 258 bilhões de dólares. Em relação ao PIB *per capita*, a situação se inverte, o Chile com 14,5 mil dólares per capita, o México com 10,7 mil e o Brasil com 11,6 mil dólares em 2014. No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), em 2013, o Chile aparece com a melhor colocação, situando-se na posição 41 entre os 186 países classificados. O Brasil ocupou a posição 79 e o México, a posição 71. A partir dessas posições, Brasil e México pertenciam ao grupo de 53 países que tinham alto desenvolvimento humano e o Chile, ao grupo de 49 países com muito alto desenvolvimento humano. Vale mencionar que, para o cálculo do IDH, se considera o desenvolvimento do país no que se refere à renda, educação e saúde.

Ao relacionar renda e educação, em 2012, o Brasil teve 5,7% do gasto percentual do PIB em educação, seguido pelo México, com 5,3% e depois o Chile, com 4,6% do PIB em 2011. Em 2014, o gasto público em educação foi de 376 euros per capita no México, de 540 euros no Chile e de 557 euros no Brasil, evidenciando-se o menor gasto do México por indivíduo com a educação.

No início dos anos 2000, Brasil e México tinham elevada parcela de suas populações em situação de pobreza e indigência nas zonas urbanas e rurais. Em 2012, no México, 7,5% da população vivia com menos de 2 dólares por dia, no Brasil, eram 6,8%. Além da situação de pobreza, é importante ressaltar que os três países têm uma parecida distribuição de renda entre os quintis que separam os mais pobres dos mais ricos, como mostra o gráfico a seguir.

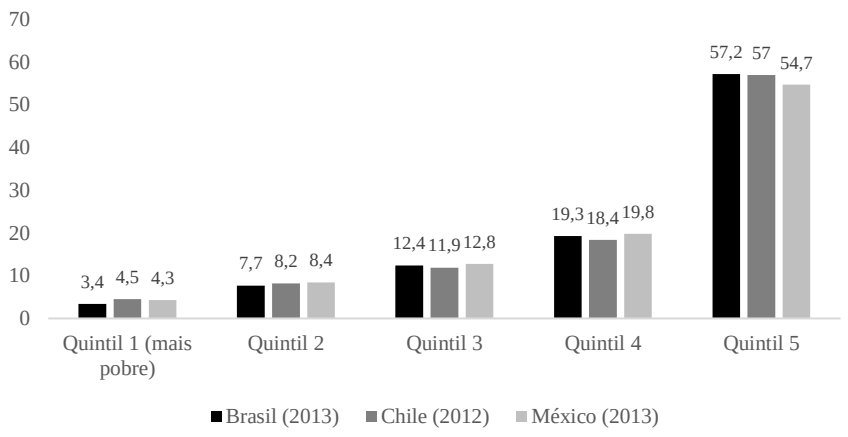



**Gráfico 01 - Distribuição da renda nacional por quintil no Brasil, Chile e México, 2012 - 2013**

Fonte: Cepal/Cepalstat

Verifica-se uma grande concentração da renda entre os mais ricos, que ficam com mais da metade da renda. Os mais pobres, por sua vez, ficam com menos de 5% da renda nacional em cada país. Essa grande desigualdade é um dos elementos centrais relacionados às dificuldades educacionais presente nesses países, havendo, nos três casos, grande abandono da escola por parte dos jovens, visto que ingressam no mercado de trabalho ou não encontram contextos de vida suficientemente adequados para garantir uma maior permanência na escola.

Quanto ao analfabetismo de pessoas com 15 anos ou mais, entre 2010 e 2014, o Brasil teve a maior taxa de analfabetos dentre os países investigados, sendo 9,6% em 2010, que corresponde a 13 milhões de pessoas consideradas analfabetas em termos absolutos. Em 2011, o México teve 6,5% de analfabetos, reduzindo a taxa para 5,7% em 2014. O Chile, por sua vez, com 2,5%, teve a menor taxa de analfabetos em 2011.

No caso do Chile, entretanto, ocorre um grande abandono da escola por parte dos jovens ao longo da educação básica, de modo que 14,5% de sua população com 15 anos ou mais não concluiu a etapa denominada como educação básica (de frequência obrigatória) e 22,9% dos chilenos com 20 anos ou mais não concluíram a educação média em 2011. No caso mexicano, 12,5% da população não concluiu a educação primária em 2011 e 20,5% da população com 15 anos ou mais não concluiu o que se denomina de educação secundária. No caso brasileiro, ainda mais grave, além dos 9,6% de analfabetos, 46,7% dos brasileiros com 18 anos ou mais não tinham concluído o ensino fundamental em 2010. Outros 15,7% dos brasileiros que concluíram o ensino fundamental não tinham concluído o ensino médio com 20 anos ou mais nesse mesmo ano. Como indica a tabela

a seguir, em 2010, 60% dos brasileiros não concluíram a educação básica, bem como 39,5% dos mexicanos e 39,9% dos chilenos em 2011.

**Tabela 01 – Percentual da população jovem e adulta com déficit escolar no Brasil, Chile e México**

| Etapa | Brasil (2010) | México (2011) | Chile (2011) |
|---|---|---|---|
| Analfabetos com 15 anos ou mais | 9,6 | 6,5 | 2,5 |
| Escola primária incompleta com 15 anos ou mais | | 12,5 | |
| Ensino fundamental incompleto com 18 anos ou mais | 34,7 | | |
| Educação básica incompleta com 15 anos ou mais | | | 14,5 |
| Escola secundária incompleta com 15 anos ou mais | | 20,5 | |
| Ens. Fund. Completo e Ensino médio incompletos com 20 anos ou mais | 15,7 | | |
| Escola básica completa e escola média incompleta com 20 anos ou mais | | | 22,9 |
| **Percentual total da população sem concluir a ed. básica** | **60,0** | **39,5** | **39,9** |

Fonte: Censo Demográfico, IBGE (Brasil); INEA (México); Encuesta Casen, Min. Des. Soc. (Chile).

Ao longo do século XX, em especial a partir da sua segunda metade, ocorreram várias iniciativas nacionais com o intuito de reduzir expressivamente o número de analfabetos nesses países, conforme será apresentado nos capítulos referentes a cada um deles. Além disso, também foram formuladas iniciativas para a criação de programas de educação de jovens e adultos com o intuito de reduzir o elevado número de pessoas que deixaram de concluir a educação básica nesses países.

Os esforços, entretanto, mostraram-se insuficientes para reverter os elevados índices de analfabetismo no Brasil e no México, que persistem elevados apesar de muitas campanhas estabelecidas. Até os anos 1970, a conclusão da educação básica não estava nem mesmo no centro das ações, uma vez que ainda se centravam esforços em reduzir os elevados índices de analfabetismo.

Nos anos 1980, estes países começaram a se deparar com um novo contexto, que vinha sendo anunciado pelos países europeus desde pelo menos a década anterior. Tratava-se de uma nova dinâmica produtiva que começava a se estabelecer devido ao desenvolvimento tecnológico e ao acirramento da competitividade internacional que cada vez mais exigiam trabalhadores letrados e preparados para adequar-se à reestruturação produtiva e acompanharem as mudanças tecnológicas velozes. Em outras palavras, o trabalhador precisava ser capaz de aprender constantemente ao longo de sua vida para se manter no mercado de trabalho. Neste contexto, atualiza-se o conceito de educação permanente, formulado originalmente por ocasião da III CONFINTEA, ocorrida em Tóquio, em 1972.

Neste novo contexto e com o grande crescimento de cidades como São Paulo, Rio de Janeiro, cidade do México e Santiago[2], começava a se colocar com mais força a necessidade de ir além da alfabetização, fazendo que mais pessoas pudessem avançar em sua escolarização, considerando que grande parte das levas de migrantes que chegavam às cidades eram pessoas com baixa escolarização e que se aglomeravam nas periferias dos grandes centros urbanos. No México, em 1980, 65% da população com 15 anos ou mais não tinha completado a educação básica, sendo que mais de 40% era analfabeta ou sequer tinha completado a educação primária. No Brasil, 25% da população com 15 anos ou mais era analfabeta e, ainda em 1992, 75% dos jovens de 15 a 17 anos não tinham completado o ensino fundamental e 81% dos jovens de 18 a 24 anos não tinham completado o ensino médio (GONÇALVES et al, 2015, p. 209). No Chile, em 1970, 11% da população era analfabeta e apenas 23,6% tinha completado a educação básica (UNESCO, 1981, p. 21).

No que se refere à América Latina, Maria Clara Di Pierro (2008, p. 369-370) esclarece que:

> Os sistemas educacionais dos países latino-americanos e caribenhos responderam a essas mudanças sociodemográficas [da segunda metade do século XX] com uma importante expansão da educação elementar pública e gratuita, observando-se, no período recente e no meio urbano, uma tendência à universalização do acesso à escola elementar na infância e adolescência. Fruto desse processo, houve redução da disparidade de gênero, que discriminava as mulheres no acesso à educação, ao passo que aumentou a distância entre as gerações no acesso às oportunidades educacionais, colocando os adultos e idosos em situação de desvantagem perante a juventude. A expansão dos sistemas públicos de educação em estruturas sociais marcadas por acentuada heterogeneidade cultural e profundas desigualdades econômicas realizou-se em contextos de restrição ao investimento público e reproduziu modelos pedagógicos seletivos e anacrônicos, o que repercutiu negativamente sobre a aprendizagem e os resultados escolares, fazendo com que significativa parcela da juventude empobrecida do continente tivesse trajetórias educativas descontínuas e acentuado atraso escolar.

Neste cenário, a educação de jovens e adultos, conforme Di Pierro, foi chamada para atender os migrantes rurais que cada vez mais ocupavam espaços urbanos; para elevar o nível educativo da população adulta que não teve as mesmas oportunidades que as gerações mais novas; para ser um espaço de contenção das problemáticas sociais e da

[2] Em 1970, São Paulo tinha 5,9 milhões de habitantes, atingindo 10,4 milhões de habitantes em 2000. Outras cidades brasileiras mais que dobraram sua população nesse período, como é o caso de Belo Horizonte, Curitiba, Belém, Manaus, São Luís, Teresina, Salvador, Goiânia e Brasília. A cidade do México tinha 8,9 milhões de habitantes em 1970, passando para 18,6 milhões de habitantes em 2000. A região metropolitana de Santiago abriga 40% da população chilena nos anos 2010, sendo que, em 1960 eram 2 milhões de habitantes e em 1982, 4,7 milhões.

diversidade sociocultural recusadas pela educação comum; e também como espaço de atualização e qualificação em uma sociedade globalizada, adotando-se uma perspectiva de educação ao longo da vida (DI PIERRO, 2008, p. 370).

Sylvia Schmelkes (2008), ao definir as necessidades básicas da educação de adultos na América Latina, considera que a região vive as consequências de um modelo de desenvolvimento que conseguiu, a partir dos anos 1950, melhorar a infraestrutura e a capacidade produtiva e ampliar os serviços públicos, ao mesmo tempo em que ocorria forte migração do campo para a cidade e um grande crescimento demográfico. Ocorreu o inchaço populacional das cidades que não conseguiram absorver a mão-de-obra, ampliando fortemente a marginalização e a pobreza urbana. Além disso, os contextos de crise que a região viveu nos anos 1980, com forte dependência externa e endividamento, levou a um maior empobrecimento da população. Estes estratos marginalizados são o público que vai demandar a educação de adultos na América Latina. Por isso, para Schmelkes (2008, p. 247):

> En el caso de América Latina, la educación de adultos no se puede separar de la realidad de la pobreza en la región. Es necesario que la actividad educativa con adultos se ligue de manera estrecha a las necesidades vitales más urgentes de éstos. […] El analfabetismo y la falta de escolaridad no son más que una manifestación de una realidad de pobreza, de insatisfacción de necesidades básicas, que no puede ser entendida como un fenómeno individual, sin que es de naturaleza estructural.

A compreensão da educação de jovens e adultos como território relacionado ao processo de exclusão social é uma das chaves para se analisar as políticas educacionais nos três países.

Nessa direção, o documento elaborado em 1998 pela UNESCO, pelo Conselho de Educação Popular da América Latina e Caribe (CEAAL), pelo Centro de Cooperación Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL) e pelo Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) do México indicava que:

> En el marco del desarrollo de las políticas educativas actuales es preciso remirar la EDJA como un componente clave de una estrategia de equidad social. Para ello es necesario ratificar el requerimiento de una educación que supere la exclusión y profundice la educación como un derecho ciudadano. (UNESCO, 1998, p. 27).

Os insatisfatórios índices educacionais presentes na América Latina se colocavam ao lado das dificuldades que a região enfrentava nos anos 1980, considerada a "década perdida" em termos de desenvolvimento econômico, com expansão da pobreza e estagnação do desenvolvimento industrial. Estes países ingressaram nos anos 1990 com

a tarefa de avançar no incremento e modernização de sua estrutura produtiva, inserindo parte da população marginalizada no mercado de trabalho, sendo, assim, possível alavancar o mercado consumidor. Para construir esse cenário futuro, era necessário investir na capacitação da mão-de-obra assim como na educação das crianças.

Nessa perspectiva, em 1979, ocorreu a Conferência de Ministros de Educação e Planejamento Econômico da América Latina e Caribe, realizada no México. Neste encontro foi firmado o compromisso de empreender um esforço coletivo para superar os grandes desafios postos para a região em termos educativos. Com apoio da UNESCO, desenhou-se o Projeto Principal de Educação (PPE), adotado pelos países a partir de 1981. A proposta do PPE era que, até o final do século XX, todas as crianças em idade escolar estivessem matriculadas nas escolas e que se investisse na superação do analfabetismo e no desenvolvimento de serviços educativos para jovens e adultos. Propunha-se também a melhoria da qualidade e da eficiência dos serviços educativos da região. A iniciativa fez que, ao logo dos anos 1980, crescesse o número de organismos e também as redes regionais de cooperação, que teriam importante papel na capacitação de profissionais dos países para empreender as reformas educacionais (UNESCO, 2000, p. 22). Esse processo já criava as pré-condições para a inserção dos governos latino-americanos nas propostas de reforma educativa que ganhariam fôlego em âmbito internacional nos anos 1990.

Essa visão era compartilhada por organismos internacionais que viam a necessidade de se desenvolver as economias latino-americanas na perspectiva de reduzir as enormes desigualdades sociais e aumentar a competitividade econômica dos países da região. Em um mundo cada vez mais globalizado, o fracasso latino-americano impactava negativamente o próprio desenvolvimento das economias ricas. Nesse sentido, o Banco Mundial, a OCDE e a UNESCO tornaram-se importantes atores na definição da política educacional desses países a partir dos anos 1990. Compreendia-se que o desenvolvimento econômico e social dependia fortemente da capacidade de desenvolvimento dos sistemas educacionais.

Nessa direção, Nora Krawczyk e Vera Lúcia Vieira (2003) analisaram as reformas educacionais empreendidas na América Latina nos anos 1990.

> As reformas na América Latina e no Caribe, assim como em outras regiões, iniciaram-se no quadro dos compromissos assumidos por seus governos e pelos organismos internacionais na Conferência Mundial Educação para Todos, realizada em Jomtien, Tailândia, em 1990. A divulgação desse encontro e de suas recomendações acabou por legitimar entre os educadores e gestores da política educacional a ideia de que a educação voltara a fazer parte das

> agendas nacionais e internacionais, como tema central das reformas políticas e econômicas, em virtude da compreensão de que uma educação de qualidade daria aos diferentes países condições para enfrentar com equidade os desafios de uma nova ordem mundial. [...] É importante destacar que o consenso construído nesse encontro acerca da importância de uma reforma educacional nos diferentes países se deu no marco de um novo estágio de mundialização da economia, em que o conhecimento é frequentemente apresentado como variável fundamental nas novas formas de organização social e econômica, trazendo como consequência o fetiche da sociedade da informação e da necessidade do conhecimento instrumental para a inserção competitiva dos países latino-americanos no mercado mundial. A necessidade de reformas educacionais nos diferentes países latino-americanos foi justificada mediante a publicação de pesquisas, que evidenciaram os sucessos e deficiências do sistema educativo à luz dos condicionantes da reestruturação do setor produtivo e das mudanças institucionais que alteram o arcabouço do Estado e das relações sociais no âmbito de uma nova ordem mundial (VIEIRA; KRAWCZYK, 2003, p. 114-115).

José Rivero (2000), ao analisar as reformas educacionais na América Latina nos anos 1990, enfatiza o papel do Banco Mundial. Segundo o autor, "en la mayoría de los países han sido los equipos de BM [Banco Mundial], bastante más sólidos que la correspondiente contraparte nacional, los que influyeron de manera determinante en los énfasis y las prioridades que caracterizarían el cambio educativo". (RIVERO, 2000, p. 196).

Essas observações sobre o papel dos organismos internacionais na América Latina nos permitem estabelecer algumas conexões com a perspectiva de educação comparada, adotada no âmbito desta pesquisa. Autores como Meyer (1997) e Arnove (2012), ainda que com concepções diferentes, vão analisar a constituição de sistemas-mundo no contexto da globalização. Para os autores institucionalistas, como Meyer, não é possível compreender os sistemas educacionais sem que se compreenda a constituição de uma cultura global que passou a afetar simultaneamente todas as nações. Já para os realistas, como Arnove, sem negar alguns elementos definidos pelos institucionalistas, é essencial colocar em destaque as desiguais relações de poder entre os países, visto que "a educação, mais do que servir aos interesses da maioria na periferia, favorece o processo de acumulação de capital pelos atores hegemônicos" (ARNOVE, 2012, p. 137).

Ao propor a análise de sistemas-mundo não se pretende uniformizar os processos nacionais, uma vez que precisam ser considerados também as pressões e demandas locais na implementação das reformas educativas. Ao mesmo tempo que existe uma pressão de cima para baixo sob forte liderança do Banco Mundial para que a educação esteja cada vez mais amarrada às demandas econômicas do mundo globalizado, existem também as demandas que vêm de baixo para cima, coordenadas pela sociedade civil e pelas

organizações não-governamentais, que buscam recuperar a educação enquanto campo do direito e da promoção da igualdade e acabam por pressionar para que as determinações econômicas não sejam o maior lastro dos tomadores de decisão locais (ARNOVE, 2012).

Ainda no que se refere à globalização[3], Arnove (2007) sustenta que tal processo econômico criou problemas comuns para os sistemas educacionais de todo o mundo, apesar da existência de uma dialética entre o local e o global. Embora existam problemas comuns que parecem ser cada vez mais semelhantes, as respostas locais nem sempre são as mesmas (ARNOVE, 2007). Deste modo, não basta definir modelos aplicáveis a muitas realidades sem que se analise a maneira como cada localidade responde a essas demandas. Não se pode afirmar, por exemplo, que as propostas neoliberais na educação sejam uma realidade com as mesmas características em todos os lugares em que os governos adotaram essa orientação. Existem pressões locais e uma cultura particular que não permitem que simplesmente se determine que uma concepção tenha vigorado.

No que se refere às políticas públicas de certificação por meio de exames nacionais nos países estudados, revela-se uma preocupação com a elevação da escolaridade básica da população e, nessa condição, estão intrinsecamente articuladas a um projeto de sociedade e de futuro a ser alcançado. No contexto atual, não se pode definir apenas como um projeto nacional desvinculado de diretrizes disseminadas pelos organismos internacionais. A universalização do ensino básico e os mecanismos de avaliação externa para aferição da qualidade, dentre outras propostas, aparecem como parte deste caminho a ser seguido por um grande conjunto de atores, os quais definem estratégias para a educação tendo em vista os acordos internacionais.

*Aspectos metodológicos*

Ao considerar os objetivos deste trabalho e o contexto acima indicado, a primeira pergunta que se coloca é: em que medida a decisão de investimento na criação de exames

[3] Arnove define a globalização como um processo de intensificação das relações sociais em nível mundial, ligando localidades distantes de tal forma que os eventos locais são moldados por eventos que ocorrem a muitas milhas de distância. Envolve aspectos econômicos e culturais, sendo que as economias nacionais estão integrando cada vez mais as regionais. É necessário considerar o grande avanço tecnológico e dos meios de comunicação, de modo que a comunicação não tenha fronteiras. Há uma grande difusão de produtos, filmes, programas de televisão, etc., que o autor denomina como processo de Coca-Colalização ou Mcdonaldização do mundo. (ARNOVE, 2007, p. 9-10). Pode-se considerar a globalização como uma etapa do desenvolvimento do capitalismo na qual se intensificou o processo de internacionalização das economias, potencializando-se a capacidade de produção e distribuição de produtos em escala mundial.

nacionais de certificação conseguiu cumprir o papel de reduzir as desigualdades ao promover a conclusão da educação básica para um maior número de pessoas? Desta questão principal decorrem outras questões: há nessas políticas uma estratégia efetiva de inclusão? Para que grupos sociais esses exames podem funcionar como caminho para alcançar a certificação da educação básica? Esta escolha pode ser um caminho de precarização e redução de investimento na educação de jovens e adultos já socialmente marginalizados? Em que medida esse processo seria apenas uma tentativa de reduzir o estoque de pessoas que não concluíram a educação básica, melhorando as cifras nacionais em face dos acordos internacionais sem haver efetivo investimento para que se avance na qualidade da educação oferecida para jovens e adultos?

Para responder a essas perguntas do ponto de vista metodológico, foi necessário, primeiramente, fazer uma revisão da bibliografia existente sobre o tema, bastante escassa no que se refere ao Brasil e ao Chile, e mais volumosa sobre o processo de construção de um grande sistema de certificação por meio de exames no México, onde foi criado o Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA) em 1981, que tem a função específica de manter funcionando um grande sistema nacional de exames para jovens e adultos.

Foi realizado também um levantamento documental acerca do processo de construção dessas políticas, tanto no que se refere à legislação como a relatórios oficiais que avaliam os rumos dessas políticas e propõem novos direcionamentos.

Recorreu-se ainda a um grande conjunto de dados quantitativos para compreender a realidade educacional dos países e, em especial, da educação de jovens e adultos. Buscamos dados que pudessem nos trazer informações sobre os resultados alcançados com base nos exames, embora, nos três países, não tenham sido produzidos relatórios de desempenho dos candidatos ao longo dos anos. Para termos acesso aos dados e obter o mínimo que tornasse possível a análise, foram necessários insistentes contatos com os ministérios da educação dos três países. Buscamos, também, traçar um perfil dos sujeitos que participaram dos exames, considerando os resultados que obtiveram.

No caso do Chile levantamos os dados educacionais relativos à educação de jovens e adultos com base nos levantamentos realizados pelo Ministério de Desenvolvimento Social por meio *da Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (*CASEN*)*. Utilizamos também dados quantitativos presentes em relatórios do programa Chilecalifica e solicitamos, ao Ministério da Educação chileno, dados de

inscrição, financiamento e aprovação atualizados referentes à chamada modalidade flexível, na qual a certificação é realizada por meio de exames nacionais e cursos preparatórios. No caso mexicano, utilizamos também dados quantitativos presentes nos relatórios oficiais elaborados ao longo dos anos e solicitamos à Secretária de Educação Pública (SEP) dados de inscrição e taxas de aprovação nos exames nacionais ao Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA) e informações sobre matrículas na educação de adultos no formato presencial com avaliação no processo.

Quanto ao Brasil, analisamos os dados presentes nos Censos Escolares, os dados acerca da escolaridade da população jovem e adulta presente no Censo Demográfico e criamos um extenso conjunto de tabelas com base nos microdados do ENCCEJA 2010 e da certificação por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para o período de 2010 a 2013. Ressaltamos que estes eram os únicos bancos de microdados disponíveis para a pesquisa no período de sua realização.

Além dos dados quantitativos, realizamos 18 entrevistas, com roteiros semiestruturados, com atores dos três países que ocuparam cargos de governo no momento de construção dessas políticas, com especialistas em avaliação, com membros da sociedade civil que tinham atuação no campo, com técnicos dos governos no campo da avaliação, com educadores e com candidatos que se preparavam para o exame. As entrevistas foram essenciais para que se pudesse resgatar o significado e os propósitos dos exames nacionais na visão dos atores envolvidos em cada um dos países. Sem o propósito de criar generalizações aplicáveis a quaisquer sujeitos e a quaisquer exames de certificação dos três países, as entrevistas contribuíram para uma contextualização mais adequada dos exames, levando em conta os diferentes depoimentos de sujeitos que atuam em diferentes instâncias. No que se refere ao trabalho qualitativo realizado com base no conjunto de entrevistas, estamos de acordo com a perspectiva de Martins (2004, p. 295), que afirma:

> Não cabe, a meu ver, no uso da metodologia qualitativa, a preocupação com a generalização, pois o que a caracteriza é o estudo em amplitude e em profundidade, visando a elaboração de uma explicação válida para o caso (ou casos) em estudo, reconhecendo que o resultado das observações são sempre parciais. O que sustenta e garante a validade desses estudos é que "o rigor vem, então, da solidez dos laços estabelecidos entre nossas interpretações teóricas e nossos dados empíricos".

Deve-se salientar que, ao contrário do que ocorre com uma pesquisa quantitativa, na qual se recorre a uma amostra aleatória de entrevistados definidos a partir de determinados parâmetros amostrais, na pesquisa qualitativa, os entrevistados são

selecionados exatamente pelo significado que possuem naquele contexto, sendo possível realizar análises de maior profundidade sobre os temas definidos, entrelaçando os diferentes depoimentos.

Ainda no que se refere à construção de um estudo de educação comparada, deve-se considerar que, ao se propor a comparação de políticas educativas, não estamos nos referindo a contextos que existem isoladamente. No caso dos três países estudados, não foi coincidência todos terem formulado novas políticas de certificação para jovens e adultos por meio de exames nacionais entre os finais dos anos 1990 e início dos anos 2000. Estes governos, como já indicamos, estavam imbricados no debate internacional sobre as estratégias de avanço da escolaridade da educação básica. Além disso, vinha se constituindo, em muitos países, sistemas de avaliação nacionais para medir a qualidade da educação básica. As aprendizagens sobre a criação de instrumentos de medição nos vários países também alimentaram a possibilidade de realizar um instrumento de certificação para jovens e adultos.

Com isso, não queremos eliminar as especificidades de cada um dos países estudados, mas advertir que há um território comum entre as propostas desenvolvidas por estes países, o qual nos permite construir uma análise comparada.

Ao analisar a internacionalização das políticas educativas na América Latina, Jason Beech (2009), professor da universidade Argentina de San Andrés, explicita que, ao longo da história, as políticas educativas foram moldadas pela influência internacional. No final do século XIX, por exemplo, o sistema educativo francês serviu de modelo para os países latino-americanos. As estruturas educativas desses países foram se tornando semelhantes ao longo do século XX, mesmo havendo diferenças no que se refere à taxa de escolarização e à qualidade do trabalho realizado. Entre 1980 e 1990 ocorreram reformas educativas na América Latina, sendo que, dentre elas, foram criadas várias leis nacionais de educação, nas quais alguns princípios em comum eram a “descentralização, autonomia escolar, profissionalização docente, um currículo baseado em competências e o estabelecimento de sistemas centralizados de avaliação de rendimento” (BEECH, 2009, p. 34). Ressalta ainda que, neste período, esses países também criaram sistemas nacionais de avaliação e novas regras de financiamento e fundos de transferência de recursos entre os vários níveis federativos que reorganizariam os sistemas nacionais de avaliação nesse período. Para o autor, muitas dessas semelhanças estão relacionadas com a presença de atores globais que incidem diretamente na política educativa desses países, mais

especificamente, refere-se à UNESCO, ao Banco Mundial e à OCDE, que apesar de algumas divergências, concordam em vários aspectos:

> A UNESCO, a OCDE e o Banco Mundial se posicionam como as "autoridades científicas" que podem predizer o futuro e que, além disso, podem esboçar um modelo de educação universal que se adapta a esse futuro (imaginário) a que muitas vezes chamam "a era da informação". Como consequência, nas propostas educativas dessas agências é possível identificar um único modelo de educação para a "era da informação", em lugar de três modelos diferentes. (BEECH, 2009, p. 37).

A partir dos anos 1990, constatamos um grande crescimento dos estudos de educação comparada (MEYER, 1997; TORRES; ARNOVE, 2007; BRAY, 2010). Isso ocorre, em parte, devido ao grande crescimento da internet, que tornou possível acessar documentos e dados estatísticos em âmbito regional, nacional e internacional em uma escala que era inimaginável poucos anos antes. Além disso, o contexto da globalização torna cada vez mais necessário compreender as políticas nacionais em vista do contexto internacional, o que alimenta a perspectiva e possibilidade de realizar análises que alinhem diferentes países no esforço de compreender o significado de determinadas políticas educativas.

O enfoque mais contemporâneo de análise da educação comparada, como já indicamos anteriormente, relaciona-se com o contexto da globalização, na qual se propõe a análise a partir de *sistemas-mundo*. Aqui ganham especial importância os organismos internacionais, que passam a ser um ator fundamental na formulação de políticas educacionais. Para Robert Arnove (2012), a análise de sistemas-mundo expande as análises para um nível macro, pois considera as ações dos organismos internacionais na formulação de um sistema efetivamente internacional (ARNOVE, 2012).

Trata-se de rever o sentido das políticas e dos temas ligados à educação tendo em vista as próprias mudanças na dinâmica do sistema capitalista em uma economia cada vez mais globalizada, que vai eliminando as fronteiras nacionais para a expansão do capital. Este grupo de autores também toma como referência a teoria marxista, aplicando-a a um novo contexto de desenvolvimento do capitalismo, o qual vão analisar em uma perspectiva crítica.

Nesse contexto, os organismos multilaterais ganharam especial relevância na governança global. Segundo Arnove (2012, p. 144),

> as estruturas emergentes de governança global, em termos econômicos e educacionais, incluem agora grandes organizações regionais, como a União Europeia, o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) e a

> Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico (Apec). Além da emergência dessas organizações regionais, a Organização Mundial do Comércio (OMC) alcançou uma posição ascendente no comércio internacional em educação.

Parte do problema se coloca pela própria erosão da capacidade dos estados nacionais em formular as políticas educacionais sem se articular a um conjunto de regras estabelecidas pelos organismos multilaterais, dos quais os estados nacionais esperam obter vantagens políticas e econômicas. Marcelo Amaral (2010) faz referência ao surgimento de um regime internacional de educação, o qual possui princípios, normas e regras de regulação mediadas por organismos e conferências internacionais. Segundo o autor (AMARAL, 2010, p. 50),

> os debates atuais sobre a reforma dos sistemas de educação indicam internacionalmente um nível elevado de similaridade. As linhas ao longo das quais são discutidas e implementadas as reformas são praticamente as mesmas em escala global: mudança do foco (antes no input e agora no output das instituições de ensino e dos docentes), o paradigma da eficiência e eficácia, descentralização da gestão, a introdução de mecanismos de mercado, avaliação e benchmarking das instituições são alguns dos elementos das reformas e políticas educacionais não somente no Brasil, mas também na maior parte dos países. Um regime internacional de educação é o resultado da dinâmica de interação entre elementos cognitivos (princípios, normas, valores) e novos agentes (organismos internacionais, ONGs etc.) em novos contextos sociais. No plano cognitivo, observa-se a difusão mundial de princípios de racionalidade.
>
> Com relação aos agentes envolvidos, observa-se também a atividade intensa no plano internacional (organizações internacionais etc.), todavia, esses agentes não podem ser vistos como blocos monolíticos. Por exemplo, a política educacional do Banco Mundial não pode ser compreendida adequadamente ignorando os diferentes interesses e as posições dentro do próprio banco. Concebendo esses agentes e constelações de agentes como constrangidos por uma rede institucional, pode-se melhor compreender suas dinâmicas na difusão de determinadas políticas, assim como compreender por que e como forças contrárias têm êxito ou não.

No estudo que aqui apresentamos, nos aproximamos da linha de análise que faz referência aos sistemas-mundo na medida em que verificamos a grande importância que os organismos multilaterais têm na constituição das políticas educacionais nos países da América Latina, sendo investigado o tema da qualidade, da construção de sistemas nacionais de avaliação que vão impactar também na educação de jovens e adultos ainda que de maneira, por vezes, perversa.

Tanto no Brasil como no Chile e no México, a educação de jovens e adultos ocupa lugar marginal nas políticas públicas, uma vez que os recursos destinados à modalidade são sempre bastante exíguos em relação ao desafio a ser vencido. Coloca-se como prioridade em termos de investimento e formulação de programas educacionais nestes e em outros países da América Latina, o desafio de universalizar o acesso de crianças e

adolescentes a todas as etapas da educação básica, fazendo que todos concluam esse nível conforme indicam os acordos internacionais e os compromissos assumidos junto aos organismos multilaterais como o Banco Mundial.

Neste contexto, a existência de propostas nacionais de exames de certificação pode ser uma saída para que estes países consigam reduzir o grande estoque de jovens e adultos que não completaram a educação básica sem realizar substantivos investimentos nesses grupos que deixaram a escola e precisam ainda concluir a educação básica. Entretanto, ao mesmo tempo, coloca-se o desafio da manutenção da qualidade dos serviços educacionais oferecidos a esse grupo que, em sua história, já passou por processos de exclusão escolar e precisa de programas escolares diferenciados para avançarem, considerando que os sujeitos estão em outro momento da vida pessoal e profissional.

Nos três países estudados, desenvolveram-se amplos sistemas de avaliação da educação básica, os quais criaram grande *expertise* na construção de avaliações nacionais, que acabaram também sendo, de alguma forma, transpostas, enquanto técnica, para a formulação dos exames nacionais. No caso brasileiro, o ENCCEJA serviu como projeto piloto para a criação de um novo modelo de Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que também passou a certificar jovens e adultos.

*O desenvolvimento da tese*

No primeiro capítulo desta tese, *O contexto internacional acerca da avaliação e certificação de conhecimentos de jovens e adultos*, apresentamos o contexto internacional em que se constituíram as políticas educacionais em nível mundial a partir da Conferência Mundial Educação para Todos, ocorrida em 1990, em Jomtien, sob a coordenação do Banco Mundial e da UNESCO, de modo que analisamos a sua importância para a definição de políticas nacionais, com especial ênfase no tema da qualidade e da avaliação. Destacamos também os debates internacionais no campo da Educação de Jovens e Adultos, em especial as Conferências Internacionais de Educação de Adultos (CONFINTEAS), organizadas pela UNESCO, que pautam também as ações de governo nesse campo. Além disso, analisamos a redefinição conceitual e de instrumentos desenhados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), sempre na perspectiva de mensurar o nível educacional dos sujeitos tendo em vista as demandas do mercado de trabalho. De qualquer modo, esse instrumental será uma

nova base para que se desenhem avaliações e exames no campo da educação de jovens e adultos.

Nos capítulos seguintes, *O programa Chilecalifica e a certificação de jovens e adultos no chile no âmbito da modalidade flexível*; *O Instituto Nacional de Educação de Adultos (INEA) no México e a política de exames nacionais com fins de certificação na educação básica* e *Certificação de jovens e adultos no Brasil: o ENCEJA e o Enem como políticas públicas de certificação por meio de exames nacionais*, nos dedicamos ao estudo de cada um dos países. Buscamos compreender o contexto geral em que se inseriu a política pública de educação de jovens e adultos e o papel que os exames de certificação desempenharam no campo da educação de adultos e para as políticas pública de educação de países que têm como tarefa reduzir o elevado número de cidadãos com 15 anos ou mais que não conseguiram concluir a educação básica.

Analisamos também o processo de criação desses exames nacionais considerando os debates políticos que se instituíram e os instrumentos que foram construídos. Por fim, analisamos os instrumentos utilizados nos exames e os resultados alcançados por essas políticas, que como indicaremos, têm muita dificuldade de se consolidar como estratégia para a redução do déficit de escolaridade, uma vez que estamos tratando de um público bastante diverso, dos estratos mais pobres da população e que têm muitas dificuldades que vão além do campo educacional.

Na *Conclusão*, realizamos um esforço analítico e comparativo, na perspectiva de verificar aspectos comuns dessas políticas tendo em vista o cenário internacional de constituição das mesmas e os resultados alcançados por estes países. Não foi intenção indicar melhores ou piores modelos em uma perspectiva comparativa, mas analisar essas políticas de criação de exames de certificação e os resultados alcançados na perspectiva de que a compreensão dos processos locais passa pela constituição de um sistema internacional.

# CAPÍTULO 1 - O CONTEXTO INTERNACIONAL ACERCA DA AVALIAÇÃO E CERTIFICAÇÃO DE CONHECIMENTOS DE JOVENS E ADULTOS

É possível encontrar algumas bases comuns, a partir dos anos 1990, para compreender os processos instituídos em vários países para certificar adultos por meio de exames nacionais em larga escala ou outras estratégias como o reconhecimento de saberes adquiridos ao longo da vida por meio escolar ou não-escolar. Organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tomaram frente na formulação de concepções, metodologias de avaliação e políticas de alfabetização e educação de jovens e adultos, especialmente após a adoção do conceito de educação ao longo da vida em oposição à visão que concebia a educação de jovens e adultos como política compensatória.

Deve-se destacar que o debate tem que necessariamente se realizar no âmbito das mudanças econômicas e sociais ocorridas a partir da segunda metade do século XX e início do século XXI, quando também se transformaram muitos processos produtivos e as condições de inserção no mercado de trabalho tanto nos países ricos quanto nas economias periféricas, em especial, da América Latina. Esse novo contexto impulsionou o movimento pela renovação dos processos educacionais, destacando o problema da baixa escolaridade de jovens e adultos em países periféricos. Neste contexto, foram desenhadas, em âmbito internacional, estratégias para fazer avançar a escolaridade e processos avaliativos que pudessem informar sobre os conhecimentos efetivamente adquiridos por jovens e adultos levando em conta as suas necessidades pessoais e profissionais.

Neste capítulo, faremos uma revisão dos estudos produzidos sobre o tema e analisaremos as metodologias propostas, estabelecendo alguns marcos comuns em que os processos de avaliação, com fins ou não de certificação para jovens e adultos, se instituíram em vários países ou em âmbito internacional.

## 1.1 Equidade e educação ao longo da vida: distinções entre a América Latina e a Europa

Em vários países existem estratégias de certificação para jovens e adultos

baseadas em exames nacionais de certificação para viabilizar ou acelerar o processo de conclusão da educação básica dos grupos sociais com baixa escolaridade e para criar mecanismos de aferição de conhecimentos relativos à educação básica, conferindo legitimidade aos certificados emitidos pelos governos. Dentre os países que organizam exames nacionais, podemos mencionar o Brasil, o Chile, o México, os Estados Unidos, a Dinamarca, a República Dominicana, El Salvador e a Espanha. Em Portugal, por sua vez, desenvolveu-se a estratégia de reconhecimento dos saberes adquiridos em âmbito não-escolar.

Na América Latina há uma vinculação entre a formulação dessas estratégias e os pressupostos do desenvolvimento de uma educação permanente ou ao longo de toda a vida, construídos nas Conferências Internacionais de Educação de Adultos a partir dos anos 1970. A formulação de modelos flexíveis alternativos à escola convencional faz parte de uma estratégia de elevação da escolaridade e da oferta de oportunidades para que jovens e adultos possam ampliar sua formação e criar novas oportunidades de desenvolvimento pessoal e profissional.

É necessário, entretanto, considerar que, no caso dos países da América Latina, houve uma ênfase maior no discurso da equidade, enquanto que nos países europeus se fortaleceu a ideia de investir em uma formação continuada, que se renovasse sempre que preciso, assim como ocorre com os conhecimentos, com o mercado de trabalho e com a vida em sociedade.

O conceito de equidade, no caso da América Latina, apareceu com bastante força em países como Brasil, Chile e México, estando presente nos documentos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), veiculados entre os anos 1980 e 1990. De acordo com a CEPAL (1995, p. 205),

> a equidade relaciona-se com o acesso à educação – via oportunidades iguais de renda – e com sua qualidade. Ou seja, com oportunidades semelhantes de tratamento e resultados em termos educacionais. No contexto da estratégia proposta, a equidade está também relacionada com a orientação e o funcionamento do sistema educacional e, por conseguinte, com as políticas que orientam seu desenvolvimento.

Assim, o conceito de equidade se alinhou com o conceito de transformação produtiva, em uma perspectiva que pode se denominar produtivista, isto é, que alinha as demandas da educação às necessidades do desenvolvimento econômico. Conforme Jaqueline Januário e Lilian Borges (2008),

> por “transformação produtiva” a comissão entende a necessária adequação da

> América Latina às transformações próprias às novas configurações do mundo do trabalho, das relações do mercado internacional, das novas formas de gestão das empresas e, sobretudo das intensas modificações das tecnologias – tanto de novas formas de produzir quanto novas matérias-primas. Essa reestruturação produtiva que o mundo vive desde o final da década de 1980 somada à globalização, acentua a distância da América Latina da possibilidade de inserção no mundo produtivo do capitalismo central. (JANUÁRIO; BORGES, 2008, p. 3).

Em oposição aos anos 1980, qualificados como a "década perdida" em termos de desenvolvimento econômico e industrial na América Latina, a CEPAL buscou traçar outro cenário para os anos 1990, propondo estratégias de alavancagem econômica da região no contexto de desenvolvimento de uma economia globalizada. Para que ocorressem essas transformações no setor produtivo, foi necessário aliar o conceito de transformação produtiva ao conceito de equidade, pois a desigualdade social na América Latina comprometia o desenvolvimento, uma vez que era necessário tornar a força de trabalho mais produtiva e inserir a população no mercado consumidor. Era fundamental que se investisse também na qualificação da mão de obra levando em conta as demandas da nova indústria e de outros setores da economia na era da informatização. Para isso, seria necessário garantir o acesso das crianças à escola com equidade e investir na escolarização e atualização da mão de obra jovem e adulta que, em grande parte, possuía baixa escolaridade na América Latina.

Deve-se destacar também que, o contexto econômico dos anos 1980 e 1990 ampliou a pobreza e as desigualdades na América Latina, o que refletiu em um aprofundamento da lógica da economia de mercado, no aumento do desemprego e na redefinição do papel do Estado, que reduziu seu papel de condutor das políticas sociais que poderiam contribuir para a redução da desigualdade. De acordo com Lopez (2005, p. 48),

> Venimos de décadas en las que se implementaron políticas económicas y sociales que llevaron a un debilitamiento de la capacidad integradora de los Estados, y a la prevalencia de relaciones sociales regidas crecientemente por lógicas de mercado. Como se señaló, uno de los efectos más significativos de estas políticas fue la transformación de la estructura social de nuestros países, visible en las crecientes desigualdades, la vulnerabilidad de los sectores medios, la profundización de los procesos de exclusión social, o la ruptura del entramado social.

Neste contexto, o documento da CEPAL de 1990 explicitou que,

> En lo referente a la formación de recursos humanos, se destaca su papel crucial para la transformación productiva. Trátase de la materia en que mejor se conjugan consideraciones de dinamismo económico con equidad social. La aceleración del cambio técnico, la heterogeneidad dentro y entre los países de la región, los requerimientos cambiantes en materia de habilidades laborales y la diversificación de agentes productivos, implican que no puede esperarse que

> un agente único tome a su cargo las tareas de formar, capacitar y readiestrar recursos humanos. Además, la escasez de recursos disponibles para mejorar los sistemas de capacitación obliga a aprovechar al máximo los diversos aportes que distintas instituciones pueden realizar a la formación de recursos humanos. Lo anterior justifica la necesidad de una estrategia de largo plazo abocada a la elevación paulatina e sostenida de la oferta formativa en sus fases y ámbito: ciclo preescolar, básico y secundario, universidades, centros de investigación, sistemas de capacitación, programas de educación popular y de adultos, y programas de reciclaje ocupacional. (CEPAL, 1996, p. 17).

Lopez (2005) assinala a importância que a teoria sobre o capital humano assumiu como pressuposto para o desenvolvimento econômico na América Latina:

> La relevancia que adquirió la teoría sobre el capital humano en el seno de organismos como el Banco Mundial tuvo un gran impacto en el debate sobre las políticas educativas, y, específicamente, en la definición del lugar que debería ocupar la educación entre las estrategias de recuperación del crecimiento y erradicación de la pobreza en los países de África Subsahariana y América Latina. En este marco la educación queda en el centro de la política social. Llevado a un extremo, podría decirse que no hay política social que no sea una política educativa. La fuerte influencia que tuvieron estos organismos en la definición de las políticas económicas y sociales de América Latina durante los años 90 hizo que esta perspectiva tuviera plena vigencia en la región, y fue inspiradora de muchas de las decisiones tomadas en el marco de las reformas de los sistemas educativos implementadas en la gran mayoría de los países durante la primera mitad de esa década. (LOPEZ, 2005, p. 57)

Deste contexto, conforme Lopez (2005), o trabalho em conjunto da CEPAL e da UNESCO foram o marco das atividades orientadas a uma transformação produtiva com equidade em um sentido convergente à iniciativa de Educação Para Todos.

> Frente a la constatación de que en la región no había experiencias que mostraran la capacidad de garantizar simultáneamente crecimiento económico y equidad, se concluye que la clave para lograr la integración de ambos objetivos estaba en el progreso técnico. Así, ambos organismos [CEPAL y UNESCO] producen un documento que pone a la educación como variable clave del desarrollo de la región, destacando que la educación es una de las pocas variables de intervención política que impacta simultáneamente sobre la competitividad económica, la equidad social y el desempeño ciudadano (LOPEZ, 2005, p. 57-58).

Em países como Chile e México, o discurso da equidade está presente nas políticas para a educação de jovens e adultos desde os anos 1990. No caso do Chile, o marco curricular para a educação de adultos foi formulado em 2004. Na sua apresentação, o documento reafirma que:

> Las políticas educacionales de Estado que impulsa el Gobierno de Chile en la última década del siglo XX, orientadas hacia el logro de objetivos de mejoramiento de la calidad y la equidad de las oportunidades educativas, que exigen ofrecer a los adultos una experiencia educativa actualizada y relevante para sus vidas. […]
>
> La tendencia mundial que enmarca la Educación de Adultos cada vez más dentro del concepto de Educación Permanente, que abarca toda la vida de las personas y todos los ámbitos en que ésta se desarrolla, y adquiere cada vez más relevancia en un mundo globalizado, en que la información y el conocimiento crecen en forma acelerada, y donde cada persona debe prepararse

> constantemente para actuar en un entorno que le exige progresivamente mayor dominio de conocimientos, habilidades y actitudes. (CHILE, 2004, p. 1-2).

No México, o discurso da equidade também aparece com muita força desde os anos 1990. Em seu Programa Setorial de Educação (2013-2018), o governo mexicano definiu como um de seus objetivos estratégicos "asegurar mayor cobertura, inclusión y equidad educativa entre todos los grupos de la población para la construcción de una sociedad más justa" (MÉXICO 2013, p. 29). No item específico sobre o tema da equidade,

> el PND señala que para garantizar la inclusión y la equidad en el sistema educativo se deben ampliar las oportunidades de acceso a la educación, permanencia y avance en los estudios a todas las regiones y sectores de la población. Esto requiere crear nuevos servicios educativos, ampliar los existentes y aprovechar la capacidad instalada de los planteles, así como incrementar los apoyos a niños y jóvenes en situación de desventaja o vulnerabilidad. (MÉXICO, 2013, p. 29).

Por fim, ainda considerou que "la educación de los adultos debe tener entre sus propósitos la disminución del rezago, pero también el de fomentar el aprendizaje a lo largo de la vida" (MÉXICO, 2013, p. 31).

Já no contexto europeu, onde grande parte da população concluía a educação básica, o discurso da desigualdade social não se aplicou na mesma medida que na América Latina, de modo que o foco das propostas de educação para jovens e adultos se aproximou do que se define como educação ao longo de toda a vida, ou seja, em propostas que não se limitam à conclusão da educação básica formal, seja porque este é um direito do cidadão, seja porque há um forte apelo do mercado de trabalho para que exista um constante processo de renovação das aprendizagens no contexto do desenvolvimento de novas tecnologias.

Apresentaremos, a seguir, um histórico das Conferências Internacionais (CONFINTEAS) para a educação de adultos lideradas pela UNESCO, na perspectiva de analisar os pressupostos construídos para a modalidade a partir dos anos 1940, levando em conta o princípio da equidade e do direito à educação ao longo de toda a vida.

### 1.1.1. As CONFINTEAS e a construção dos conceitos de educação permanente e de educação ao longo da vida para jovens e adultos

A partir de meados do século XX e no início do século XXI, a UNESCO se apresentou como importante ator global na cooperação internacional, tendo forte liderança na formação de políticas. Isto, contudo, não quer dizer que ela tenha a mesma força no processo de implementação, visto que isso depende de condições locais, que

variam de região para região (MILANA, 2014).

Com o patrocínio da UNESCO, a primeira Conferência Internacional de Educação de Adultos foi organizada em 1949, em Elsinor, na Dinamarca. Nesse período, logo depois da Segunda Guerra Mundial, a educação de adultos assumiu espacial importância na Europa, que procurava restaurar as sociedades destruídas pela guerra e reorganizar a economia e o mercado de trabalho. Em 1960, período de grande crescimento econômico da Europa, ocorreu a II CONFINTEA, em Montreal, no Canadá. Nessa conferência, apresentou-se a necessidade de a educação ser uma grande aliada do desenvolvimento. Uma das principais tarefas era dar oportunidade para que muitos jovens e adultos pudessem retomar os estudos, pois, nos termos das teorias do capital humano, associava-se a possibilidade de desenvolvimento econômico ao crescimento do nível educacional dos trabalhadores. Em 1972, na III Conferência, em Tóquio, definiu-se de maneira mais incisiva o que viria a se denominar de educação permanente. De acordo com Madalena Mendes e Paula Lindeza (2011):

> A conferência vê a educação de adultos como estratégia de democratização, enquanto educação permanente, e propõe a reformulação das estratégias de ensino-aprendizagem, nomeadamente a mudança na relação educador/ educando, na desinfantilização dos conteúdos, na introdução de novas metodologias não centradas na memorização estática e mecânica. Numa perspectiva da educação permanente, a educação de adultos deveria propiciar o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento educativo. (MENDES; LINDEZA, 2011, p. 172).

A mudança de perspectiva na educação de jovens e adultos consiste em uma visão mais ampla do sujeito, o qual teria o direito a uma educação permanente em um contexto de rápidas transformações tecnológicas e falência do ensino convencional face a um novo paradigma de produção. A atualização constante dos trabalhadores passou a ser um importante elemento para a dinamização das economias. A proposta de educação permanente tinha como base o relatório Faure, produzido pela UNESCO em 1972, que considerava que o ser humano nunca está acabado e que a sociedade em mudança exige uma educação permanente, unindo também os sistemas de ensino à formação profissional.

Em 1985, ocorreu a IV CONFINTEA, em Paris. No contexto de repercussão internacional da obra de Paulo Freire, essa conferência fortaleceu a defesa do reconhecimento do direito de aprender. Conforme a Declaração Final da Conferência,

> o direito de aprender é uma ferramenta indispensável para a sobrevivência da humanidade.
> Se quisermos que os povos do mundo sejam autossuficientes na produção de

> alimentos e outras necessidades humanas essenciais, eles devem ter o direito de aprender.
> Para que homens e mulheres gozem de melhor saúde, devem ter o direito de aprender.
> Se quisermos evitar a guerra, devemos aprender a viver em paz e aprender a entender um ao outro.
> "Aprender" é a palavra chave.
> O direito de aprender não é apenas um instrumento de desenvolvimento econômico, que deve ser reconhecido como um dos direitos fundamentais. O ato de aprender, que reside no cerne de todas as atividades educativas, transforma os seres humanos de objetos à mercê dos acontecimentos em indivíduos que criam a sua própria história. (IRELAND; SPEZIA, 2012, p. 187).

Há também, nessa Conferência, uma ampliação do conceito de educação de adultos, que tem como base a Recomendação da Conferência de Nairóbi[4]. De acordo com Ireland (2012) e Spezia (2012), segundo o documento de Nairóbi, a educação de adultos é

> o conjunto de processos organizados de educação, qualquer que seja o seu conteúdo, o nível e o método, quer sejam formais ou não formais, quer prolonguem ou substituam a educação inicial dispensada nos estabelecimentos escolares e universitários e sob a forma de aprendizagem profissional, graças aos quais pessoas consideradas como adultas pela sociedade de que fazem parte desenvolvem as suas aptidões, enriquecem os seus conhecimentos, melhoram as suas qualificações técnicas ou profissionais ou lhe dão uma nova orientação, e fazem evoluir as suas atitudes ou o seu comportamento na dupla perspectiva de um desenvolvimento integral do homem e de uma participação no desenvolvimento socioeconômico e cultural equilibrado e independente. (IRELAND; SPEZIA, 2012, p. 43).

Em 1997, ocorreu a V CONFINTEA, em Hamburgo. Nesta Conferência se delineou o conceito de aprendizagem ao longo da vida como uma reinterpretação da perspectiva de educação permanente. Os pressupostos dessa Conferência tiveram como base o Relatório Delors, publicação lançada pela UNESCO em 1996, o qual sustentava que os pilares da educação no século XXI seriam o aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver em comum e aprender a ser. Tratava-se de um novo contexto europeu, no qual se colocava como demanda o combate ao desemprego estrutural e à exclusão social em meio à globalização e à crise do Estado de bem-estar social. Nesse sentido, era imperativo que se abandonassem as referências tradicionais de uma educação escolar como garantia de um emprego duradouro; os indivíduos deveriam aprender ao longo da

[4] Além das CONFINTEAS, a UNESCO organiza anualmente as Conferências Gerais, nas quais o tema da educação de adultos também é pauta. Em 1976, a 19ª Conferência Geral da UNESCO, em Nairóbi, produziu um documento de recomendações sobre a educação de adultos, o qual considerava que a educação de adultos na perspectiva da educação permanente era fundamental para que se colocasse em prática o direito à educação, que era um meio para o exercício do direito à participação na vida política cultural e científica (UNESCO, 1976, p. 2). A partir dessas recomendações, formulou-se o conceito mais amplo de educação de adultos, o qual foi retomado na Conferência de Paris em 1985.

vida para conviver com uma sociedade em rápida e constante transformação.

Pode-se dizer que ocorreu uma redefinição do conceito de educação permanente, sendo necessário aprender ao longo de toda a vida e em todos os contextos, uma vez que a instabilidade e a mudança passam a ser regras. O passo mais importante, no que se refere à educação de adultos, foi deixar de ver a educação como apenas uma sequência de etapas de aprendizagem para vê-la como possibilidade de aprender a qualquer tempo por diferentes caminhos, tanto no âmbito da educação formal quanto não formal e até mesmo de modo informal, com base nas experiências e trajetórias de cada indivíduo.

O relatório Delors (UNESCO, 1996), que embasou o conceito de educação ao longo da vida, pode ser visto como uma retomada da visão humanista da educação, no qual se defende o direito do indivíduo à educação a qualquer tempo, evocando, assim, suas múltiplas dimensões (ser, conhecer, fazer, viver). No entanto, em uma perspectiva mais crítica, ainda que alguns autores concordem com a visão humanística presente na educação ao longo da vida, consideram que uma nova adequação da educação e dos sujeitos ao novo mundo do trabalho seja a chave de maior peso para compreender a concretização da proposta nas políticas educativas. Segundo Licínio Lima (2007, p. 8-9),

> Com efeito, na mais perfeita adaptação (à estrutura social, à economia, à competitividade e à produtividade, etc.) a educação ao longo da vida, afasta-se da sua raiz humanista e crítica, tendendo mesmo a ver fortemente diluídas as suas dimensões educativas, para se afirmar sobretudo como formação e aprendizagem funcionalmente ao serviço do ajustamento e da adaptação aos chamados novos imperativos da economia e da sociedade. Transforma-se, em consequência, em programas de "qualificação", de "capacitação" e de "gestão de recursos humanos", onde, não raras vezes, só muito dificilmente conseguimos descortinar as acima referidas dimensões educativas, já amplamente substituídas por programas de treinamento (ou de adestramento) subordinados à empregabilidade e à *performatividade competitiva*.

Contudo, é necessário destacar que, ao analisar o documento final da V CONFINTEA, observa-se uma forte intenção humanista no que se refere à educação de jovens e adultos: defende-se o direito universal à alfabetização, a equidade nas relações entre homem e mulher, o direito ao trabalho, a defesa do meio ambiente, a saúde das populações e a cidadania. No item 2 da Declaração, define-se que,

> a educação de adultos, dentro desse contexto, torna-se mais do que um direito: é a chave para o século XXI; é tanto consequência do exercício da cidadania como condição para uma plena participação na sociedade. Além do mais, é um poderoso argumento em favor do desenvolvimento ecológico sustentável, da democracia, da justiça, da igualdade entre os sexos, do desenvolvimento socioeconômico e científico, além de ser um requisito fundamental para a construção de um mundo onde a violência cede lugar ao diálogo e à cultura de paz baseada na justiça (UNESCO, 1999, p. 19).

Assim, a partir da argumentação de Licínio Lima (2007), pode-se dizer que, o documento da V CONFINTEA, baseado no conceito de educação ao longo da vida, tinha um forte apelo humanista, no entanto, na prática, o conceito de educação ao longo da vida fortaleceu a adaptação do trabalhador a um novo contexto econômico.

Mas em que sentido essa reflexão sobre os documentos produzidos pela UNESCO se conecta com os rumos da política pública da educação de adultos na América Latina? Primeiramente, deve-se destacar que, a UNESCO tem exercido influência direta nas políticas públicas de educação para a alfabetização e educação de jovens e adultos na América Latina.

Maria Clara Di Pierro, entretanto, explicitou as limitações da atuação da UNESCO e das CONFINTEAS na mudança e no avanço das políticas de educação de adultos na América Latina. Em 2008, ao realizar um balanço das políticas para jovens e adultos na região, Di Pierro (2008, p. 380) afirmou que:

> Passados dez anos da realização da 5ª Confintea, os dados colhidos no estudo regional demonstram reduzida evolução quanto à situação diagnosticada na década anterior. Considerada a tendência dominante das políticas e práticas recentes desenvolvidas pelas instâncias governamentais, a EPJA [educação de pessoas jovens e adultas] continua a ser regida pelo paradigma compensatório, centrando-se em programas escolarizados de alfabetização e recuperação do atraso escolar, desenvolvidos em instalações físicas precárias, com recursos humanos improvisados e financiamento escasso, que alcançam baixa cobertura diante da extensa demanda potencial e apresentam elevados índices de evasão e repetência [...] As estruturas governamentais responsáveis pela coordenação dessas políticas são, na maior parte dos casos, precárias, politicamente pouco influentes e vulneráveis à descontinuidade político-administrativa.

Em 1998, a UNESCO publicou um relatório fazendo uma análise sobre sua atuação na América Latina nas décadas de 1980 e 1990.

> A década de 80 caracterizou-se por uma grave crise estrutural que provocou sérias repercussões no desenvolvimento educacional da região. No âmbito econômico havia uma grande dívida externa, dificuldades para obter novos créditos, e modelos de produção pouco adequados às novas exigências do mundo econômico e do trabalho. No âmbito político verificou-se uma transição a modelos democráticos porém ainda instáveis. No âmbito social esta década foi marcada por uma pobreza crítica que afetava a 40% da população e por uma grande desigualdade entre países e classes sociais, sem contar com estratégias efetivas para enfrentar esta situação. Culturalmente vivenciava-se uma perda de identidade.
>
> Essa crise produziu, no âmbito da educação, uma grande deterioração do sistema. [...] No âmbito das políticas educacionais esta década caracterizou-se, num primeiro instante, pela definição e aplicação de estratégias a curto prazo que davam respostas a problemas conjunturais, porém, paulatinamente foi feito um grande esforço para avançar na definição de políticas educacionais com visão prospectiva, articuladas com as políticas globais de desenvolvimento.
>
> Na década de 90 ainda que persistissem problemas econômicos, inicia-se uma série de mudanças importantes na região, onde a educação é situada como

> elemento central do desenvolvimento e crescimento. As reformas educacionais, acompanhadas por grandes investimentos na educação, e centralizadas na transformação curricular e da gestão, constituem o cenário no qual se desenvolve a ação da UNESCO. Verifica-se uma nova etapa de desenvolvimento educacional que, sem descuidar da expansão educacional, centraliza-se fundamentalmente na modificação das condições internas do próprio sistema com vista a uma educação de maior qualidade que responda aos desafios da transformação produtiva, da equidade e da democratização. (UNESCO, 1998, p. 21).

No que se refere especificamente à educação de jovens e adultos, o documento da UNESCO indicou que havia uma forte incidência da Organização na redução do analfabetismo na região e definiu que:

> Os princípios básicos que sustentam a educação de jovens e adultos promovida pela UNESCO na região são o reconhecimento a todas as pessoas do direito à educação ao longo da vida e do direito à equidade educacional, que implica a criação de condições para que todos os grupos da população tenham oportunidade a uma educação básica de qualidade, reduzindo os efeitos da desigualdade social e econômica, da diversidade étnica, cultural ou de gênero. (UNESCO, 1998, p. 38-39).

Como já observamos anteriormente, a defesa da equidade tem relação direta com o contexto econômico, estabelecendo a necessidade de adequar as propostas educativas da América Latina às novas demandas da esfera produtiva. Como indicou o relatório da UNESCO, no caso do Chile, por exemplo, ocorreu efetivamente nos anos 1990 um forte crescimento econômico, um processo de redemocratização e um investimento na educação na expectativa de alavancagem da economia em uma sociedade em que grande parte da população não tinha concluído os estudos básicos.

Foi neste contexto que surgiu uma nova política para a educação de jovens e adultos no país, o programa Chilecalifica, que propôs uma nova abordagem e estratégia para a educação de adultos com base nos conceitos de educação permanente e de educação ao longo da vida.

Maria Isabel Infante e Maria Eugenia Letelier (2005) alertavam para o risco da proposta de educação permanente se reduzir ao simples atendimento às demandas do mercado de trabalho.

> Como en el concepto de educación permanente, la idea de “capital humano” y “competitividad” son ideas-fuerza, este enfoque puede distorsionar una educación para toda la vida, “a lo largo y ancho de la vida”. Pues en la forma como la formación permanente se desarrolla en la mayoría de los países hay un claro énfasis en la relación de educación y trabajo, educación y empleo, el que puede derivar en un enfoque meramente funcional de las necesidades de desarrollo de las personas y en el descuido de otros aspectos igualmente relevantes para su desarrollo, como los relacionados con los ámbitos artísticos

> y culturales o de convivencia social. (INFANTE; LETELIER, 2005, p. 248).

Assim, verificamos que, ao longo das últimas décadas do século XX, em um contexto de muitas transformações econômicas, ocorreu um processo de revisão do conceito de educação de adultos. A educação foi se colocando como parte importante do discurso do desenvolvimento econômico para daqueles que viam a necessidade de ampliar e renovar a qualificação da mão de obra para vencer os desafios que a nova sociedade tecnológica exigia. Instituições como a CEPAL e o Banco Mundial consideraram que a educação deveria ocupar lugar estratégico para que a economia globalizada pudesse prosperar. Estudo do Banco Mundial, divulgado em 2003, considerava que

> el surgimiento de una economía global basada en el conocimiento le ha conferido al aprendizaje un valor diferencial alrededor del mundo. Las ideas, los conocimientos y la experiencia como fuentes del crecimiento económico y del desarrollo, junto con la aplicación de nuevas tecnologías, traen importantes consecuencias en la manera como las personas aprenden y aplican sus conocimientos durante toda su vida. Para muchos países, el aprendizaje permanente se está convirtiendo en una necesidad, que abarca mucho más que la formación académica y la capacitación posterior a la escolaridad formal. Un esquema de aprendizaje permanente abarca el aprendizaje durante todo el ciclo vital del ser humano, desde preescolar hasta su jubilación, y en diferentes ambientes de aprendizaje, bien sean éstos formales, no formales o informales. Las oportunidades de aprender en el transcurso de la vida se tornan cada vez más críticas para los países que buscan ser competitivos en la actual economía global basada en el conocimiento. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. xiii).

Em outro âmbito, mas não de maneira dissociada, instituições na qual circulavam discursos de caráter humanista, como a UNESCO, reafirmavam, nas conferências de educação de adultos, o direito à educação e o direito à participação política dos sujeitos, que deveriam ser condutores de sua própria história.

Esse processo vai transformando cada vez mais a agenda educacional em um tema internacional, no qual o diálogo foi mediado por agências que disputam posições em um mundo cada vez mais globalizado. Conforme Arnove (2012), essa mediação funciona cada vez mais na lógica de sistemas-mundo, de modo que é necessário levar em conta a lógica de funcionamento e as ações dos organismos internacionais para analisar as políticas nacionais.

Esse novo contexto teve impacto direto na criação de novas propostas, metodologias e medidas para a educação de adultos, uma vez que se tornava também importante criar indicadores que registrassem as demandas dos novos tempos. Este foi o ponto de partida para que os governos conhecessem com mais profundidade as fragilidades educacionais da população e pudessem investir na implementação de novas

políticas focadas neste segmento.

## 1.2 O desenvolvimento de propostas e metodologias de avaliação para a educação de adultos

Deve-se registrar, primeiramente, a escassez de estudos sobre metodologias de avaliação na educação de adultos, sendo que, os estudos sobre os processos de construção de exames com fins de certificação são ainda mais escassos. A partir disso, é importante destacar o trabalho das chilenas Maria Isabel Infante (2000; 2002; 2005) e Maria Eugenia Letelier (2005; 2008; 2009; 2010), que produziram vários artigos sobre esses temas no contexto da criação de um sistema nacional de avaliação e certificação de adultos no Chile. As autoras estiveram diretamente presentes na construção dessa política pública junto ao Ministério da Educação, sendo Maria Isabel Infante diretora da Educação de Adultos e Letelier responsável pelo sistema de avaliação entre os anos 2002 e 2010. Ambas também atuaram como consultoras da UNESCO.

Além dos estudos de Infante e Letelier, há alguns artigos que fazem referência sobre a criação e a implementação de políticas de avaliação e certificação para adultos no México, em El Salvador e nos Estados Unidos. (YARINA, ESTEBANA (2009); CASTRO (2009); ROBINSON (2009)).

Ao investigar sobre o desenvolvimento de propostas e metodologias de avaliação para educação de adultos, é importante destacar o desenvolvimento do conceito de alfabetismo nos anos 1990, o qual contribuiu para novas propostas internacionais de avaliação para jovens e adultos realizadas pela OCDE. De acordo com o educador espanhol Alejando Tiana Ferrer (2009), buscava-se uma nova maneira de olhar para o problema do analfabetismo, de modo que não poderia ser analisado somente do ponto de vista do domínio do sistema de escrita.

> el giro se produjo y el interés se desplazó de la alfabetización y el dominio de la lectura y la escritura, sin despreciar toda la complejidad que ese proceso entraña, a la adquisición de una formación básica que permita la inserción social y laboral y el ejercicio de la ciudadanía. Por lo tanto, el foco ya no se pone solamente en saber cómo se adquieren los instrumentos culturales básicos que permiten el acceso al saber, sino también en cómo se utilizan en el entorno desafiante en que nos toca vivir. […]
>
> Dicho con otras palabras, ya no se trata solo de estudiar quién está alfabetizado sino en qué medida sigue haciendo uso de esas técnicas a lo largo de su vida. Desde esa perspectiva aparece otro concepto fundamental, el de analfabetismo funcional. El concepto hace referencia a las personas que han sido

> alfabetizadas, pero que no utilizan de manera experta la lectura ni la escritura, por lo que hablamos de analfabetismo funcional y no de analfabetismo en sentido estricto. (TIANA, 2009, p. 48-49).

A revisão do conceito de analfabetismo foi essencial para que se criassem novos conceitos ao longo do período, permitindo novos direcionamentos para as políticas de avaliação e para a criação de currículos para a educação de adultos. Em um contexto que considerava necessário aprender ao longo de toda a vida e em uma sociedade mergulhada em novas tecnologias e de rápidas e constantes mudanças que exigiam dos indivíduos uma nova atitude em face da aprendizagem, fazia-se necessário começar a pensar em como medir possíveis níveis de aprendizagem ao longo da vida e não apenas alternar entre uma chave binômia que considerava alguém alfabetizado ou analfabeto.

### 1.2.1 O surgimento de novas concepções de avaliação para jovens e adultos a partir dos anos 1990

Os anos 1990 foram bastante intensos em termos de debate e de desenho de novas políticas para a educação em nível internacional. Um marco importante destas novas diretrizes foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, sob os auspícios do Banco Mundial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Essa conferência, diferenciando-se de outras ocorridas nas décadas anteriores, procurou ampliar o alcance do que viria a se denominar de educação básica. Pela primeira vez, incluiu efetivamente a alfabetização e a educação de adultos. As quatro agências que organizaram a Conferência impulsionaram a iniciativa que ficou conhecida como Educação para Todos.

Vale ressaltar que, a Conferência ocorreu em um momento em que se buscava renovar os esforços para o desenvolvimento da educação no mundo, em um contexto de fracasso das tentativas anteriores de cooperação internacional. Em 1990, cerca de 100 milhões de crianças não tinham acesso à escola e mais de 900 milhões de jovens e adultos eram analfabetos (TORRES, 2001, p. 8). Para a educadora Rosa Maria Torres, a Conferência teve o mérito de “recolocar a questão educativa no centro, chamando a atenção mundial para a importância e a prioridade da educação, principalmente da educação básica” (TORRES, 2001, p. 20).

A Conferência estabeleceu metas e estratégias para a educação de crianças e jovens e adultos na perspectiva do fortalecimento do direito à educação. Visando a satisfação das necessidades básicas de aprendizagem de todos, conferiu prioridade às meninas e mulheres, que eram mais excluídas do direito à educação que os homens. Definiu ainda que deveria concentrar mais esforços na aprendizagem do que em aspectos formais, como a emissão de certificados. Era preciso garantir que crianças, jovens e adultos realmente aprendessem, sendo necessário criar melhores sistemas de avaliação dos resultados. Também foi proposto ampliar o alcance da educação básica, não a reduzindo a uma fase da vida nem a uma instituição em particular. Dever-se-ia valorizar a ideia de uma educação permanente nos âmbitos formais e não-formais.

De acordo com Rosa Maria Torres (2001), a ideia de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem poderia ser e foi lida de diferentes maneiras pelos atores que estavam relacionados à construção e à implementação dos objetivos da Conferência. Segundo ela, satisfazer as necessidades básicas

> Pode ser interpretado como um compromisso menor, visando a garantir à população alguns conhecimentos elementares que lhe permitiam enfrentar os problemas práticos relacionados à sobrevivência, ao imediato, ao âmbito da vida social.
>
> Pode ser compreendido como ampliação do número de anos da escola primária, acrescentando um ou dois anos para baixo (pré-escolar) ou para cima (pós-primária ou média). Ou, ainda, como uma visão renovada do educativo, na qual o "ampliado" também quer dizer permanente, dentro e fora da instituição escolar.
>
> Pode levar a repensar e reestruturar políticas e estratégias educativas, de maneira a criar oportunidades efetivas de acesso para todos, em particular para os grupos mais carentes e vulneráveis, garantindo condições indispensáveis para que possam manter-se na escola e aprender. (TORRES, 2001, p. 26-27).

Entretanto, ao realizar uma análise crítica dos caminhos tomados nos anos seguintes, observa-se um estreitamento da compreensão das propostas do documento final de Jomtien em relação ao que se realizou na prática por aqueles que conduziram o processo de implementação.

O Banco Mundial, um dos grandes financiadores e fomentadores das iniciativas que nasceram da Conferência, analisava que a América Latina emergiu em uma profunda crise de seu modelo industrial nos anos 1980, sendo necessário uma grande reforma das estruturas econômicas e do Estado para que as economias do Sul se tornassem competitivas em face às economias do Norte. O próprio desenvolvimento do capitalismo dependeria da redução do abismo entre ricos e pobres nos países da América Latina e das políticas do Banco Mundial, que procuraram criar um colchão de amortecimento dos

impactos sociais negativos do ajuste macroeconômico, zelando pela coesão social e estabilidade política face situações de exclusão extrema dos sobrantes do mercado de trabalho. Os anos 1980 foram marcados pelo empobrecimento das camadas médias e por uma competitividade perversa que colocou em risco o próprio funcionamento dessas economias. Assim, seria necessário que o Estado atuasse na direção de garantir as necessidades básicas dos cidadãos, incluindo a saúde e a educação nesse rol. Conforme definiu o vice-presidente do Banco Mundial, em 1990, a educação seria o melhor investimento para aumentar os recursos dos pobres (CORAGGIO, 1997, p. 23).

Neste contexto, a compreensão do que se entendia por *educação básica* ou como *recursos básicos* ganhou expressão particular. Esta denominação, formulada na Conferência de Jomtien, do ponto de vista do Banco Mundial, consiste na ideia de o Estado fornecer o básico ao cidadão mais excluído e que tudo o mais deve se reger pela lei do mercado. Na perspectiva do mercado, os cidadãos precisam ter condições mínimas para fazer parte da lógica competitiva que predominam nas relações de mercado. Assim, ter o básico equivale a ter o mínimo necessário para competir. Uma outra marca desse processo é a divisão da população em dois grupos: aqueles que só têm serviços básicos gratuitos ou subsidiados, isto é, os mais pobres, que tendem a ter serviços de menor qualidade, e os mais ricos, que podem pagar serviços de mais qualidade por meio do mercado (CORAGGIO, 1997, p. 26).

No que se refere à educação, segundo Coraggio (1997), a proposta de uma focalização das políticas públicas faz com que, por exemplo,

> todos acceden a la escuela primaria, pero hay escuelas primarias de calidad muy distinta, diferencia que se oculta bajo la apariencia de un mismo certificado nacional de aprobación. En tal caso, la apariencia del "para todos" se desvanece, y se hace evidente la dualización del modelo, donde un derecho pretendidamente universal es ejercido realmente como ciudadano de primera es vía ingresos, y como ciudadano de segunda, si es vía la acción pública (CORAGGIO, 1997, p. 28).

Após a Conferência de Jomtien, que teve a presença de 155 governos, agências internacionais e organismos não-governamentais, mais de 120 países apresentaram medidas de acompanhamento, estabelecendo metas para que se caminhasse na direção do acesso e conclusão da educação básica a todos. Com base nos documentos produzidos para o monitoramento das metas propostas pela Conferência de Jomtien, de acordo com Rosa Maria Torres (2001, p. 13), pode-se dizer que

> houve um encolhimento no conceito e na prática do ideário e das metas originais da Educação para Todos. A visão ampliada da educação básica

> acordada em Jomtien – eixo da proposta -, seu aspecto de maior novidade e mais potencialmente transformador – não se entranhou nas formulações nem nas ações educativas impulsionadas na década de 90.

Ainda segundo Torres (2001), em 1996, o Fórum Consultivo da proposta de Educação para Todos considerava que

> grande parte da atenção voltou-se a incrementar o ingresso na escola primária e a reduzir as disparidades de gênero (masculino e feminino). Muito menor foi a atenção prestada à satisfação das necessidades de aprendizagem dos adultos e dos jovens que estão à margem do sistema escolar. [...] Apesar dos sinais de preocupação sobre a necessidade de melhorar a qualidade da educação e as conquistas de aprendizagem, existem poucas evidências de que estejam ocorrendo ações efetivas (TORRES, 2001, p. 15).

No caso brasileiro, Sérgio Haddad e Maria Clara Di Pierro (2000) fizeram um balanço crítico da década de Educação para Todos e concluíram que:

> Ao longo da década de Educação para Todos, não houve uma ampliação significativa das oportunidades educacionais para a população brasileira jovem e adulta e, consequentemente, o país não conseguirá atingir ao final do milênio a meta de redução dos índices de analfabetismo à metade daqueles vigentes em 1990. Os avanços obtidos no campo da alfabetização durante a década não resultaram dos esforços empreendidos na educação de jovens e adultos, e sim da combinação do perfil etário e da dinâmica demográfica à melhoria das condições de acesso das novas gerações ao ensino fundamental.
>
> O analfabetismo funcional apresenta-se como um fenômeno extenso, difundido em todas as faixas etárias (inclusive entre os jovens), uma vez que a escolaridade média da população e os níveis de aprendizagem alcançados situam-se abaixo dos mínimos socialmente necessários para que as pessoas mantenham e desenvolvam as competências características do alfabetismo. (HADDAD; DI PIERRO, 2000, p. 39).

No que se refere à criação de novos sistemas nacionais de avaliação, é importante destacar o artigo 4 da Declaração de Jomtien:

> A tradução das oportunidades ampliadas de educação em desenvolvimento efetivo – para o indivíduo ou para a sociedade – dependerá, em última instância, de, em razão dessas mesmas oportunidades, as pessoas aprenderem de fato, ou seja, apreenderem conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores. 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.)

Na parte de objetivos e metas, uma das dimensões é a “ampliação dos serviços de educação básica e capacitação em outras habilidades essenciais necessárias aos jovens e adultos, avaliando a eficácia dos programas em função de mudanças de comportamento e impactos na saúde, emprego e produtividade”. (UNESCO, 1990, dimensão 5).

A ênfase na qualidade da educação combinada com uma visão de política focalizada na educação básica, reduzindo o conjunto de investimentos do Estado na educação, gerou políticas em uma perspectiva neoliberal, as quais propuseram a criação de sistemas de avaliação que afeririam a qualidade da educação básica, de modo que grande parte dos serviços educacionais passassem a ser realizados pela esfera privada. De acordo com Oliveira (2006), as reformas educacionais dos anos 1990 tiveram como pressupostos:

> descentralização da gestão, concebida como transferência de crescente poder de decisão para o nível da escola ou para as "pontas" do sistema; centralização dos mecanismos de controle do produto, caracterizado pela realização de testes padronizados em larga escala; estímulo a mecanismos de "escolha", ancorados na ideia de que a competição entre escolas é um poderoso mecanismo de indução de aperfeiçoamento. (OLIVEIRA, 2006, p. 80).

Neste período, conforme João Barroso (2005), utilizou-se também o conceito de regulação para indicar uma nova forma de atuação do Estado.

> O Estado não se retira da educação. Ele adopta um novo papel, o do Estado regulador e avaliador que define as grandes orientações e os alvos a atingir, ao mesmo tempo que monta um sistema de monitorização e de avaliação para saber se os resultados desejados foram, ou não, alcançados. Se, por um lado, ele continua a investir uma parte considerável do seu orçamento em educação, por outro, ele abandona parcialmente a organização e a gestão quotidiana, funções que transfere para os níveis intermediários e locais, em parceria e concorrência com actores privados desejosos de assumirem uma parte significativa do "mercado" educativo. (BARROSO, 2005, p. 732).

Neste contexto, começaram a se desenhar novas metodologias e propostas de avaliação relacionadas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, que também devem ser associadas à perspectiva da UNESCO de fortalecimento das políticas de redução do analfabetismo e avanço da educação de adultos no mundo, conforme já indicamos anteriormente ao fazer referência às CONFINTEAS.

### 1.2.2 A criação de novos modelos: as avaliações promovidas pela OCDE e UNESCO

Em 1995, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[5] divulgou os resultados de sua primeira International Adult Literacy Survey (IALS). Esta avaliação foi realizada em 1994 com jovens e adultos entre 16 e 65 anos que

[5] A OCDE, fundada em 1948, é uma organização internacional que reúne 34 países, sendo que, dentre estes estão as maiores potências capitalistas, como Estados Unidos, Alemanha, França, Reino Unido e Itália. Na América Latina, fazem parte o México e o Chile, o primeiro desde 1994 e o segundo a partir de 2010. A instituição atua em defesa dos interesses do desenvolvimento do capitalismo e da sociedade de livre-mercado, tendo como finalidade criar soluções para problemas comuns enfrentados por seus membros. Nesse sentido, realiza estudos comparados em diversos âmbitos da vida econômica, incluindo suas relações com a educação.

foram realizadas pesquisas domiciliares no Canadá, França, Alemanha, Holanda, Polônia, Suíça, Suécia, Irlanda e Estados Unidos. Esta foi a primeira vez que se obteve um perfil do alfabetismo[6] da população adulta estabelecendo uma comparação entre vários países, incluindo especialmente trabalhadores de diferentes setores da economia.

O relatório com os resultados da avaliação considerava que o tema do alfabetismo dos adultos era crucial para a performance econômica dos países industrializados. Definem alfabetismo como as habilidades da população adulta em usar as informações escritas nas práticas sociais. Considera-se que os adultos precisariam ter maior nível de letramento do que as pessoas no passado, em função da complexidade da sociedade dos anos 1990. As funções profissionais que exigiriam menor nível de alfabetismo estariam em processo de desaparecimento. Assim, países em que a população adulta apresentasse baixo nível de alfabetismo enfrentariam sérios problemas para o desenvolvimento econômico e também para a coesão social (MURRAY, 1998, p. 13).

Segundo o relatório, houve interesse dos governos em conhecer o nível de alfabetismo de sua população adulta para que fosse possível desenhar novas políticas para capacitar os indivíduos. É importante destacar que, em meados dos anos 1980 começou-se a desenhar os primeiros estudos sobre o nível de alfabetismo da população adulta e que esses já indicavam a fragilidade do nível de alfabetismo em alguns países, revelando que porcentagens significativas de adultos não tinham as habilidades necessárias ao uso da leitura e escrita na vida cotidiana.

Em 1992, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) concluiu que, apesar do interesse dos governos em conhecer o nível de alfabetismo de sua população, havia uma falta de dados que pudessem ser comparáveis entre vários países, o que impedia uma investigação mais ampla sobre os problemas de alfabetização entre os países industrializados. Neste contexto, a OCDE liderou a criação do International Adult Literacy Survey (IALS), que reuniu nove países e três instituições intergovernamentais para realizar avaliações que pudessem trazer informações sobre o nível de alfabetismo de cada um desses países, motivando-os ao desenho de novas políticas educacionais. (MURRAY, 1998, p. 13).

[6] Estamos traduzindo o termo *literacy* por alfabetismo. No item seguinte, relativo aos conceitos de *literacy* e alfabetismo, serão realizadas as considerações necessárias que justificam a adoção do termo *alfabetismo*.

Ainda em 1992, Lauren Benton e Thiery Noyelle publicaram, pela OCDE, o estudo *Adult Illiteracy and Economic Performance*. Logo na introdução, reafirmaram a importância de fortalecer o nível de alfabetismo da população considerando as demandas do mercado de trabalho:

> Com o crescente reconhecimento de que os níveis de alfabetismo nos próximos anos estarão intrinsecamente ligados à capacidade das empresas e das nações para responder aos desafios econômicos, existe a oportunidade para que os países desenvolvidos criem uma ampla coalizão para apoiar a expansão de ações voltadas para o desenvolvimento do alfabetismo. Isto é bem-vindo em um campo que tem sido caracterizado por um financiamento insuficiente e pouca atenção política, assim como por uma fragmentação tanto na implementação de programas compensatórios, quanto nas escolas correntes de pensamento de pesquisadores e profissionais. Muitos empregadores que anteriormente consideravam o baixo nível de alfabetismo como uma preocupação menor já começam a ver a questão como intimamente ligada à competitividade. Muitos educadores que já se ressentiam de não haver nenhuma ênfase sobre o impacto econômico do alfabetismo têm reconhecido que o melhor método pedagógico inclui, ou até mesmo se concentra em levar em conta o mundo do trabalho e as metas econômicas de alunos. (BENTON, NOYELLE, 1992, p. 8).[7]

Em outro trecho, os autores reafirmaram a importância do desenvolvimento do nível de alfabetismo no contexto das mudanças tecnológicas em curso:

> Um número crescente de empregadores reconhece agora que as competências básicas deficientes e o baixo nível de alfabetismo são um custo para as suas operações e que o problema é muito mais grave do que se acreditava. Por exemplo, em uma pesquisa recente com 600 gerentes *senior* que representam um largo espectro da indústria canadense, o *Conference Board of Canada* descobriu que cerca de um terço das empresas relataram sérias dificuldades em áreas tais como a introdução de novas tecnologias, qualidade do produto e produtividade devido às deficiências de competências básicas da força de trabalho. (BENTON, NOYELLE, 1992, p. 46)[8].

Retomando a avaliação International Adult Literacy (IALS), o primeiro teste foi aplicado em 1994, envolvendo países europeus (França, Alemanha, Holanda, Polônia, Suíça, Suécia e Irlanda) e da América do Norte (Estados Unidos e Canadá), no qual foram

---

[7] No original: With the growing recognition that literacy levels in the years ahead will intrinsically be tied to the capacity of firms and nations to respond to economic challenges, the opportunity exists in advanced countries for the formation of a broad coalition to support the expansion of literacy training. This is welcome news in a field that has long been characterized by insufficient funding and policy attention as well as fragmentation both in the implementation of remedial programs and among various schools of researchers and practitioners. Many employers who formerly regarded illiteracy as a minor worry have now begun to view the issue as critically linked to competitiveness. Many educators who once resented any emphasis on the economic impact of literacy training have come to recognize that the best pedagogical method soften include, or even focus on, the working lives and economic goals of learners.

[8] No original: A large and growing number of employers now recognize that deficient basic skills and functional illiteracy are a cost to their operations and that the problem is far more serious than they once believed. For example, in a recent survey of 600 senior managers representing abroad spectrum of Canadian industry, the Conference Board of Canada found that about one-third of businesses reported serious difficulties in areas such as the introduction of new technology, product quality, and productivity because of basic skills deficiencies in the labor force.

definidos três domínios de alfabetismo: *Prose literacy* – relacionado a informações presentes em editoriais, textos ficcionais e poemas; *Document literacy* – relacionado a informações presentes em anúncios de emprego, folhas de pagamento, horários de transporte, mapas, tabelas e gráficos; e *Quantitative literacy* – conhecimentos relacionados a operações aritméticas aplicadas a situações do cotidiano, como preenchimento de cheques, de formulários de pedidos, cálculo de juros em um empréstimo ou em um anúncio publicitário (MURRAY, 1998, p.17). Para cada um dos domínios foi construída uma escala de 0 a 500 com base na Teoria da Resposta ao Item (TRI). O objetivo era ir além da distinção entre alfabetizados e não alfabetizados, criando uma escala de interpretação com cinco níveis para cada domínio (ver Anexo 1 - Escala de interpretação dos resultado**s**, p. 305). A proposta permitia criar uma outra forma de avaliar a alfabetização, relacionando-a a níveis de capacidades tendo em vista as tarefas de trabalho e do cotidiano.

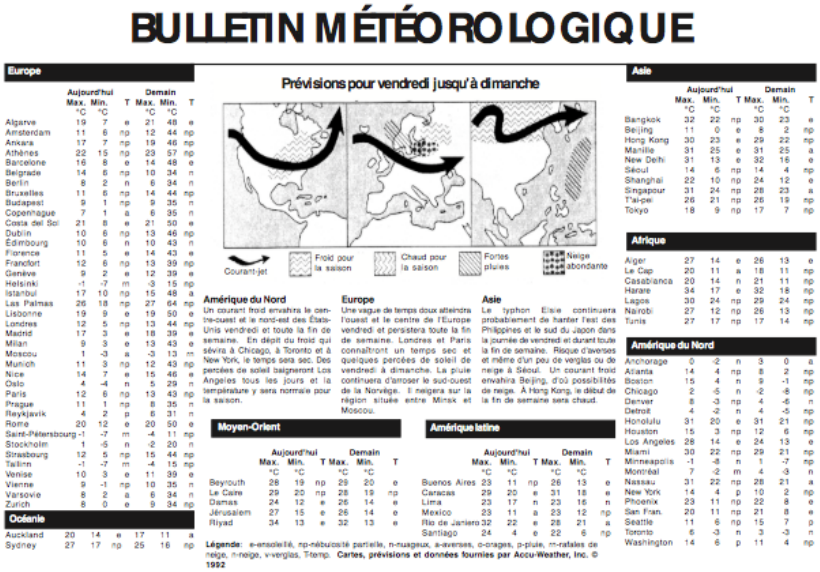
Em cada um dos países foram realizadas cerca de 3 mil entrevistas. As aplicações ocorreram diretamente na casa dos entrevistados, que recebiam a visita do pesquisador. Além dos itens de avaliação, o respondente deveria responder um questionário com questões sobre a sua trajetória pessoal. No que se refere aos itens de alfabetismo, o respondente teria que resolver problemas relacionados a um conjunto de seis tarefas consideradas essenciais dentre as 114 tarefas elencadas.

A seguir, para exemplificar, inserimos quatro itens presentes nas avaliações realizadas no Canadá. Em cada um dos países, os mesmos estímulos eram adaptados à realidade local e também traduzidos para as línguas faladas no país ou região. É interessante destacar a criação de itens que estão efetivamente preocupados em verificar se o jovem ou adulto consegue fazer uso da leitura para obter informações ou resolver problemas relacionados a situações do cotidiano. Não se trata de avaliar o domínio de tarefas técnicas ou nomenclaturas relacionadas ao mundo do trabalho, ainda que o foco mais geral da avaliação fosse avaliar as possibilidades de inserção dos sujeitos no mundo do trabalho levando em conta o seu nível de alfabetismo. Também não são itens que cobram conhecimentos eminentemente escolares.

O primeiro item (ver Figura 01, p. 58) refere-se a um boletim meteorológico divulgado em um jornal, sobre o qual se solicita que o respondente circule qual seria a região atingida por fortes chuvas no final de semana. No item seguinte (ver Figura 02, p. 58), ele deve realizar operações aritméticas ao manusear uma receita e preparar um prato.

No próximo item (ver Figura 03, p.59), a pessoa deve ser capaz de indicar o resumo de suas horas de trabalho semanal, tendo que fazer operações matemáticas e uso da porcentagem. No último item (ver Figura 04, p. 60), solicita-se que o respondente sublinhe, em um texto jornalístico, a frase que explica o que os australianos fizeram para ajudar a decidir como lidar com os embriões congelados que pertenciam a um casal morto em um acidente de avião.

***Question 8.*** Sur la carte météorologique de l'Europe, encerclez la région où l'on prévoit de fortes pluies durant la fin de semaine.



**BULLETIN MÉTÉOROLOGIQUE**

**Europe**

| | Aujourd'hui Max. °C | Min. °C | T | Demain Max. °C | Min. °C | T |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Algarve | 19 | 7 | e | 21 | 48 | e |
| Amsterdam | 11 | 6 | np | 12 | 44 | np |
| Ankara | 17 | 7 | np | 19 | 46 | np |
| Athènes | 22 | 15 | np | 23 | 57 | np |
| Barcelone | 16 | 8 | e | 14 | 48 | e |
| Belgrade | 14 | 6 | np | 10 | 34 | n |
| Berlin | 8 | 2 | n | 6 | 34 | n |
| Bruxelles | 11 | 6 | np | 14 | 44 | np |
| Budapest | 9 | 1 | np | 9 | 35 | n |
| Copenhague | 7 | 1 | a | 6 | 35 | n |
| Costa del Sol | 21 | 8 | e | 21 | 50 | e |
| Dublin | 10 | 6 | np | 13 | 46 | np |
| Edimbourg | 10 | 6 | n | 10 | 43 | n |
| Florence | 11 | 5 | e | 14 | 43 | e |
| Francfort | 12 | 6 | np | 13 | 39 | np |
| Genève | 9 | 2 | e | 12 | 39 | e |
| Helsinki | -1 | -7 | m | -3 | 15 | np |
| Istanbul | 17 | 10 | np | 15 | 48 | a |
| Las Palmas | 26 | 18 | np | 27 | 64 | np |
| Lisbonne | 19 | 9 | e | 19 | 50 | e |
| Londres | 12 | 5 | np | 13 | 44 | np |
| Madrid | 17 | 3 | e | 18 | 39 | e |
| Milan | 9 | 3 | e | 13 | 43 | e |
| Moscou | 1 | -3 | a | -3 | 13 | m |
| Munich | 11 | 3 | np | 12 | 43 | np |
| Nice | 14 | 7 | e | 15 | 46 | e |
| Oslo | 4 | -4 | n | 5 | 29 | n |
| Paris | 12 | 6 | np | 13 | 43 | np |
| Prague | 11 | 1 | np | 8 | 35 | n |
| Reykjavik | 4 | 2 | p | 6 | 31 | n |
| Rome | 20 | 12 | e | 20 | 50 | e |
| Saint-Pétersbourg | -1 | -7 | m | -4 | 11 | np |
| Stockholm | 1 | -6 | n | -2 | 20 | n |
| Strasbourg | 12 | 5 | np | 15 | 44 | np |
| Tallinn | -1 | -7 | m | -4 | 15 | np |
| Venise | 10 | 3 | e | 11 | 39 | e |
| Vienne | 9 | -1 | np | 10 | 35 | n |
| Varsovie | 8 | 2 | a | 6 | 34 | n |
| Zurich | 8 | 0 | e | 9 | 34 | np |

**Océanie**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Auckland | 20 | 14 | e | 17 | 11 | a |
| Sydney | 27 | 17 | np | 25 | 16 | np |

**Prévisions pour vendredi jusqu'à dimanche**

Courant-jet — Froid pour la saison — Chaud pour la saison — Fortes pluies — Neige abondante

**Amérique du Nord**
Un courant froid envahira le centre-ouest et le nord-est des États-Unis vendredi et toute la fin de semaine. En dépit du froid qui sévira à Chicago, à Toronto et à New York, le temps sera sec. Des percées de soleil baigneront Los Angeles tous les jours et la température y sera normale pour la saison.

**Europe**
Une vague de temps doux atteindra l'ouest et le centre de l'Europe vendredi et persistera toute la fin de semaine. Londres et Paris connaîtront un temps sec et quelques percées de soleil de vendredi à dimanche. La pluie continuera d'arroser le sud-ouest de la Norvège. Il neigera sur la région située entre Minsk et Moscou.

**Asie**
Le typhon Elsie continuera probablement de hanter l'est des Philippines et le sud du Japon dans la journée de vendredi et durant toute la fin de semaine. Risque d'averses et même d'un peu de verglas ou de neige à Séoul. Un courant froid envahira Beijing, d'où possibilités de neige. À Hong Kong, le début de la fin de semaine sera chaud.

**Moyen-Orient**

| | Aujourd'hui Max. °C | Min. °C | T | Demain Max. °C | Min. °C | T |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Beyrouth | 28 | 19 | np | 29 | 20 | e |
| Le Caire | 29 | 20 | np | 28 | 19 | np |
| Damas | 24 | 12 | e | 26 | 14 | e |
| Jérusalem | 27 | 15 | e | 26 | 14 | e |
| Riyad | 34 | 13 | e | 32 | 13 | e |

**Amérique latine**

| | Aujourd'hui Max. °C | Min. °C | T | Demain Max. °C | Min. °C | T |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Buenos Aires | 23 | 11 | np | 26 | 13 | e |
| Caracas | 29 | 20 | e | 31 | 18 | e |
| Lima | 23 | 17 | n | 23 | 16 | n |
| Mexico | 23 | 11 | a | 23 | 12 | np |
| Rio de Janiero | 32 | 22 | e | 28 | 21 | a |
| Santiago | 24 | 4 | e | 22 | 6 | np |

**Asie**

| | Aujourd'hui Max. °C | Min. °C | T | Demain Max. °C | Min. °C | T |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Bangkok | 32 | 22 | np | 30 | 23 | e |
| Beijing | 11 | 0 | e | 6 | 2 | np |
| Hong Kong | 30 | 23 | e | 29 | 22 | np |
| Manille | 31 | 25 | e | 31 | 25 | a |
| New Delhi | 31 | 13 | e | 32 | 16 | e |
| Séoul | 14 | 6 | np | 14 | 4 | np |
| Shanghai | 22 | 10 | np | 24 | 12 | e |
| Singapour | 31 | 24 | np | 28 | 23 | a |
| T'ai-pei | 26 | 21 | np | 26 | 19 | np |
| Tokyo | 18 | 9 | np | 17 | 7 | np |

**Afrique**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Alger | 27 | 14 | e | 26 | 13 | e |
| Le Cap | 20 | 11 | a | 18 | 11 | np |
| Casablanca | 20 | 14 | n | 21 | 11 | np |
| Harare | 34 | 17 | e | 32 | 18 | np |
| Lagos | 30 | 24 | np | 29 | 24 | np |
| Nairobi | 27 | 12 | np | 26 | 13 | np |
| Tunis | 27 | 17 | np | 17 | 14 | np |

**Amérique du Nord**

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Anchorage | 0 | -2 | n | 3 | 0 | a |
| Atlanta | 14 | 4 | np | 8 | 2 | np |
| Boston | 15 | 4 | n | 9 | -1 | np |
| Chicago | 2 | -5 | n | -2 | -8 | np |
| Denver | 8 | -3 | np | 4 | -6 | n |
| Detroit | 4 | -2 | n | 4 | -5 | np |
| Honolulu | 31 | 20 | e | 31 | 21 | np |
| Houston | 15 | 3 | np | 12 | 6 | np |
| Los Angeles | 28 | 14 | e | 24 | 13 | e |
| Miami | 30 | 22 | np | 29 | 21 | np |
| Minneapolis | -1 | -8 | n | 1 | -7 | np |
| Montréal | 7 | -2 | m | 4 | -3 | n |
| Nassau | 31 | 22 | np | 28 | 21 | a |
| New York | 14 | 4 | p | 10 | 2 | np |
| Phoenix | 23 | 11 | np | 22 | 8 | e |
| San Fran. | 20 | 11 | np | 21 | 8 | e |
| Seattle | 11 | 6 | np | 15 | 7 | p |
| Toronto | 6 | -3 | n | 3 | -3 | n |
| Washington | 14 | 6 | p | 11 | 4 | np |

**Légende:** e-ensoleillé, np-nébulosité partielle, n-nuageux, a-averses, o-orages, p-pluie, m-rafales de neige, n-neige, v-verglas, T-temp. **Cartes, prévisions et données fournies par Accu-Weather, Inc. © 1992**

**Figura 01. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994.**
Fonte: MURRAY, 1998, p. 147

***Question 2.*** If you want to make enough scrambled eggs for six people, how many eggs should you use?

***Question 3.*** If you decide to make just enough scrambled eggs for two people, how many tablespoons of oil would you need?

**Scrambled Eggs with Tomatoes**

***Ingredients for 4 people:***
*1 garlic clove*
*1 onion*
*3 tablespoons oil*
*500 grams of fresh red tomatoes or 500 gram can of tomatoes*
*salt*
*1 teaspoon sugar*
*6 eggs*

Fry chopped garlic and onion in frying pan with oil until transparent. Add tomatoes that have been peeled and chopped (if they are fresh) or mashed with a fork (if they are canned). Add salt and sugar to lessen the acidity. When the mixture begins to thicken, add the eggs, already beaten, and stir well with a wooden spoon. Cook until eggs are set.

**Figura 02. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994.**
Fonte: MURRAY, 1998, p. 150

***Question 11.*** Au travail, vous devez tenir un registre de vos heures de travail et déclarer le total à la fin de chaque semaine sur la fiche illustrée à la page ci-contre. Vous êtes payé selon l'échelle salariale suivante :

| | | |
|---|---|---|
| Lundi-vendredi | Jusqu'à 8 heures | 100% |
| Lundi-vendredi | Au-delà de 8 heures | 125% |
| Samedi | Jusqu'à 8 heures | 125% |
| Samedi | Au-delà de 8 heures | 150% |
| Dimanche | Chaque heure | 150% |

La fiche illustrée à la page ci-contre indique vos heures de travail pour la semaine. En vous servant de l'échelle salariale illustrée ci-dessus, remplissez le Sommaire hebdomadaire pour chacune des quatre colonnes.

Code de la feuille de paye _____ Nom de l'employé _____

Numéro de la période _____ Période du _____ au _____ 19___

| | Heures travaillées | Heures à 100% | Heures à 125% | Heures à 150% |
|---|---|---|---|---|
| Dimanche | 4 | | | |
| Lundi | 8 | | | |
| Mardi | 10 | | | |
| Mercredi | 7 | | | |
| Jeudi | 8 | | | |
| Vendredi | 5 | | | |
| Samedi | 0 | | | |
| Sommaire hebdomadaire | | | | |

**Figura 03. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994.**
Fonte: MURRAY, 1998, p. 153

***Question 6.*** Underline the sentence that explains what the Australians did to help decide how to deal with the frozen embryos belonging to a couple killed in the plane crash.

*EDITORIAL*

# Technology creates the need for new rules

SCIENCE has a way of getting ahead of law and ethics. That happened dramatically in 1945 on the destructive side of life with the atomic bomb, and is now happening on life's creative side with techniques to overcome human infertility.

Most of us rejoiced with the Brown family in England when Louise, the first test-tube baby, was born. And we have marveled at other firsts — most recently the births of healthy babies that had once been embryos frozen to await the proper moment of implantation in the mother-to-be.

It is about two such frozen embryos in Australia that a storm of legal and ethical questions has arisen. The embryos were destined to be implanted in Elsa Rios, wife of Mario Rios. A previous embryo implant had been unsuccessful, and the Rioses wanted to have another chance at becoming parents. But before they had a second chance to try, the Rioses perished in an airplane crash.

What was the Australian hospital to do with the frozen embryos? Could they be implanted in someone else? There were numerous volunteers. Were the embryos somehow entitled to the Rioses' substantial estate? Or should the embryos be destroyed? The Rioses, understandably, had made no provision for the embryos' future.

The Australians set up a commission to study the matter. Last week, the commission made its report. The embryos should be thawed, the panel said, because donation of embryos to someone else would require the consent of the "producers," and no such consent had been given. The panel also held that the embryos in their present state had no life or rights and thus could be destroyed.

The commission members were conscious of treading on slippery legal and ethical grounds. Therefore, they urged that three months be allowed for public opinion to respond to the commission recommendation. Should there be an overwhelming outcry against destroying the embryos, the commission would reconsider.

Couples now enrolling in Sydney's Queen Victoria hospital for in vitro fertilization programs must specify what should be done with the embryos if something happens to them.

This assures that a situation similar to the Rioses won't recur. But what of other complex questions? In France, a woman recently had to go to court to be allowed to bear a child from her deceased husband's frozen sperm. How should such a request be handled? What should be done if a surrogate mother breaks her child-bearing contract and refuses to give up the infant she had promised to bear for someone else?

Our society has failed so far to come up with enforceable rules for curbing the destructive potential of atomic power. We are reaping the nightmarish harvest for that failure. The possibilities of misuse of scientists' ability to advance or retard procreation are manifold. Ethical and legal boundaries need to be set before we stray too far.

**Figura 04. Item da avaliação IALS para o Canadá, OCDE, 1994.**
Fonte: MURRAY, 1998, p. 155

Os primeiros resultados da avaliação, divulgados em fins de 1995, indicaram que, em vários países seria necessário criar estratégias para melhorar o nível de alfabetismo. Na Polônia, no Canadá francês e nos Estados Unidos, metade da população ou mais se situaram nos dois níveis mais baixos no domínio *Document literacy*. No domínio *Prose literacy*, destacaram-se negativamente o Canadá francês, a Polônia e a Suíça. Por fim, no domínio *Quantitative literacy*, os piores resultados foram da Polônia e do Canadá francês. Entretanto, de um modo geral, todos os países apresentaram elevado percentual de pessoas com baixo nível de alfabetismo, o que confirmou a necessidade de criar novas estratégias para elevar o nível de alfabetismo da população, tendo especial atenção às novas demandas do mercado de trabalho.

O programa de avaliação International Adult Literacy Survey (IALS) foi realizado até 1998, sendo que ocorreram avaliações em 1994, 1996 e 1998. Em 1996 participaram cinco países (Bélgica, Reino Unido, Austrália, Irlanda do Norte e Nova Zelândia) e em 1998, foram 9, sendo que, pela primeira vez houve a participação de um país latino-americano: o Chile. Além dele, foram incluídos República Tcheca, Dinamarca, Finlândia, Eslovênia, Hungria, Noruega, Suíça e Itália. No total, 20 países diferentes participaram das avaliações entre 1994 e 1998.

Considerando todas as avaliações realizadas, 14 dentre 20 países[9] tiveram pelo menos 15% dos adultos classificados no nível 1, definido como alfabetismo rudimentar. Mesmo em países como maior nível de alfabetismo, encontrou-se grupos significativos de pessoas com alfabetismo rudimentar. Esse é o caso da Suíça, em que 8% dos avaliados foram classificados no nível rudimentar (OECD, 2000, p. XIII). Os piores desempenhos nos três domínios foram da Eslovênia, de Portugal, da Polônia e do Chile, que ficou em último lugar. (Ver Anexo 2 - Distribuição percentual da classificação, p. 306)[10].

A partir do relatório da OCDE de 1998, constatou-se que em alguns países há um número significativo de pessoas que, apesar da baixa escolarização, apresentaram um bom desempenho na avaliação de alfabetismo, enquanto que em outros países quase não houve pessoas com baixa escolaridade que conseguissem alcançar um nível mais alto de alfabetismo. Esta indicação permitiu relativizar o papel da escola na aquisição de habilidades relativas à leitura, escrita e operações matemáticas, ou pelo menos indicar que a escola não é o único espaço de desenvolvimento dessas habilidades. Entretanto, explicitou também que o principal indutor de elevação do nível de alfabetismo é a escolaridade, pois para cada ano de escolaridade que se acrescenta, observou-se o incremento médio de 10 pontos nos testes (OECD, 2000, p. XIV).

---

[9] O relatório da OCDE da avaliação de 1998 incluiu os três ciclos avaliativos (1994, 1996 e 1998) e indicou que os 20 países analisados no relatório representam 50% do Produto Interno Bruto de todo o mundo (OCDE, 2000, p. III).

[10] O desempenho negativo do Chile terá importante influência na tomada de decisão sobre os destinos da educação de jovens e adultos no país a partir dos anos 2000, quando começou a se desenhar um sistema nacional de avaliação para a educação de jovens e adultos. Isabel Infante (2009), que foi diretora da Educação de Adultos no Chile, afirmou que, "dos evaluaciones internacionales en las que Chile participó fueron decisivas en las medidas concebidas como prioritarias para la reforma de la educación de adultos: la investigación sobre alfabetismo funcional de la población adulta impulsada por UNESCO/OREALC entre los años 1994 y 1998, y la medición de las competencias de lectura y cálculo de la International Adult Literacy Survey (IALS) y la Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), realizada en 1998." (INFANTE, 2009, p. 32). No capítulo seguinte, analisaremos o processo de construção de uma avaliação com fins de certificação no Chile a partir dos anos 2000.

Com relação ao mercado de trabalho, o relatório indicou que pessoas com maior nível de alfabetismo têm menor possibilidade de ficar desempregadas e as que têm baixo nível de alfabetismo seriam aquelas que ficam desempregadas por mais tempo. Além disso, ao fazer uma análise do mercado de trabalho nos países da OCDE, a oferta de empregos para pessoas menos qualificadas estava diminuindo, aumentando o número de desempregados nesta condição (OECD, 2000, p. 8).

Do ponto de vista metodológico, Thomas G. Sticht (2005) relativiza os resultados obtidos nessas avaliações, pois considera que não há consenso sobre quais seriam as competências que o adulto deveria ter para realizar muitas das tarefas do cotidiano. De acordo com Sticht (2005), a medição pode ser adequada, mas os pressupostos teóricos não necessariamente estão corretos.

> O primeiro relatório das conclusões do estudo IALS declarou que, "O IALS desenvolve o trabalho seminal de Kirsch & Mosenthal (1990) no que diz respeito à leitura de adultos. O IALS explora seu quadro teórico, o que explica os fatores que fundamentam a dificuldade na leitura de adultos "(OECD, 1995, p. 25). Mas se é verdade que não há dados empíricos que apoiem a utilidade das diversas variáveis materiais e de tarefas que os pesquisadores identificaram através de seu processamento de informações, análises para prever a dificuldade na realização de tarefas relacionadas aos domínios de prosa, documentos e quantitativo, quando estes últimos foram escalados para a dificuldade em usar a metodologia IALS, não há nenhuma discussão explícita de uma teoria cognitiva da competência (conhecimentos e habilidades) que os adultos devem possuir para ser capaz de realizar muitas tarefas[11]. (STICHT, 2005, p. 5).

Para exemplificar, ainda de acordo com Sticht (2005), o teste IALS indicou uma queda de performance das pessoas adultas mais velhas, acima de 45 anos, no entanto, grande parte das tarefas avaliadas exige apelo à memória, podendo-se questionar sobre uma inadequação do instrumento de medida considerando a faixa etária dos mais idosos. Sticht (2005) ainda ressaltou que, se os adultos tivessem mais tempo para ler e compreender o que se pede, podendo resolver o problema com base em sua bagagem de conhecimentos, talvez os resultados fossem diferentes[12] (STICHT, 2005, p. 6). Esta

[11] No original: The first report of the IALS findings stated that, “The IALS builds on the seminal work of Kirsch & Mosenthal (1990) with respect to adult reading. The IALS exploits their theoretical framework, which explains the factors that underlie difficulty in adult reading” (OECD, 1995, p. 25). But while it is true that there are empirical data to support the usefulness of the various material and task variables that the researchers identified through their information processing analyses to predict the difficulty of prose, document and quantitative tasks, when the latter were scaled for difficulty using the IALS methodology, there is no explicit discussion of a cognitive theory of the competence (knowledge and skills) that adults must possess to be able to perform the many tasks.

[12] Para Sticht: The IALS may produce serious under estimations of the breadth of materials that “older adults can read and comprehend using their more extensive, and in some cases specialized knowledge base, and the tasks they can perform given sufficient time to study materials, without the pressure for efficiency

constatação sobre as pessoas mais velhas também estará presente nos relatórios das avaliações realizadas nos anos 2000, como veremos a seguir.

Em 1998 encerrou-se o ciclo de avaliações com a metodologia IALS. A OCDE propôs um novo ciclo que foi denominado Adult Literacy and Life Skills Survey (ALL). O novo desafio era ampliar o escopo da avaliação, aumentando de 3 para 4 domínios a serem avaliados: manteve-se os domínios *prose literacy* e *document literacy;* o domínio *quantitive literacy* passou a ser denominado *numeracy* (numeramento) e foi criado o domínio *problem-solving* (resolução de problemas), que

> envolve o pensamento dirigido para um objetivo e ação em situações para as quais nenhum procedimento de rotina oferece solução. Aquele que se põe a resolver o problema tem um objetivo mais ou menos bem definido, mas não sabe imediatamente como alcançá-lo. A incongruência de metas e operadores admissíveis constitui um problema. A compreensão da situação-problema e sua transformação passo-a-passo, com base em planejamento e raciocínio, constituem o processo de resolução de problemas (OECD, 2005, p. 16). [13]

O domínio resolução de problemas, conforme o relatório do ciclo ALL, era de fundamental importância enquanto aprendizagem relacionada ao mundo do trabalho e também para a vida cotidiana.

> Discussões recentes sobre a aprendizagem ao longo da vida também apontam para a resolução de problemas como uma das principais competências a ser promovida em um processo de aprendizagem ao longo da vida.
>
> [...]
>
> Segundo o Escritório do Canadá de Alfabetização e habilidades essenciais, a resolução de problemas é uma das habilidades mais importantes para o sucesso no trabalho e em casa. A capacidade de identificar um problema, avaliar todos os fatores relevantes e desenvolver uma boa solução é essencial. Saber resolver um conflito com um colega de trabalho, lidar com múltiplas tarefas que precisam ser priorizadas, ou tentando rastrear uma transferência que não chegou. Resolução de problemas é uma parte da vida cotidiana. (OECD, 2011, p. 174)[14].

Em um item do domínio resolução de problemas, solicitou-se, por exemplo, que uma pessoa identificasse a melhor data para organizar uma reunião de família levando

typical of test-taking situations. The latter are of questionable "real world" ecological validity in the lives of most adults over the age of 25 who are not in school".

[13] No original: Involves goal-directed thinking and action in situations for which no routine solution procedure is available. The problem solver has a more or less well defined goal, but does not immediately know how to reach it. The incongruence of goals and admissible operators constitutes a problem. The understanding of the problem situation and its step-by-step transformation, based on planning and reasoning, constitute the process of problem solving.

[14] - No original: Recent discussions of lifelong learning also point to problem solving as one of the major competencies to be fostered in a lifelong learning process.(…) According to Canada's Office of Literacy and Essential skills, problem solving is one of the most important skills for success in the workplace and at home. The ability to identify a problem, evaluate all of the relevant factors and develop a good solution is essential. Whether you are experiencing conflict with a co-worker, dealing with multiple tasks that need to be prioritized, or trying to track a shipment that hasn't arrived, problem solving is a part of everyday life."

em conta os compromissos já indicados por todos os familiares no mês combinado para acontecer o encontro. Trata-se de analisar a agenda de compromissos de 6 pessoas e selecionar a melhor data possível para que a reunião de família ocorra respeitando os compromissos de todos.

No relatório da avaliação, considerou-se que

> esta proposta ilustra bem como as etapas da ação lógica são, na verdade, "traduzidas" em um fluxo de ação temático concreto. A trama subjacente - planejar uma viagem e uma reunião de família - constitui um tipo ação que, presumivelmente, uma grande maioria de pessoas em diferentes países podem fazer. Os passos da ação em si e sua sequência pode desviar-se do modelo completo de ação normativa, como é o caso aqui. O modelo normativo é usado como uma diretriz que é adaptado a cada contexto específico. Neste caso, por exemplo, a tarefa "Considere as sugestões dos seus parentes para definir a viagem" corresponde aproximadamente à etapa da ação "analisar a situação", o "Plano de o que precisa ser feito antes de reservar o seu voo" tarefa corresponde à etapa de ação "Planejar a solução", e "Reserve o seu voo" é um exemplo típico para a etapa de ação (OECD, 2011, p. 345)[15]

A habilidade de resolução de problemas colocou o foco da avaliação ainda mais distante dos conhecimentos escolares, envolvendo a capacidade de resolver problemas cotidianos e do trabalho considerando os conhecimentos escolares, mas também a experiência e trajetória de cada indivíduo. Este caminho parece se aprofundar ainda mais no próximo ciclo de avaliações, que começaria a ser planejado em 2007.

Os idealizadores do ciclo ALL consideravam ser necessário construir uma medida de maior confiabilidade para avaliar a cognição em situações mais relacionadas à prática, ao trabalho em equipe e às novas tecnologias (OECD, 2009, p. 6), de modo que os objetivos centrais foram assim definidos:

> O primeiro e mais importante objetivo do estudo é lançar luz sobre os processos individuais de ganho e perda de habilidade na população adulta.
> O segundo objetivo principal da ALL é apresentar o perfil e comparar, pela primeira vez, o nível e distribuição de habilidades matemáticas diretamente avaliadas em populações adultas em países participantes.
> O terceiro grande objetivo perseguido pelo estudo ALL é apresentar o perfil e comparar o nível e distribuição de habilidades para resolver problemas entre

[15] No original: This project illustrates nicely how the action steps logic is actually “translated” into a concrete thematic action flow. The underlying plot – planning a trip and a family reunion – constitutes a very typical everyday-type of action that presumably a large majority of people in different countries will be able to relate to. The action steps themselves and their sequence can deviate from the normative complete action model, as is the case here. The normative model is used as a guideline that is adapted to each specific context. In this case, for example, the task “Consider your relatives’ suggestions for the hike” corresponds approximately to the action step “Analyze the situation”, the task “Plan what needs to be done before booking your flight” corresponds to the action step “Plan the solution”, and “Book your flight” is a typical example for the action step “Execute the plan”.

> as populações adultas dos países pesquisados. (OECD, 2005, p. 25-26).[16]

O estudo se propôs a analisar o desenvolvimento de distintas habilidades considerando o âmbito do trabalho, da família e da comunidade. Considerou-se que não se pode ter uma visão estrita e limitada no que se refere às demandas do mercado de mão de obra. Definiu-se que é preciso também ter em conta a prestação de serviços à comunidade, o trabalho não remunerado na família, que também são âmbitos de desenvolvimento de competências.

O estudo ainda fez referência sobre a possibilidade de os indivíduos perderem competência ao longo do tempo. Segundo os organizadores da avaliação,

> perda de competências é também uma realidade observada. Supõe-se que essa perda está relacionada com as variações no uso de habilidades em diferentes contextos de vida. Escolhas individuais e coletivas também podem desempenhar um papel. Existem diferenças na forma como os países nutrem a aprendizagem ao longo da vida. Perda de competências implica em novos custos de oportunidade de educação e nos leva a refletir sobre a necessidade de equilibrar a intervenção do lado da oferta com medidas para aumentar a procura de competências. O fenômeno da perda de competências justifica a necessidade de medir repetidamente as competências dos adultos.[17] (OECD, 2011, p. 27).

Entre 2002 e 2003 foram envolvidos sete países na avaliação: Canadá, Bermudas, Itália, México (Nuevo León), Noruega, Suíça e Estados Unidos. Em 2006 foram incorporados mais cinco países: Austrália, Holanda, Nova Zelândia, Coréia do Sul, Hungria.

O estudo ALL confirmou a visão de seus idealizadores, segundo a qual muitos adultos têm baixo nível de alfabetismo para lidar com as demandas da vida moderna e do trabalho, havendo claras diferenças entre os países. Em todos os países estudados existe uma relação entre idade e o desenvolvimento de habilidades, sendo que os mais jovens tendem a ter proficiência mais alta. Mesmo controlando a variável escolaridade, permaneceu negativa a relação entre avanço da idade e nível de alfabetismo (OECD,

---

[16] No original: The first and most important goal of the study is to shed light on the twin processes of skill gain and loss in adult populations. The second major goal of the ALL is to profile and compare, for the first time, the level and distribution of directly assessed numeracy skills among adult populations in participating countries. The third major goal pursued by the ALL study is to profile and compare the level and distribution of problem solving skills among the adult populations of the countries surveyed. (OECD, 2005, p. 25-26).

[17] No original: Skill loss is also an observed reality. It is assumed that this loss is related to variations in skill use in differing life contexts. Individual and collective choices can also play a role. Differences exist in the extent to which countries nurture lifelong learning. Skill loss implies educational opportunity costs and leads one to reflect on the need to balance supply-side intervention with measures to increase skill demand. The phenomenon of skill loss justifies the need to repeatedly measure adult skills (OECD, 2011, p. 27).

2005, p. 32). O gráfico a seguir mostra como o percentual de respondentes situados nos níveis inferiores da escala aumentou percentualmente conforme avança a faixa etária.

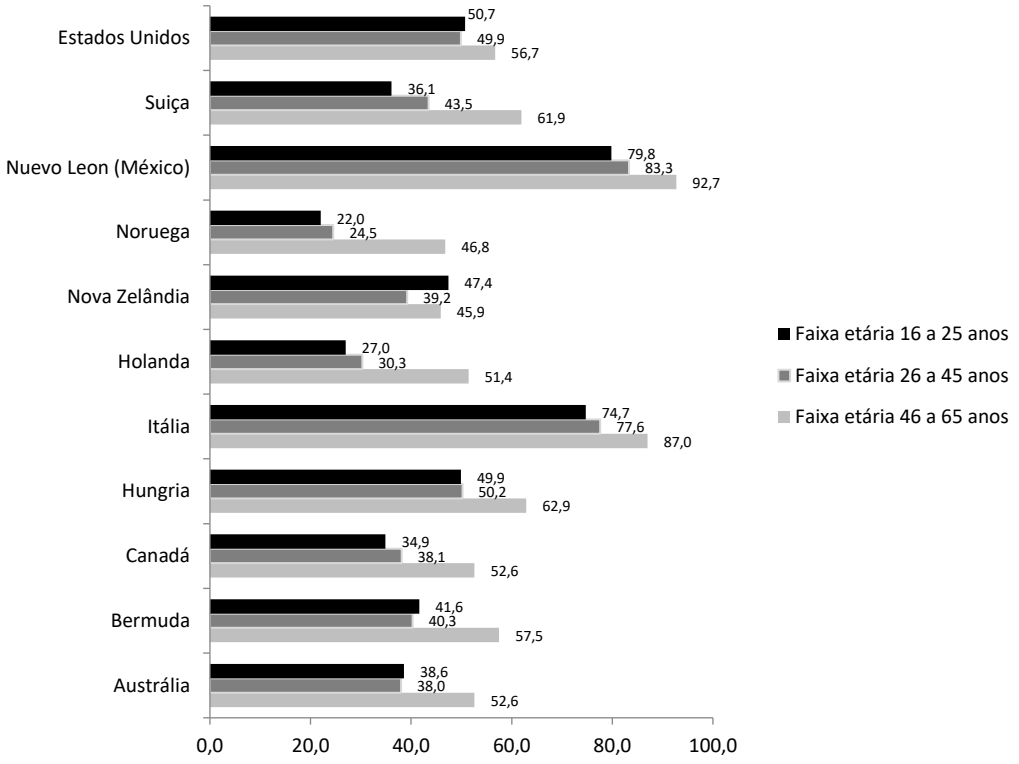



**Gráfico 02 – Percentual de respondentes na avaliação OCDE/ALL situados nos níveis 1 e 2 por país e faixa etária**

Fonte: OECD, 2005, p. 44.

Um dos argumentos que justificaria o pior desempenho dos mais velhos seria o fato de terem saído há mais tempo da escola, sendo que parte dos conhecimentos do teste remetia a conhecimentos escolares. Isso indicaria a necessidade de se manter estudando ao longo da vida e não se limitar ao tempo formal de estudos.

O estudo concluiu ainda que os homens tendem a ter vantagens no que se refere ao numeramento e ao *document literacy*. As mulheres, por sua vez, especialmente em Bermudas, tiveram melhor desempenho no domínio de resolução de problemas. Em outros países não houve diferenças significativas entre os sexos nos vários domínios.

Em 2007, encerrou-se o ciclo ALL de avaliações da OCDE e se iniciou a formulação da nova proposta de avaliação, que se denominou Programa para a Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIACC). O PIACC pretende ser a avaliação internacional de adultos de maior envergadura já realizada. Com o intuito de reunir 32 países de quatro continentes, já participaram 24 países de 2008 a 2013, sendo 19 europeus,

dois da América do Norte, dois asiáticos, além da Austrália na Oceania. Um outro ciclo de avaliações foi previsto para o período 2015-2018, incluindo o Chile, a Eslovênia, Grécia, Indonésia, Israel, Lituânia, Nova Zelândia, Singapura e Turquia. A avaliação é realizada em parceria com o Statistics Canada e Educational Testing Service (ETS), o Departamento de Educação dos Estados Unidos, o Escritório Regional para a América Latina da UNESCO (OREALC), o Instituto de Estatísticas da ONU e a UNESCO, que também havia colaborado no consórcio que organizou os ciclos IALS e ALL.

A nova avaliação concentrou-se em três domínios de competência: alfabetismo, numeramento e resolução de problemas em contextos altamente tecnológicos (ver Anexo 3 – Domínios de competências utilizados no Programa para a Avaliação da Competências de Adultos (PIAAC), p. 307). Ainda se colocou como objetivo estratégico, tal como na avaliação anterior, conhecer o nível de competência dos indivíduos no trabalho e na vida cotidiana, tendo como foco as competências relacionadas ao trabalho e à tecnologia.

Uma particularidade do estudo desenvolvido nesse ciclo de avaliação foi a coleta detalhada de informações relacionadas às tarefas desenvolvidas no espaço de trabalho em diferentes funções profissionais. A ideia era compreender como as competências são utilizadas e desenvolvidas nos contextos de trabalho.

Uma das conclusões foi que pessoas com alto nível de proficiência muitas vezes são pouco exigidas em seu trabalho, indicando uma falta de correspondência entre as funções definidas e competências exigidas no trabalho.

Um informe sobre o programa, feito especialmente para a América Latina, explicitou esse detalhamento sobre o desenvolvimento de competências.

> [el PIACC] está diseñado para proporcionar información sobre las relaciones entre la disposición de competencias fundamentales y la manera en que las personas adquieren y mantienen estas competencias, así como para ayudar a entender cómo los países y las personas pueden obtener el mayor valor de estas destrezas y competencias, tanto en el mercado laboral como en otros lugares. Desde esta perspectiva, PIAAC proporcionará una base de datos muy rica para el examen de una serie de cuestiones políticas. Además de recoger información sobre las características demográficas y antecedentes familiares, a los encuestados se les pregunta sobre su educación, situación laboral, ingresos, tipo de competencias genéricas que utilizan en el trabajo, nivel de uso de su capacidad de cálculo y de la tecnología de la información tanto en el trabajo como fuera del trabajo, además de su salud y su compromiso social. (OECD, s.d., p. 5).

O PIACC estabeleceu cruzamentos de resultados considerando variáveis como tipo e tamanho da empresa, número de empregados, tipo de contrato e informações

relacionadas com as tarefas efetivamente desempenhadas na atividade profissional, incluindo ainda um histórico educacional e profissional do entrevistado.

A seguir, pode-se observar um item de prova aplicado na Espanha e relacionado à resolução de problemas com foco nas novas tecnologias. Trata-se de uma atividade relacionada à vida cotidiana - procurar emprego - mas também se relaciona com o mundo do trabalho, na medida em que se indaga sobre a capacidade do indivíduo em fazer uso adequado da navegação na internet em um contexto específico.

**Figura 05. Item da avaliação PIACC, aplicada na Espanha, OCDE, 2013.**
Fonte: INEE, 2013, p. 38.

Os resultados da avaliação mostraram mais uma vez uma grande deficiência de competências relacionadas aos domínios do alfabetismo, numeramento e resolução de problemas. Países como Itália, Espanha, Irlanda e França tiveram desempenho bastante insatisfatório, sendo que a distribuição percentual da amostra resultou em mais da metade dos entrevistados classificados entre os níveis 1 e 2 ou abaixo do nível 1 (Ver Anexo 4 – Desempenho dos países participantes do primeiro ciclo do PIACC/OCDE, p. 308).

A OCDE divulgou alguns dos principais resultados da avaliação:

- Na maioria dos países, existem percentagens significativas de adultos cuja pontuação se situa aos níveis mais baixos de proficiência nas escalas relativas à literacia e ao cálculo. Nos países abrangidos pelo estudo, entre 4,9% e 27,7% dos adultos são proficientes apenas aos níveis mais baixos em literacia, e 8,1% a 31,7% são proficientes apenas aos níveis mais baixos em cálculo.
- Apenas entre 2,9% e 8,8% dos adultos demonstram dispor do nível mais elevado de proficiência na escala relativa à resolução de problemas em contextos altamente tecnológicos.
- Não é invulgar os trabalhadores com maior grau de proficiência utilizarem as suas competências no local de trabalho de forma menos intensiva que os trabalhadores menos proficientes, o que revela que há uma falta de correspondência generalizada entre proficiência em competências e utilização das mesmas no local de trabalho.
- A proficiência em literacia, cálculo e resolução de problemas em contextos altamente tecnológicos está intimamente ligada à idade, atingindo um pico por volta dos 30 anos de idade e decrescendo continuamente, sendo que os grupos de mais idade revelam níveis de proficiência inferiores aos grupos mais jovens. O declínio da proficiência ao longo do tempo está relacionado quer com as diferenças no número e qualidade das oportunidades que os indivíduos tiveram para desenvolver e manter a proficiência (em particular, mas não exclusivamente, através de educação formal e formação) ao longo da sua vida, quer com os efeitos do envelhecimento físico. (OECD, 2013, p. 1-3)

Os três ciclos de avaliações promovidos pela OCDE entre os anos 1990 e 2010, IALS, ALL e PIACC, foram uma tentativa de avaliar a população jovem e adulta entre 16 e 65 anos. A mudança dos critérios de avaliação mostrou que cada vez mais se apostou na competência de resolução de problemas, distanciando-se de uma proposta de caráter escolar e se aproximando fortemente das habilidades requeridas no mundo do trabalho.

Ainda que essas avaliações não tenham foco escolar e nos processos de certificação de adultos na escolaridade básica, são as principais tentativas de construir uma metodologia de avaliação específica para adultos tendo como pressuposto as competências desenvolvidas pelo sujeito ao longo da vida, passível de comparação em âmbito internacional. A OCDE, na divulgação institucional das avaliações, indicou que muitos dos que têm baixo desempenho nas suas avaliações de alfabetismo são pessoas que têm bom desempenho em provas de redação em outros concursos. Em outras palavras, pode-se dizer que a metodologia criada trouxe um novo olhar sobre a relação da escrita com a vida social e com o trabalho. Enquanto para muitos concursos a produção de texto está focada no domínio técnico da produção de textos, a avaliação proposta pela OCDE está relacionada ao uso da escrita considerando as práticas sociais.

De acordo com Maria Eugenia Letelier (2008, p. 14-15),

> lo innovador de esta encuesta es el intento de medir directamente las competencias básicas de las personas, en el contexto de situaciones, tanto en

> el mercado laboral como en el hogar. Se trata así de establecer procedimientos comunes de recolección de datos, con el objeto de tener datos comparables para un conjunto importante de países. […] En la elaboración de la prueba se intentó crear una situación simulada creíble y próxima a la vida cotidiana, a partir de la cual se les solicitaba a las personas entrevistadas efectuar una serie de tareas conectadas entre sí. […] El instrumento de lectura, escritura y matemática buscaba medir habilidades que las personas ponen en movimiento al enfrentarse a textos escritos presentados en formatos diferentes, organizados de manera distinta, con diversos grados de complejidad lingüística.

Deve-se considerar que, mesmo que essa avaliação não tenha um caráter escolar e nem se proponha a ser válida para certificação de adultos, ela influencia diretamente os ministérios de educação de vários países, que passam a reorientar as suas propostas de avaliação e de certificação com base na medição do desenvolvimento de competências e no conceito de alfabetismo.

Caso mais expressivo disso é o Chile, que será objeto de estudo do próximo capítulo. Os resultados obtidos no ciclo ALL resultaram na formulação de um sistema nacional de avaliação de adultos com base na medição das competências para certificar jovens e adultos no contexto do programa Chilecalifica, que pretendia articular a educação básica à educação profissional. Em 2008, a coordenação da avaliação chilena passou a integrar o comitê técnico do PIACC, evidenciando-se o lastro entre o modelo de avaliação proposto no Chile e as propostas da OCDE.

Espinoza, Castillo, González e Santa Cruz, ao estudarem o caso chileno, destacaram que os países membros da OCDE, incluindo o Chile, com o intuito de facilitar a inserção laboral, realizaram esforços para criar programas de reinserção escolar para aqueles que não haviam concluído a educação básica. Exemplo disso seria a implementação de programas de educação técnico-profissional (ESPINOZA et al, 2014).

No caso do Brasil e do México, países que também adotaram sistemas nacionais de avaliação e certificação de adultos, não se pode afirmar que as avaliações tenham sido diretamente criadas sob a inspiração da metodologia desenvolvida pela OCDE (ainda que o México seja país membro da OCDE desde 1994). Mesmo assim, no caso do Brasil, adotou-se uma avaliação baseada em competências, mas o Livro Introdutório do Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), criado em 2002, não mencionou a metodologia de avaliação da OCDE.

Apesar disso, nesses países, os resultados das avaliações de alfabetismo também geraram debates e impactaram os tomadores de decisões no que se refere à política de avaliação ou de organização do próprio sistema educacional.

No caso brasileiro, a experiência de avaliação da OCDE junto com a iniciativa da UNESCO de estudar o que se denominava de alfabetismo funcional na América Latina, possibilitou a criação do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), sob a coordenação da ONG Ação Educativa e do Instituto Paulo Montenegro/Ibope. Conforme Vera Masagão Ribeiro (2015, p. 54-55),

> em 1998, a Ação Educativa participou de um projeto da Oficina Regional para América Latina e Caribe da Unesco (Orealc), que se propôs a, pela primeira vez na região, estudar o alfabetismo com base na testagem direta de populações adultas (Ribeiro, 1999; Infante, 2000). Com base nesse trabalho e na sua larga experiência com a educação de jovens e adultos, a Ação Educativa aceitou o convite do Instituto Paulo Montenegro para criar um índice nacional que contribuísse com o debate educacional no Brasil, servindo de instrumento para os que atuam em defesa dos direitos educativos, em especial daqueles que não tiveram acesso à escolarização na infância e na adolescência. Surgiu então o Indicador de Alfabetismo Funcional, tendo como referência as avaliações internacionais do alfabetismo de jovens e adultos e o debate sobre o letramento na arena educacional.

Os resultados divulgados pelos dois primeiros ciclos de avaliação da OCDE (IALS e ALL) evidenciaram que a população adulta de diferentes países tinha baixo nível de alfabetismo e de numeramento para enfrentar situações do cotidiano e do mundo do trabalho. Isso fortaleceu a ideia e a demanda por uma educação permanente, que já vinha sendo discutida pela UNESCO há algumas décadas.

Nesse contexto, nos anos 2000, novas propostas surgiram por iniciativa da UNESCO, sendo que, dentre elas, a criação de uma metodologia de medição do nível de alfabetização no momento em que a UNESCO iniciava a Década das Nações Unidas para a Alfabetização, entre 2003 e 2012. O Banco Mundial, a OCDE e o UNICEF seriam parceiros dessa iniciativa, reforçando os propósitos e esforços das Conferências Mundiais de Jomtien e de Dakar, que colocavam a alfabetização como uma prioridade. Ao mesmo tempo, revelava o fracasso do acordado em Jomtien, uma vez que ainda se constatava aproximadamente 900 milhões de analfabetos no mundo.[18] (UNESCO, 2003, p. 12.)

[18] Em 2000 ocorreu a reunião da Cúpula Mundial de Educação em Dakar. Tratava-se de retomar os objetivos da Educação para Todos, propostos em Jomtien, e fazer os ajustes necessários. O item 5 da Declaração produzida ao fim da reunião indicou que "a Avaliação de EPT 2000 demonstra que houve progresso significativo em muitos países. Mas é inaceitável que no ano 2000, mais de 113 milhões de crianças continuem sem acesso ao ensino primário, que 880 milhões de adultos sejam analfabetos, que a discriminação de gênero continue a permear os sistemas educacionais e que a qualidade da aprendizagem e da aquisição de valores e habilidades humanas estejam longe das aspirações e necessidades de indivíduos e sociedades. Jovens e adultos não têm acesso às habilidades e conhecimentos necessários para um emprego proveitoso e para participarem plenamente em suas sociedades. Sem um progresso acelerado na direção de uma educação para todos, as metas nacionais e internacionais acordadas para a redução da pobreza não serão alcançadas e serão ampliadas as desigualdades entre nações e dentro das sociedades". No artigo 7, os governos se comprometeram a "d) alcançar uma melhoria de 50% nos níveis de alfabetização de adultos até 2015, especialmente para as mulheres, e acesso equitativo à educação básica e continuada para todos os

Uma das estratégias da Década da Alfabetização foi a criação do Programa de Avaliação e Monitoramento da Alfabetização (LAMP- Literacy Assessment and Monitoring Programme), o qual deveria, considerando as metas estabelecidas na Conferência de Dakar, ser o principal instrumento para acompanhar os avanços da alfabetização a partir de 2003.

A metodologia do LAMP, coordenada pelo Instituto de Estatística da UNESCO (UIS), inspirou-se na avaliação IALS e tinha como pressuposto a avaliação de níveis de alfabetismo com base no conceito de competência. Conforme documento da UNESCO,

> LAMP emplea un marco conceptual para la evaluación comparativa de las competencias en alfabetismo en adultos. El marco conceptual de LAMP es una adaptación de la Encuesta Internacional sobre la Alfabetización de Adultos (IALS), primera evaluación a nivel mundial del alfabetismo de adultos realizada en distintos países e idiomas. LAMP va más allá que IALS al evaluar los componentes de competencias considerados como los fundamentos que sirven de base a la lectura fluida. (UNESCO, 2005, p. 4).

Entretanto, outro documento da UNESCO explicitou as semelhanças e as diferenças em relação às avaliações promovidas pela OCDE:

> LAMP e IALS/ALL vienen de dos entornos institucionales diferentes. IALS y ALL fueron desarrollados por la OCDE para enfrentar la creciente preocupación por la competitividad económica y la importancia que la economía moderna otorga al desarrollo de competencias. Como ya se ha mencionado, la UNESCO, en su calidad de integrante del Sistema de Naciones Unidas, reconoce la importancia de las variables económicas, pero concibe la educación en términos mucho más amplios. En consecuencia, LAMP, como se anota al inicio de esta sección, enfatiza una perspectiva que ve a la educación como un derecho humano (UNESCO, 2009, p. 21).

A metodologia LAMP ofereceu, aos países interessados, um conjunto de instrumentos para auxiliar na construção de indicadores de alfabetismo da população jovem e adulta, com a finalidade de subsidiar dos tomadores de decisão a redirecionarem programas de alfabetização, programas sociais e outras políticas educativas. A metodologia LAMP inclui:

- um questionário que gera informações socioeconômicas sobre os entrevistados;
- uma primeira prova para conhecer o desempenho daqueles que estão frequentando ou podem vir a frequentar cursos de alfabetização ou educação de adultos;
- uma segunda prova para aqueles que tiveram pior desempenho com a finalidade de localizar o que está impedindo o seu avanço;
- uma terceira prova para aqueles que tiveram desempenho maior que o esperado para localizar com mais precisão as habilidades do respondente e;

---

adultos." Por fim, no artigo 11 se comprometiam a: e) realizar um monitoramento mais efetivo e regular do progresso em atingir metas e objetivos de EPT, incluindo avaliações periódicas. (UNESCO, 2001, p. 7 e 10.)

- a produção de documentos que sirvam como guia, com base nas avaliações, para a redefinição e ajustes das políticas educativas. (UNESCO, 2009, p. 7-8).

A proposta LAMP faz uso dos mesmos domínios propostos pela OCDE na avaliação IALS/ALL: *Prose literacy, Documents Literacy e Numeracy*. Para cada um dos domínios foram criados 3 níveis de desempenho. Assim, como ocorreu nas avaliações da OCDE, o objetivo não é classificar um indivíduo como analfabeto ou alfabetizado, mas estabelecer níveis de alfabetismo levando em conta as prática sociais do sujeito no contexto em que está inserido.

Nos primeiros cinco anos do programa, foi desenvolvido um projeto piloto em cinco países: El Salvador, Marrocos, Níger e Territórios Autônomos da Palestina. Depois disso, o programa foi disponibilizado para os países interessados, que deveriam ter os recursos necessários para realizar a proposta de avaliação e monitoramento durante um período de até 24 meses de implementação com a supervisão da UNESCO (UNESCO, 2009, p. 43-45). Até 2011, foram incluídos no programa: o Paraguai, o Vietnã, El Salvador, Namíbia, Afeganistão, Jamaica, Nigéria e Índia.

Assim, pode-se afirmar que, entre os anos 1990 e 2000, OCDE e UNESCO construíram as bases conceituais de uma metodologia específica de avaliação de adultos. Estas propostas foram sempre baseadas nos conceitos de competência e de alfabetismo, sobre os quais nos deteremos no próximo item, uma vez que estes abrem novos horizontes tanto para a avaliação como para a criação de propostas pedagógicas na educação de adultos.

### 1.2.3 O conceito de alfabetismo e as novas formas de avaliar jovens e adultos

As avaliações para adultos criadas pela OCDE a partir dos anos 1990 e as iniciativas da UNESCO para monitorar e avaliar a educação de adultos tomaram como base o conceito de *literacy*, que pode ser traduzido por letramento, alfabetismo ou ainda por alfabetização. Em língua espanhola, são utilizados os termos *literacia* e alfabetismo. Para os falantes da língua inglesa não há uma distinção entre alfabetização e letramento, como ocorre no Brasil. A partir dos escritos de Magda Soares (2004, p. 90 e p.95),

> embora correndo o risco de uma excessiva simplificação, pode-se dizer que que a inserção no mundo da escrita se dá por meio da aquisição de uma tecnologia – a isso se chama de alfabetização, e por meio do desenvolvimento de competências (habilidades, conhecimentos, atitudes) de uso efetivo dessa tecnologia em práticas sociais que envolvem a língua escrita – a isso se chama letramento.

> Do processo de alfabetização pode-se esperar que resulte, ao fim de determinado tempo de aprendizagem, em geral pré-fixado, um "produto" que se pode reconhecer, cuja aquisição, ou não, atesta ou nega a eficiência do processo de escolarização; ao contrário, o processo de letramento jamais chega a um "produto" final, é sempre e permanentemente um processo, e não há como decidir em que ponto do processo o iletrado se torna letrado.

Magda Soares (1999, p.24) ainda exemplificou algumas diferenças:

> Uma última inferência que se pode tirar do conceito de letramento, é que um indivíduo pode não saber ler e escrever, isto é, ser analfabeto, mas ser, de certa forma, letrado (atribuindo a este adjetivo sentido vinculado a letramento). Assim, um adulto pode ser analfabeto, porque marginalizado social e economicamente, mas, se vive em um meio em que a leitura e a escrita têm presença forte, se se interessa em ouvir a leitura de jornais feita por um alfabetizado, se recebe cartas que outros leem para ele, se dita cartas para que um alfabetizado as escreva (e é significativo que, em geral, dita usando vocabulário e estruturas próprios da língua escrita), se pede a alguém que lhe leia avisos ou indicações afixados em algum lugar, esse analfabeto é, de certa forma, letrado, porque faz uso da escrita, envolve-se em práticas sociais de leitura e escrita.

A autora (1999), contudo, não distingue o conceito de letramento do de alfabetismo, que, por vezes, usa como sinônimos. Segundo Vera Masagão Ribeiro (2015), pesquisadora que disseminou e desenvolveu o conceito de alfabetismo no Brasil,

> o termo "letramento", já no início do milênio, tinha se firmado nos campos acadêmico e pedagógico como a tradução brasileira para o *literacy*, do inglês, que designa tanto as práticas sociais quanto as habilidades relacionadas à linguagem escrita. O mesmo termo *literacy*, porém, foi o tradicionalmente adotado nas políticas voltadas à alfabetização inicial de jovens e adultos desde a década de 1950 e, mais atualmente, também em programas de desenvolvimento de habilidades básicas de jovens e adultos. Nessa acepção, a tradução mais natural para o campo pedagógico e acadêmico brasileiro manteve-se como "alfabetização", ou "educação de jovens e adultos". (RIBEIRO, 2015, p. 14)

Ainda segundo Ribeiro (2015), conforme a concepção adotada no desenvolvimento do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF), o alfabetismo

> consiste na capacidade de compreender, utilizar e refletir sobre informações contidas em materiais escritos de uso corrente – impressos, manuscritos ou eletrônicos –, para alcançar objetivos, ampliar conhecimentos e participar da sociedade. Entende-se que, nas diferentes esferas da vida em sociedade, no âmbito da família e da comunidade, do consumo, da educação formal e continuada, do trabalho, da política ou da religião, a linguagem escrita está presente, em diferentes suportes, formatos e gêneros de texto, que são apreendidos e processados de modos variados, segundo os propósitos das pessoas e as situações específicas. O INAF procura, pois, verificar por meio de um detalhado questionário, a variedade e a intensidade de práticas de leitura, escrita e cálculo em que os jovens e adultos brasileiros se engajam em seu cotidiano, por meio das quais podem exercitar e desenvolver suas habilidades de alfabetismo. (RIBEIRO, 2015, p. 55).

Uma possível distinção entre letramento e alfabetismo foi formulada por Roxane Rojo (2009). Para a autora,

> alfabetismo é, na verdade, um conceito que disputa espaço com o conceito de

> letramento(s). Se tomarmos a alfabetização como a "ação de alfabetizar, de ensinar a ler e escrever", que leva o aprendiz a conhecer o alfabeto, a mecânica da escrita/leitura, a se tornar alfabetizado, alfabetismo pode ser definido como o "estado ou condição de quem saber ler e escrever". [...] O foco do conceito de alfabetismo está no conhecimento, nas capacidades envolvidas na leitura e na escrita. É, portanto, um conceito de natureza sobretudo psicológica e de escopo individual – investigamos os níveis de alfabetismo dos indivíduos de determinada população. (ROJO, 2009, p. 44-45).

A referência às capacidades letradas coloca a possibilidade de se medir níveis de alfabetismo, o que implica dizer o quanto o indivíduo é capaz de decodificar/codificar; compreender/normatizar; interpretar/comunicar; estabelecer relações/textualizar ou criticar e intertextualizar (ROJO, 2009, p. 45). Ainda segundo Rojo (2009, p. 74),

> o conceito de alfabetismo é muito complexo, porque esse estado assumido pelo alfabetizado não é único nem previsível, na medida em que envolve um grande conjunto de competências e habilidades, tanto de leitura como de escrita. Por isso mesmo, começou-se a falar em níveis de alfabetismo.

De acordo com britânico Brian Street (2013), o conceito de letramento, diferente do alfabetismo, que se refere às capacidades do indivíduo, está diretamente relacionado a uma dimensão social que transcende o domínio da técnica da escrita (alfabetização) e da capacidade do indivíduo em relação à leitura e a escrita (alfabetismo) [19].

Essa nova concepção se contrapõe aos estudos predominantes nos anos 1960 e 1970, os quais defendiam a superioridade das culturas que desenvolveram a leitura e a escrita sobre aquelas que não desenvolveram. Trabalhos como o do antropólogo Jack Goody (1977) criaram a tese da "grande divisa". De acordo com Iveuta Lopes (2004, p. 26)

> essas frentes de estudo [nos anos 1960 e 1970] proporcionaram reflexões significativas sobre aspectos do comportamento humano que até então não haviam sido considerados mas, principalmente, colocaram a oralidade em oposição à cultura escrita na ordem das discussões e propuseram uma correlação entre a escrita e o desenvolvimento da capacidade cognitiva, além de reconhecerem na escrita, enquanto tecnologia, qualidades intrínsecas que lhe conferiria valor de prestígio, extensivo aos indivíduos e às sociedades que tivessem o domínio desse recurso tecnológico.

Desse modo, as análises realizadas nos anos 1960 e 1970 estabeleciam uma fronteira entre aqueles que eram considerados letrados e aqueles considerados iletrados, havendo, do ponto de vista do desenvolvimento cognitivo, vantagem para os primeiros. Em consequência, poder-se-ia também fazer referência a civilizações mais avançadas e outras menos avançadas. Estabelecia-se a diferença e a hierarquia entre as culturas civilizadas e as primitivas. Não por acaso, até os dias atuais, muitos materiais didáticos

[19] Brian Street publicou em 1995 o livro *Social literacies: critical approach to literacy in development, ethnography and education*, inaugurando o que se denomina de novos estudos do letramento.

da disciplina de História consideram a invenção da escrita como marco divisório entre história e pré-história.

Rompendo com esta perspectiva, autores relacionados aos novos estudos do letramento vão relacionar o uso da leitura e da escrita às práticas sociais em diferentes contextos e culturas. Assim, de acordo com Iveuta Lopes (2004, p. 37),

> em essência, o termo [letramento] é concebido no sentido de pôr em evidência a natureza social da escrita uma vez que se refere ao conjunto das práticas sociais em cujo processo estão envolvidas atividades de leitura e de escrita. Essas práticas, conforme apontam estudos etnográficos e antropológicos (cf. HEATH, 1983; SCRIBNER & COLE, 1981), não apresentam configuração única em tempos e lugares distintos, pois a história social e cultural de cada sociedade e mesmo de cada grupo particular norteia e é norteada, em termos de escrita, pelas demandas da vida cotidiana. Nessas demandas, ainda, encontram-se refletidos os valores e as crenças atribuídas à escrita e, nas atividades sociais que se processam em torno desse recurso comunicativo, encontram-se refletidas, também, a natureza e a estrutura de cada sociedade. Essa compreensão redirecionou os estudos do letramento e, a partir de postulados que levam em conta o caráter dinâmico e situado das práticas sociais, abriu-se um novo horizonte de investigação.

Com isso, superou-se a visão evolucionista e dicotômica dos pensadores anteriormente mencionados, propondo que os estudos de letramento tenham um caráter etnográfico e que o sentido de letramento para cada comunidade só pode ser conhecido considerando as próprias relações de poder e a estrutura social de uma comunidade. De acordo com Lopes (2000), na visão de Brian Street, o letramento só pode ser compreendido como práticas sociais relacionadas a uma ideologia e às relações de poder, de modo que as práticas culturais também estão incluídas (LOPES, 2004, p. 45).

De acordo com Brian Street (2013, p. 52-53),

> o que passou a ser denominado "New Literacy Studies" (Novos Estudos sobre Letramento/NLS) representa uma nova tradição no estudo da natureza do letramento, enfocando não tanto a aquisição de habilidades, como acontece nas abordagens dominantes, mas sim o que significa pensar o letramento como prática social. Isso requer o reconhecimento de múltiplos letramentos, que variam de acordo com o tempo e o espaço, mas também contestados nas relações de poder.

Estas considerações permitem sintetizar a diferença entre a perspectiva do alfabetismo enquanto desenvolvimento de capacidades supostamente universais e o conceito de letramento enquanto compreensão dos usos da leitura e da escrita a partir das práticas efetivas de uma comunidade.

No âmbito deste estudo, entretanto, nos interessa delimitar que, para o campo da avaliação de adultos que se desenhou no campo internacional a partir dos anos 1990, abandonou-se o conceito tradicional de *literacy* adotado pela UNESCO nos anos 1950, o

qual fazia referência à capacidade de redigir uma frase breve e simples, para referir-se, nos anos 1980, ao conceito de alfabetismo funcional e nos anos 1990, com base nos pressupostos da Conferência Mundial de Educação para Todos, à ideia de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Segundo Vera Masagão Ribeiro (1997) e Sérgio Haddad (1997), em um estudo sobre o tema do alfabetismo funcional,

> a ampla disseminação do termo analfabetismo funcional em âmbito mundial deveu-se basicamente à ação da UNESCO, que adotou o termo na definição de alfabetização que propôs, em 1978, visando padronizar as estatísticas educacionais e influenciar as políticas educativas dos países membros. A definição de alfabetização que a UNESCO propusera em 1958 fazia referência à capacidade de ler compreensivamente ou escrever um enunciado curto e simples relacionado a sua vida diária. Vinte anos depois, a mesma UNESCO proporia outra definição, qualificando a alfabetização de funcional quando suficiente para que os indivíduos possam inserir-se adequadamente em seu meio, sendo capazes de desempenhar tarefas em que a leitura, a escrita e o cálculo são demandados para o seu próprio desenvolvimento e para o desenvolvimento de sua comunidade. O qualificativo "funcional" insere a definição do alfabetismo na perspectiva do relativismo sociocultural. Tal definição já não visa limitar a competência ao seu nível mais simples (ler e escrever enunciados simples referidos à vida diária), mas abrigar graus e tipos diversos de habilidades, de acordo com as necessidades impostas pelos contextos econômicos, políticos ou socioculturais. [..] Reconhecendo a dificuldade de se estabelecer com precisão quais seriam as demandas referentes à alfabetização colocadas pelas mais distintas realidades nacionais e regionais, assim como os problemas envolvidos em estabelecer índices quantitativos que permitissem comparações válidas, a própria UNESCO sugeriu que se tomasse como indicador do nível de alfabetismo de países ou regiões um determinado número de anos de escolarização. (HADDAD; RIBEIRO, 1997, p. 8).

De acordo com a UNESCO (2013, p. 8):

> El término alfabetismo, referido a las competencias de lectura y escritura, se entiende como un continuum que puede desarrollarse a lo largo de toda la vida. En él se pueden distinguir distintos niveles de dominio de las competencias.
>
> El alfabetismo se relaciona con la práctica social de leer y escribir exigida en una sociedad y en una cultura determinada; se inscribe, por ello, dentro del conjunto de las prácticas que crean y reproducen la distribución social del conocimiento. Se puede decir que un alto nivel de alfabetismo está asociado a la posibilidad de aplicar las competencias de lectoescritura para finalidades precisas en los contextos específicos en que se utilizan, los que determinan los tipos de habilidades requeridas. (UNESCO, 2013, p. 8)

Deve-se mencionar, aqui, o estudo pioneiro coordenado por Maria Isabel Infante, o qual resultou na publicação *Alfabetismo Funcional en siete países de América Latina* (INFANTE, 2000). Trata-se de uma proposta liderada pela UNESCO e que envolveu o Chile, o Brasil, o México, o Paraguai, Venezuela, Colômbia e Argentina. No caso do Brasil, o estudo abarcou apenas o estado de São Paulo e pesquisou o nível de alfabetismo funcional de pessoas entre 15 e 54 anos nas zonas urbanas entre 1995 e 1996.

Primeiramente, a autora apresentou uma análise das transformações pelas quais passou o conceito de alfabetização desde os anos 1950, fazendo referência à UNESCO e às conferências internacionais, que foram revendo o conceito. Nos anos 1960, o conceito de alfabetização foi formulado nos termos do analfabetismo funcional, o qual já tentava ultrapassar a ideia de que a alfabetização estivesse restrita ao domínio da técnica de leitura e escrita. Em seguida, a autora vinculou a concepção de alfabetização ou alfabetismo funcional com a proposta de educação permanente ainda nos anos 1960, quando ocorreu o Congresso Internacional de Ministros da Educação para a Eliminação do Analfabetismo em Teerã (INFANTE, 2000, p. 14). Já nos anos 1970, desenvolveu-se com mais força a ideia de que a alfabetização poderia contribuir para o enriquecimento e para a libertação da pessoa, fortalecendo a consciência crítica e a percepção das contradições da sociedade. Um grande impulsionador dessa corrente foi Paulo Freire, que via na alfabetização um caminho para a transformação social. Neste período, começou a ganhar força a ideia de que a alfabetização não era fruto apenas do ensino relacionado à leitura e à escrita, mas de outros fatores sociais que poderiam levar a uma transformação mais ampla. Assim, em 1978, a Conferência Geral da UNESCO revisou o conceito de analfabetismo funcional, considerando como analfabeto funcional

> […] aquella persona que no puede participar en todas aquellas actividades en las cuales la alfabetización es requerida para la actuación eficaz en su grupo y comunidad y que le permiten, asimismo, continuar usando la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de su comunidad. (INFANTE, 2000, p. 17).

No entanto, para que o conceito pudesse ser utilizado nas estatísticas nacionais dos países, foi considerado como analfabetos funcionais aqueles que tinham poucos anos de estudo, sendo adotado, pela maior parte dos países, o corte de quatro anos ou menos de estudo.

De acordo com Infante (2000), o conceito de alfabetismo é o que melhor expressa a ideia de *literacy*, pois se refere não apenas ao ato de alfabetizar:

> El concepto de alfabetización, o mejor "alfabetismo", que puede traducir mejor lo que en el contexto inglés significa literacy actualmente designa no sólo a la acción de alfabetizar sino a todo lo que implica en lo social; a los avances en la comprensión y dominio de códigos; a su manejo y uso efectivo en la sociedad; a la práctica social de leer y escribir que se inscribe dentro del conjunto de las prácticas que crean y reproducen la distribución social del conocimiento. […]
>
> Se deja de lado la dicotomía "alfabetizado-analfabeto" y se llega a la conclusión de que todos, de alguna manera, somos "analfabetos" frente a algunos tipos de información, lo que se hace más patente con sociedades de gran desarrollo tecnológico. El desarrollo tecnológico hace necesario hablar de

> una jerarquía de alfabetismos. […]
>
> Alfabetismo no quiere decir simplemente saber leer y escribir un texto en particular, sino también aplicar dicho conocimiento para finalidades precisas en los contextos precisos de utilización. La naturaleza de estas prácticas determina los tipos de habilidades (consecuencias) asociadas al alfabetismo." (INFANTE, 2000, p. 17-19).

Com isso, reafirma-se a ideia de que o alfabetismo está em consonância com as capacidades do indivíduo de fazer uso da leitura e da escrita nos diferentes contextos sociais.

Considerado isto, o estudo conduzido por Infante (2000) justamente colocou à prova a ideia de que seria possível medir o nível de alfabetismo com base apenas em número de anos de escolarização, pois o alfabetismo não se desenvolve apenas no período escolar, mas ao longo de toda a vida. O desenvolvimento da população estaria relacionado também com a estrutura social em que está inserido o indivíduo, as práticas culturais vigentes, e ainda com a experiência profissional. Conforme Infante (2000, p. 21),

> a relatividad del concepto de analfabetismo funcional hace muy difícil dimensionar y caracterizar a los posibles "analfabetos funcionales", no sólo en términos comparativos entre países con diferentes grados de desarrollo tecnológico, diferente grado de modernización en general, aún en América Latina, sino también entre los grupos de un mismo país.
>
> En contextos diferentes, de menor o mayor ruralidad, de menor o mayor modernización, con mayor o menor preponderancia de los códigos orales versus escritos, la diferenciación y la complejidad de los códigos de comunicación establecen grandes distancias entre las personas y los grupos.

Assim, com base no conceito de alfabetismo defendido e no contexto de crítica ao conceito de analfabetismo funcional fixado em número de anos de estudo, começou-se a se desenhar a proposta de avaliação de alfabetismo em sete países da América Latina, levando em conta também a experiência de avaliação já formulada pela OCDE e colocada em prática a partir de 1994. Os objetivos definidos para essa avaliação foram:

> Ofrecer un perfil de las habilidades de los adultos en lectura y escritura y matemáticas, relacionadas con su desempeño en el ámbito laboral y social; ofrecer información sobre algunas de sus competencias sociales y laborales; ofrecer información acerca de los niveles de rendimiento en lectura, escritura y matemáticas, bajo los cuales los jóvenes y adultos no pueden insertarse creativamente en el campo laboral y social; entregar información sobre grupos poblacionales específicos, como jóvenes desertores del sistema escolar y egresados de él, - mujeres, adultos - hombres y mujeres de baja escolaridad; entregar información sobre las relaciones entre rendimiento en las habilidades de lectura, escritura y matemáticas y escolaridad, competencias sociales y laborales, participación laboral y social de la población adulta, especialmente de los grupos poblacionales mencionados; entregar información sobre el significado del analfabetismo funcional para las poblaciones directamente afectadas; aportar elementos para el diseño de políticas para la educación de jóvenes y adultos. (INFANTE, 2000, p. 37).

Dentre as hipóteses a serem testadas com a aplicação das avaliações, havia a de que a aprendizagem em seis anos de escola (modelo prevalente no continente no que se refere à instrução elementar) não garantiria o alfabetismo funcional e de que o uso das habilidades na vida diária e no trabalho influiria no desenvolvimento dos domínios de leitura, escrita e matemática.

Além da aplicação de testes, o estudo também tinha uma etapa qualitativa, a qual pretendia identificar elementos do presente e do passado do sujeito que pudessem influir para que tivesse alcançado determinado nível de habilidades. Pretendia-se também identificar as estratégias que o indivíduo utilizava para participar do mundo letrado e reunir elementos que pudessem servir como indicações para fazer avançar as políticas de educação básica para jovens e adultos (INFANTE, 2000, p. 37).

Foram aplicadas provas com 36 itens relacionados à leitura, escrita e matemática, os quais tinham foco nas competências sociais e de trabalho. Os testes eram versões adaptadas para a América Latina daqueles aplicados pela OCDE nos Estados Unidos e Canadá em 1994, ano em que e iniciou o estudo latino-americano.

A avaliação de matemática, por exemplo, continha itens relacionados à receitas de culinária, gráficos, consumo, viagens, funções bancárias, situações de trabalho e notícias. Na avaliação de leitura e escrita, pretendia-se avaliar as habilidades de identificar, relacionar e inferir.

A seguir, seguem exemplos de item de matemática e leitura.

Esta es una boleta de depósito de ahorro. Complete la boleta. Sume el monto de las cantidades depositadas con cheques y escriba el resultado en cuadro del monto total del depósito. (Sólo lo último era considerado en el ámbito de documento).

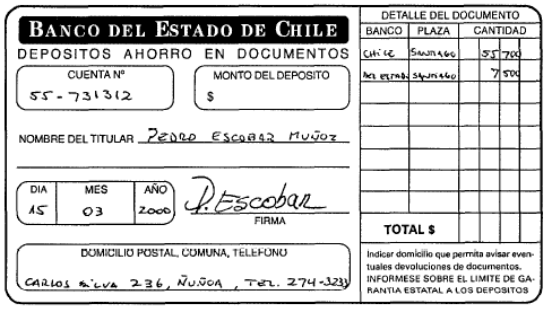

BANCO DEL ESTADO DE CHILE
DEPOSITOS AHORRO EN DOCUMENTOS
CUENTA Nº 55-731312
MONTO DEL DEPOSITO $
NOMBRE DEL TITULAR PEDRO ESCOBAR MUÑOZ
DIA 15 MES 03 AÑO 2000
FIRMA
DOMICILIO POSTAL, COMUNA, TELEFONO
CARLOS SILVA 236, ÑUÑOA, TEL. 274-3233
DETALLE DEL DOCUMENTO
BANCO PLAZA CANTIDAD
Chile Santiago 55 700
Del Estado Santiago 7 500
TOTAL $
Indicar domicilio que permita avisar eventuales devoluciones de documentos.
INFORMESE SOBRE EL LIMITE DE GARANTIA ESTATAL A LOS DEPOSITOS

**Figura 06. Item de matemática da avaliação de alfabetismo aplicada no Chile, 1994.**
Fonte: INFANTE, 2000, p. 77.

**Huevos revueltos con tomates**

Fría en aceite cebolla picada fina, hasta que se ponga transparente. Agregue tomates pelados y cortados en tajadas. Agregue sal y azúcar para disminuir la acidez. Cuando la mezcla comience a espesar, añada los huevos, ya batidos, y revuelva bien con una cuchara de palo, hasta que los huevos se cuezan.

**Ingredientes para 4 personas:**

1 cebolla
3 cucharadas soperas de aceite
500 gramos de tomates
sal
1 cucharadita de té de azúcar
6 huevos

32. Si Ud. quiere hacer suficientes huevos para seis personas, ¿cuántos huevos debería usar?

**Figura 07. Item de matemática da avaliação de alfabetismo aplicada no Chile, 1994.**

**PARA SOLUCIONAR LOS PROBLEMAS DE SU REFRIGERADOR**

| PROBLEMAS | POSIBLES CAUSAS Y SOLUCIONES |
|---|---|
| Los alimentos se secan | • Los alimentos no están adecuadamente cubiertos o sellados. |
| Cristales de hielo en los alimentos congelados | • Se abre con demasiada frecuencia la puerta.<br>• El congelador muy recargado puede reducir la circulación del aire entre los paquetes.<br>• El hielo dentro del paquete es normal. |
| El aparato hace mucho ruido | • El refrigerador está en contacto con muebles.<br>• Los tubos posteriores del sistema de refrigeración vibran contra el refrigerador. |
| Agua en el fondo del refrigerador | • El sistema de desagüe está obstruido.<br>• El filtro del desagüe está obstruido. |
| El refrigerador tiene olor | • No están cubiertos adecuadamente los alimentos que expelen más olor.<br>• El interior necesita limpieza.<br>• Guarde una bolsita abierta de polvos de hornear; reemplácela mensualmente. |
| La luz interior no funciona | • No hay corriente.<br>• La ampolleta está suelta. Desenchufe el refrigerador y compruebe.<br>• La ampolleta está quemada. Desenchufe el refrigerador y reemplácela. |

16. Señale dos cosas que Ud. puede revisar si se forman cristales de hielo en los alimentos congelados.

Fonte: INFANTE, 2000, p. 77.

**Figura 08. Item de Leitura da avaliação de alfabetismo aplicada no Chile, 1994.**
Fonte: INFANTE, 2000, p. 75.

Os três itens fazem referência a situações do cotidiano, sendo que, no primeiro caso, é necessário preencher um formulário de depósito em um banco fazendo uso de operações matemáticas básicas e no segundo, identificar informações em um informe, que poderia ser um manual de operação de uma geladeira. O terceiro item solicita as quantidades necessárias de ingredientes para se fazer uma receita para um determinado número de pessoas. Nos três casos, a partir do que foi definido por Infante (2000) como alfabetismo, procurou-se medir o uso da leitura, da escrita e das matemáticas nas práticas sociais.

Na fase quantitativa do estudo, pretendia-se aplicar pelo menos 1000 avaliações em cada país envolvido. Após a realização de um pré-teste e de uma leitura pedagógica dos itens, foi criada uma escala de interpretação dos resultados e dos níveis nos quais seriam classificados os resultados obtidos para cada país com base nas análises estatísticas elaboradas com apoio da Teoria da Resposta ao Item. Os resultados foram organizados com base nos mesmos domínios presentes na prova IALS: Prosa (*Prose literacy*), Documentos (*Document literacy*) e Matemática (*Quantitative literacy*). A seguir estão indicados os níveis para cada um dos domínios:

Após a aplicação dos instrumentos quantitativos e qualitativos, a análise dos resultados gerou as seguintes conclusões:

> Uno de los resultados más importantes de la investigación es el descubrimiento de que efectivamente en la población adulta de estos países se pueden distinguir niveles de alfabetismo estadísticamente diferentes en cuanto a habilidades en los dominios de prosa, documentos y matemáticas. Además, en esta misma línea hay que subrayar que toda la población adulta puede inscribirse en alguno de los niveles. Esto echa por tierra la concepción dicotómica del alfabetismo. Todas las personas tenemos algún grado de alfabetismo, menor o mayor, según años de escolaridad y calidad de los aprendizajes, y según los usos de las habilidades, especialmente en el trabajo. En torno a este tema, se ha empezado a hablar de "analfabetismos" o de "alfabetismos" en plural, para denotar la multiplicidad de sentidos que puede adquirir en diferentes culturas, con diferentes requerimientos." (INFANTE, 2000, p. 179-180).

Em todos os domínios avaliados, mais de 50% dos entrevistados que tinham entre seis e sete anos de escolaridade se situaram entre os níveis 1 e 2 da escala. A maior parte daqueles que alcançavam o nível 3 tinham pelo menos 8 anos de estudo. Já no que se refere ao nível 4, a maior parte tinha entre 11 e 12 anos de estudo. Evidenciam-se, também, diferenças em cada um dos países, que precisam ser interpretadas considerando as características particulares de cada sociedade.

No caso do Brasil, cujo estudo se limitou a São Paulo, os resultados da avaliação foram analisados por Vera Masagão Ribeiro (1999) no livro *Alfabetismo e Atitudes*. Segundo a autora,

> da amostra paulistana, apenas dois terços puderam ser classificados de acordo com níveis de habilidade nos domínios de texto em prosa, esquemáticos e com informação numérica, já que o terço restante não se saiu suficientemente bem nos itens mais fáceis para que pudesse estar habilitado, segundo os critérios estabelecidos na pesquisa, a ser testado nos itens mais difíceis. [...]

Com base nesses resultados, foi possível traçar um perfil da população paulistana entre 15 e 54 anos de idade em relação às suas habilidades de leitura. Constatou-se que 7,4% têm conhecimento da linguagem escrita extremamente limitado, ficando aquém do desempenho considerado mínimo para ser abarcado pelo conceito de alfabetismo adotado. Índice maior, de 25,5%, é o das pessoas que demonstram ter algum domínio das habilidades, mas muito restrito em face dos diversos usos que poderiam fazer da linguagem escrita. (RIBEIRO, 1999, p. 235).

A autora (1999, p. 238-239) concluiu que,

> entre os jovens e adultos paulistanos, foi possível constatar que as pessoas que, no contexto do trabalho ou da ação social, planejam e tomam decisões sobre processos complexos que utilizam a escrita nessas atividades, o que confirma o seu valor instrumental. O alfabetismo, portanto, emerge como traço comum a várias atividades que caracterizam as sociedades ocidentais contemporâneas: a escolarização, a ciência e a tecnologia, a burocracia e a política. Sem que existisse tal traço comum entre a escolarização e essas outras atividades sociais não haveria como os sujeitos manterem e desenvolverem ao longo da vida as habilidades cognitivas que adquiriram na escola, tampouco seria possível que as pessoas excepcionais pudessem desenvolver esse modo de pensamento mesmo sem ter tido escolaridade alguma ou suficiente.

É importante ressaltar que o estudo dirigido por Maria Isabel Infante (2000) trouxe para a América Latina uma metodologia baseada no conceito de alfabetismo que estava sendo construída como instrumento de avaliação de adultos em países da América do Norte e Europa.

Nesse contexto, colocou-se a possibilidade de analisar as particularidades dos percursos de aprendizagem da população adulta extrapolando o espaço escolar formal, vinculando o conhecimento às práticas sociais efetivas dos sujeitos. Criou-se também um instrumento que permite construir uma lógica comparativa entre diferentes países da região, permitindo avançar no diálogo acerca das políticas públicas para a educação de jovens e adultos na América Latina.

Entretanto, diferente do que ocorreu nos países do âmbito da OCDE, na América Latina não ocorreram novos estudos dessa natureza nos anos que se seguiram. O Chile participou diretamente da avaliação da OCDE em 1998 e no Brasil, em 2001, foi lançado

o Índice de Alfabetismo Funcional (INAF) pela Ação Educativa, que tinha sido parceira do estudo realizado nos sete países. Nas avaliações do ciclo PIACC houve mais uma vez a adesão do Chile, que passou a integrar a OCDE em 2010. Na maioria dos países da América Latina, contudo, não se constituiu uma linha de trabalhos avaliativos com base no conceito de alfabetismo e com foco na educação de adultos.

### 1.2.4 As Provas de Desenvolvimento Educacional Geral (GED) realizadas nos Estados Unidos

No caso dos Estados Unidos, o caminho mais usual de certificação de adultos por meio de exame são as Provas de Desenvolvimento Educacional Geral (GED), formuladas pelo General Educational Development Testing Service (GEDTS), que está sob o controle *do* American Council on Education (ACE), associação relacionada ao desenvolvimento do ensino de nível superior. Em 2011, o GED Testing Service se associou à Pearson, empresa de produtos e serviços e educacionais.

A origem do GED está relacionada à Segunda Guerra Mundial nos anos 1940, quando se organizou um sistema de provas para certificar soldados que retornaram da guerra e, mesmo tendo ampliado seus conhecimentos nas Forças Armadas, não possuíam certificados de conclusão da educação básica. Na atualidade, a prova é adotada pelos 50 estados americanos e também em províncias do Canadá, atendendo entre 600 e 700 mil pessoas por ano, sendo que, a aprovação no GED fornece um diploma equivalente ao da escola secundária.

O GED é realizado por uma instituição privada que fornece um diploma reconhecido para fins de certificação pela maioria das universidades e *colleges*. Entretanto, se integra à política pública dos Estados Unidos para a educação de adultos, sendo parcialmente financiado com recursos públicos e seus resultados utilizados como indicador para as transferências intergovernamentais de recursos, como em outros países da América. Considerando a lógica liberal de regulação das políticas nos Estados Unidos, coloca-se como possível uma organização privada estar no cerne da estratégia de uma política educacional.

A avaliação do GED é baseada nos currículos da escola regular do Canadá e dos Estados Unidos, de modo que possa ter paridade com o nível de aprendizagem de estudantes que frequentaram a escola regular. Esta seria a maior legitimidade da avaliação diante das universidades e do mercado de trabalho.

Existem várias séries de avaliações criadas pelo GED: a primeira em 1942, depois em 1978, 1988, 2002 e a mais recente de 2014. Em cada série, o exame é reformulado tendo em conta as mudanças ocorridas nos currículos escolares. No modelo de 1978, por exemplo, a avaliação tinha maior ênfase em estudos sociais e em ciências do que no modelo anterior. Em 1988 foi adicionada uma proposta de produção de texto, tendo maior ênfase na competência de resolução de problemas, na possibilidade de reflexão sobre o papel dos adultos na sociedade e na inclusão do significado das mudanças sociais, além da ampliação de contextos mais relevantes para adultos. Em 2002, houve maior preocupação com a preparação para o ingresso no mercado de trabalho. A proposta de 2014 ampliou a possibilidade de avaliação nas quatro áreas de conhecimento: matemática, estudos sociais, ciências e linguagens.

Pode-se dizer que a avaliação GED não apresenta relação direta com o modelo criado pela OCDE nos anos 1990 nem adota o conceito de alfabetismo para a proposição de suas avaliações. Isso ocorre a despeito do Departamento de Educação dos Estados Unidos ser bastante presente na proposição das avaliações da OCDE e do país ter participado de todos os ciclos, obtendo resultados bastante negativos. O foco do GED é o sistema escolar dos Estados Unidos e do Canadá, sendo essencial para estes dar legitimidade para a avaliação diante das universidades e do mercado de trabalho, o que serve como estímulo par ampliar o número de inscritos.

Os itens das provas são pré-testados e submetidos a uma banca de especialistas considerada representativa em nível nacional, a qual inclui associações e conselhos relacionados a cada uma das áreas de conhecimento. Dentre as habilidades abarcadas, há um conjunto de habilidades consideradas essenciais para o mundo do trabalho.

A seguir, alguns itens da prova, que pode ser realizada também em modo online.

The passage below is incomplete. Navigate to each "Select..." button and choose the option that correctly completes the sentence.

Ellen Gardner, CEO
Skyview PC, Inc.
888 Pyle Rd.
San Marte, CA 94656

Dear Ms. Gardner:

My wife and I have been loyal owners of Skyview computers for over 10 years. We are currently on our third Skyview laptop computer, which we purchased three months ago. We appreciate your competitive prices that allow us to upgrade every few years. Also, we have always been delighted with the compatibility of Skyview products with software we use for our home-based business. The speed and power of our Skyview products have been

Select... Just last week, however, our new

Select...
outstanding your products are always well-suited to our needs.
outstanding. Your products are always well-suited to our needs.
outstanding, they are always well-suited to our needs.
outstanding. Always well-suited to our needs.

elp desk and received advice from
es to freeze.
have a history of freezing up, just
problem. Each asked for the serial number of our machine but never mentioned that there is an ongoing problem which needs to be resolved.

I called Skyview again this morning.
Select... The representative with whom I eventually spoke directed me to take our laptop to a repair facility 30 miles from our home. I mentioned the information I had learned, and was told that there is a shortage of the parts necessary for repair. Because of this shortage, he said the repair could take up to two months. This is not acceptable. My wife and I conduct business from home and need daily access to our computer.

**Figura 09. Item de linguagens da prova GED. Estados Unidos, 2014.**
Fonte: GED, Math Practice, 2014[20].

What is the value of $36x - 8y^2$ when $x = 3$ and $y = -6$?

A. −288

B. −180

C. 1,200

D. 3,600

**Figura 10. Item de prova GED de Matemática, 2014.**
Fonte: GED, Math Practice, 2014[21].

Os itens propostos evidenciam um formato mais escolar de prova, que nem sempre tem a preocupação de inserir itens relacionados ao contexto social de vida dos adultos. Um item de matemática, por exemplo, solicitou apenas a resolução de uma equação simples; e um item de linguagem escrita pediu que se completasse os espaços com as frases mais adequadas para o texto.

Em 2012, dos 607 mil candidatos que realizaram todas as etapas da prova GED, 68,8% obtiveram aprovação, sendo que, pouco mais de 10 mil candidatos fizeram pela

[20] Disponível em: <https://www.gedtestingservice.com/freepractice/download/GED_RLA/Practice Test.html>.

[21] Disponível em: <https://www.gedtestingservice.com/freepractice/download/GED_Math/GEDMath Practice Test.html>.

primeira vez o teste completo por meio de um computador em sua própria casa. Neste mesmo ano, 1,5% da população jovem e adulta com 16 anos ou mais participaram em alguma das cinco etapas do exame, que se referem a quatro áreas de conteúdos: Matemática, Estudos Sociais, Ciências, Linguagem Escrita e Leitura. A idade média dos candidatos que participaram do GED foi de 26 anos, sendo que 21,7% dos candidatos tinham entre 16 e 18 anos. Pessoas com 50 anos ou mais representavam apenas 3,7% dos candidatos. Cerca de 24% dos candidatos se declararam como afro-americanos e 14,7% como hispânicos. Um terço dos candidatos eram pessoas que deixaram de estudar há mais de 10 anos. A média geral de anos sem estudar dos candidatos foi de 9 anos (GEDTS, 2012).

Com o intuito de mostrar que sua prova pode efetivamente ser eficaz em termos de qualificação de seus candidatos, o GED anualmente realiza relatórios que mostram todos os procedimentos estatísticos adotados e que comparam, em termos de nível de aprendizagem, os resultados obtidos entre os seus candidatos e os alunos que concluíram a escola secundária em escolas convencionais.

Deste modo, pode-se dizer que a legitimidade do GED se assenta em uma lógica de mercado, na qual se esforça para provar que a avaliação tem qualidade e atesta, de fato, o nível de escolaridade do candidato, tendo, portanto, o mesmo valor que o diploma de alguém que frequentou a escola média. Além disso, o exame busca atribuir conexões com o mundo do trabalho, certificando também competências laborais, que colocam ao jovem e ao adulto a possibilidade de se inserir no mundo do trabalho de modo mais imediato a partir da certificação.

### 1.2.5 O desenvolvimento dos sistemas de acreditação e a educação ao longo da vida na Europa

Além das formas convencionais de certificação por meio de exames, a partir das últimas duas décadas do século XX, tem-se a possibilidade de certificar saberes de jovens e adultos que foram adquiridos por meio da experiência pessoal ou profissional, de modo que se possam reconhecer socialmente as competências dos sujeitos para realizar várias tarefas. Ainda que o nosso foco seja a análise das propostas de certificação por meio de exames padronizados, faremos menção a essa estratégia de certificação, que recebeu especial atenção no continente europeu e pode configurar-se como uma via paralela ou mesmo complementar àquela dos exames.

Nas recomendações da Declaração de Hamburgo, documento produzido pela V CONFINTEA, em 1997, colocou-se a demanda de fortalecer e desenvolver os processos de validação e certificação de todas as formas de aprendizagem, quer dizer, também daquelas que não foram adquiridas no âmbito do sistema escolar (UNESCO, 2013, p. 268).

Essa preocupação e urgência em avançar na criação de metodologias que possibilitem certificar saberes está em consonância com o princípio de educação ao longo de toda a vida, também consolidado durante a V CONFINTEA.

Em 2000, a reunião da Comissão das Comunidades Europeias, ocorrida em Bruxelas, divulgou o documento *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*, que mais uma vez apresentou a necessidade de qualificação da mão de obra, contudo, dessa vez, fazendo referência à necessidade de revisão das formas de certificação do trabalhador.

> Na economia do conhecimento, desenvolver e utilizar plenamente os recursos humanos constituem factores decisivos para manter a competitividade. Neste contexto, os diplomas, os certificados e as qualificações são um importante ponto de referência para empregadores e indivíduos no mercado de trabalho e nas empresas. A crescente procura de mão-de-obra qualificada por parte dos empregadores e a concorrência cada vez mais acentuada entre indivíduos para conseguir e manter um emprego estão a induzir uma procura muito mais acentuada de formação reconhecida. Como modernizar mais eficazmente os sistemas e as práticas de certificação nacionais face às novas condições económicas e sociais tornou-se uma questão política e profissional importante no conjunto da União. (COMISSÃO, 2000, 17).

A UNESCO, por meio do Instituto de Aprendizagem ao Longo da Vida (UIL) incorporou esta demanda, propondo-se a fomentar a criação de metodologias de acreditação e certificação de conhecimentos obtidos por meios não escolares. Escritórios da UNESCO de diversos países europeus passaram a se dedicar a estudos sobre processos de acreditação e certificação, dentre eles a Suécia, a Espanha, a Dinamarca e a Grécia.

Neste contexto, vale mencionar, em especial, o caso de Portugal, que durante o governo socialista de Jorge Sampaio (1996-2006) criou o sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) no âmbito do qual foram organizados os cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), os quais eram oferecidos em centros públicos ou privados de educação, cooperativas ou centros de formação profissional. A partir de 2005 foi criada uma rede de cerca de 500 Centros de Novas Oportunidades, onde pessoas maiores de 18 anos com uma mínima experiência profissional de três anos podiam realizar a acreditação de suas aprendizagens prévias e

frequentar os cursos de formação e receber orientação profissional. A perspectiva portuguesa estava dentro dos marcos estabelecidos pela União Europeia desde 2000, que pretendia aliar a elevação de escolaridade à qualificação profissional.

Quando um jovem ou adulto se encaminhava para um Centro de Novas Oportunidades, ocorria, primeiramente, uma etapa de acolhimento, sendo-lhe proporcionado um leque de possibilidades como percurso formativo. Em seguida, era realizado um diagnóstico do perfil do candidato, análise curricular e identificação das suas expectativas. Em seguida,

> o encaminhamento concretiza a resposta formativa ou educativa que se coaduna com o perfil traçado. Existem várias hipóteses de encaminhamento, procedendo-se à ponderação e negociação entre as partes intervenientes – o adulto e a equipe técnico pedagógica do CNO, estando sob a responsabilidade do primeiro a tomada de decisão. A opção de encaminhamento para ofertas externas ao CNO subentende a emissão do Plano Pessoal de Qualificação (PPQ) operacionalizando-se a oferta escolhida, designadamente Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), Cursos de Educação e Formação (CEF), Cursos Profissionais, Ensino Recorrente, entre outras. O encaminhamento para processo RVCC implica a definição de um percurso assente nos três eixos de actuação: Reconhecimento, Validação e Certificação. (INÁCIO, 2009, p. 9).

Em um estudo realizado por Licinio Lima e Paula Guimarães (2012) sobre a experiência portuguesa, foram realizadas entrevistas com egressos de um Centro de Novas Oportunidades, no qual foi possível identificar que esta estratégia poderia ser adequada para aqueles que deixaram a escola por diferentes razões e não tinham mais o desejo de retornar a uma escola convencional.

> O RVCC [Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências] implicava, desta forma, uma mudança significativa nas representações dos sujeitos relativamente à educação e, em particular, ao ensino, nomeadamente "à escola de quando era crianças". Exemplificativa desta motivação pela educação, formação e aprendizagem, já identificado noutros estudos, era o facto de muitos inquiridos, como foi afirmado, terem expressado o interesse em "continuar a estudar", designadamente no caso daqueles que concluíam o 12º ano de escolaridade. Se alguns inquiridos ambicionavam um percurso escolar mais longo, muitos outros, em particular aqueles que só tinham concluído o 9º ano de escolaridade (ou um nível escolar inferior) revelavam eles também um maior interesse pelo conhecimento. Ora, relativamente ao impacto do RVCC na educação ao longo da vida, a maioria dos inquiridos (73,9%) referiu que, depois de concluído o processo, não se inscreveu em organizações de educação formal, como escolas, centros de formação ou em entidades do ensino superior. (LIMA; GUIMARÃES, 2012, p. 44).

Ainda com relação ao RVCC, foi realizada uma avaliação do programa entre 2009 e 2010 sob a coordenação do professor Roberto Carneiro, que indicou que o programa foi uma alternativa aos jovens e adultos que não podiam ou não desejavam frequentar uma escola regular convencional. No RVCC não se prevê aulas formais nem

horários rígidos, sendo esse um atrativo para o público que procura a instituição. (PEREZ, 2011, p. 13).

Apesar de a iniciativa ter obtido uma avaliação positiva dos que participaram dos cursos e buscaram a certificação, constatou-se que o objetivo de ampliar a qualificação profissional de jovens e adultos dificilmente se realizava por meio dessa proposta. A pesquisa de Lima e Guimarães (2012) constatou que o sistema RVCC não contribuiu efetivamente para a mudança da situação profissional dos entrevistados.

> Quando concluído o RVCC, 27,6% (110 sujeitos) dos inquiridos estavam na situação de desempregado. Destes, mais de metade (74 sujeitos) manteve-se nessa situação depois de concluir o processo, havendo contudo alguns inquiridos (32 sujeitos) que se empregaram. Circunstância idêntica leva Cavaco a afirmar que por esta via "registra-se um efeito de aproximação ao mercado de trabalho junto dos adultos desempregados e inativos" (CAVACO, 2009: 310). De notar que 63,6% (253 sujeitos) mantiveram o emprego que tinham quando iniciaram o processo, enquanto um pequeno número (9 sujeitos) mudou de emprego. (LIMA; GUIMARÃES, 2012, p. 50).

Coloca-se, assim, a fragilidade do programa, que inova na relação do sujeito adulto com a aprendizagem, melhorando a autoestima daqueles que frequentam os cursos, entretanto, não conseguiu ganhar força e legitimidade para alavancar os indivíduos do ponto de vista profissional.

As propostas de criação de sistemas de acreditação e certificação de saberes caminham na perspectiva da construção de um sistema flexível, em que os conhecimentos adquiridos por via formal, informal e não-formal são legitimados pelo Estado, apoiado na defesa de uma educação ao longo de toda a vida, isto é, em qualquer tempo e de qualquer forma, seja no âmbito acadêmico, pessoal ou profissional.

Esta forma de encarar o processo de certificação de adultos dialoga com a proposta de realização de exames nacionais para jovens e adultos, na medida em que reconhece que a escolaridade formal não é necessariamente o único caminho para se obter conhecimentos, e também no sentido de que ambas as formas reconhecem a necessidade de se constituir modelos flexíveis e apropriados para os adultos.

Entretanto, o sistema de acreditação de saberes, tal qual se organizou em Portugal, nas Ilhas Canárias e outras partes da Europa, é mais do que um processo de certificação, pois tem a intenção de oferecer um tipo de atendimento que possa redirecionar a formação acadêmica e profissional daqueles que procuram um caminho para alcançar uma certificação.

# CAPÍTULO 2 - O PROGRAMA CHILECALIFICA E A CERTIFICAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO CHILE NO ÂMBITO DA MODALIDADE FLEXÍVEL

Nos anos 2000, com a implementação do programa Chilecalifica, o Chile começou a desenvolver uma política de certificação com base em exame nacional para jovens e adultos, que tinha como objetivo associar a elevação de escolaridade à formação profissional. A proposta de certificação para jovens e adultos teve como uma de suas referências as avaliações de adultos realizadas pela OCDE nos anos anteriores, as quais utilizavam o conceito de alfabetismo. Nos anos 1990, o Chile já tinha realizado avaliação de alfabetismo e participado do ciclo ALL de avaliações da OCDE e os resultados indicavam que parte substantiva da população chilena tinha baixo nível de alfabetismo. Além disso, a política educacional do país se vinculou à perspectiva de uma educação permanente orientada pela teoria do capital humano, visando a qualificação dos trabalhadores como uma estratégia de desenvolvimento nacional.

O programa Chilecalifica foi implementado no contexto de desenvolvimento de uma política de Educação de Jovens e Adultos (EDA) nos governos de Ricardo Lagos (2000-2006) e Michele Bachelet (2006–2010). Ambos foram eleitos como representantes do Partido Socialista do Chile em aliança com várias forças políticas do país. O governo de Bachelet, que havia sido ministra da saúde no governo de Lagos, representou a continuidade de um mesmo projeto político. O programa Chilecalifica se instituiu como programa interministerial, envolvendo os ministérios da Educação, do Trabalho e Previdência Social e da Economia.

## 2.1. O contexto político-educacional chileno a partir dos anos 1990

Entre 1973 e 1989, o Chile viveu sob o governo ditatorial liderado por Augusto Pinochet. Após 16 anos de intensa perseguição política aos opositores do regime, em 1990, o processo de redemocratização tomou forma com a eleição direta para presidente. Nas eleições realizadas em 1989, o candidato democrata cristão Patricio Aylwin foi vitorioso com 55,2% dos votos, representando uma ampla aliança política de 17 partidos da esquerda e da centro-direita que ficou conhecida como *Concertación de Partidos por la Democracia*, cujo primeiro objetivo era o afastamento dos militares das estruturas de

poder. Desde então, a formação e sustentação dos governos de centro-esquerda se baseou em um amplo espectro de alianças.

Do ponto de vista político-econômico, desde os anos 1970, ainda durante o regime militar, o Chile vinha experimentando uma orientação político-econômica neoliberal. No caso chileno, promoveu-se o processo de desregulamentação da economia, reduzindo o papel do Estado e fortalecendo a iniciativa privada. Nos anos 1970 e início dos anos 1980, o governo Pinochet promoveu várias reformas, dentre elas a eliminação do controle de preços, a liberalização do mercado financeiro e de fluxos do capital internacional, a redução e restrição do setor público em participar em alguns setores da economia, a privatização de empresas públicas e a devolução de empresas e de terras expropriadas no período anterior à ditadura à iniciativa privada.

Conforme Garreton (2012, p. 74), o governo de Pinochet:

> se trató de un esfuerzo fundacional para crear una economía de libre mercado, basada en el respeto irrestricto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado (reducido en sus compromisos sociales y productivos y concentrado en la tarea represiva y en mantener los equilibrios macroeconómicos), la eliminación de las instituciones corporativas, especialmente los sindicatos y también los colegios profesionales, y la plena integración al mercado internacional.

A política econômica dos governos da Concertación não foi de total ruptura com o projeto anterior, pois se buscava a não-polarização e a construção de acordos para a consolidação da democracia. Ainda para Garreton (2012), o governo

> aparecía respaldando un eje capaz de unir a la izquierda socialista y al centro democratacristiano: el fortalecimiento de la democracia, con lo que se reducía el espacio asignado a la posibilidad de transformación estructural socioeconómica, limitándose en el mejor de los casos a sostener los equilibrios macroeconómicos, a obtener tasas de crecimiento razonables y a reducir la pobreza en el campo social. Paradójicamente, el balance de la década del noventa elaborado por la Comisión Programa 2000 de la Concertación señala: "en la práctica, la economía culminó siendo el principal activo de la transición, llegando a cubrir incluso indebidamente espacios de legitimidad que debían haber sido abordados por la política, la cultura y la mayor organización de la sociedad civil" (Comisión Programa 2000, 1999). (GARRETON, 2012, p. 84).

Neste ambiente de construção de acordos políticos, a política econômica dos governos de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) e de Ricardo Lagos (2000-2006) manteve a orientação neoliberal de abertura ao mercado, estado reduzido e baixa regulação da atividade econômica. De acordo com o sociólogo chileno Carlos Encina (2013), o governo de Aylwin (1990-1994) prosseguiu com a política de redução do Estado e com o fortalecimento da economia de mercado.

> En 1991 se rebaja el arancel aduanero de 15% a 11% y se amplía la salida de

> capitales, facultando a bancos y AFP para invertir mayores montos en el exterior. […] Las privatizaciones siguen su curso, completando unas iniciadas antes además de las llevadas adelante en puertos y sanitarias. En el sector minero se detiene la expansión estatal con la concentración de capitales externos en el área, al levantar la prohibición constitucional de enajenar derechos de explotación minera a capitales privados. En 1994 la producción y la exportación privada de cobre supera a la estatal, una diferencia que se acrecienta en los años siguientes. (ENCINA, 2013, p. 25-26).

Ainda segundo Encina (2013, p. 33-34):

> En salud avanza el subsidio estatal a servicios privatizados. Si durante la dictadura militar entra el sector privado al financiamiento de prestaciones de salud, y con Aylwin se diluye el control estatal sobre éste, en el 2004 con el gobierno de Lagos se amplía a instituciones privadas el financiamiento estatal. Un Plan de Acceso Universal con Garantías Explícitas (AUGE) cubre patologías con fondos fiscales sin distinguir la institución que presta la atención.
>
> Un esquema similar llega al sistema de educación superior, que beneficia en especial a la banca. Su financiamiento trae conflictos desde 1997 que amplían el crédito estatal. En 2005 se crea el Crédito con Aval del Estado (CAE), que licita carteras de deudas de estudiantes de la educación superior a la banca privada donde el Estado hace de aval. Para incentivar a la banca acota el riesgo con una prerrogativa adicional –inédita en las licitaciones–, que les permite vender al Estado (o hacer efectivo el aval estatal) la deuda de estudiantes con baja proyección de ingresos, y recibir por ello una comisión estatal, que deviene principal subsidio a la banca a través del CAE, generando enormes rentas que superan los propios pagos de los estudiantes. Su anuncio desata la protesta estudantil.

As afirmações de Encina (2013) nos permitem explorar o que ocorreu com as políticas públicas de educação a partir dos anos 1990 em um contexto marcado pelo fortalecimento da propriedade privada e da redução de oferta direta de serviços oferecidos pelo Estado ao cidadão. Em especial, vamos fazer referência ao que foi proposto para a educação de pessoas jovens e adultas.

A educação chilena passou por profundas reformas durante os anos 1980. Nessa época, com base no pensamento neoliberal, iniciou-se o processo de municipalização das escolas e também foi criado o sistema de subvenção, no qual escolas públicas ou privadas passaram a receber recursos do Estado para oferecer serviços educacionais conforme a demanda de alunos que tivessem, de modo que o Estado pagava um valor por aluno matriculado.

Dessa forma, em poucos anos, o governo central deixou de oferecer serviços educacionais à população, delegando essa tarefa aos municípios e às escolas privadas. Continuou sobre o controle do Estado a formulação dos currículos e a avaliação da

qualidade da educação, que ganhou mais força com o processo de descentralização e privatização da rede escolar[22].

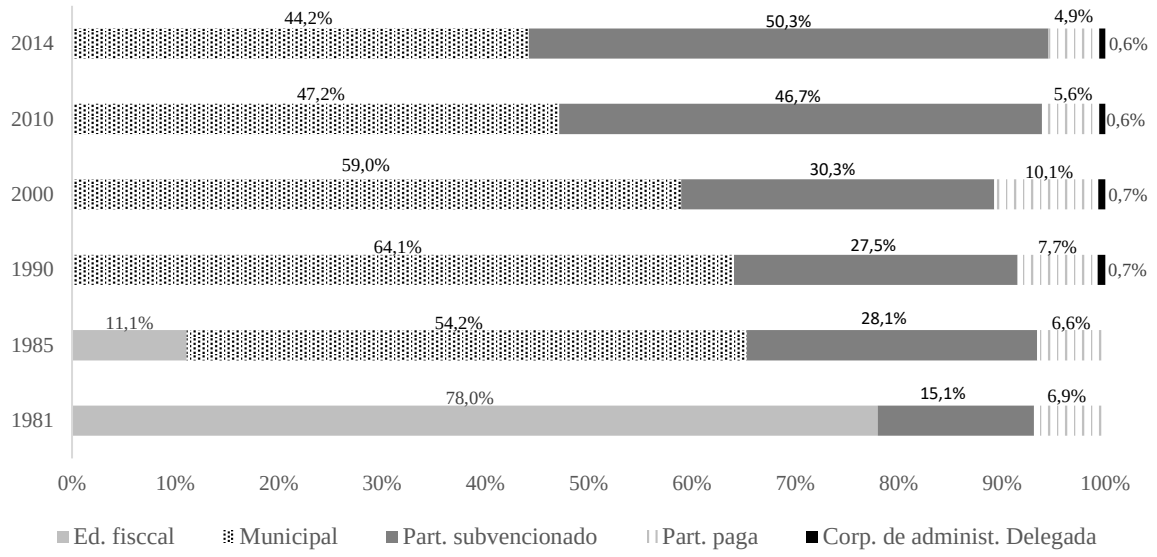



**Gráfico 03 – Percentual de matrículas por tipo de estabelecimento no Chile, 1981-2014.**

Fontes: Juca Gil, 2009, p. 68; Informe Unesco, 2004, p. 31; Ministerio de Educación de Chile, Centro de Estudios[23].

Entre 1981 e 1985, ocorreu a grande descentralização da educação básica e média[24], que saiu das mãos do governo central e foi para os municípios. Em 1990 já não existiam mais as escolas chamadas fiscais, que eram de controle direto do governo central. A partir de 1981 intensificou-se o processo de subvenção a escolas particulares[25], que

[22] O modelo adotado pelo Chile e presente também nos Estados Unidos foi denominado como *charter school* ou de quase mercado, nas quais existe uma ampliação da participação privada, mas também uma forte regulação do Estado que subvenciona a educação, define os currículos e promove avaliação para aferir a qualidade dos serviços prestados (ALMONACID, 2004).

[23] Disponível em: http://centroestudios.mineduc.cl/index.php?t=96&i=2&cc=2036&tm=2.

[24] O sistema educacional chileno prevê três etapas distintas: educação infantil (parvularia ou prebasica) – de 0 a 5 anos; educação básica, com duração de 8 anos e educação média, com duração prevista de 4 anos. A idade mínima para ingressar na educação básica é de 6 anos e a idade máxima para ingressar na educação média é de 16 anos. Na educação média pode se optar pela formação científico humanística out técnico profissional. (LEY GENERAL de la Educación, 2009, arts. 17-21).

[25] A subvenção é efetivada conforme um fator denominado Unidade de Subvenção Escolar (USE). O valor das subvenções em USE difere de acordo com os níveis e modalidade de ensino (pré-escola, ensino fundamental, ensino médio, educação de adultos, educação especial, agrícola, industrial, etc.) e tipos de curso (em jornada parcial ou em jornada completa), refletindo, assim, as pressupostas diferenças nos custos de ensino. (GIL, 2009, p. 83). Vale já mencionar que a educação de adultos possui o menor fator: 1,4. A educação infantil e parte do ensino básico têm o fator 1,9, enquanto o ensino médico científico-humanista possui o fator 2,3. Em 2008, pagava-se $22700 pesos chilenos para o nível 1 da educação básica, chegando a $35865 no nível médio humanístico-científico, ou seja, situavam-se entre US$ 45 e 70 dólares aproximadamente por aluno em 2008.

passaram a ter um terço das matrículas em 1990 e continuaram crescendo lentamente até 2002. Em 2014, 50,3% das matrículas das escolas básicas e médias, que abrangiam crianças e adolescentes entre 6 e 18 anos, eram de escolas privadas subvencionadas. Em relação às escolas municipais, houve um crescimento das matrículas, que atingiu 54,2% do total em 1985 e que se manteve estável até 2002; em 2014, verificou-se um decréscimo para 44,2% das matrículas devido ao crescimento das escolas privadas subvencionadas.

Além destas, existem também as escolas privadas não subvencionadas, que atendem um grupo minoritário de alta renda. Há, por fim, o que se denomina de Corporação Administrativa Delegada, que são estabelecimentos de ensino médio técnico-profissional, administrados por corporações empresariais com financiamento estatal específico e que ocupam espaços bastante restritos no sistema escolar chileno.

O processo de implementação da escola subvencionada não trouxe maior equidade ao sistema educacional chileno, ao contrário, criou-se uma segregação entre as escolas municipais e subvencionadas, sendo que estas últimas se concentraram nas regiões mais ricas do país. Ocorreu que a educação municipal recebeu os alunos mais pobres e com maiores dificuldades sociais para frequentar a escola, enquanto a escola subvencionada recebeu os alunos de melhor poder aquisitivo das cidades mais ricas. Conforme Almonacid (2004, p. 176 e 193):

> se ha producido un reacomodo de la matrícula según el nivel socioeconómico de los padres, de forma que los que tienen recursos deciden enviar a sus hijos a los colegios particular subvencionados, quedando los colegios municipales como la única opción para los más pobres […] La presencia de la modalidad particular subvencionado se encuentra limitado preferentemente a comunas populosas de la Región Metropolitana y a algunas capitales regionales y ciudades importantes de Chile, es decir, no se trata de un comportamiento homogéneo, son más bien del resultado de la consolidación de un determinado tipo de oferta educacional preferentemente en los sectores de clase media y clase media baja.

Além disso, também foram as escolas subvencionadas que receberam do governo central maior valor por aluno. Em 2000, enquanto um aluno da rede municipal custava 242 mil pesos ao governo central, o aluno da escola privada recebia subvenção de 295 mil pesos (ARAÚJO, 2009, p. 76).

Ao analisar os caminhos da política pública de educação chilena, Araújo (2009, p. 73-74) assinala que:

> nos anos 1990, com a redemocratização, representaram não apenas a continuidade da política de subvenção da matrícula, mas trouxeram um aumento significativo dos gastos públicos com educação. [...] Ganha notável

> importância, no entanto, o crescimento dos gastos com subvenção no período dos governos democráticos, pois revela o aprofundamento desta política, resultado da hegemonia que conquistou junto à sociedade chilena e à coalizão governamental. Entre 1990 e 2000, os gastos com subvenção educacional cresceram 178%, sendo 71% nos primeiros cinco anos e 62% no quinquênio seguinte.

Para a definição dos valores a serem recebidos pelas escolas subvencionadas, além dos fatores de subvenção escolar definidos em lei, pesou também a frequência escolar e os resultados obtidos nos exames nacionais. As escolas com melhor aproveitamento nos exames nacionais podem receber valores adicionais, o que se denominou de subvenção por desempenho de excelência. Como as melhores escolas e as mais bem estruturadas têm melhores chances de ter melhor desempenho, ampliou-se ainda mais a desigualdade no sistema escolar. Ocorreu ainda que as escolas subvencionadas puderam realizar processos de seleção para obter os alunos com melhores desempenhos, ao contrário das escolas municipais, que recebiam todos os alunos sem discriminação. Assim, a possibilidade de obter melhores resultados era mais favorável para as escolas particulares subvencionadas do que para as escolas municipais (ALMONACID, 2004).

Com isso, podemos considerar que o sistema de educação chileno concebido a partir dos anos 1980 retirou a responsabilidade do governo central e do Ministério da Educação (Mineduc) de gerir diretamente as escolas do país. Também estimulou e fortaleceu as escolas privadas por meio da subvenção, mas não deixou de criar mecanismos de controle sobre a oferta e sobre os resultados obtidos pelas escolas. Havia uma ampla equipe de inspetores do Mineduc encarregada de fiscalizar a presença dos alunos nas escolas, a quantidade de alunos por sala, a anotação da presença dos mesmos e, enfim, se todos os pressupostos legais estavam sendo cumpridos conforme o estabelecido em lei.

## 2.2. A educação de adultos no Chile a partir dos anos 1990

No âmbito da educação de adultos no Chile a partir dos anos 1990, duas questões merecem destaque: como a política pública para as pessoas jovens e adultas (EDA) foi conduzida nesse contexto de grandes reformas? Como os anos de redemocratização criaram mudanças e oportunidades para a educação de pessoas jovens e adultas no Chile?

Dos anos 1960 até o golpe militar de 1973, verificou-se um grande desenvolvimento das propostas de educação popular, especialmente no campo. A presença de Paulo Freire no país contribuiu para o fomento de novas práticas de

alfabetização no campo. O avanço da educação de adultos coincidiu com um momento de lutas por mudanças sociais no país, sendo a reforma agrária uma das bandeiras muito presente no campo. Para Javier Corvalán (2008, p. 21),

> […] el período entre los años 1964 y 1973 es el que, en términos efectivos, desata una de las más importantes acciones a nivel de política pública y proyecto de desarrollo relativo a educación de adultos en Chile, proceso que a su vez es indiferenciable de la reforma agraria propiamente tal y de la participación política creciente de los sectores populares.

O golpe militar de 1973, contudo, mudou completamente o cenário da educação de adultos no Chile. Os projetos de educação popular foram cerceados, limitando a educação de adultos à reposição dos estudos no âmbito da educação formal.

Ainda nos anos 1980, muitas organizações não-governamentais, com apoio da cooperação internacional, conseguiram dar continuidade, em várias regiões, ao trabalho realizado com base na educação popular. Na década seguinte, contudo, a saída da cooperação internacional do cenário chileno fez que estes projetos também deixassem de ter maior expressão na educação de adultos.

Nos anos 1990, em um contexto de crescimento econômico do Chile e significativa redução do desemprego, o empresariado passou a se ocupar da necessidade de elevação da escolaridade da população, incluindo os adultos, de modo a ampliar a força de trabalho qualificada. No Chile, assim como em muitos outros países, o maior número de desempregados e de baixos salários se concentravam na população menos escolarizada. Nos anos 90, cerca de 50% dos chilenos não tinham concluído a educação básica (CORVALÁN, 2008, P. 23).

No gráfico a seguir, observamos que, a média de anos de estudo da população mais jovem se aproximava de 10 anos em 1990, ultrapassando essa marca em 2000 e 2011. Observamos também que quanto maior a faixa etária, menor o nível de escolaridade, sendo que, em 1990, a faixa etária dos 60 anos ou mais registrava em média 6,2 anos de escolaridade. Vale lembrar que, no Chile, a educação básica obrigatória pressupõe 12 anos de vida escolar.

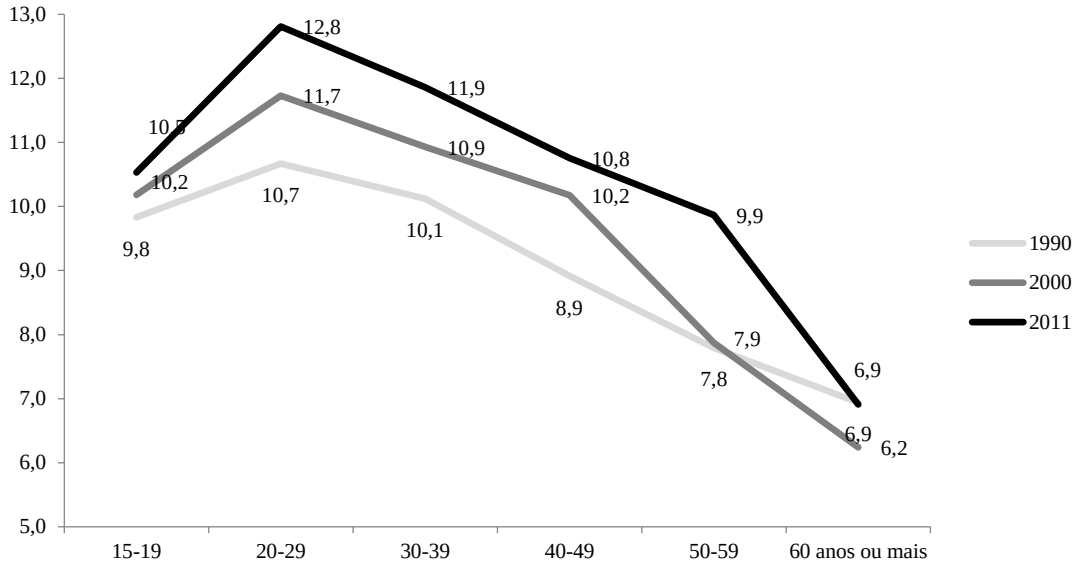



**Gráfico 04 – Média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais no Chile por faixa etária (1990-2011)**

Fonte: Encuesta Casen, 1990-2011.

Os dados também mostram que a média de anos de estudo variou significativamente conforme a renda. Em 1990, o quintil mais pobre da população tinha em média 7,8 anos de estudos, enquanto que o mais rico alcançava 12,3 anos. Passados mais de 20 anos de governos democráticos, houve um crescimento da média de anos de estudo em todas as faixas de renda, no entanto, não se reduziu a desigualdade, mantendo-se o mesmo resultado de 1990 no que se refere à relação entre nível de renda e escolaridade.

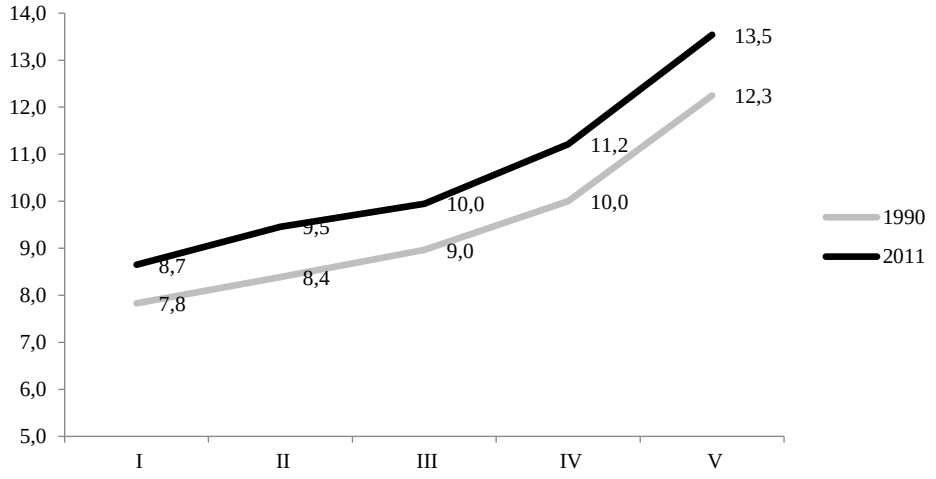



**Gráfico 05 – Média de anos de estudo por quintil de renda no Chile (1990-2011)**

Fonte: Encuesta Casen, 1990-2011.

Assim, no contexto da redemocratização chilena, colocou-se como desafio ampliar a base da população que tivesse concluído a educação básica e pudesse ingressar no mercado de trabalho para realizar tarefas mais qualificadas em um momento em que o país apresentava expressivo crescimento econômico.

De acordo com Corvalán (2008), a educação foi vista pelo Estado chileno a partir do conceito de capital humano, o qual associa o desenvolvimento econômico ao nível educacional da população trabalhadora. Segundo o autor (2008, p.31):

> Con todo, la educación de adultos se ha fundamentado, particularmente en la última década, también a partir del concepto y problemática sobre capital humano disponible en el país y su vinculación con los límites al proceso de desarrollo socio-económico en el mismo.
>
> El concepto de capital humano que se viene utilizando crecientemente en torno a la discusión general sobre educación, y más específicamente para la EDJA, proviene de la economía y se refiere a la idea de productividad del individuo a partir de la adquisición y renovación de sus conocimientos. De alguna manera esta noción de capital humano ha subsumido a la educación en una lógica individual y productiva en la cual la validación de los procesos educativos está dada por el comportamiento del individuo en el mercado laboral.

Apesar dos esforços do governo chileno para mudar a realidade do mercado de trabalho do país, como veremos mais adiante, ainda em 2011 havia um difícil cenário em termos de acesso ao emprego para a população de baixa escolaridade. Na faixa etária entre 20 e 29 anos, 86% das pessoas sem educação formal estavam desempregadas. O mesmo ocorria com 48% daqueles que não concluíram a educação básica, equivalente ao ensino fundamental no Brasil. Para aqueles que tinham o nível técnico superior completo, o desemprego ficava em 25% na mesma faixa etária. Deve-se mencionar também que, em relação à população sem educação formal, 75% são homens e apenas 25% são mulheres. Do total da população masculina, 30% estavam empregados, ocorrendo o mesmo com apenas 8% das mulheres. Esta diferença não estava presente da mesma forma na população de maior escolaridade, pois, em 2011, 51,4% dos que trabalhavam eram homens e 48,6% eram mulheres. Observou-se também que 84% dos homens com técnico de nível superior completo trabalhavam, ocorrendo o mesmo com 70% das mulheres. (CASEN, 2011). Assim, além de haver muito menos emprego para a população sem escolaridade ou com a educação básica incompleta, as mulheres eram mais excluídas do mercado de trabalho quando não avançavam na escolaridade.

Neste contexto, de acordo com Corvalán (2008), ainda em 2008, “50% de la fuerza de trabajo tiene su escolaridad incompleta y este grupo, en su mayoría, no se

benefició de los procesos de reforma de la educación escolar de las últimas dos décadas". (CORVALÁN, 2008, p. 12).

### 2.2.1. Demanda e matrícula na educação de adultos entre 1990 e 2011

Em 1990, 482 636 chilenos com 15 anos ou mais não sabiam ler e escrever, representando 5,2% da população dessa faixa etária. Em 2011 eram 340 838, representando 2,5% da população com 15 anos ou mais. O maior percentual de pessoas que não sabem ler e escrever, tanto em 1990 quanto em 2011 refere-se às pessoas com 60 anos ou mais. Quanto menor a faixa etária, menor o número de pessoas analfabetas. Entre 1990 e 2011 houve uma redução significativa do número de analfabetos em todas as faixas etárias, ainda que não tenha mudado a correlação entre as faixas etárias, quer dizer, manteve-se o mesmo comportamento, no qual os mais jovens continuaram a ser os mais alfabetizados, aumentando gradativamente o total de analfabetos conforme avançava a idade. Isso indicou que houve uma política de inclusão dos mais jovens, mas não necessariamente um esforço para alfabetizar aqueles que já estavam em uma faixa de idade mais avançada. Mesmo assim, para Corvalán (2008, p. 56), já em 2003, "considerado en su conjunto el analfabetismo es una temática relativamente menor en Chile, con niveles que alcanzan un 4% de la población mayor de 15 años.

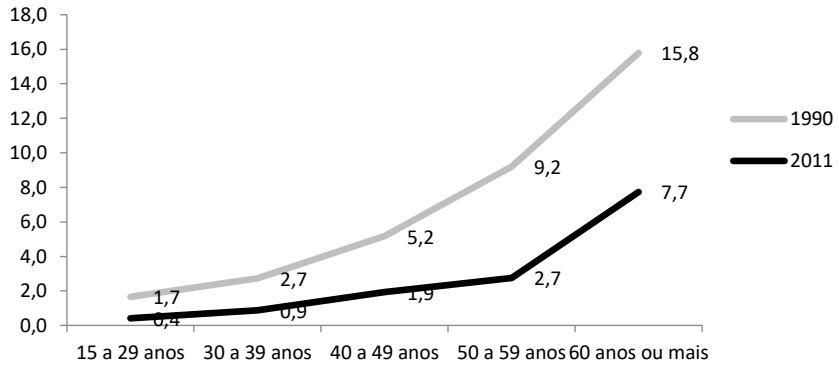



**Gráfico 06 – Percentual de pessoas com 15 anos ou mais que não sabiam ler e escrever no Chile por faixa etária entre 1990 e 2011**

Fonte: Encuesta CASEN, 1990 e 2011.

Corvalán (2008) também chamou a atenção para os estudos realizados pela OCDE em 1994 e 1998, que mostraram que a população chilena tinha um baixo nível de

letramento. Mesmo havendo um número não tão elevado de analfabetos absolutos, grande parte da população alfabetizada apresentava dificuldades para utilizar a leitura e a escrita em suas práticas sociais, o que indica um grave problema que atinge a população jovem e adulta do país.

> Este estudio buscó clasificar la población entre 15 y 65 de Chile y otros países en cinco niveles de capacidad lectora, de la manera siguiente: a) el nivel 1 representa un nivel muy insuficiente, lo que podría asemejarse a un cierto analfabetismo para el manejo adecuado en el mundo actual; b) el nivel 2 se refiere a una capacidad muy básica de lectura; c) el nivel 3 señala el punto en que se alcanza un nivel de lectura acorde para el mercado laboral de una sociedad moderna; d) los niveles 4 y 5 dan cuenta de capacidades avanzadas de dominio lector. Los autores concluyen: como se puede apreciar, la situación de Chile es muy insatisfactoria: la mitad de la población nacional entre 16 y 65 años posee una capacidad insuficiente de lectura de documentos, por lo que ha sido clasificada en el nivel 1. (CORVALÁN, 2008, p. 56-57).

Um novo estudo se realizou em 2013 sob a liderança do Centro Microdatos, da Universidade do Chile e da Corporação de Capacitação para a Construção. Seguindo o modelo de avaliação de alfabetismo para adultos proposto pela OCDE a partir dos anos 1990 e a aplicação realizada em 1998, foram entrevistadas pessoas de 15 a 65 anos em três âmbitos: prosa, documentos e quantitativa, que são os mesmos domínios da avaliação IALS proposta pela OCDE, que no Chile foi denominada como SIALS. Os resultados mostraram que não houve significativa mudança entre 1998 e 2013, sendo que somente 1,6% da população obteve os níveis mais elevados de alfabetismo no domínio prosa, 1,4% no domínio documentos e 2,7% no domínio quantitativo. Ao analisar esta avaliação, Carolina, Castillo e Undurraga (2013) informaram que:

> De acuerdo con el estudio del Centro Microdatos (2013) un 44,3% de la población adulta se encuentra en situación de analfabetismo funcional en textos, 42% en documentos y 51% en el área cuantitativa. Comparado con los datos del año 1998, prácticamente no hubo avances, salvo que un 7% de la población pasó de tener Nivel 1 a Nivel 2 en cuanto a documentos, según la metodología de clasificación especificada en el mismo estudio. (CAROLINA; CASTILLO; UNDURRAGA, 2013, p. 240).

A fundação Educación 2020, que reúne estudantes, professores e outras pessoas interessada na construção de políticas educativas para o país, elaborou um boletim sobre a nova avaliação realizada, no qual considerou grave o país não ter avançado e ter ocorrido um estancamento das políticas educacionais. Segundo Carlos Figueroa, pesquisador de política educativa da Educación 2020, “este estancamiento es, en realidad, un retroceso. Significa que Chile no está educando a sus niños, jóvenes y adultos para su desarrollo personal y para los desafíos de un país que aspira al generar un desarrollo productivo y democrático” (EDUCACIÓN 2020, 2013, p. 1).

Aqueles que desejam retomar os estudos no Chile podem recorrer a duas modalidades: regular e flexível. Há também a possibilidade de inserir-se em um programa de validação de estudos, que pode certificar um determinado nível de ensino por meio de provas, sem a necessidade de frequentar qualquer curso presencial. A modalidade regular já existe desde os anos 1980 e a modalidade flexível foi criada em 2000. Há também alguns programas destinados a populações específicas, como a modalidade flexível com apoio de rádio, criado para as zonas rurais, para populações indígenas e pessoas encarceradas. Vamos inicialmente esboçar um quadro geral da modalidade regular, que oferece cursos de educação para jovens e adultos em escolas que contam com sistema de avaliação e certificação formulado pela própria instituição escolar. Já a modalidade flexível, que será objeto especial de atenção, conta com processo de certificação por meio exame nacional realizado pelo Ministério da Educação.

A seguir, o quadro demonstrativo da organização da Educação de Jovens e Adultos na modalidade regular no Chile conforme foi estabelecido no Decreto 257 de 2009, que estabeleceu os objetivos fundamentais e conteúdos mínimos obrigatórios para a educação de adultos.

**Quadro 01 – Organização da modalidade regular da educação de jovens e adultos no Chile**

| Nível | | Idade mínima[26] | Ní-veis | Equivalência | Carga horária mínima |
|---|---|---|---|---|---|
| **Educação Básica** | | Pessoas com 14 anos ou mais sem escolaridade ou inferior ao 4º ano do ensino básico. | 3 | 1º a 8º ano da educação básica | Nível 1: 360 horas anuais e pelo menos 10 horas de aula por semana.<br>Níveis 2 e 3: 572 horas anuais e pelo menos 16 horas de aula por semana. |
| **Educação média** | **Científico humanista** | 17 anos | 2 | 1º ao 4º ano médio | 24 horas semanais em dois anos. |
| | **Técnico profis-sional** | 17 anos | 3 | 1º ao 4º ano médio. Recebe certificação como técnico de nível médio. | 24 horas semanais e três anos. |

Fonte: Mineduc, Chile.

No que se refere à educação básica, desde 2007 o Decreto Exento 584 definiu que, no primeiro nível, os educandos estudariam 5 horas por semana de castelhano e 5

[26] Em 2012, o decreto 332 do Mineduc alterou a idade mínima para a educação regular de adultos, fixando em 18 anos para a educação básica, 17 anos para o primeiro nível da educação média e para 18 anos o ingresso no segundo nível da educação média.

horas por semana de matemática. Nos demais níveis, acrescentavam-se quatro horas semanais de estudos sociais e de ciências naturais, reduzindo-se para 4 horas semanais a carga horária de matemática e castelhano.

Na educação média científico-humanística, nos dois níveis, o foco está no que se denomina de formação geral. Os estudantes devem se dedicar 4 horas por semana a cada uma das disciplinas: matemática, língua castelhana, estudos sociais, ciências da natureza e inglês (DECRETO 1000 EXENTO, 2009, art. 1º). Existem ainda duas horas adicionais para o que se denomina de formação diferenciada, que segundo o Decreto Supremo 239 de 2004, refere-se a um

> […] tipo de formación que, sobre una previa base adquirida de capacidades y competencias de carácter general, apunta a satisfacer intereses, aptitudes y disposiciones vocacionales de los alumnos, armonizando sus decisiones con requerimientos de la cultura nacional y el desarrollo productivo y social del país (DECRETO SUPREMO 239, 2004, art. 1º).

No Decreto Exento de 2009 se definiu que, na formação diferenciada, devem ser oferecidas disciplinas optativas de Filosofia, Comunicação e Língua Inglesa ou Educação Física (DECRETO 1000 EXENTO, 2009, art. 4º).

Na educação média técnico-profissional há a mesma carga horária das disciplinas da formação geral no primeiro nível. Nos outros dois níveis, há uma redução da carga horária destas, abrindo espaço para a formação diferenciada e instrumental. O Decreto de 2009 definiu como formação instrumental a presença de cursos relacionados à convivência social, consumo e qualidade de vida, inserção laboral e tecnologia da informação e telecomunicações.

Já a formação diferenciada refere-se à especialização profissional mais específica, incluindo cursos de floresta, produtos de madeira, agropecuária, indústria alimentícia, instalações sanitárias, mecânica industrial, mecânica automotriz, eletricidade, eletrônica, telecomunicações, atenção a idosos e serviços hoteleiros. (DECRETO 1000 EXENTO, 2009, art. 2º).

É importante destacar que, em 2004 iniciou-se o processo de reforma curricular e de renovação da educação de adultos, que teria como pressuposto o desenvolvimento de uma proposta de educação permanente, a qual deveria permitir que, no contexto do mundo globalizado, as pessoas pudessem ter domínio de conhecimentos, habilidades e atitudes.

Os três objetivos fundamentais da reforma eram ampliar a cobertura, renovar a oferta e melhorar a qualidade da aprendizagem. (CHILE, 2007, p. 9).

Entre 1990 e 2011, houve um significativo crescimento do número de matrículas na modalidade regular da EDA, saltando de 72795 em 1990 para 146057 em 2011. Em 2009, houve o registro do maior número de matrículas: 159634.

Também chamou atenção como a lógica neoliberal de redução da presença do Estado no campo da educação estava presente na educação de jovens e adultos. O gráfico a seguir mostra que o crescimento observado na educação de jovens e adultos ocorreu fundamentalmente pelo crescimento das escolas privadas subvencionadas. As matrículas da rede municipal tiveram crescimento significativo entre 1998 e 2003, mas começaram a recuar novamente depois disso. Em 1990 eram 61167 matrículas na rede municipal e 4758 na rede privada subvencionada. Já em 2011 eram 69417 na rede municipal e 72207 na rede privada subvencionada.

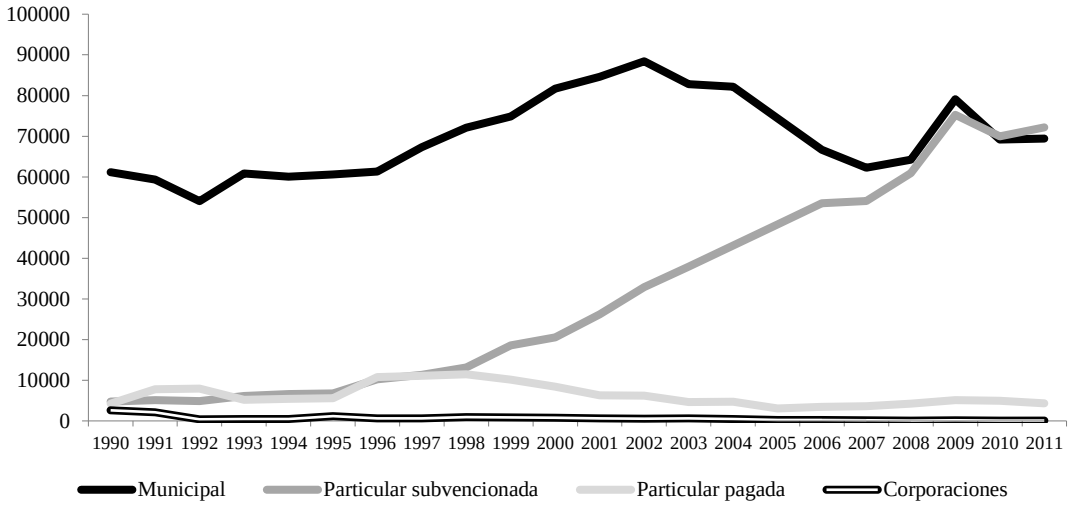



**Gráfico 07 – Matrículas na educação de jovens e adultos na modalidade regular no Chile (1990-2011)**

Fonte: Encuesta CASEN, 1990 e 2011.

**Tabela 02 – Chile: Matrículas na educação de jovens e adultos na modalidade regular por dependência administrativa (1990-2011)**

| Ano | Dependência administrativa | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Total | Municipal | Particular subvencionada | Particular pagada | Corporações |
| **1990** | 72795 | 61167 | 4758 | 4263 | 2607 |
| **1991** | 74361 | 59328 | 5138 | 7771 | 2124 |
| **1992** | 67217 | 54032 | 4900 | 7935 | 350 |
| **1993** | 72621 | 60809 | 6153 | 5176 | 483 |
| **1994** | 72581 | 60070 | 6635 | 5434 | 442 |
| **1995** | 74061 | 60560 | 6770 | 5544 | 1187 |
| **1996** | 82924 | 61268 | 10192 | 10803 | 661 |
| **1997** | 90294 | 67254 | 11310 | 11117 | 613 |
| **1998** | 97612 | 72068 | 13104 | 11468 | 972 |
| **1999** | 104396 | 74831 | 18591 | 10151 | 823 |
| **2000** | 111409 | 81697 | 20502 | 8425 | 785 |
| **2001** | 117762 | 84568 | 26214 | 6328 | 652 |
| **2002** | 128062 | 88413 | 32906 | 6195 | 548 |
| **2003** | 125994 | 82803 | 37911 | 4623 | 657 |
| **2004** | 130458 | 82189 | 43132 | 4686 | 451 |
| **2005** | 126049 | 74408 | 48318 | 3064 | 259 |
| **2006** | 123888 | 66684 | 53508 | 3443 | 253 |
| **2007** | 120174 | 62279 | 54092 | 3648 | 155 |
| **2008** | 129489 | 64218 | 60898 | 4276 | 97 |
| **2009** | 159634 | 79106 | 75258 | 5137 | 133 |
| **2010** | 144151 | 69169 | 69956 | 4916 | 110 |
| **2011** | 146057 | 69417 | 72204 | 4357 | 79 |

Fonte: Mineduc, dados estatísticos, 2001-2011.

Mesmo tendo aumentado significativamente o número de matrículas entre 1990 e 2011, a demanda potencial por educação de pessoas jovens e adultas continuou a referir-se a quase metade da população do país com 15 anos ou mais, tal qual como ocorria nos anos 1990. Mais uma vez, evidenciou-se que, quanto maior a faixa etária, maior a demanda potencial pela educação de pessoas jovens e adultas. Na faixa de 30 a 39 anos, 9,4% da população não concluiu a educação básica e 21,9% dos que o fizeram, não concluíram a educação média. Na faixa etária de 60 anos ou mais, houve 40,7% de não concluintes do ensino fundamental.

**Tabela 03 - Nível educacional da população do Chile e demanda potencial por educação de pessoas jovens e adultas – 2011**

| Nível educacional/Faixa etária | 15-19 | 20-29 | 30-39 | 40-49 | 50-59 | 60 ou mais | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Sem educação formal ou básica inc. | 110525 | 101006 | 192690 | 366944 | 485390 | 1074971 | **2331526** |
| Demanda potencial ed. Básica | 7,3 | 3,6 | 9,4 | 16,1 | 23,3 | 40,7 | **17,4** |
| Básica completa e média incompleta | 1038983 | 444330 | 450068 | 664238 | 671229 | 886746 | **4155594** |
| Demanda potencial ed. Média | 68,9 | 15,7 | 21,9 | 29,1 | 32,2 | 33,6 | **31,0** |
| População total faixa 15 anos ou mais | 1506874 | 2828948 | 2051794 | 2279502 | 2087647 | 2638351 | **13393116** |

Fonte: Encuesta Casen, 2011.

A manutenção de uma grande demanda potencial por educação de adultos no Chile, apesar do crescimento das matrículas ao longo desses anos, se explica, em parte, pela sensível mudança do perfil etário da população nesse período. Houve uma redução da população mais jovem e um crescimento da população com 30 anos ou mais. Assim, a demanda por educação da população dessas faixas etárias superiores passou a ser maior, uma vez que grande parte também não concluiu a educação básica na idade esperada. De qualquer forma, ficou evidente a insuficiência da política pública de EDA para atender a demanda potencial, uma vez que o total de matrículas em 2011 estava próximo de 175 mil pessoas na educação de jovens e adultos considerando a modalidade regular e a modalidade flexível. No entanto, havia 6,4 milhões de chilenos com 15 anos ou mais frequentando algum tipo de formação básica ou média. Isso significa que apenas 2,7% da demanda estava sendo atendida nesse ano.

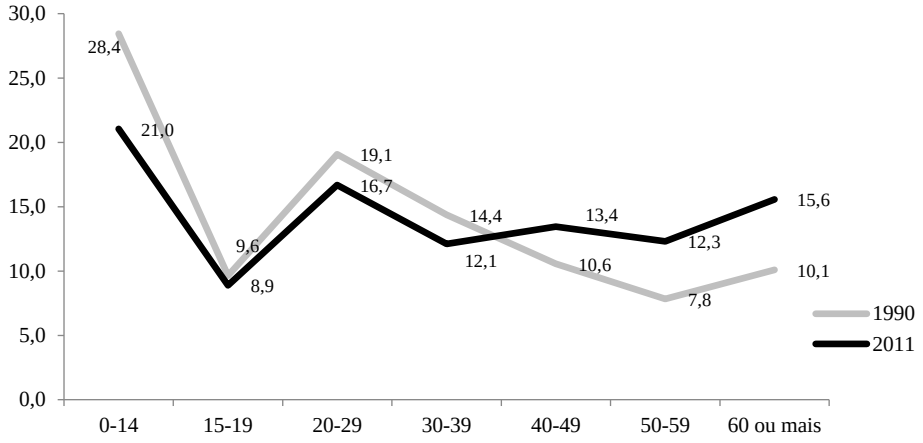



**Gráfico 08 – População do Chile por faixa etária em percentual – 1990 e 2011**

Fonte: Encuesta Casen, 1990, 2011.

O aumento de vagas para a educação de pessoas jovens e adultas não conseguiu efetivamente fazer que essas pessoas concluíssem a educação básica e média.

Em 2011, na educação básica regular de adultos, 30,3% dos estudantes abandonaram o curso, enquanto outros 19,8% foram reprovados, de modo que metade dos matriculados não concluíram esta etapa. No ensino médio, ocorreu o mesmo fenômeno, sendo que cerca de 32% abandonaram o curso e cerca de 18% foram reprovados (MINEDUC, 2011, p. 46-48).

Ao observar as matrículas na modalidade regular da educação de jovens e adultos, houve uma grande concentração na educação de nível médio e um número mais reduzido de matrículas em turmas da educação básica, havendo um crescimento das matrículas no ensino médio enquanto a educação básica permaneceu no mesmo patamar entre 2001 e 2011.

O ensino médio na modalidade regular da educação de jovens e adultos se dividiu em dois formatos: científico humanista e técnico profissional. O primeiro modelo absorveu a maioria das matrículas entre 2001 e 2011. Eram 82490 em 2001 e 109594 em 2011. Já o formato de curso técnico profissional reunia apenas 11457 educandos em 2001 e 13265 em 2011. Assim, apesar do discurso existente no país ao longo dos anos 1990 sobre a falta de mão de obra especializada, o ensino técnico profissional não conseguiu ampliar significativamente o número de matrículas, predominando a opção de jovens e adultos pelo ensino científico humanista, o qual pode ser porta de entrada para o nível superior, que possui maior valor social do que o ensino técnico. No que se refere às faixas etárias, em 2002, por exemplo, 87,8% dos estudantes do ensino médio técnico profissional tinham entre 15 e 29 anos, enquanto 85,1% estavam nessa faixa etária no ensino médio científico humanista. Em 2007, ocorreu maior concentração de jovens no ensino científico humanista, de modo que 80,6% tinham entre 15 e 29 anos e apenas 62,5% dos estudantes com a mesma faixa etária estavam no técnico profissional. A mesma tendência se repetiu em 2008, com 69,3% dos estudantes entre 15 e 29 anos no formato técnico profissional e 84,5% no formato científico humanista. É evidente que, em qualquer um dos formatos, a grande maioria dos estudantes da educação média da EDJA na modalidade regular eram jovens entre 15 e 29 anos.

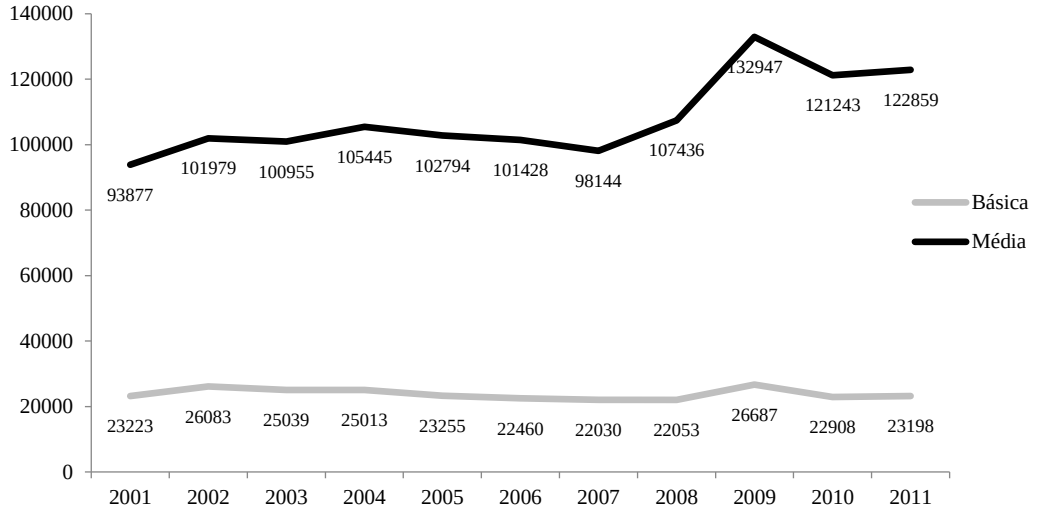



**Gráfico 09 – Matrículas na educação de jovens e adultos na modalidade regular da educação básica e média no Chile (2001-2011)**

Fonte: MINEDUC, Centro de Estudios. Estadísticas 2001-2011.

Por fim, é possível constatar ainda que, conforme avançou a idade, cresceu o interesse pela formação técnico-profissional, certamente pela necessidade de inserir-se mais rapidamente no mercado de trabalho. Quanto aos mais jovens, de 15 a 19 anos, a busca pelo ensino superior pareceu ganhar mais força do que a formação técnica.

**Tabela 04 - Percentual de estudantes na educação média técnico-profissional de adultos por faixa etária (2002 – 2008)**

| Idade/ Formato | 2002 | | 2007 | | 2008 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | CH | TP | CH | TP | CH | TP |
| 15-19 | 89,5 | 10,5 | 96,7 | 3,3 | 94,6 | 5,4 |
| 20-24 | 82,5 | 17,5 | 90,1 | 9,9 | 88,4 | 11,6 |
| 25-29 | 81,9 | 18,1 | 84,1 | 15,9 | 82,8 | 17,2 |

Fonte: Mineduc, Centro de Estudios, Estadísticas de la educación, 2002, 2007 e 2008.

## 2.3. O programa Chilecalifica e a modalidade flexível

Nos anos 1990, a política pública de educação no Chile conseguiu que as matrículas na educação de jovens e adultos da modalidade regular crescessem significativamente, mas grande parte da população ainda estava despreparada para um mercado de trabalho urbano em expansão e cada vez mais exigente no que se refere à qualificação. Os estudos da OCDE realizados nos anos 1990 indicavam baixo letramento da população, indicando que, nesse contexto, os anos 2000 seriam tempos de revisão e de mudança de rumos na política pública de educação de jovens e adultos no Chile tendo

como pilar as proposições da educação permanente e da educação ao longo da vida formuladas pela UNESCO.

A partir dos anos 2000, as políticas para EDA no Chile tinham como foco a inserção da população menos escolarizada no mercado de trabalho. Assim, constituiu-se o que se denomina de nivelação de estudos, cuja modalidade flexível tornou a principal expressão para que jovens e adultos completassem a educação básica e o ensino médio, podendo, assim, ingressar com melhores condições no mercado de trabalho.

A principal estratégia para alcançar esse objetivo foi a criação do programa Chilecalifica, concebido como uma articulação interministerial. Os beneficiários do programa seriam todas as pessoas entre 15 e 65 anos com escolaridade básica ou média incompleta, que se estimava em torno de 4 milhões de pessoas no momento da sua criação. O programa recebeu financiamento de 150 milhões de dólares, sendo que metade desse valor foi financiado pelo Banco Mundial no âmbito do programa mais amplo de melhoria da educação básica.

No que se refere à alfabetização foi criado o programa Contigo Aprendo, que consistia em cursos que duravam cerca de seis meses com 6 horas de aula por semana. O curso correspondia ao primeiro nível da educação básica, podendo, ao final do período, o educando receber o certificado da educação primária dependendo do seu desempenho nos exames.

Segundo Maria Isabel Infante, que foi uma das criadoras do programa Chilecalifica e Diretora Nacional de Educação de Adultos do Ministério da Educação do Chile nos anos 2000,

> la inclusión de la educación de adultos en el Programa Chilecalifica significaba para esta modalidad no solamente recursos, sino la proyección hacia una educación permanente, en la que se incluía la necesaria vinculación con el mundo del trabajo y la posibilidad de itinerarios desde educación básica, pasando por educación media y llegando hasta educación superior (INFANTE, s.d., p. 36).

De acordo com o relatório do programa Chilecalifica, elaborado em 2009 por uma equipe de consultores contratada pelos ministérios que dirigiam a proposta,

> el Programa Chilecalifica es un esfuerzo del Gobierno de Chile con el objetivo declarado de "establecer las bases para la implementación en Chile de un Sistema de Capacitación y Educación Permanente" orientado principalmente a la población adulta. […] Como resultado de este Programa se esperaba que Chile pasara de un estado en el que sólo son reconocidas las calificaciones formales de su población, especialmente de sus trabajadores, a otro que fuera capaz de dar valor no sólo a aquellas sino también a las competencias que los trabajadores van adquiriendo durante su vida, sea por métodos formales o no.

> Por otra parte, se esperaba abrir vínculos, para establecer una conexión permanente y multidireccional entre los diversos subsistemas de formación de adultos y los espacios productivos, dando así, la posibilidad a los trabajadores de desarrollar itinerarios personales de formación que, en ausencia de tales vínculos, no tendrían posibilidad de realizar. La justificación del Programa se basó en la situación existente en el año 2001 del mercado de formación y capacitación laboral en el país (SANTIAGO, 2009, p. 2).

Mais adiante, o relatório explicitou a vinculação do programa com a reorganização do mercado de trabalho:

> Se considera que el tipo de intervención conceptualizada por el Programa correspondió a la instalación de una nueva política para el desarrollo del capital humano en el país, donde el elemento principal era lograr un nuevo arreglo institucional, es decir, generar una distribución distinta de los roles y responsabilidades de los actores públicos y privados en los sectores respectivos (educación media técnico profesional, técnica superior, universitaria, capacitación), y además generar un nuevo producto, que son servicios de educación y capacitación articulados. (SANTIAGO, 2009, p. 11).

O relatório indicou ainda que havia no Chile no início dos anos 2000:

> - Deficiente calidad en la formación técnica media y de nivel superior.
> - Insuficiente cobertura en la formación de técnicos de nivel superior.
> - Débil conexión de la formación con los requerimientos del mundo productivo y del desarrollo regional.
> - Desarticulación curricular de los diversos niveles de formación y capacitación.
> - Insuficiencias en la preparación de formadores técnicos.
> - Ausencia de mecanismos que permitan a las personas actualizar y progresar de manera permanente en su formación y recibir reconocimiento por ello.
> - Deficiente acceso a información de calidad sobre educación y capacitación permanente. (SANTIAGO, 2009, p. 2-3)

Com base nesses diagnóstico e objetivos, a modalidade flexível que se constituiu no âmbito do programa Chilecalifica passou a ser a principal inovação e aposta na educação de adultos, entretanto, ela não veio substituir a modalidade regular, mas criar uma nova estratégia de ampliação das matrículas na EDJA aliando a formação básica à possibilidade de inserção no mercado de trabalho. Pode-se questionar apenas em que medida a modalidade regular foi preterida em relação à modalidade flexível, que passou a ser uma frente importante de investimento do Mineduc.

Deve-se ressaltar ainda que o programa Chilecalifica se inseriu no que se denominou como Sistema de Formação Permanente, que deveria facilitar a articulação das instituições de formação técnica para oferecer oportunidades de desenvolvimento de qualificações profissionais aos sujeitos jovens e adultos. De acordo com um informe preparado pelo governo para o Banco Mundial,

> el programa Chilecalifica asumió el desafío de instalar las bases del Sistema de Formación Permanente con el propósito de enlazar armónicamente la

> educación formal, la capacitación laboral y el reconocimiento de los aprendizajes obtenidos informalmente. Esto implica concertar esfuerzos del conjunto de instituciones y organizaciones del sector productivo y educativo, para generar ofertas curriculares articuladas y pertinentes, que permitan a las personas desarrollar sus trayectorias formativas de acuerdo a sus necesidades, intereses y capacidades iniciales. (CHILE, 2009, p. 34).

A presença do Banco Mundial como financiador do programa se justificou pela interface da elevação da escolaridade associada à qualificação da mão de obra. Conforme relatório da instituição, o programa

> foi concebido como um primeiro passo de demonstração para o desenvolvimento de uma aprendizagem ao longo da vida e de formação para beneficiar, a longo prazo, de um universo de 500.000 adultos analfabetos, 6,5 milhões de adultos com ensino médio incompleto e cerca de 7 milhões de trabalhadores que necessitam de alta qualidade, formação relevante (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 1)[27].

Ao analisar mais especificamente o caso chileno, pode-se dizer que o relatório do Banco Mundial sobre educação permanente, produzido em 2003, já considerava que o país tinha avançado no que se refere à construção de um modelo educacional que considerava a formação dos trabalhadores para o mercado de trabalho:

> En virtud del proyecto de Aprendizaje y Capacitación Permanentes del Banco Mundial, Chile se encuentra cambiando, en sentido tanto horizontal como vertical, la forma de homologar las habilidades adquiridas bien sea en el trabajo o en los institutos de capacitación, y reformando y actualizando la cobertura y calidad de la educación técnica terciaria. En sentido vertical, el plan de estudios que se ofrece en los grados 11 y 12 en todos los planteles de enseñanza secundaria técnica se está alineando con los programas ofrecidos en los cursos técnicos y vocacionales de las instituciones de educación terciaria. La alineación horizontal busca equiparar la calidad de la educación con las exigencias del mercado laboral, estableciendo una colaboración entre el sector empresarial y las instituciones de capacitación en el orden local. Por otra parte, el gobierno nacional creó un consejo para el efecto, encabezado por el ministro de Hacienda, en el que los ministros de Educación y Capacitación actúan de veedores del proyecto. Si bien estas reformas utilizan como fundamento las buenas prácticas de otros países, es demasiado pronto para determinar la eficacia de estas estructuras desarrolladas en Chile. (BANCO MUNDIAL, 2003, p. 64).

A proposta do programa Chilecalifica incluiu vários subprogramas que seriam a base do Sistema de Formação Permanente, também denominado como Sistema de Capacitação e Educação Permanente (SCEP):

- Desenvolvimento da educação de adultos na modalidade flexível para a educação básica e média.
- Articulação da educação de adultos com a capacitação para o trabalho.

[27] - No original: was conceived as a first demonstrative step towards the development of a lifelong learning and training system to benefit, in the long term, a universe of 500,000 illiterate adults, 6.5 million adults with incomplete secondary education and about 7 million workers in need of high quality, relevant training.

- Criação de redes de articulação para a formação técnica.
- Formação de docentes.
- Criação do Marco Nacional de Competências (MNC)
- Criação do Sistema de Certificação de Competências Laborais e de Empregabilidade (SCCLE).
- Sistema de equivalências para os itinerários de formação técnica e capacitação.
- Serviço de orientação vocacional e laboral e intermediação para o emprego.

Para a coordenação e implementação das várias frentes do programa, foi criada a Unidade Coordenadora de Execução do Programa (UCEP), ligada à Secretaria Executiva, composta pelos três ministérios envolvidos no Programa. Esta coordenação foi dividida em cinco unidades de trabalho: Nivelación Escolar y Evaluación y Certificación de Estudios Básicos y Medios, Articulación y Mejoramiento de la Formación Técnica, Sistemas de Información, Capacitación Laboral basada en Competencias Laborales y Articulación con la Educación de Adultos e Estandarización y Certificación de Competencias Laborales.

Uma das dificuldades para a execução do programa foi a articulação entre os ministérios. Embora fosse condição essencial para o sucesso do programa, logo se evidenciou a complexidade da relação entre as diferentes instâncias de poder, uma vez que ocorriam disputas em torno dos recursos disponíveis e do próprio desenho das políticas levando em conta as filiações e concepções de cada grupo que estava à frente dos ministérios.

Isso fez que os vários subprogramas tivessem articulação precária e funcionassem com certa independência, sem que houvesse, de fato, uma efetiva integração entre as políticas de educação e trabalho. A modalidade flexível da EDA funcionou de maneira um tanto independente das iniciativas que deveriam se articular com a formação profissional. As iniciativas vinculadas diretamente à educação básica e média ficaram alocadas no Ministério da Educação, havendo outras relacionadas ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, que pouco dialogaram.

O quadro a seguir mostra as limitações da execução do programa conforme os consultores que avaliaram o programa em face dos objetivos propostos conforme relatório elaborado em 2009:

**Quadro 02 – Avaliação do programa Chilecalifica, 2009**

| Subprograma | Avaliação |
|---|---|
| Desenvolvimento da educação de adultos na modalidade flexível para a educação básica e média. | Houve ampliação da oferta de EDJA por meio da modalidade flexível, mas há um nível de abandono com taxas superiores a 40%. |
| Articulação da educação de adultos com a capacitação para o trabalho. | Não foram criadas inovações metodológicas nesse campo que favorecessem a articulação entre a nivelação de estudos e capacitação laboral. |
| Criação de redes de articulação para a formação técnica. | Tratava-se de proposta ambiciosa, mas pouco definida, não conseguindo obter resultados que demonstrassem avanços quanto à qualidade. Não conseguiu articular o ensino técnico de nível médio com o ensino técnico de nível superior. |
| Formação de docentes. | Limitou-se à capacitação tecnológica relacionado ao setor produtivo, não sendo muito atrativa. Houve número muito limitado de docentes atendidos até 2009. |
| Criação do Marco Nacional de Competências (MNC) | Foi promulgada a Lei 20.267 de 2008 criando o Sistema Nacional de Competências Laborais. |
| Criação do Sistema de Certificação de Competências Laborais e de Empregabilidade (SCCLE). | Foi criado e considerado adequado pelos autores do relatório, estando coerente com a Lei que criou o Sistema Nacional de Competências Laborais. |
| Sistema de equivalências para os itinerários de formação técnica e capacitação. | Teve desenvolvimento incipiente, apenas com ações-piloto no setor agrícola e também uma experiência de avaliação de aprendizagens técnicas prévias em cursos profissionais no contexto da reforma da educação de adultos. |
| Serviço de orientação vocacional e laboral e intermediação para o emprego. | Esteve a cargo do Mineduc e do Servicio Nacional de Capacitación e Empleo (SENSE), mas ocorreram processos distintos. O avaliador critica o fato de o Mineduc ter criado um processo que atinge mais os orientadores educacionais e professores que os próprios alunos. |

Fonte: SANTIAGO, 2009, p. 16-23.

A maior parte dos gastos do programa foi do Ministério da Educação, seguido pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social. O Ministério da Economia apenas esteve envolvido nas tarefas de gestão, comunicação e produção de estudos relacionados ao programa.

**Tabela 05 - Composição dos gastos do programa Chilecalifica por ministério em dólares (2002-2007)**

| Ministério | Tarefas | Gastos entre 2002 e 2007 em dólares | % em rela-ção ao gasto total | % em relação ao Minis-tério |
|---|---|---|---|---|
| Educação | Modalidade flexível de nivelação de estudos | 38.568.000 | 25,7 | 42,1 |
| | Sistema de Avaliação e certificação de estudos | 3.879.000 | 2,6 | 4,2 |
| | Melhoramento da qualidade e articulação da formação técnica | 41.449.000 | 27,6 | 45,2 |
| | Itinerários de formação técnica | 1.668.000 | 1,1 | 1,8 |

| Ministério | Tarefas | Gastos entre 2002 e 2007 em dólares | % em rela-ção ao gasto total | % em relação ao Minis-tério |
|---|---|---|---|---|
| | Investimento na qualidade dos liceus de educação média técnico-profissional | 1.706.000 | 1,1 | 1,9 |
| | Programa de orientação vocacional e aconselhamento laboral | 4.391.000 | 2,9 | 4,8 |
| | **TOTAL** | **91.661.000** | **61,1** | **100** |
| Trabalho e Previdên-cia Social | Melhoramento e articulação da educação de adultos e formação profissional | 1.981.000 | 1,3 | 4,4 |
| | Incentivo à educação de adultos e à capacitação laboral | 8.786.000 | 5,9 | 19,7 |
| | Aplicação de Novas Tecnologias para a Capacitação laboral (NTIC) | 6.786.000 | 4,5 | 15,2 |
| | Criação do Marco Nacional de Competências Laborais | 2.352.000 | 1,6 | 5,3 |
| | Sistema de Certificação de Competências Laborais | 10.489.000 | 7,0 | 23,5 |
| | Melhoramento da oferta de capacitação | 7.185.000 | 4,8 | 16,1 |
| | Fortalecimento da qualidade das Organizações Técnicas de Executores da Capacitação (OTEC) | 1.894.000 | 1,3 | 4,2 |
| | Serviço de intermediação laboral | 1.689.000 | 1,1 | 3,8 |
| | Fortalecimento Institucional do SENCE | 3.493.000 | 2,3 | 7,8 |
| | **TOTAL** | **44.655.000** | **29,8** | **100** |
| Ministérios da Economia, Educação e Trabalho (Operação tripartida) | Serviço de informação e portal | 2.672.000 | 1,8 | 19,5 |
| | Gestão e operação | 8.784.000 | 5,9 | 64,2 |
| | Comunicação | 908.000 | 0,6 | 6,6 |
| | Estudos e consultorias | 1.320.000 | 0,9 | 9,6 |
| | **TOTAL** | **13.684.000** | **9,1** | **100** |
| **TOTAL** | | **150.000.0000** | **100** | |

Fonte: Manual de Operaciones Programa CHILECALIFICA.

No quadro de despesas, o Ministério da Educação absorveu a maior parte dos recursos do programa em sua fase de implementação (61,1%), entre 2002 e 2007. As duas atividades que absorveram maiores investimentos foram a melhoria da formação técnica (27,6%) e a criação da modalidade flexível de nivelação de estudos (25,7%). Assim, se unirmos o processo de criação e o sistema de avaliação e certificação de estudos, os gastos relacionados à modalidade flexível de nivelação de estudos chegaram a 28,3%, representando o maior investimento do programa.

Nas atividades que ficaram sob a responsabilidade do Ministério do Trabalho e Previdência Social, o maior investimento foi a criação do Sistema de Certificação de Competências Laborais, que consumiu 7% dos recursos totais e 23,5% do que foi destinado ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. A elaboração do Marco Nacional de Competências Laborais estava diretamente relacionada ao Sistema de

Certificação de Competências Laborais sendo que representaram 28,8% dos gastos do Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Considerando a baixa articulação entre os ministérios para a execução do Programa Chilecalifica, desenharam-se, na prática, iniciativas que se transformaram em programas de cada ministério e que seguiram seu caminho de forma independente. Em 2008, com base na Lei 20.267 que estabeleceu o Sistema de Certificação de Competências Laborais e que estava ligado ao Estatuto de Capacitação e Emprego, foi criado o programa Chile Valora[28]. Ocorreu que as competências laborais se tornaram autônomas da formação escolar. Um trabalhador podia requerer a certificação de competências laborais para fins de melhor inserção no mercado de trabalho sem que houvesse qualquer conexão com o processo de certificação da educação básica ou média.

Ao mesmo tempo, o processo de certificação da educação básica ou média por meio da modalidade flexível com avaliação no processo de ensino e aprendizagem foi se tornando cada vez mais independente do processo de formação profissional. Assim, a perspectiva de uma educação permanente e articulada entre diferentes setores do governo tomou o caminho da fragmentação, sendo as políticas de certificação básica e média e de formação profissional cada vez mais autônomas uma em relação à outra.

O processo de certificação de competências laborais atendeu de maneira mais imediata o déficit de mão de obra qualificada do ponto de vista técnico, uma vez que o Estado criou novos meios para a certificação profissional de trabalhadores. No entanto, a perspectiva que se constituiu acabou por se afastar do propósito original de uma educação permanente, na qual o indivíduo era visto como um todo, abrindo possibilidades para o seu desenvolvimento educacional tanto no campo profissional como no campo acadêmico. Um dos limites que se constitui nesse caminho foi o não investimento do Estado para que a população trabalhadora pudesse alcançar o ensino superior, seja porque a preparação para o trabalho *strictu sensu* não criava as condições para o ingresso no ensino superior, seja pelo alto custo da universidade chilena, seja pela conclusão da

[28] O Chile Valora, criado em 2008 por força de Lei, é uma instituição que tem uma gestão tripartite. Sua diretoria é constituída de três representantes dos trabalhadores, três empregadores e três do setor público (ministérios da Educação, Trabalho e Economia). A presidência da instituição é destinada a cada um dos setores em sistema de rodízio. Os recursos que mantêm o Chile Valora advêm do Estado chileno e sua função principal é, nos termos da Lei 20.267 de 2008, funcionar como uma Comissão que monitora e coordena o Sistema de Certificação de Competências Laborais de maneira alinhada ao mercado de trabalho. No portal do Chile Valora, justifica-se a sua existência pelo fato de 37% da mão de obra chilena possuir escolaridade incompleta. Isso significa que 3 milhões de trabalhadores não tinham completado a escolaridade básica ou média em 2011. (CHILEVALORA).

educação básica com qualidade adequada para se chegar à universidade não estar efetivamente articulada a essa formação técnica.

Após 2010, quando o programa Chilecalifica estava efetivamente encerrado, o Ministério da Educação continuou a oferecer a modalidade flexível, mas o esforço do Mineduc tornou-se uma alternativa de certificação na qual jovens e adultos obtinham o diploma de educação básica ou média, mas não necessariamente conquistavam a possibilidade de avançar e ingressar no ensino superior[29] ou de obter novas oportunidades no mercado de trabalho. Nesse sentido, a certificação auxiliou na melhora dos índices oficiais educacionais do país, mas pouco contribuiu para que os cidadãos tivessem efetivamente melhores oportunidades pessoais e profissionais.

Vale ressaltar ainda que a criação do Sistema de Validação de Competências e a criação do programa Chile Valora foram iniciativas que buscaram novos caminhos para a articulação entre o mundo do trabalho e o sistema educacional, envolvendo novamente os mesmos ministérios que lideravam o programa Chilecalifica, no entanto, as iniciativas foram mais na direção do atendimento imediato das demandas do mercado de trabalho, não havendo uma clara proposta na direção de uma política mais integrada entre elevação de escolaridade e formação profissional. Apesar da participação formal do Mineduc na composição da diretoria do Chile Valora, não encontramos referências à participação efetiva da Coordenação de Educação de Adultos ao longo do processo de criação do documento-base do programa. O Mineduc, que deveria ser um parceiro de tal iniciativa, não se integrou no processo de articulação para a formação profissional.

[29] Deve-se lembrar que, o conteúdo adotado para aprovação nos exames nacionais após 2010 não foi suficiente para que jovens e adultos da modalidade flexível fossem competitivos nas provas de seleção universitária (PSU), que garantem ingresso na universidade, que são na sua maioria privadas e pagas. O valor médio de uma mensalidade universitária é maior do que um salário mínimo, sendo muito difícil para que pessoas de baixa renda consigam pagar. Há um sistema de bolsas governamentais, mas, para isso, é necessário ter uma boa colocação nas provas de seleção. Em 2014, os critérios adotados para se ter uma bolsa na universidade foram: ser chileno, pertencer ao primeiro ou segundo quintil mais baixo de renda da população e obter pontuação na PSU igual ou superior a 550 pontos nas provas de linguagem e comunicação e matemática. Para acessar as universidades públicas é preciso ter uma pontuação ainda maior: 650. Ou seja, os bolsistas são aqueles estudantes que têm as melhores condições sociais para estudar nas melhores escolas e obter as bolsas. Em geral, as escolas com melhores resultados são as subvencionadas e privadas e não as municipais.

### 2.3.1. A modalidade flexível de nivelação de estudos com base em exames nacionais

A modalidade flexível de nivelação de estudos foi criada em 1996, pouco antes do Programa Chilecalifica. O objetivo era estabelecer um projeto piloto para reduzir as dificuldades que os trabalhadores tinham de frequentar regularmente as aulas da modalidade regular.

Em 2002, a modalidade flexível foi incorporada ao programa Chilecalifica com muito mais recursos para se desenvolver, além de ser efetivamente parte de uma proposta de educação permanente que incluía a formação profissional com a articulação de três ministérios.

Em entrevista concedida no âmbito dessa pesquisa, Maria Isabel Infante, diretora Nacional de Educação de Adultos e do Ministério da Educação do Chile nos anos 2000, afirmou que:

> la modalidad flexible existía antes del Chilecalifica que hizo fue, enfatizó la modalidad flexible, le dio más recursos para poder hacerla y para poder ampliarla y entonces lo que hubiera más importancia es que el sistema de evaluación realmente fuera una pieza clave, la evaluación externa, bien hecha con ítems probados. (INFANTE, 2013).

De acordo com Infante, a proposta da modalidade flexível no âmbito do programa Chilecalifica se inseriu como uma proposta relacionada à educação permanente e ao longo da vida:

> Lo que pasa en nuestros países es que cuando hay un porcentaje tan grande de personas que no han completado la escolaridad se enfatiza eso, completar la escolaridad, o sea, el término de los años de escolaridad pero en cuanto a educación permanente o educación a lo largo de la vida o escolarización a lo largo de la vida diría incluir muchas otras cosas y por eso la idea era con Chilecalifica. La idea era que pudieran también tener acceso, no solamente a la formación escolar sino que también a capacitación, en fin, otro tipo de cosas y también como es el, otros países desarrollados que incluyen en educación a lo largo de la vida, pueden incluir todas las necesidades de la persona en cuanto a ciudadanía, en cuanto a posibilidad en cuanto a valores, qué se yo. (INFANTE, 2013).

Em artigo publicado em 2005, Maria Isabel Infante e Maria Eugenia Letelier, que estavam à frente do processo de certificação por meio da modalidade flexível, destacaram a necessidade de uma readequação do conceito de educação permanente ao se referir aos países do hemisfério Sul, pois, o conceito, criado com base na estrutura educacional dos países do Norte, prevê que os sujeitos possam criar seus próprios itinerários formativos para continuar a aprender de modo formal ou não formal e por diferentes caminhos em sociedades em constante transformação. Segundo as autoras,

> para los países latinoamericanos, la alfabetización y educación básica de

> adultos sigue siendo un tema pendiente y en gran medida debiera organizar el proceso a partir del cual se estructure un sistema de aprendizaje permanente. Las realidades son distintas, no sólo en lo educativo, sino en las enormes brechas culturales e inequidades sociales y económicas que existen dentro de un mismo país.
>
> Aunque las personas adultas indudablemente recorren un itinerario propio, no se puede decir que ellas sean absolutamente responsables del mismo, ya que sus condiciones de vida las han llevado no necesariamente al mejor itinerario o a un itinerario elegido voluntariamente.
>
> Por ello, se podría decir que, en el contexto de sociedades desiguales, en la población con bajos niveles educativos, el "individuo" tiene pocas posibilidades, por sí solo, de trazar un itinerario de mayor formación. Para lograrlo, el Estado debe ofrecerle primero posibilidades concretas para terminar su enseñanza básica y media, un proceso que le permita establecer redes, conquistar autonomía para moverse en su medio y tomar decisiones fundamentales e incentivarse para seguir aprendiendo. (INFANTE; LETELIER, 2005, p. 246-248).

Para Maria Isabel Infante (2013), o foco na modalidade flexível estava no fato de que era preciso criar outras alternativas para que jovens e adultos pudessem concluir a escolaridade básica e média, especialmente para aqueles que estavam mais próximos de concluir uma etapa.

> Creo que lo que se pensó siempre de la modalidad flexible era especialmente para las personas que tienen muy poco tiempo y lo ideal es que a la gente le falte poco para terminar los estudios, eso es lo ideal y eso es lo que les resulta mejor pero de repente sucede que trabajadores que trabajan mucho, no pueden asistir a un centro de educación de adultos. Entonces yo pienso que un centro de educación de adultos tiene que tener una modalidad flexible también para gente que vaya al centro todas las veces que quiera, incluyendo. (INFANTE, 2013).

A modalidade flexível ser conduzida por um programa interministerial, em uma perspectiva não só educacional, mas transversal, foi reforçada por Infante, uma vez que, na perspectiva de uma educação permanente ou ao longo da vida, o objetivo não é apenas certificar, mas criar oportunidades efetivas para que os indivíduos avancem pessoalmente e profissionalmente por meio da educação formal e não formal. Isto só pode ocorrer a partir de um olhar mais amplo da política pública, que não se esgote no processo de certificação. (INFANTE, 2013.)

#### *2.3.1.1. A implementação e funcionamento da modalidade flexível no âmbito do programa Chilecalifica*

A partir de 2002, a modalidade flexível ofereceu cursos livres entre os meses de março e agosto para jovens e adultos a partir de 15 anos na educação básica e a partir de 18 anos na educação média, de modo que pudessem retomar, continuar ou ampliar os

estudos e se prepararem para os exames de certificação para o nível básico e médio que ocorriam nos meses finais do ano.

Existiram três decretos do Ministério da Educação que estabeleciam as bases legais e as regras de funcionamento da modalidade: Decreto 683, de 23/11/2000; Decreto 131, de 10/04/2003 e o Decreto 211, de 30/09/2009. Eles também definiam os conteúdos básicos de cada uma das áreas de conhecimento e os objetivos dos módulos e os conteúdos que deveriam ser ensinados e cobrados nos exames de certificação. O conjunto de objetivos e conteúdos seguiam uma lógica bastante escolar, sem definir alguma especificidade da educação de adultos. Era uma longa lista de conteúdos de cada uma das disciplinas, tal qual se faz na educação regular quando se adota uma perspectiva tradicional de currículo (CHILE, 2009).

Deve-se ressaltar que, o Decreto 683, aprovado em 2000, mas que entrou em vigor no ano seguinte, ainda era anterior ao processo de inserção da modalidade flexível no programa Chilecalifica, que já estava em processo de construção. Em 2003, quando foi aprovado o Decreto 131, que reformula o Decreto 683, já estava em funcionamento o programa Chilecalifica, sendo a modalidade flexível parte deste.

De acordo com o primeiro artigo do Decreto 131, a inclusão da palavra "flexível" passou a denominar o programa formal, mas não regular de estudos. Também foram estabelecidas mudanças pontuais em relação à organização dos módulos em cada um dos níveis dos cursos. Definiu-se também que os jovens e adultos que se candidatassem para os cursos da educação básica deveriam ter pelo menos 15 anos completos e comprovar escolaridade mínima até o 4º ano da educação básica para ingressar no nível 2 da modalidade flexível ou comprovar a conclusão do 6º ano para ingressar no nível 3. Também poderia ser realizada uma avaliação diagnóstica para definir o nível em que o candidato ingressaria. Para a educação média era necessário ter 18 anos completos[30].

A maior mudança do decreto 131 ocorreu no processo de avaliação. O decreto 683 (art. 7º) definiu que o aluno seria avaliado por meio de avaliação diagnóstica, que indicaria o nível em que se deveria iniciar os estudos, e também por meio de avaliações com fins formativos e acumulativos. A avaliação formativa deveria medir o grau de domínio dos objetivos desenvolvidos e a avaliação acumulativa ou final deveria medir o nível de acerto em relação aos objetivos finais de cada área. De acordo com o artigo 9º,

[30] Estas idades foram mantidas no Decreto 211 de 2009 (art. 9º).

> la calificación obtenida por el alumno en cada área, durante el desarrollo del plan de estudio formal no regular especial, constituirá la calificación de presentación del alumno en esa área, a la evaluación final que deberá rendir ante una comisión examinadora. Esta calificación será sólo referencial y no tendrá incidencia en la calificación final del alumno en cada área. (CHILE, 2000).

Definiu assim que, para fins de certificação, teria valor efetivo a avaliação final realizada por uma banca examinadora externa, sendo necessário que o estudante tivesse acertado 60% da prova para ser aprovado em um módulo. Os alunos reprovados teriam o direito a uma segunda avaliação em um prazo não superior a 90 dias (art. 12).

O Decreto 131, de 2003, já no âmbito do programa Chilecalifica, eliminou o a avaliação formativa, mantendo apenas a avaliação diagnóstica e a avaliação final.

Nenhum dos dois decretos definiu minimamente como deveria se constituir a avaliação final, estabelecendo um modelo de prova e responsáveis pela criação das mesmas. Os dois decretos mencionaram apenas que deveria existir uma banca examinadora a partir das regras definidas pelo decreto. A falta dessa definição facilitou, mais tarde, como veremos, a realização de mudanças que redefiniram o caráter da avaliação construída entre 2002 e 2009.

Conforme estabeleceram os decretos, os cursos poderiam ser oferecidos por entidades executoras, nas quais se incluem ONGs, escolas municipais e privadas, Centros de Educação Integral de Adultos (CEIAs), sindicatos, universidades e outras instituições que tivessem estrutura adequada para proporcionar a oferta[31]. Para tanto, a entidade executora postulante deveria fazer uma inscrição no Ministério e passar por um processo de licitação pública para formalizar sua adesão ao programa. Conforme o Decreto 131 de 2003 e o Decreto 211 de 2009, estariam habilitadas para serem unidades executoras:

> aquellas entidades públicas o privadas que acrediten a lo menos 3 años de experiencia en programas educativos, de capacitación o formación profesional destinados preferentemente a personas adultas, o que cuenten con docentes con 3 años o más de experiencia en las mismas áreas, y que estén inscritas en el registro de entidades ejecutoras. (DECRETO 131, 2003, art. 5º.)

[31] Os CEIAs oferecem cursos para educação de jovens e adultos em diferentes horários ao longo do dia, sendo escolas dedicadas somente a este público. Existe também o que se denomina de Tercera Jornada, que são escolas que oferecem educação para crianças e adolescentes durante o dia e à noite mantém classes para a educação de jovens e adultos. Avaliação das terceiras jornadas, realizada em 2004, indicava que metade dos estudantes tinham menos de 25 anos. A avaliação considera as terceras jornadas como o atendimento mais precário da EDJA no Chile, que não teve prioridade na política e que o desenvolvimento da modalidade flexível, foco de atenção do Mineduc, teria colocado-as em um plano ainda mais marginal. (ASESORÍAS, 2004, p. 2 e 4). Em 2015, conforme o Mineduc, havia 333 CEIAs no Chile e 409 estabelecimentos de Tercera Jornada.

As entidades executoras deveriam criar a infraestrutura para o funcionamento dos cursos com seus próprios recursos. Era necessário, no entanto, que cada instituição informasse o total de inscritos na modalidade ao Mineduc, pois dessa forma poder-se-ia antecipar 35% dos recursos que receberia caso os jovens e adultos fossem aprovados nas avaliações de nivelação de estudos daquele ano. Quer dizer, só estava previsto pagamento do Estado às instituições que tivessem um número mínimo de alunos aprovados, de modo que, se houvesse uma grande evasão ou se a maioria os alunos não fossem aprovados nos exames, não receberiam qualquer valor pelos serviços prestados. Se uma instituição recebesse o valor antecipado de 35% do total que teria a receber ao final do processo de avaliação, mas não tivesse um número mínimo de aprovados, teria que devolver o dinheiro para o Ministério. Tratou-se de um modelo fortemente marcado por uma perspectiva neoliberal na educação, na qual o Estado apenas certifica a qualidade do serviço executado por agentes privados com base em resultados obtidos em avaliação externa.

O pagamento por aluno aprovado se fazia por nível, área de conhecimento e módulo, de modo que, em 2008, uma pessoa aprovada no módulo 1 de matemática do ensino básico geraria, conforme o decreto 131 de 2003, um pagamento de $23210 pesos chilenos para a entidade executora que atendeu o jovem ou adulto. Se fosse no nível médio, a entidade executora receberia $28215 pesos chilenos (art. 25). Como existem 3 módulos em cada nível da educação básica, um aluno que fosse aprovado nos 3 módulos geraria um valor de $69630 pesos chilenos, cerca de US$ 140 dólares. Já no caso do primeiro nível da educação média, que corresponde a 6 módulos, a entidade executora receberia $169290 pesos chilenos, cerca de US$ 340 dólares[32].

**Quadro 03 – Módulos da modalidade flexível por nível e valores pagos à entidades executoras por módulo conforme o Decreto 211 – 2009**

| Educação regular | Educação de adultos | Setores de aprendizagem | Módu-los | Valor pago após aprovação em cada módulo (em pesos chilenos) |
|---|---|---|---|---|
| 1o a 4o año de Enseñanza Básica | Primer Nivel | Comunicación y Lenguaje | 2 | $28729 |
| | | Calculo y Representación del Espacio | 2 | |
| | | Ciencias Integradas | 2 | |

[32] Em 2009, pelo Decreto 211, os valores pagos para cada módulo foram ajustados para $28729 para a educação básica e $34439 para a média, cerca de US$ 57 e US$ 70 dólares respectivamente. Em dezembro de 2013 ainda eram estes os valores pagos por aluno aprovado por módulo.

| Educação regular | Educação de adultos | Setores de aprendizagem | Módu-los | Valor pago após aprovação em cada módulo (em pesos chilenos) |
|---|---|---|---|---|
| 5o y 6o año de Enseñanza Básica | Segundo Nivel | Comunicación y Lenguaje | 1 | |
| | | Calculo y Representación del Espacio | 1 | |
| | | Ciencias Integradas | 1 | |
| 7o y 8o año de Enseñanza Básica | Tercer Nivel | Comunicación y Lenguaje | 1 | |
| | | Calculo y Representación del Espacio | 1 | |
| | | Ciencias Integradas | 1 | |
| 1o y 2o año de Enseñanza Media | Primer Nivel | Lengua Castellana y Comunicación | 1 | |
| | | Ingles | 1 | |
| | | Matemática | 1 | |
| | | Ciencias Sociales | 1 | |
| | | Ciencias Naturales | 1 | |
| | | Filosofía y Psicología | 1 | $34439 |
| 3o y 4o año de Enseñanza Media | Segundo Nivel | Lengua Castellana y Comunicación | 1 | |
| | | Ingles | 1 | |
| | | Matemática | 1 | |
| | | Ciencias Sociales | 1 | |
| | | Ciencias Naturales | 1 | |

Fonte: Mineduc, 2009.

No nível médio, a certificação obtida por meio da modalidade flexível era a humanístico-científica, não sendo possível certificar-se para o nível técnico-profissional, uma vez que não era oferecida formação técnica em áreas específicas.

O Ministério da Educação também disponibilizou materiais de estudo para os estudantes em cada um dos módulos e áreas de conhecimento.

*2.3.1.2. Os exames nacionais como mecanismo permanente de fé pública*

Após o período de realização dos cursos, que ocorria entre março e agosto, iniciava-se o período de exames, com início e término definido por um calendário fixado pelo Ministério.

Para realizar os exames, os estudantes deveriam se dirigir a instituições educacionais que atuassem como bancas examinadoras constituídas por professores que aplicavam os exames. Estas são credenciadas pelo Mineduc para realizar esta tarefa e são pagas por exame realizado. Os exames eram preparados por uma equipe especializada do Ministério da Educação, responsável pela avaliação e pela certificação dos estudos. Entre os meses de setembro e novembro, cada aluno tinha três oportunidades de aprovação em um módulo, quer dizer, ele fazia uma primeira prova, recebia o resultado nas semanas seguintes e ainda podia tentar mais duas vezes obter um resultado satisfatório.

Caso o estudante conseguisse ser aprovado em todos os módulos de um nível, ele avançava para o nível seguinte e obtinha a certificação quando concluísse os níveis relacionados à educação básica ou média.

Conforme indicamos acima, os decretos que regulavam a modalidade flexível não definiam minimamente o formato das provas finais. Não havia uma quantidade mínima de questões nem áreas de conhecimento ou conteúdos que fariam efetivamente parte da mesma, ainda que houvesse uma clara referência aos objetivos e conteúdos a serem ensinados em cada módulo.

Para além da certificação, o processo de construção de um exame de certificação para a educação de adultos na modalidade flexível no âmbito do programa Chilecalifica tinha como foco construir o que se pode denominar de um mecanismo permanente de fé pública, ou seja, o processo de avaliação era público e, com isso, também reconhecido pela sociedade. De acordo com Maria Isabel Infante, diretora da educação de adultos no Mineduc, em 2009

> existe consenso en que el proceso educativo, más que otros procesos, es "opaco": la sociedad no ve fácilmente los resultados, las familias perciben poco los aprendizajes de sus hijos, incluso los maestros no cuentan con referencias externas como para contrastar los resultados de sus alumnos. Por ello, especialmente en el contexto de las grandes exigencias actuales, para definir, realimentar, revisar y diseñar las políticas educativas es fundamental poder basarse en evaluaciones que entreguen información válida tanto acerca de los procesos como de los resultados. (INFANTE, 2009, p. 31)

Um importante propósito desse processo era constituir um sistema nacional de avaliação para a educação de adultos que pudesse nortear as políticas públicas para a modalidade, incluindo-se, aí, a própria reformulação curricular. Ainda para Maria Isabel Infante (ano, 2009, p. 45):

> Es necesario hacer visibles y avanzar en los requerimientos que se deben considerar al momento de construir políticas de evaluación, entre ellos: claridad de propósitos, conocimiento de la población evaluada, conocimiento técnico respecto de los procedimientos de elaboración de instrumentos, claridad y responsabilidad sobre la información y uso de los resultados, devolución de los mismos con fines pedagógicos y para apoyar la formación docente.

Maria Eugenia Letelier coordenou, em 2010, a produção de um documento que pretendia ser a base do processo de institucionalização de um sistema de avaliação de adultos no Chile. Ratificando os objetivos definidos por Infante (2009), ela afirmou que:

> El propósito fundamental del Sistema de Evaluación y Certificación de Estudios Básicos y Medios es instalar un mecanismo permanente de **fe pública** que contribuya a la equidad y calidad de las políticas educativas, destinado a evaluar de manera válida, confiable y transparente los aprendizajes de todas

> las personas adultas incorporadas a procesos formales flexibles, no formales e informales de estudios. […]
>
> Para lograr que la certificación que reciben las personas sea de calidad y esté legitimada como mecanismo de fe pública de los aprendizajes que se certifican, se trabaja en torno a una estrategia que considera los siguientes atributos: estandarización, equidad, validez, confiabilidad y transparencia. (LETELIER, 2010, p. 22).

Por padronização entende-se a criação de um sistema homogêneo, com instrumentos produzidos de maneira centralizada e aplicados nacionalmente de forma simultânea. O mesmo vale para os critérios de correção, que também devem ser os mesmos para todos. A equidade refere-se a conceder oportunidade de acesso ao exame para todos que desejem. Um aspecto importante foi o da validade, que indicou a necessidade de a avaliação estar baseada no currículo vigente, de modo que o certificado obtido seja legítimo perante a sociedade. Para ser confiável, o exame precisava garantir a lisura do processo, investindo em procedimentos rigorosos de aplicação e correção. Quanto à transparência, o instrumento devia permitir que todos os atores envolvidos tivessem acesso às informações relacionadas ao sistema, evitando a assimetria de informações referentes ao processo avaliativo. Por fim, defendia-se a eficiência do sistema avaliativo recorrendo às ferramentas de informática e tendo recursos suficientes para garantir a qualidade esperada do sistema de avaliação. (LETELIER, 2010, p. 23).

Estas proposições estavam em consonância com o que foi defendido pelo Grupo de Trabalho sobre Padrões e Avaliação do Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe (PREAL):

> el desarrollo de un sistema nacional de evaluación estandarizada tiene la ventaja adicional de obligar a realizar una discusión informada sobre qué aspectos del currículo formal son exigibles a todos los estudiantes y a definir con claridad qué es lo que todos los estudiantes deberían haber aprendido al final de cada ciclo educativo. La mayoría de los currículos en la región están constituidos por largas listas de objetivos y temas, todos deseables pero no todos realizables.
>
> La evaluación estandarizada externa sólo podrá tener efectos positivos sobre la educación si es concebida, percibida y empleada como un mecanismo de responsabilización pública de todos los actores vinculados al quehacer educativo. (REVALO, 2007, p. 5).

O sentido de responsabilização pública estava presente nos documentos e nos textos relacionados à construção de um sistema nacional de avaliação e de certificação no Chile.

> […] un sistema de evaluación para la certificación tiene, también, la oportunidad de hacer visible cuánto aprendieron las personas y transparentar el valor de los certificados ante la sociedad.

> […] Para lograr que la certificación que reciben las personas sea de calidad y esté legitimada como un mecanismo de fe pública de los aprendizajes que se certifican, se trabaja en torno a una estrategia que considera tres grandes requerimientos: validez, confiabilidad y transparencia. (LETELIER, 2010, p. 14-15).

Assim como nas provas GED dos Estados Unidos, o sistema chileno busca que a certificação dos jovens e adultos seja tão válida quanto a de alguém que cursou a escola regularmente. Entretanto, o Sistema Nacional de Avaliação concebido pela equipe do Mineduc considerava, primeiramente, que se deveria fazer uma prova adequada às pessoas jovens e adultas.

> Toda evaluación debe considerar una visión de las personas a quienes se evalúa. Por ello, en el modelo que aquí presentamos se procura incorporar aspectos propios de los jóvenes y adultos que participan en programas educativos.
>
> Ello significa atender a sus necesidades de aprendizaje, surgidas como demandas para enfrentar la vida diaria, también a sus logros cognitivos adquiridos a través de su propia experiencia y a las motivaciones para aprender, generadas tanto por razones de estima personal como por los cambios en las expectativas de inserción en la sociedad.
>
> [...] Los exámenes, que se aplican periódicamente, son una oportunidad tanto para reconocer y legitimar los conocimientos y habilidades desarrolladas en el proceso educativo, como para validar los aprendizajes que ya poseen los alumnos y alumnas por el solo hecho de tener experiencias vitales que les han llevado a adquirir conocimientos y desarrollar habilidades. (MINEDUC, 2010, p. 7-8).

A proposta de criação do sistema nacional de avaliação e certificação levava em conta, em especial, que os adultos não aprendem somente na escola e que suas aprendizagens extraescolares podem ser validadas por meio de uma avaliação nacional, permitindo que avancem em sua formação acadêmica e também na vida profissional.

> La convicción de que el aprendizaje se adquiere y desarrolla en diferentes espacios; formal, no formal o informal, plantea el desafío de encontrar nuevas formas de comprobación y certificación de los aprendizajes. En las instancias de aprendizajes formales es el sistema educativo el que se ocupa de la certificación. Sin embargo, cuando nos situamos en la perspectiva del aprendizaje a lo largo de la vida y de la formación permanente, surge la necesidad de desarrollar nuevas formas de certificación en las que se consideren las competencias logradas, independientemente de los procesos de formación seguidos.
>
> Enmarcada en el concepto de educación permanente, la educación de adultos ha recobrado centralidad, debiendo afrontar nuevos desafíos tanto de aumento de la cobertura como de mejoramiento de la calidad de la oferta. (LETELIER, 2010, p. 4).

Caberá, aqui, considerar em que medida uma avaliação que está baseada no currículo escolar nacional, mas que pretende certificar pessoas com base na sua experiência ao longo da vida, não corre o risco de não cumprir seus objetivos, uma vez que a base de formulação da prova são os currículos escolares e os jovens e adultos que

estão há mais tempo fora da escola não necessariamente tem domínio suficiente dos conteúdos escolares para que possam ter um bom desempenho em provas desse tipo.

Entretanto, as provas formuladas pela equipe do Mineduc não se restringiram à cobrança de uma lista de conteúdos para cada nível. Além da cobrança dos conteúdos, a prova era baseada em competências e habilidades que considerassem as experiências e os saberes obtidos por meio do ensino formal ou não. Assim, a prova estava mais próxima das avaliações que foram propostas pela OCDE, com base nos conceitos de competência e alfabetismo, avalia-se em que medida os sujeitos utilizam a leitura, a escrita e a matemática para enfrentar problemas do cotidiano e do mundo do trabalho. Mesmo assim, dentre os critérios necessários para manter a legitimidade da avaliação estava a referência aos currículos escolares. Segundo Infante (2009, p. 37):

> En esta evaluación se ha optado por un enfoque que intenta descubrir qué competencias logran las personas en determinados niveles, por lo que se hace necesario establecer niveles de desempeño exigibles a determinado grado de escolaridad. En este caso se intenta medir competencias basadas en el paradigma de "criterios".
>
> Del mismo modo, en los instrumentos se ha optado por una evaluación en la perspectiva de la medición de competencias de desempeño, en que los y las estudiantes deben elaborar respuestas. Las preguntas o la proposición de problemas se presentan en forma contextualizada en situaciones de la vida real, para ayudar a las personas adultas a relacionarlas con su desempeño en la vida cotidiana. Sin embargo, esta opción por preguntas abiertas trae problemas difíciles de solucionar cuando se evalúa masivamente, derivados del tiempo que demora el desarrollo de la prueba y la calidad y tiempo de corrección.

Para criar uma avaliação focalizada nos jovens e adultos levando em conta suas trajetórias pessoais e profissionais, optou-se pela realização de uma avaliação contextualizada e estruturada em competências e habilidades. O grupo responsável pela avaliação definiu como habilidade o

> desarrollo de procedimientos mentales que se educan en la práctica y ayudan a movilizar nuevas adquisiciones cognitivas. En consecuencia, una habilidad se desarrolla íntimamente ligada a la información y al conocimiento. Así, por ejemplo, las habilidades de lectura, escritura y cálculo son necesarias para buscar información y para apropiarse del conocimiento. (MINEDUC, 2010, p. 9).

Já as competências se referem a colocar em prática um conjunto de habilidades e conhecimentos em situações cotidianas. Entende por competência a capacidade de atuar de maneira eficaz em situações específicas apoiando-se em conhecimentos. Em uma avaliação baseada em competências espera-se que as pessoas mobilizem suas capacidades cognitivas para organizar, selecionar e hierarquizar em função de uma tarefa específica solicitada em uma prova (MINEDUC, 2010).

A opção pela criação de exames baseados em competências e habilidades, presentes em grande parte das avaliações em larga escala constituídas a partir dos anos 1990[33], assentou-se na hipótese de ser mais adequada ao contexto da educação de adultos, uma vez que considera as situações vividas na vida pessoal, profissional e comunitária, não ficando restrita ao modo eminentemente escolar de verificação de conhecimentos aprendidos. Nesse contexto, também era fundamental que a prova fosse contextualizada.

> El contexto se refiere a un entorno específico, a un "entramado" que da sentido y significado al pensamiento, a las actitudes, a los valores. Por tanto, el contexto no es solo un espacio geográfico o ambiental, sino una trama compleja que incluye el espacio, pero que no se limita a este. La familia, el barrio o el trabajo pueden constituir un contexto, así como el país o el ámbito internacional son contextos mayores que también forman parte de la experiencia vital de las personas. (MINEDUC, 2010, p. 9-10).

A proposta era que o exame inserisse contextos efetivamente relacionados ao cotidiano da vida adulta, de modo que a própria experiência de vida pudesse contribuir para a resolução dos problemas formulados. Desse modo, não seriam apenas mobilizados os saberes escolares para a resolução dos itens, também se levaria em conta as aprendizagens obtidas em outros contextos que tem validade para a resolução de problemas segundo o que está posto nos currículos estabelecidos para o país.

Com isso, estabeleceu-se que:

> La exigencia en este sentido es clara: elaborar instrumentos que presenten situaciones vinculadas con un contexto y que favorezcan el reconocimiento de aprendizajes adquiridos en las experiencias de vida, pero que también exijan desplegar potencialidades y habilidades desarrolladas en la educación formal o de pensamiento abstracto y más complejo.
>
> Por ello, el alumno o la alumna que no haya tenido un proceso educativo que contemple las exigencias anteriores, encontrará dificultades para resolver las situaciones o problemas que le son presentados en la evaluación. (MINEDUC, 2010, p.10-11).

O que ocorreu, entretanto, foi que os currículos constituídos nos documentos legais parecem não ter observado estes pressupostos formulados para os exames, tendo sido criados como extensa lista de assuntos e informações com base no que se ensinava para crianças e adolescentes nas escolas sem se ater ao que seria necessário para realizar uma proposta efetiva de avaliação organizada por competências.

[33] No Brasil, o Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA) também teve como base os conceitos de competências e de habilidades, mas como analisaremos no *Cap. 4 - Certificação de jovens e adultos no Brasil: o Encceja e o Enem como políticas públicas de certificação por meio de exames nacionais*, (ver p. 206), foram utilizadas mantendo um formato bastante escolar.

Com base nessa proposição de exame, a equipe do Sistema Nacional de Avaliação e Certificação do Mineduc estabeleceu um desenho de instrumentos em que as tarefas solicitadas nas provas estivessem presentes em diferentes situações, com complexidade diversa e conforme a especificidade das áreas de conhecimento. Para isso, as provas se constituíam a partir de temáticas geradoras que abarcassem diferentes situações de vida dos adultos, também relacionadas aos conteúdos curriculares. Os temas definidos foram: Pessoa e Família, Saúde e Autocuidado, Trabalho, Cidadania, Meio Ambiente, Consumo e Economia, Tempo Livre e Recreação, Diversidade Cultural, Visão Histórica, Espaço Físico, Divulgação Científica e Desenvolvimento Tecnológico.

Para a elaboração dos exames, ainda foi utilizado o conceito de desempenho, que faz referência à realização de tarefas específicas pelo candidato e que levam em conta tanto o uso de uma habilidade quanto como se relaciona com um ou mais conteúdos curriculares específicos. A partir disso, obtinha-se o resultado que se pretendia efetivamente medir, isto é, as competências que o sujeito conseguia demonstrar ao resolver os problemas propostos.

Para a equipe do Sistema Nacional de Avaliação e Certificação do Mineduc,

> el levantamiento de desempeños es un procedimiento fundamental en la evaluación de competencias. En este contexto, debe entenderse que los desempeños son una interpretación del currículum con fines evaluativos; y que, como procedimiento, surgen de precisar y especificar la intersección entre habilidades y conocimientos que interesa evaluar en cada nivel. Por lo tanto, un desempeño demanda el desarrollo de alguna habilidad y el aprendizaje de un conocimiento o tema determinado, referido a un ámbito curricular y disciplinar. (MINEDUC, 2010, p.10-11).

Os itens de prova tinham como base uma matriz de habilidades e conhecimentos relacionados a cada uma das áreas de aprendizagem e de nível escolar. Em seguida, para elaborar as provas, foram concebidas o que se denominou de tabelas de especificação, na qual se incluíram os desempenhos que estavam sendo avaliados na prova.

Com base na tabela de especificações foram elaborados os itens, que passavam por um processo interno de validação e revisão e depois era realizado um pré-teste dos itens, criando-se parametrização estatística com base na Teoria da Resposta ao Item (TRI). Segundo Letelier (2010), o processo:

> para asegurar que los ítems correspondan al desempeño que se pretende evaluar y a los objetivos de medición para los que fueron diseñados, son sometidos a procedimientos de validación con especialistas de los sectores de aprendizaje (mediante juicio de expertos) y con alumnos y alumnas de la modalidad flexible de nivelación de estudios, mediante entrevista de pensamiento en voz alta. Esta validación se realiza con un número reducido de

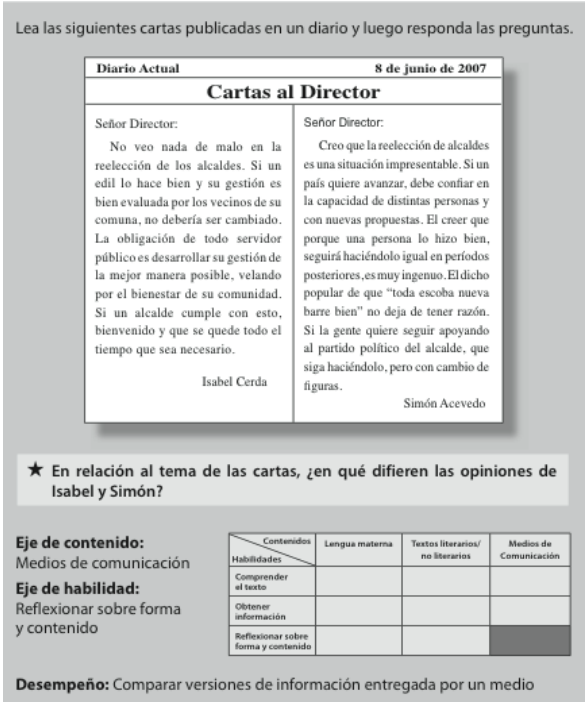
> alumnos y alumnas utilizando metodologías cualitativas.
>
> El análisis métrico se hace a través de modelos estadísticos clásicos e *Item Response Theory* (IRT). El análisis del comportamiento de cada ítem, en relación a su capacidad de discriminación y grado de dificultad, permite retroalimentar a los equipos de elaboradores de cada disciplina. Los ítems analizados y validados constituyen un banco de ítems que se van reutilizando en el tiempo. (LETELIER, 2010, p. 16).

O uso da Teoria da Resposta ao Item permitiu que se tivesse um banco de itens pré-testados com um grupo de pessoas do mesmo perfil. Assim, havia critérios estatísticos para analisar em que medida o item estava avaliando a habilidade pretendida considerando o desempenho do candidato não só naquele item, mas no conjunto da prova. Criou-se também a possibilidade de estabelecer parâmetros para a determinação do nível de dificuldade do item. Conforme Moreira Junior,

> na TRI, os itens do teste são avaliados conjuntamente, enquanto que na TCM [Teoria Clássica] cada item equivale a uma pontuação independente de outro. A TRI consegue captar aqueles candidatos que "chutam" mais, penalizando a nota dos mesmos. A TRI também valoriza aqueles que acertam as questões de forma mais coerente, ou seja, aqueles que acertam mais questões fáceis do que difíceis. Aqueles que acertam mais questões difíceis do que fáceis teriam a sua pontuação prejudicada, uma vez que na lógica da TRI, esses indivíduos deveriam acertar as mais fáceis já que sabem as mais difíceis. Assim, é possível que candidatos com mais itens acertados possam ter uma nota inferior a outros candidatos com menos itens acertados. [...] O maior avanço da TRI foi devido ao fato de permitir a comparação de indivíduos que fizeram exames diferentes, cujos itens encontram-se na mesma escala, e a criação de escalas interpretáveis, que são de grande importância na área educacional. (MOREIRA JR., 2010, p. 138.)

Ao analisar alguns itens de prova, podemos estabelecer possíveis conexões entre os princípios defendidos e a prática adotada. É preciso ainda lembrar que a equipe de avaliação do Mineduc optou pela utilização de itens abertos e não por perguntas tipo teste. Conforme Infante (2009, p. 37):

> En los instrumentos se ha optado por una evaluación en la perspectiva de la medición de competencias de desempeño, en que los y las estudiantes deben elaborar respuestas. Las preguntas o la proposición de problemas se presentan en forma contextualizada en situaciones de la vida real, para ayudar a las personas adultas a relacionarlas con su desempeño en la vida cotidiana. Sin embargo, esta opción por preguntas abiertas trae problemas difíciles de solucionar cuando se evalúa masivamente, derivados del tiempo que demora el desarrollo de la prueba y la calidad y tiempo de corrección.



Lea las siguientes cartas publicadas en un diario y luego responda las preguntas.

**Diario Actual** — **8 de junio de 2007**

**Cartas al Director**

Señor Director:

No veo nada de malo en la reelección de los alcaldes. Si un edil lo hace bien y su gestión es bien evaluada por los vecinos de su comuna, no debería ser cambiado. La obligación de todo servidor público es desarrollar su gestión de la mejor manera posible, velando por el bienestar de su comunidad. Si un alcalde cumple con esto, bienvenido y que se quede todo el tiempo que sea necesario.

Isabel Cerda

Señor Director:

Creo que la reelección de alcaldes es una situación impresentable. Si un país quiere avanzar, debe confiar en la capacidad de distintas personas y con nuevas propuestas. El creer que porque una persona lo hizo bien, seguirá haciéndolo igual en períodos posteriores, es muy ingenuo. El dicho popular de que "toda escoba nueva barre bien" no deja de tener razón. Si la gente quiere seguir apoyando al partido político del alcalde, que siga haciéndolo, pero con cambio de figuras.

Simón Acevedo

★ **En relación al tema de las cartas, ¿en qué difieren las opiniones de Isabel y Simón?**

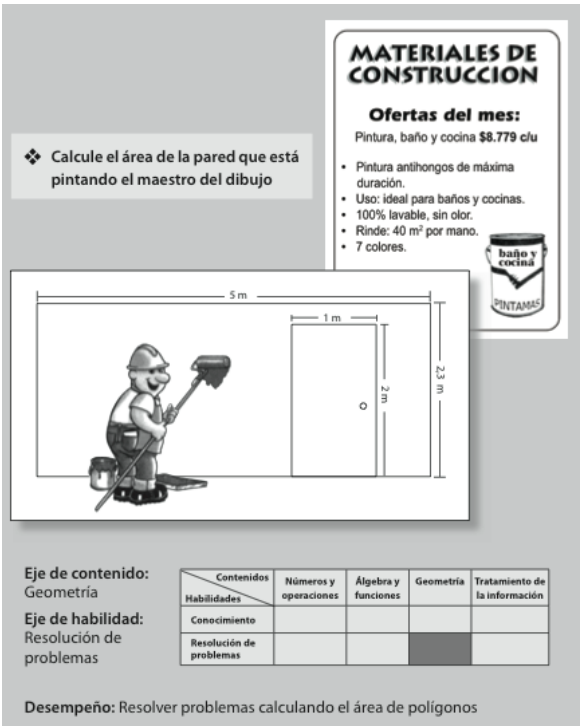
**Eje de contenido:** Medios de comunicación

**Eje de habilidad:** Reflexionar sobre forma y contenido

| Contenidos / Habilidades | Lengua materna | Textos literarios/ no literarios | Medios de Comunicación |
|---|---|---|---|
| Comprender el texto | | | |
| Obtener información | | | |
| Reflexionar sobre forma y contenido | | | |

**Desempeño:** Comparar versiones de información entregada por un medio

**Figura 11. Item I – Primeiro nível da educação média**[34]
Fonte: Mineduc, 2010, p. 33



❖ **Calcule el área de la pared que está pintando el maestro del dibujo**

**MATERIALES DE CONSTRUCCION**

**Ofertas del mes:**

Pintura, baño y cocina **$8.779 c/u**

- Pintura antihongos de máxima duración.
- Uso: ideal para baños y cocinas.
- 100% lavable, sin olor.
- Rinde: 40 m² por mano.
- 7 colores.

baño y cocina — PINTAMAS



**Eje de contenido:** Geometría

**Eje de habilidad:** Resolución de problemas

| Contenidos / Habilidades | Números y operaciones | Álgebra y funciones | Geometría | Tratamiento de la información |
|---|---|---|---|---|
| Conocimiento | | | | |
| Resolución de problemas | | | | |

**Desempeño:** Resolver problemas calculando el área de polígonos

**Figura 12. Item II – Terceiro nível da educação básica**
Fonte: Mineduc, 2010, p. 62.

[34] Os itens aqui analisados estavam inseridos em publicação do Mineduc, que tinha por objetivo explicitar a proposta do Sistema Nacional de Avaliação e Certificação de estudos para adultos para os educadores e para a sociedade. (MINEDUC, 2010, p. 33, 62, 77, 86 e 89).

## Cae dogma: el cerebro humano puede generar neuronas

(Extracto de Revista Creces, enero 1999)

El dogma sostenía que las neuronas del cerebro humano con el tiempo se pueden destruir o envejecer, pero nunca se pueden regenerar. Ahora parece que esta creencia se desmorona. Dos neurocientistas, uno estadounidense y otro sueco, aportaron las primeras evidencias de que el cerebro maduro puede crear cientos de neuronas adicionales, por lo menos en una área específica...

✱ **El texto señala que para que las neuronas sean realmente útiles, tienen que poder conectarse con sus vecinas a través de dendritas. Explique por qué es necesaria esta conexión.**

**Eje de contenido:** Seres vivos y sus procesos

**Eje de habilidad:** Conocimiento

| Contenidos / Habilidades | Seres vivos y sus procesos | Materia y sus transformaciones | Organismos y medioambiente |
|---|---|---|---|
| Conocimiento | | | |
| Comprensión | | | |
| Razonamiento | | | |

**Desempeño:** Reconocer o definir las estructuras, elementos y/o funciones del sistema nervioso, endocrino, renal o inmunológico.

**Figura 13. Item III – Segundo nível da Educação média**
Fonte:Mineduc, 2010, p. 77.

✱ **Observe la imagen de los mineros del salitre, y de acuerdo con sus conocimientos, mencione dos condiciones de trabajo en las cuales estos trabajadores desarrollaban su labor.**

**Eje de contenido:** Construcción histórica de la sociedad

**Eje de habilidad:** Conocimiento

| Contenidos / Habilidades | Construcción histórica de la sociedad | Desafíos democráticos y económicos | Población y entorno geográfico |
|---|---|---|---|
| Conocimiento y aplicación de conceptos, nociones y datos | | | |
| Análisis y reflexión | | | |
| Uso de herramientas y procedimientos | | | |

**Desempeño:** Identificar y/o caracterizar las condiciones de trabajo de indígenas, campesinos, mineros y obreros, en el desarrollo histórico de Chile.

**Figura 14. Item IV – Terceiro nível da educação básica**
Fonte: Mineduc, 2010, p. 89.

Lea el siguiente texto y conteste la pregunta.

**La proclamación de la Independencia de Chile**

"La revolución del 18 de septiembre de 1810 fue el primer esfuerzo que hizo Chile para cumplir con los altos destinos a que lo llamaba el tiempo; sus habitantes han probado desde entonces la energía y firmeza de su voluntad, enfrentando las dificultades de una guerra en que el gobierno español ha querido hacer ver que su política con respecto a América, sobrevivirá al trastorno de sus abusos".

Bernardo O'Higgins Riquelme
Concepción, 1° de enero de 1818.
(fragmento adaptado)

✱ **De acuerdo con sus conocimientos, explique por qué la Independencia de Chile se considera como parte de un proceso de emancipación latinoamericana.**

**Eje de contenido:** Construcción histórica de la sociedad

**Eje de habilidad:** Análisis y reflexión

| Contenidos / Habilidades | Construcción histórica de la sociedad | Desafíos democráticos y económicos | Población y entorno geográfico |
|---|---|---|---|
| Conocimiento y aplicación de conceptos, nociones y datos | | | |
| Análisis y reflexión | | | |
| Uso de herramientas y procedimientos | | | |

**Desempeño:** Analizar el proceso de independencia de Chile y la organización republicana.

**Figura 15 - Item V – Primeiro ciclo da educação média**
Fonte: Mineduc, 2010, p. 86.

Em cada um dos itens aqui inseridos observamos a presença da tabela que indica o cruzamento dos conteúdos e habilidades estabelecidos e também o desempenho a ser medido.

A Figura 11. Item I – Primeiro nível da educação média (ver p. 129), relacionada à área de Linguagem e Comunicação, procurou avaliar a capacidade do aluno em identificar diferentes versões sobre uma mesma informação. Tratou-se de um item que não exigiu o domínio de aprendizagens eminentemente escolares, não sendo também a forma de perguntar um complicador para um jovem ou adulto de nível médio. Ou seja, um adulto que não tenha frequentado por muitos anos a escola, mas seja um leitor frequente, poderia responder este item.

A Figura 12. Item II – Terceiro nível da educação básica (ver p. 130) indicou uma situação cotidiana de trabalho, na qual um trabalhador deveria calcular o tamanho da área que estava pintando. Nesse caso, era necessário recorrer a uma estratégia de cálculo de área de polígonos para se chegar ao resultado. Mesmo sendo uma situação cotidiana, era necessário um conhecimento escolar para resolver o problema, entretanto,

para alguns trabalhadores, este tipo de cálculo já poderia fazer parte da sua rotina profissional.

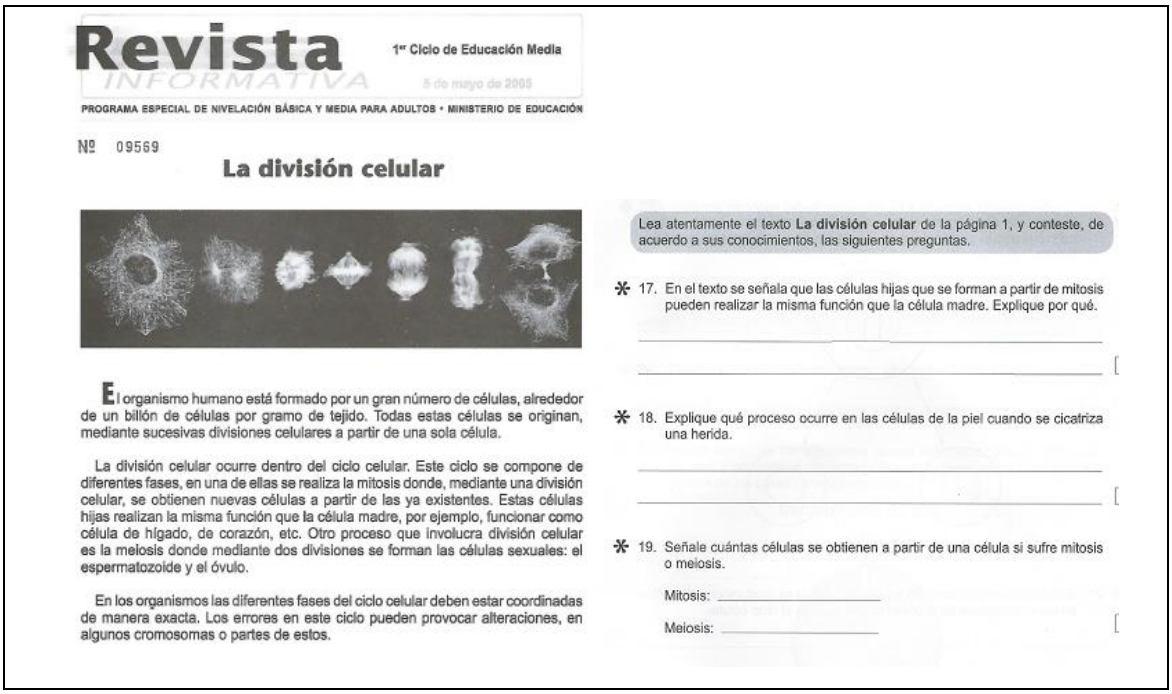
A Figura 13. Item III – Segundo nível da educação média (ver p. 130) trouxe um artigo de divulgação científica publicado em uma revista de grande circulação. A pergunta formulada pedia para explicar o significado das conexões neurais. As informações do texto não eram suficientes para indicar algum caminho de resposta, sendo necessário o domínio de conteúdos tipicamente escolares. Nesse caso, apenas o contexto se referia a um tema do cotidiano, que apareceu somente como um pretexto, pois o item exigia que o candidato dominasse conceitos relacionados à estrutura e ao funcionamento do sistema nervoso.

Por fim, a Figura 14. Item IV – Terceiro nível da educação básica (ver p. 131) e a Figura 15. Item V- Primeiro ciclo da educação média (ver p. 131) se relacionam com a área de Ciências Sociais. A Figura 14 inseriu um contexto bastante conhecido e presente na vida dos chilenos: o trabalho em minas. O candidato devia observar uma imagem que já indicava alguns dos elementos solicitados no comando do item, que pedia para que se mencionassem as condições de trabalho nas minas de salitre. Aqui, tanto a experiência de vida como os conhecimentos que adquiriu de maneira informal podiam contribuir efetivamente para a construção de uma resposta. O mesmo não ocorreu com a Figura 15. Item V – Primeiro ciclo da educação média, em que havia um texto sobre a proclamação da independência no Chile e solicitou que o estudante explicasse como a independência do país se constituiu como parte do processo de emancipação da América Latina, sendo que o texto não oferecia indicações para que o candidato elaborasse uma resposta, sendo necessário que tivesse conhecimentos escolares sobre o processo de independência do Chile e de outros países da América Latina.

Uma das provas aplicadas no âmbito da modalidade flexível para a educação de nível médio, em 2005, era organizada em dois cadernos. O primeiro caderno tinha a forma de revista, tal qual ocorria com o INAF, no Brasil, e em provas da OCDE, e trazia os textos que seriam utilizados para responder as perguntas presentes no segundo caderno. Os textos e itens presentes na prova de matemática e de ciências oscilavam entre uma abordagem mais contextualizada com a vida do adulto e com formulações mais próximas dos conhecimentos em um formato bastante escolar.

Um item de matemática (Figura 17. Item VII – Primeiro nível da educação média, ver p. 134), por exemplo, solicitou que o candidato observasse o anúncio de um

produto para o inverno e que calculasse o preço final com o pagamento em três parcelas. Já outro item (Figura 16. Item VI – Primeiro nível da educação média, ver p. 133) incluiu um texto bastante escolar sobre a divisão celular e solicitou que o candidato explicasse alguns processos relativos à divisão celular sem haver qualquer contextualização.



Revista INFORMATIVA 1º Ciclo de Educación Media 5 de mayo de 2005

PROGRAMA ESPECIAL DE NIVELACIÓN BÁSICA Y MEDIA PARA ADULTOS • MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Nº 09569

**La división celular**

El organismo humano está formado por un gran número de células, alrededor de un billón de células por gramo de tejido. Todas estas células se originan, mediante sucesivas divisiones celulares a partir de una sola célula.

La división celular ocurre dentro del ciclo celular. Este ciclo se compone de diferentes fases, en una de ellas se realiza la mitosis donde, mediante una división celular, se obtienen nuevas células a partir de las ya existentes. Estas células hijas realizan la misma función que la célula madre, por ejemplo, funcionar como célula de hígado, de corazón, etc. Otro proceso que involucra división celular es la meiosis donde mediante dos divisiones se forman las células sexuales: el espermatozoide y el óvulo.

En los organismos las diferentes fases del ciclo celular deben estar coordinadas de manera exacta. Los errores en este ciclo pueden provocar alteraciones, en algunos cromosomas o partes de estos.

Lea atentamente el texto **La división celular** de la página 1, y conteste, de acuerdo a sus conocimientos, las siguientes preguntas.

17. En el texto se señala que las células hijas que se forman a partir de mitosis pueden realizar la misma función que la célula madre. Explique por qué.

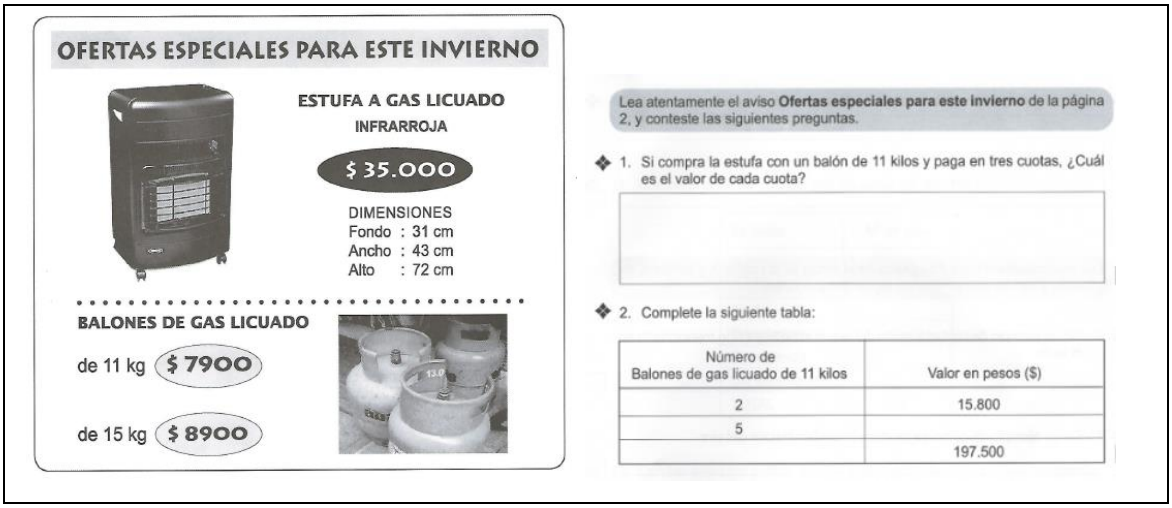
18. Explique qué proceso ocurre en las células de la piel cuando se cicatriza una herida.

19. Señale cuántas células se obtienen a partir de una célula si sufre mitosis o meiosis.

Mitosis: _____

Meiosis: _____

**Figura 16. Item VI – Primeiro nível da educação média**
Fonte: Mineduc, caderno de prova da modalidade flexível, 2005.



OFERTAS ESPECIALES PARA ESTE INVIERNO

ESTUFA A GAS LICUADO INFRARROJA

$ 35.000

DIMENSIONES
Fondo : 31 cm
Ancho : 43 cm
Alto : 72 cm

BALONES DE GAS LICUADO

de 11 kg $ 7900

de 15 kg $ 8900

Lea atentamente el aviso **Ofertas especiales para este invierno** de la página 2, y conteste las siguientes preguntas.

1. Si compra la estufa con un balón de 11 kilos y paga en tres cuotas, ¿Cuál es el valor de cada cuota?

2. Complete la siguiente tabla:

| Número de Balones de gas licuado de 11 kilos | Valor en pesos ($) |
|---|---|
| 2 | 15.800 |
| 5 | |
| | 197.500 |

**Figura 17. Item VII – Primeiro nível da educação média**

Fonte: Mineduc, caderno de prova da modalidade flexível, 2005.

Mesmo fazendo referência a um conjunto limitado de itens, é possível afirmar que existe uma grande oscilação na caracterização dos itens, sendo que, ora eles permitem

que as experiências de vida e os conhecimentos não formais possibilitem a resolução de um problema proposto, ora é necessário que se tenha efetiva formação escolar para que se possa formular uma resposta adequada. Existe um frágil equilíbrio entre um exame que se pretende organizado por competências, que avaliam o uso dos conhecimentos aplicados à vida cotidiana, e a cobrança de conteúdos escolares presentes em uma extensa lista formulada e publicada nos documentos legais.

De qualquer modo, pode-se dizer que houve um esforço em produzir e organizar os itens conforme a metodologia proposta. As fichas indicavam com clareza a proposição, as habilidades e os conteúdos avaliados, sendo também inseridos contextos particulares à vida adulta.

Os pressupostos que organizaram a formulação dos itens acima mencionados podem ser encontrados em documentos produzidos pelo Mineduc, como o *¿Que se evalua en cada sector de aprendizaje?* (2007), o qual tinha como finalidade divulgar o conjunto de aprendizagens que seriam objeto de avaliação nos exames nacionais da educação média. Para cada uma das áreas do conhecimento foram indicadas uma lista de habilidades que embasariam os exames e, portanto, deveriam ser a base dos cursos preparatórios da modalidade flexível.

Pudemos verificar que os conteúdos indicados estavam em consonância com o marco curricular definido pelo Decreto 239 de 2004, e depois atualizado pelo Decreto 211 de 2009, entretanto, foram incluídos de maneira mais sintética, sem incluir uma extensa lista de conteúdos. Está organizado como um conjunto de competências que o candidato deve ser capaz de demonstrar. Em 2010, como já indicamos anteriormente, o Mineduc divulgou um documento intitulado *Evaluación de aprendizajes desde el enfoque de competências*, o qual pretendia-se organizar as bases do Sistema Nacional de Avaliação e Certificação de Estudos. O documento também indicou mais claramente sobre o conjunto de competências que deviam fazer parte dos exames em cada uma das áreas de conhecimento, definindo, assim, um conjunto de habilidades e conteúdos para cada nível. Indicou também os pressupostos que organizaram cada uma das provas e da produção dos itens.

### 2.3.2. Resultados

Apesar de toda a fundamentação teórica que embasou os exames nacionais da educação de adultos criada pelo Mineduc, em que havia a ideia de responsabilização

pública e da avaliação como um norteador da política pública de educação de adultos, não foram divulgados relatórios com os resultados obtidos nas avaliações, dificultando uma análise minuciosa da modalidade flexível na educação de jovens e adultos no Chile no âmbito do programa Chilecalifica.

Do ponto de vista das matrículas, não se pode afirmar que a modalidade flexível tenha impactado a modalidade regular, em que havia aulas presenciais e avaliação durante o processo.

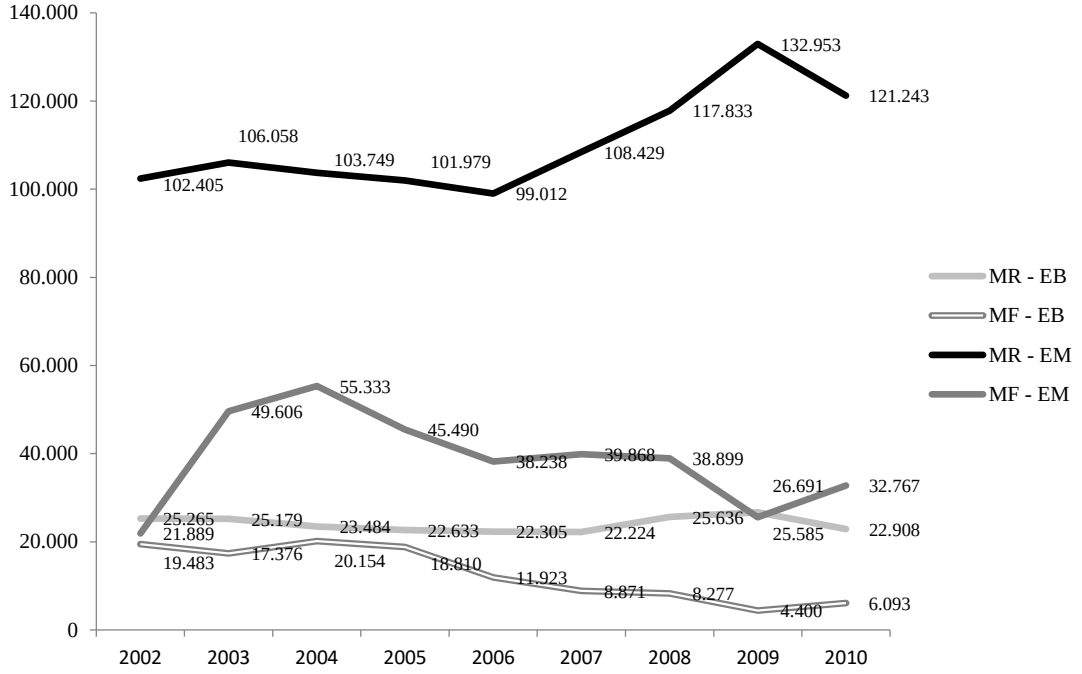



**Gráfico 10 – Inscritos na modalidade regular e flexível da educação de adultos na educação básica e média no Chile (2002-2010)**

Fonte: Mineduc, Coordinación de Educación de Adultos, ano.

Observamos, no gráfico, que a modalidade regular da educação média continuou a ter o maior número de matrícula ao longo dos anos, havendo algum decréscimo entre os anos 2003 e 2006, mas que não se explica necessariamente por um crescimento da modalidade flexível. Seria necessária uma avaliação mais minuciosa do processo vivido pela educação regular de adultos, que, dentre outros problemas, sofria com falta de recursos, precárias condições de infraestrutura e currículo defasado nos anos 2000. A criação de um novo currículo a partir de 2004 foi uma tentativa de ampliar as matrículas na educação de adultos, contudo, não resultou em ampliação efetiva. O mesmo fenômeno

ocorreu com a educação básica, na qual observamos maior queda de matrículas na modalidade flexível ao longo dos anos[35].

A criação da modalidade flexível e seu desenvolvimento no âmbito do programa Chilecalifica criou mais uma oportunidade para jovens e adultos concluírem a educação básica, mas não se pode dizer que tenha efetivamente mudado o cenário no que se refere à cobertura da demanda para a modalidade. Em 2000, o Chile tinha 5,2 milhões de pessoas com 15 anos ou mais que não tinham concluído a educação básica ou média e apenas 111 mil matrículas na educação de adultos. Em 2006 havia 5,4 milhões de chilenos sem ter concluído a educação básica ou média e aproximadamente 190 mil matrículas, ou seja, saltou-se de uma cobertura de 2,1% para uma cobertura de 3,5%. Ainda em 2006, a modalidade flexível foi responsável por 50 mil matrículas, sendo o diferencial em relação a 2000. Verificou-se que a cobertura foi ainda menor quando levamos em conta apenas a educação básica: 0,8% em 2000 e 1,6% em 2006. Na educação média tínhamos 3,4% em 2000 e 5,3% em 2006 (MINEDUC, 2008, p. 12-13).

O relatório de 2008 informou que a média de idade dos inscritos na modalidade flexível da educação básica era de 33 anos e na educação média, 37 anos. Já a modalidade regular recebeu um público mais jovem, com média de 28 anos de idade na educação básica e 25 anos na educação média. Na modalidade regular, 43% dos estudantes da educação básica e 31% dos estudantes da educação média tinham menos de 20 anos. Com isso, podemos considerar que não se trata exatamente dos mesmos públicos em uma modalidade e outra. Na modalidade regular estavam os mais jovens, recém-egressos do sistema regular de ensino, enquanto que a modalidade flexível pareceu prevalecer o público de trabalhadores que dispunha de menos tempo para frequentar uma escola com uma jornada mais extensa.

Em 2004, um estudo realizado para conhecer o impacto da modalidade flexível realizou um conjunto de entrevistas com a população atendida e verificou que 30,6% procuraram a modalidade para sentir-se melhor consigo mesmos, 21,3% para obter um emprego, 9,4% para obter um certificado e poder trabalhar e apenas 1,8% tinham como objetivo continuar os estudos em nível superior.

[35] - Dentre outros aspectos, é necessário analisar as motivações para que os sujeitos estejam presentes na EDJA nas diferentes faixas etárias, considerando a grande diversidade presente dentre os estudantes da modalidade. Estudo de Violeta Acuña analisou a presença de jovens na EDJA diurna (chamada de Terceras Jornadas) e as motivações para permanecerem ou não na escola regular ou irem para a educação de adultos. (ACUÑA, 2013).

Segundo Infante (2009), com relação aos resultados obtidos nos primeiros estudos sobre a modalidade flexível,

> se vio claramente que los alumnos que nivelaban estudios en modalidad flexible o regular eran diferentes en cuanto a edad e intereses, de este modo se pudo defender la idea de que tanto la modalidad regular como la flexible debían mantenerse y mejorar, pues atendían a públicos distintos: la modalidad regular, a jóvenes desertores que podían asistir regularmente a clases y que necesitaban espacios de socialización, en cambio, la modalidad flexible atendía a personas mayores, al comienzo solo a trabajadores y posteriormente a personas mayores que, por sus condiciones de vida y trabajo, no podían asistir regularmente a clases. (INFANTE, 2009, p. 42).

O estudo realizado também revelou que, no caso da educação média, 59% dos entrevistados estavam trabalhando, sendo que 37,7% eram operários e 29% eram empregados do setor administrativo da iniciativa pública ou privada. O estudo também identificou que 16% dos que frequentavam a modalidade estavam desempregados, sendo este índice superior à média de desemprego do Chile. Também chamou a atenção o fato de 23% das mulheres que frequentavam a modalidade estarem desempregadas. Para as mulheres, mais que para os homens, voltar a estudar se relacionava também com ajudar os filhos na escola e com a busca de maior sociabilidade e entretenimento. (REVISTA DE EDUCACIÓN, 2006, p. 63).

No que se refere ao desenvolvimento da modalidade flexível, o estudo verificou que 19,2% dos adultos frequentavam a escola uma vez por semana e outros 25,5%, três vezes por semana. Havia ainda 25,6% que frequentavam a escola 5 dias por semana. A média foi de 11 horas de estudo por semana em um período de 6 meses.

Quanto aos exames, 44,9% dos entrevistados tiveram de fazer o exame pela segunda vez por não terem sido aprovados na primeira tentativa. Outros 4,6% fizeram o exame por uma terceira vez e 9,4% evadiram sem terminar o curso. Após a segunda avaliação, constatou-se que cerca de 80% dos estudantes tinham sido aprovados.

Outro estudo, entretanto, divulgado pelo Mineduc, fez referência a dados entre 2003 e 2006, e mostrou que 22,6% dos que iniciaram os estudos nesse período se retiraram antes de realizar o primeiro exame; 18,5% dos que não foram aprovados no primeiro exame não se apresentaram para o segundo exame e 3,7% se evadiram na etapa de reforço para o terceiro exame. Com isso, 44,8% dos que iniciaram o serviço educativo não chegaram a concluí-lo entre 2003 e 2006. O estudo do Mineduc analisou a evasão:

> la deserción de los alumnos puede ser abordada desde dos dimensiones; la deserción previa a la finalización del primer período de clases en la que los alumnos se retiran probablemente por causas –que como en la educación de

> adultos regular - están relacionadas con los ámbitos del trabajo, la crianza de los hijos, la salud, etc. y la deserción previa al momento del examen en dónde las causas podrían, hipotéticamente, estar relacionadas con las condiciones de acceso y la compatibilidad o no de las fechas y horarios de examinación con obligaciones laborales o momentos de trabajos de temporada regionales, auto percepción de los alumnos respecto a su preparación para el examen, barreras psicológicas para enfrentar este momento como temor o ansiedad. (MINEDUC, s.d., p. 49).

Ainda no que se refere aos índices de aprovação, o estudo informou que, entre 2003 e 2007, das 136274 pessoas que se inscreveram na modalidade flexível e realizaram os exames, 35681 (26,2%) foram reprovadas. O menor índice de reprovação ocorreu na educação básica (18,4%) e o maior, no segundo nível da educação média, com 28,4% de reprovação. (MINEDUC, s.d., p. 57).

Por fim, no que se refere à satisfação em relação ao curso realizado, os entrevistados se mostraram satisfeitos, com uma alta taxa de aprovação, pois 80% dos entrevistados se consideravam satisfeitos ou muito satisfeitos com o curso realizado. As maiores críticas se relacionavam aos textos de estudo, que deveriam ser mais facilitados, além do desejo de que as matérias fossem mais práticas e menos teóricas, e que as tarefas tivessem maior relação com a vida cotidiana. (REVISTA DE EDUCACIÓN, 2006, p. 67).

Com isso, podemos concluir que a modalidade flexível não conseguiu reduzir satisfatoriamente o nível de evasão dos cursos de educação de adultos, no entanto, os exames atingiram níveis satisfatórios de aprovação, sendo que cerca de 80% dos candidatos foram aprovados. Evidenciou-se também que a modalidade atendeu a um grupo de pessoas predominantemente com mais de 30 anos e que buscava melhor colocação no mercado de trabalho e elevação de sua estima por meio da ampliação do seu nível de estudo.

### 2.3.3. A experiência da Universidade de Playa Ancha e do Caleta Sur com a modalidade flexível

No âmbito dessa pesquisa, não realizamos um estudo específico sobre as entidades executoras que participaram do programa. Em 2008, o programa contava com 2068 entidades executoras de variados perfis, sendo que 79% delas, entre 2003 e 2008, eram do setor privado. (MINEDUC, s.d., p. 26-27).

Entretanto, a análise da experiência de duas entidades executoras com diferentes perfis, a Organização Não-governamental Caleta Sur e a Universidad Play Ancha, nos

trouxe alguns elementos para refletir sobre o lugar do programa na política pública de educação de adultos.

A Caleta Sur surgiu em 1992 como instituição que luta contra os efeitos econômicos e sociais da pobreza, em especial, a proliferação de drogas na periferia de Santiago. Define-se como uma instituição que luta pela promoção de direitos, valorizando a participação social e política. Trabalha na perspectiva da intervenção social, abordando vulnerabilidades no que se refere aos direitos da população empobrecida que vive na região sul de Santiago.

Dentre os trabalhos que realiza, está o desenvolvimento de serviços educativos para populações com alto grau de vulnerabilidade e exclusão social. Desenvolve programas de educação infantil, projeto de reinserção educativa e educação de adultos. Como membro integrante do Conselho de Educação de Adultos da América Latina (CEAAL), tem como princípio a valorização da educação popular e o propósito de desenvolver um trabalho que contribua para a transformação democrática da sociedade.

Em 2003, aderiu como entidade executora à modalidade flexível de educação de adultos no âmbito do Programa Chilecalifica. A experiência se manteve até 2009, quando desistiram da modalidade e começaram a criar um Centro de Educação Integral de Adultos (CEIA) para abrir classes na modalidade regular da educação de adultos a partir de 2010.

Berta Freire (2013), que coordenou a modalidade flexível entre 2003 e 2009, e depois passou a coordenar a educação de adultos na modalidade regular, considerou que a proposta do programa Chilecalifica não era adequada à realidade de seus alunos. Em entrevista concedida no âmbito dessa pesquisa, Berta Freire explicou que:

> El enfoque que tenía el programa Chilecalifica no se vincula directamente con el perfil de persona que trabajamos. Son principalmente dueñas de casa, un poco de trabajadores, pero era muy poco y principalmente chicos que habían abandonado o adultos que habían abandonado la escuela por situaciones psicosociales. Problemas familiares, consumo de drogas, infracción de ley, entonces esas eran las condiciones que tenían las personas del sector. Cuando conocimos Chilecalifica nosotros nos abrimos harto igual trabajamos la Quintana, la Victoria, Estación Central, en la Granja estuvimos un tiempo más o menos cortito, sí tuvimos un corte, pero en general el proyecto de Chilecalifica estaba más vinculado al hombre o a la mujer trabajadora. También tenía mucho sentido al mercado de trabajo. Y las personas que acceden son más bien precarios con poca calificación. Entonces el Chilecalifica estaba más bien destinado a personas que están insertas en el mercado laboral. (BERTA FREIRE, 2013).

No que se refere ao desenvolvimento dos cursos e aos exames, Berta Freire ainda afirmou que

> había una serie de contenidos que eran los que se evaluaban que eran en general bastante altos el nivel de logro tenía que ser muy alto para poder que se aprobara y eso significa tener un piso mínimo. Las personas tienen dificultad en lograr en las pruebas con este nivel, entonces fue bastante complejo especialmente por eso. Las personas que están insertas en el sistema laboral tienen un piso mínimo de habilidades y de conocimiento entonces que le permiten de alguna manera dar los exámenes con buenos resultados en cambio. Las personas que nosotros trabajábamos teníamos que partir de 0 el nivel en todos los ámbitos, sociocultural y académico era muy bajo. Entonces el período que necesitábamos era mucho más amplio que los 6 meses que teníamos de clase. Entonces se produjo también un alto nivel de deserción. En el período de clase, nosotros hacíamos cuando se entregaban los conocimientos y todo cuando lográbamos transmitir alguna cosa pero en general también la gente se decepcionaba porque pensaba: no, jamás voy obtener todos estos conocimientos que me van a pedir en la prueba no voy a lograr jamás tener. Entonces ahí una deserción importante también. (BERTA FREIRE, 2013).

Assim, para os grupos de maior vulnerabilidade e exclusão social, o programa Chilecalifica não parecia ser um caminho adequado, uma vez que eram pessoas que possuíam várias outras demandas, sendo que suas necessidades de aprendizagem eram muito diferentes ao que um curso de curta duração poderia oferecer.

Em entrevista concedida à Revista Discurso em 2008, Berta Freire afirmou que, no ano anterior, em 2007, apenas 35% dos estudantes da modalidade flexível da Caleta Sur tinham conseguido aprovação nos exames. Segundo a autora, isto ocorreu porque:

> el año pasado aumentó bastante el nivel de exigencia de la evaluación. Como te contaba, nosotros nos hemos dedicado al desarrollo de habilidades, a la resolución de problemas, a la producción de textos, y desde ahí entramos a los contenidos específicos. Y las pruebas el año pasado fueron de mucha pregunta de conocimiento específico. Por ejemplo, preguntan las partes de la célula, pero nosotros acá nos centramos en por qué es importante la célula. Entonces para nosotros esta otra parte es lo central, y no nos vamos a centrar en las partes de la célula. Además de inglés, que fue nuestra gran dificultad. (REVISTA DOCENCIA, 2008, p. 61).

Para Berta Freire (2008), esta perspectiva foi incompatível com as demandas da população atendida, além de ser incoerente com a proposta de educação popular que desenvolvem, visando ao desenvolvimento do sujeito crítico.

Vale mencionar que aqui também transparece a tensão já mencionada entre provas que são contextualizadas e conseguem ter como ponto de partida as vivências e aprendizagens não formais de jovens e adultos e os conteúdos das provas que são bastante exigentes em relação às aprendizagens escolares. Para a população focalizada pela Caleta

Sur, algumas provas se mostraram inadequadas quando o formato se tornou excessivamente escolar.

A Universidade de Playa Ancha, localizada em Valparaíso, mantém, desde 2014, um programa de estudos e exames da modalidade flexível junto à Faculdade de Ciências da Educação, que tem um programa dedicado à educação de jovens e adultos. Os estudantes da universidade participam como docentes do curso preparatório aos exames. Em 2014, o programa teve 106 inscritos, sendo que somente 56 chegaram a realizar as provas, ou seja, pouco mais da metade dos candidatos abandonaram o processo antes do período de exames. Das 56 pessoas que permaneceram no programa, 29 conseguiram aprovação no nível em que pleiteavam certificação, ou seja, 54% dos candidatos tiveram sucesso. Em 2015, foram 46 inscritos no programa, sendo que 29 foram aprovados nos exames com uma taxa de 63% de sucesso.

Em entrevista para esta pesquisa, conforme Vivian Astudillo, coordenadora do programa de nivelação de estudos da universidade, a idade média dos candidatos é de 39 anos, sendo que a maior parte são trabalhadores da construção, domésticas, donas de casa ou empregados de empresas diversas, como do setor de telefonia e segurança[36]. Em 2014, a maioria dos candidatos, cerca de 78%, buscavam certificação para a educação média. Em 2015, dos 49 candidatos, 46 buscavam certificação para a educação média e apenas três para a educação básica.

Ainda conforme Astudillo (2016), as principais dificuldades da modalidade se relacionam com o escasso tempo (5 a 6 meses) para dar conta de um programa de estudos muito extenso proposto pelo Mineduc. Além disso, falta, muitas vezes, aos docentes, o conhecimento de metodologias mais adequadas para trabalhar com jovens e adultos. Segundo a coordenadora:

> El docente tiene que tener conocimientos de teorías y enfoques que puedan orientar trabajar con personas que tienen un potencial y no un déficit. Instalar práctica que problematicen los temas que son parte de su vida cotidiana desde diversas disciplinas, pero de forma interrelacionada, de esta forma, tal vez con contenidos de la prueba estandarizada sean comprendidos y los niveles de

[36] - Estudo realizado por Espinoza, Castillo, Gonzalez e Santa Cruz mostra que 58% dos entrevistados da modalidade flexível da educação de adultos ouvidos no âmbito da pesquisa estavam trabalhando, confirmando que esta tem maior apelo para o público de pessoas trabalhadoras. O mesmo estudo indicou que 40% daqueles que frequentavam a educação de adultos regular declararam estar trabalhando. Ocorre ainda que no caso daqueles que estavam na modalidade flexível, 88,2% trabalhavam em jornada completa, o que ocorria com 68% dos estudantes da modalidade regular da terceira jornada e 61,3% dos que estudavam em CEIAs. O estudo mostra também que na modalidade flexível, a maioria dos entrevistados tinham entre 30 e 45 anos e que apresentam menor vulnerabilidade social por estarem inseridas no mercado de trabalho e estarem integradas socialmente (ESPINOZA et al, 2014, p. 74 – 76 e 79).

> aprobación sean mayores.
>
> Sin embargo, por los magros resultados que se tienen de aprobación a nivel nacional, es necesario replantear y evaluar esta política pública, que no está obteniendo los resultados que el sistema espera.
>
> Pero que habría que indagar si el período de asistir al programa, hay cambios en las personas, como reafirmación de su autoconcepto y autoestima y desarrollo de capacidades cognitivas y socioemocionales de los estudiantes (ASTUDILLO, 2016).

Deve-se salientar que, o programa da modalidade flexível da Universidade de Playa Ancha se instalou em um período posterior ao do programa Chilecalifica, que já não estava mais em vigor em 2014, entretanto, como veremos a seguir, o fim do programa Chilecalifica não significou o fim da modalidade flexível, que continuou a existir. Algumas das fragilidades da modalidade flexível presentes nos anos 2000 permaneceram na década seguinte, como a dificuldade de jovens e adultos que estavam afastados da escola conseguirem se preparar em pouco tempo para exames que solicitavam um conjunto exaustivo de conhecimentos escolares para obterem a aprovação.

### 2.3.4. O fim do programa Chilecalifica e os novos rumos da modalidade flexível

Os recursos para a execução do programa Chilecalifica se esgotariam em 2008, sendo este o ano em que se deveria encerrar a parceria com o Banco Mundial, entretanto, a avaliação realizada no início de 2009 indicou que:

> se han logrado avances importantes en los subsistemas de Educación de adultos (nivelación y evaluación de básica y media), subsistema de Evaluación y Certificación de Competencias Laborales y subsistema de Capacitación por Competencias. Sin embargo, no se han logrado productos importantes que afectan al diseño e implementación de los subsistemas de Formación Técnica y de Cualificaciones. El subsistema de formación técnica logró avances en la calidad de la EMTP [Educación Media Técnico Profesional] pero no se logró avanzar en la efectiva articulación vertical de los distintos niveles de educación técnica superior y horizontal con la capacitación y la certificación de competencias laborales. En el subsistema de cualificaciones no hubo avances, durante este año (2009) se tiene programado avanzar en una propuesta de este subsistema.
>
> Falta un importante trabajo de sistematización de las experiencias de lo ejecutado en nivelación de estudios básicos y medios y, lo ejecutado en el mejoramiento de la formación técnica a través de los proyectos de redes regionales. Así como también falta, un trabajo de estandarización y homogenización de procesos y metodologías desarrolladas para levantar competencias laborales y definir perfiles de egreso de los niveles de educación técnica en todos sus niveles. (SANTIAGO, 2009, p. 37)

Com base nas indicações dessa avaliação, o período de implementação foi estendido para o ano de 2009, no entanto, o programa já não existia efetivamente enquanto experiência de articulação interministerial. Em 2008 já havia sido criado o Chile Valora para a certificação de competências laborais em vinculação ao Ministério do

Trabalho. A modalidade flexível, por sua vez, se desenvolvia no âmbito do Ministério da Educação sem se articular com o Ministério do Trabalho. Assim, existiam ações, mas que não se configuravam como uma política pública articulada de alavancagem da escolaridade da população adulta. Entre 2002 e 2009, buscou-se construir um processo de educação permanente, contudo, não chegou a se instituir o que se pretendia.

Em 2010, com a chegada de um novo governo, desenhou-se um novo cenário para a educação de adultos. O empresário Sebastián Piñera venceu as eleições presidenciais no Chile, trazendo uma coalizão de direita para o governo, que se opunha ao grupo da Concertación. Depois de 20 anos de oposição, o grupo que assumiu o poder quis criar sua própria marca, não dando continuidade a grande parte das políticas propostas pelos governos da Concertación.

Nesse contexto, ocorreram mudanças no Ministério da Educação, sendo que mudou o grupo que coordenava o Sistema Nacional de Avaliação de Adultos e Certificação e a própria coordenação da educação de adultos.

O programa Chilecalifica foi oficialmente encerrado, embora, na prática, isso já não implicasse em mudanças efetivas em relação ao que estava ocorrendo, uma vez que os programas que obtiveram algum sucesso continuaram a existir independente do rótulo Chilecalifica.

No que se refere à modalidade flexível, ocorreram mudanças significativas. A modalidade continuou a certificar pessoas, mas não indicava qualquer perspectiva de futuro, no sentido de alguma profissionalização ou mesmo oportunidade de ingresso na universidade. Tratou-se apenas de uma política pública que contribuiu para melhorar os índices de concluintes de educação básica.

O esforço do Ministério da Educação, no que se refere à modalidade flexível, consistiu em alterar os pressupostos de construção das avaliações, de modo que se extinguiu o foco em competências e habilidades para adotar uma proposta que considera apenas a lista de conteúdos a serem cobrados. Além disso, a avaliação passou a ser realizada em formato teste, uma vez que se considerava muito complexo o formato anterior para jovens e adultos.

Rosita Garrido, da coordenação da educação de adultos do Mineduc em 2013, em entrevista para esta pesquisa, afirmou que a prova de múltipla escolha se justificava por ser “mucho más fácil de corregir y hay menos posibilidades de cometer errores para

el que esté haciendo la prueba" (GARRIDO, 2013). Além disso, Garrido também explicitou que, no novo governo havia uma contenção de gastos para a educação de adultos. Já havia sido suspenso o programa de alfabetização Contigo Aprendo e os recursos para a modalidade eram reduzidos. Isso se justificaria porque:

> las políticas educacionales que actualmente tiene Chile están centradas en la educación parvularia, pre-básica y en los primeros ciclos de la educación básica para los niños y niñas lo cual me parece estupendo pero la plata no es eterna o sea, o ponemos acá o ponemos allá pero… y desgraciadamente eso tu lo puedes ver a nivel latinoamericano, siempre la educación para adultos que como al patio de atrás porque hay más urgencia con los niños y con los jóvenes aunque en fin… entonces eso pasa. (GARRIDO, 2013).

Em crítica aos rumos tomados pela educação de adultos no novo governo, Maria Isabel Infante e Maria Eugenia Letelier (2013), que estiveram à frente da criação da modalidade flexível e do processo de certificação por meio de exame nacional, produziram um artigo no qual condenavam as mudanças que transformaram a Coordenação de Adultos em Unidade de Normalização de Estudos, incluindo, sob essa coordenação, crianças e jovens que abandonaram o sistema escolar, ou seja, retiraram a especificidade da educação de adultos para colocá-la junto às políticas voltadas para a infância. As autoras criticaram também a eliminação da Campanha de Alfabetização Contigo Aprendo, a falta de investimentos na modalidade e a paralisação do processo de institucionalização do Sistema Nacional de Avaliação de Aprendizagens e Certificação de Estudos. Também registraram o processo de queda de matrículas, que já podia ser observado em 2012. (INFANTE, 2013, p.32-34).

Deve-se ressaltar que, embora o Sistema Nacional de Avaliação de Aprendizagens e Certificação de Estudos estivesse em funcionamento e constante processo de aperfeiçoamento desde 2002, ele não foi institucionalizado, ou seja, os decretos que definiam a modalidade flexível não indicavam formalmente como deveria ser o processo de avaliação, apenas indicavam que haveria avaliação externa. Isto permitiu que o novo governo mudasse o processo de construção da avaliação, tornando-a, segundo a visão da Unidade de Normalização de Estudos, mais adequada para o público jovem e adulto. Assim, os novos itens elaborados perderam efetivamente o sentido de contextualização criado na proposta original, transformando-se em cobrança de conteúdos eminentemente escolares e sem qualquer preocupação com a especificidade dos sujeitos ou com a valorização dos conhecimentos que possam ter adquirido em um contexto não formal. Os exemplos a seguir são ilustrativos dessa nova forma de organizar a prova e construir os itens.

**Lea, atentamente, el siguiente texto y conteste las preguntas:**

**DON BEÑO**

(fragmento-adaptado)

En el boliche de don Beño hay de todo. Desde las escobas ensartadas en los barriles del maíz y los atados de cochayuyo, hasta las tiras de charqui colgadas en alambres, para banquete de las moscas (...).

Puede ser que don Beño tenga cuarenta y cinco años. También puede ocurrir que tenga sesenta. Hace quince años que los parroquianos le conocen los mismos bigotes y las mismas palabras gastadas.

A sus espaldas la estantería ha ido envejeciendo, hasta los cigarrillos y las botellas de cerveza parecen tener arrugas. Él, por contraste, prefirió quedarse igual. Tiene las manos grandotas y ojos vivarachos. Las primeras le sirven para hacerse respetar; los ojos, para que no se le vayan sin pagar los clientes.

Oscar Castro

**14.** Lo siguiente: "hasta los cigarrillos y las botellas de cerveza parecen tener arrugas" a qué figura literaria corresponde:

**a.** personificación.
**b.** metáfora.
**c.** anáfora.
**d.** antítesis

**Figura 18. Item I – Comunicação e Linguagem para a educação básica**
Fonte: Mineduc, 2014[37].

**2.-** Para la ecuación $x^2 - 64 = 0$, ¿cuáles son las soluciones?

a. $0 \; ; \sqrt{8}$
b. $64 \; ; \sqrt{8}$
c. $8 \; ; -8$
d. $0 \; ; \; 8$

**Figura 19. Item II – Matemática para a educação média**
Fonte: Mineduc, 2014[38].

Por fim, podemos considerar que, apesar dos esforços para a criação de uma política de educação de jovens e adultos articulada ao mundo do trabalho, quando observamos o que ocorreu entre 1990 e 2011, verificamos que se mantiveram as mesmas desigualdades, ainda que exista algum avanço nos anos médios de escolaridade da população. Tanto no que se refere à faixa etária e especialmente quanto à renda, os mais pobres continuaram menos escolarizados em relação aos mais ricos, mantendo-se a

[37] Disponível em: http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=19&id_seccion=4514&idcontenido=25465. Acesso em 30 set. 2014.

[38] Disponível em: http://www.mineduc.cl/index2.php?id_portal=19&id_seccion=4514&id_contenido=25465. Acesso em 30 set. 2014.

desigualdade. Em 1990, os mais pobres apareciam com 7,8 anos de estudo e os mais ricos com 12,3. Já em 2011, o quintil dos mais ricos tinha 13,5 anos de estudo, enquanto os mais pobres, 8,7 anos de estudo. Ainda que ambos os grupos tenham elevado a escolaridade, a distância entre eles subiu de 4,5 para 4,8 anos, com maior vantagem para os mais ricos.

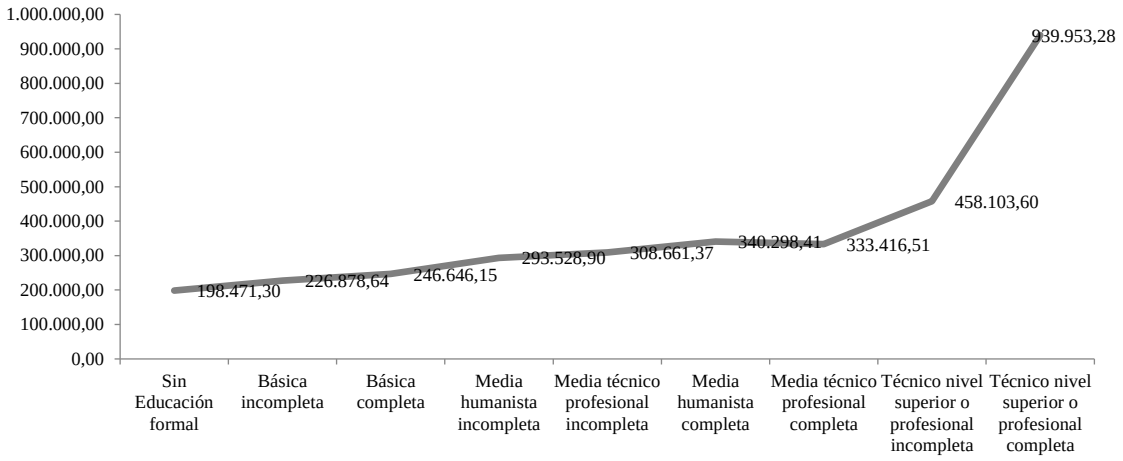



**Gráfico 11 – Renda média por ocupação e nível educacional no Chile em pesos chilenos (2011)**

Fonte: Encuesta Casen, 2011.

Assim, continuou a ocorrer o que sustentou Corvalán (2008, p. 71):

> Los programas recientes y las transformaciones que desde el Estado se han llevado a cabo respecto de la EDJA han tenido como uno de sus discursos centrales el aumento de las posibilidades laborales y el consecuente aumento de los niveles salariales o bien el ingreso al mercado laboral de sectores que hasta el momento no se han beneficiado de manera notoria de la bonanza económica global del país.

É necessário destacar ainda que a política de educação de jovens e adultos, embora tenha avançado na ampliação da oferta ao criar a modalidade flexível e propor um Sistema Nacional de Avaliação de Aprendizagens e Certificação de Estudos, ainda não equacionou, nos termos do que se define enquanto educação ao longo da vida, um conjunto de políticas que, de fato, permitam que jovens e adultos consigam refazer sua trajetória em um mundo em constante transformação.

O Sistema Nacional de Avaliação de Aprendizagens e Certificação de Adultos foi o embrião de um modelo específico de avaliação em larga escala que tinha um formato híbrido, o qual considerava o perfil desse público sem contestar a legitimidade do currículo escolar posto par crianças e adolescentes. A experiência desenvolvida até 2009 mostrou fragilidades no que se refere ao desenvolvimento de um curso preparatório para

os exames, que se mostrou insuficiente para muitos sujeitos jovens e adultos que estavam distantes há muito da escola e que tinham de enfrentar uma prova bastante exigente. A mudança de governo em 2010 comprometeu ainda mais o desenvolvimento dessa experiência, retornando para modelos de avaliação que ignoravam a especificidade desse público.

A conclusão da educação básica por meio de exames nos termos que se constituiu na modalidade flexível não conseguir fazer com que jovens e adultos pudessem avançassem no mercado de trabalho integrando elevação de escolaridade com formação profissional, nem conseguiu ser uma porta efetiva de entrada para um curso de nível superior, visto que teriam que disputar vagas com alunos mais qualificados oriundos de famílias de maior renda e egressos do ensino regular.

Além disso, faltou uma avaliação crítica do processo que vinha sendo construído e implementado a partir de 2002. A ausência de relatórios dos exames produzidos a cada ano não possibilitou que se fizesse uma apreciação efetiva da política implementada nem permitiu que se usasse os dados das avaliações para criar um instrumento de reflexão sobre a própria política de educação de adultos no país.

# CAPÍTULO 3 - O INSTITUTO NACIONAL DE EDUCAÇÃO DE ADULTOS (INEA) NO MÉXICO E A POLÍTICA DE EXAMES NACIONAIS COM FINS DE CERTIFICAÇÃO NA EDUCAÇÃO BÁSICA

O México é um país com grande diversidade sociocultural. Em 2005, abrigava 62 grupos etnolinguísticos (NAVARRETE, 2008). A riqueza cultural que essa diversidade proporciona contrasta com a grande pobreza econômica dos povos indígenas, que ocupam as regiões mais pobres do país. Em 2010, 27% da população indígena com 15 anos ou mais era analfabeta enquanto a taxa de analfabetismo para a população não-indígena era próxima de 7%. Destaca-se ainda que 52% dos analfabetos concentravam-se em seis estados da República, que são aqueles que concentram as mais numerosas populações indígenas (NARRO; MOCTEZUMA, 2012).

Em 2014, apesar das grandes desigualdades regionais, o México mantinha o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) da América Latina, ficando atrás apenas da economia brasileira. No que se refere ao Índice de Desenvolvimento Humano, em 2014, o México ocupou a posição 71, situando-se entre os países de alto desenvolvimento humano. Dentre as atividades econômicas, destacam-se a produção de automóveis e a produção de petróleo, ambas representativas na pauta de exportações, que é composta por 23,8% de produtos primários e 76,2% de produtos manufaturados. Verifica-se também uma grande concentração de riqueza no país, uma vez que pouco mais da metade da renda nacional pertencia aos 20% mais ricos em 2013 e os 20% mais pobres ficavam com apenas 4% da renda nacional. O ingresso no Acordo Norte-Americano de Livre-Comércio (NAFTA) em 1994 e o crescimento econômico registrado a partir dos anos 2000 não estabeleceram condições para a redução efetiva da pobreza no país, que mantinha 41% de sua população em situação de pobreza em 2014 (CEPAL, 2014).

Como ocorreu em outros países da América Latina, a partir dos anos 1990, definiram-se políticas neoliberais que levaram à privatização de empresas estatais e maior abertura comercial, estabelecendo maior dependência do país em relação a organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional, em um contexto de grande endividamento externo.

Politicamente, o México possui a particularidade de o Partido Revolucionário Institucional (PRI) ter se mantido no poder por várias décadas, governando o país sem interrupção entre 1929 e 1999. Foi derrotado pelo Partido Ação Nacional (PAN) com a candidatura de Vicente Fox, que assumiu a presidência em 2000. Após dois governos de oposição, o PRI retornou ao poder com a vitória eleitoral de Enrique Peña Neto para o período de 2013 a 2018. A supremacia do PRI também se dá no nível dos governos estaduais, sendo que, em 2009, mantinha 20 governos estaduais sob seu controle.

O PRI é criticado pela manutenção de grande pobreza e da desigualdade social no país em um contexto de políticas neoliberais, marcado pelo avanço do narcotráfico e da violência, que já deixou milhares de mortos no país. Sua manutenção no poder deve-se, em parte, à força de uma máquina eleitoral muitas vezes acusada de fraudar eleições e de exercer o controle dos governos estaduais e locais, além da frequente vigília das forças governamentais sobre os sindicatos e os meios de comunicação. A máquina partidária está fortemente apoiada pelos órgãos diretivos locais, havendo militantes fiéis ao partido nas localidades que representam os interesses do partido e são recompensados pela sua fidelidade (HERNANDÉZ, 2000).

No que se refere à educação, a reforma educacional dos anos 1990, que resultou na Lei Geral de Educação de 1993, promoveu significativas mudanças na política educacional mexicana, instituindo o que se denominou de Novo Federalismo, que se estabeleceu com base no Acordo Nacional para a Modernização da Educação Básica, formalizado em 1992 e que envolveu os 31 estados mexicanos e o Sindicato Nacional dos Trabalhadores de Educação (SNTE), o qual exerce grande influência sobre as decisões políticas educacionais. Com a reforma educacional, conforme Krawczyk e Vieira (2012, p. 118),

> os Estados passaram a assumir a responsabilidade jurídica pela administração e reformulação dos currículos da educação pública pré-escolar, primária, secundária e pela formação dos professores. Em contrapartida, o governo central reteve, à semelhança dos outros países, uma série de funções normativas, avaliativas e compensatórias que, de fato, permitiu-lhe exercer um forte controle sobre o sistema. Manteve, também, o domínio do orçamento da educação federal e estadual, passando a transferir recursos financeiros para os Estados executarem sua responsabilidade educacional.

Com base em um modelo empresarial de gestão educacional, foi criado o Instituto Nacional para Avaliação da Educação, que deveria, por meio da avaliação, criar um sistema concorrencial que fomentaria o incremento da qualidade por meio da disseminação e da disputa por melhores resultados entre as escolas. Abriu-se mão da visão

que se estabeleceu no país ao longo do século XX, em que a educação deveria ser meio para alcançar a justiça social, de modo que a lógica da competição de mercado se sobrepôs à justiça social (KRAWCZYK. VIEIRA, 2012).

Ainda que o novo modelo criado no âmbito das políticas neoliberais procurasse reduzir o papel do Estado em relação à educação e transferisse recursos para os estados ampliarem sua responsabilidade sobre a educação, o que se verificou na prática foi que o Novo Federalismo, concebido com foco nos interesses do governo central,

> caracterizava-se pela centralização das decisões e pela falta de autonomia no desenho da política educacional e de financiamento da educação nos estados, tendo como resultante a reprodução da relação de subordinação destes ao governo federal. Gerou-se assim, um processo de federalização que, de fato, nada mais era que a centralização do poder na esfera federal e a descentralização das funções administrativas para os estados e municípios. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2012, p. 126).

A nova lógica adotada a partir da reforma educacional de 1990 manteve um dos desafios centrais da política educacional mexicana, o de diminuir o que se denomina como *rezago educativo*[39], ou seja, reduzir o percentual de mexicanos com 15 anos ou mais que não concluíram a educação básica no país. Em 1990, 60% dessa população não tinha concluído a educação básica e 12,4% era analfabeta.

No âmbito das reformas educacionais, foram criados programas para reduzir o *rezago*, especialmente no sentido de que crianças e jovens conseguissem finalizar a educação básica, sobretudo nas regiões em que havia maior deserção escolar. Nessa direção, foi criado, por exemplo, o *Programa para Abatir el Rezago Educativo* (PARE). Com apoio do Banco Mundial, o PARE buscava fortalecer a conclusão da educação primária nas regiões com maiores taxas de abandono. Programas como este investiram na melhora da qualidade do trabalho desenvolvido pelos docentes, em materiais didáticos e na infraestrutura das escolas. (CARDENÁS, 2010).

---

[39] - No México utiliza-se o termo rezago educativo para fazer referência ao conjunto de pessoas com 15 anos ou mais que não concluíram a educação primária e secundária no país. Existe um sistemático acompanhamento deste rezago educativo nas políticas públicas do país, sendo sistematicamente publicado o percentual de rezago educativo e feitos redirecionamentos das políticas públicas com a finalidade de buscar caminhos para a redução de tal rezago. Autoras como Sylvia Schimelkes e Glória Hernandéz realizam a crítica do uso corrente desse termo no país que acaba por estigmatizar a população pobre do país, sujeitos da educação de jovens e adultos, que são considerados aqueles que se desorganizaram, em rezago, ou seja, que deixaram algo para trás. Expressa também o sentido limitado de uma política de educação de adultos que tem um caráter compensatório (SCHIMELKES, 2007, p. 1282; HERNANDÉZ, 2007, p. 125.). Na ausência de uma tradução que expresse com precisão o termo utilizado no México, que faz referência aos que deixaram a escolaridade para trás, que possuem um atraso ou déficit escolar, vamos utilizar ao longo do texto a expressão original rezago educativo ao invés de propor uma tradução do termo para a língua portuguesa.

Quanto àqueles que já eram jovens e adultos e não tinham concluído a educação básica, não foram destinados vultosos recursos. Entre 2000 e 2010, os recursos destinados ao Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA) representavam 0,46% do total gasto em educação. Desde os anos 1980, o INEA mantém estratégias para diminuir o déficit escolar (*rezago educativo*), reduzindo o número de jovens e adultos que não concluíram a educação básica, entretanto, não se pode afirmar que jovens e adultos fossem o principal foco das políticas públicas apoiadas e financiadas por organismos internacionais como o Banco Mundial, que priorizavam a educação de crianças e adolescentes desde os anos 1990, conforme já indicamos. Ao invés de recursos para formação de professores e equipamentos para escolas na educação de jovens e adultos, o INEA instituiu um sistema baseado em educadores solidários leigos, atendendo os educandos em círculos de estudos formados na comunidade ou em praças comunitárias, na maioria das vezes, mal equipadas. Conforme Schmelkes (2010, p. 590),

> la oferta de educación de adultos es pasiva, para quien la quiera y la pida. Se promueve poco; no es posible con el esquema de operación definido y con el presupuesto del que se dispone que el INEA asuma el reto de hacer vigente el derecho fundamental a la educación.

A seguir, vamos analisar a política educacional que se constituiu no México ao longo dos anos para jovens e adultos, que teve um caráter marginal e foi fortemente centrada na realização de exames nacionais, na distribuição de material didático gratuito e na oferta de cursos preparatórios para os exames com educadores voluntários.

## 3.1. As políticas educacionais para adultos no México até os anos 1970

A Revolução Mexicana, iniciada em 1910, marcou o início de uma história que teve desdobramentos para a educação de adultos no México. Foi um movimento revolucionário que se opôs ao governo centralista de Porfírio Diaz (1876-1911) e ao governo liberal que o sucedeu, liderado pelo empresário Francisco Madero (1911-1913). Sob a liderança de Pancho Villa e Emiliano Zapata, o movimento criou a possibilidade de as massas populares rurais verem parte de suas históricas reivindicações atendidas, a começar pela expropriação dos latifúndios. Durante cerca de 10 anos o país viveu em situação de guerra civil, opondo as forças populares às do governo central, que recebiam o apoio dos Estados Unidos. Os revolucionários foram derrotados, mas criaram as condições para que importantes mudanças ocorressem.

No campo da educação, um dos questionamentos realizados pelos grupos revolucionários era o grande investimento de recursos para a Universidade Federal que servia a uma elite, enquanto 70% da população do país era analfabeta. Nos campos de guerra, os revolucionários providenciaram cursos de alfabetização para os soldados. Em 1917, sob a presidência do militar José Venustiano Carranza Garza, foi promulgada uma nova Constituição, que definiu que a educação no país seria laica sob a vigilância do Estado e que a educação primária seria gratuita nos estabelecimentos oficiais. (MÉXICO, Constituição, 1917. Art. 3º).

No que se refere à educação de adultos, em 1921 se organizou a primeira grande campanha nacional sob a coordenação de José Vasconcelos, o primeiro secretário de Educação Pública do país, que pretendia reduzir o analfabetismo que atingia 85% da população. Para tanto, contou com o apoio da Universidade Nacional e foram criadas as casas do povo e as missões culturais. A proposta incluiu investimentos na distribuição de livros de literatura para os neoleitores, além da ampliação da oferta de espetáculos de teatro e exposições artísticas, na perspectiva de ampliar a oferta cultural. Ainda que a campanha não tenha obtido sucesso, despertou a sociedade para o tema. Neste contexto, desenvolveu-se a ideia de que a educação era um importante veículo para conquistar a justiça social, por outro lado, instituiu-se a visão de uma cultura homogênea, na qual os indígenas deveriam ser incorporados à vida nacional, sendo adotado o castelhano como o primeiro passo para isso (SCHMELKES, 2010).

Em 1930, o Censo mexicano registrou que 59,3% da população com 10 anos ou mais era analfabeta (LOYO, 2010). Nesta década, teve início o governo de Lázaro Cárdenas (1934-1940), do Partido Revolucionário Institucional (PRI), que buscou apoio político nas forças populares organizadas do país, como o movimento operário e o movimento camponês. Lançou um programa de desenvolvimento social, promoveu a nacionalização de setores da economia, a reforma agrária e amplo investimento na educação pública.

No que se refere aos adultos, o governo Cárdenas criou a Campanha Nacional de Educação Popular, que convocou departamentos de Estado, sindicatos, movimentos camponeses e um sistema de radiofusão para colaborar com a alfabetização da população. Neste contexto, a educação passou a ser vista como importante instrumento de transformação social. Foram criados materiais de leitura específicos pela Secretaria de

Educação Pública (SEP), que exaltavam a cultura proletária, a justiça, a liberação feminina e a cooperação. (LOYO, 2010, p. 73).

Na década de 1940, o governo de Ávila Camacho empreendeu uma campanha de alfabetização na perspectiva de reduzir o número de analfabetos, que chegava a 80% da população em algumas regiões. Os meios de comunicação foram envolvidos para disseminar o esforço realizado no país. As cidades que conseguiam ter mais sucesso nos programas de alfabetização recebiam investimentos em obras públicas e as pessoas encarceradas que participassem dos programas ou atuassem como alfabetizadores teriam sua pena reduzida. Também foram criados livros bilíngues na perspectiva de atender aos povos indígenas, entretanto, os resultados obtidos, assim como nas campanhas anteriores, ficaram bastante aquém das metas propostas.

Apesar dos vários resultados insatisfatórios nas campanhas empreendidas, nos anos 1970, quando a população já era predominantemente urbana, o percentual de analfabetos havia reduzido para 22,7%. Isto se justifica pelos investimentos realizados na educação primária, incluindo a criação de livros didáticos públicos de distribuição gratuita. Persistia, entretanto, além do desafio da alfabetização de jovens e adultos, a necessidade de superar o que se denomina, até os dias atuais, como *rezago educativo*. Nesse período, 55% população do campo tinha 3 anos ou menos de estudo (GONZALBO, 2010, p. 325). Além disso, a baixa qualidade do sistema educativo era um dos principais desafios para as autoridades governamentais.

Assim, em 1971, durante a presidência de Luis Echeverría (1970-1976), foi proposta uma nova estratégia para a educação. Foram criados os Centros de Educação Básica para Adultos, com os quais se iniciava o processo de separação da educação de adultos de outras modalidades, além de lhe destinar atenção e recursos especiais.

Em 1973, foi aprovada a Lei Federal de Educação, que nos artigos 6 e 10, previa que:

> Artículo 6 - El sistema educativo tendrá una estructura que permita al educando, en cualquier tiempo incorporarse a la vida económica y social y que el trabajador pueda estudiar.
>
> Artículo 10 - Los servicios de la educación deberán extenderse a quienes carecen de ellos, para contribuir a eliminar los desequilibrios económicos y sociales. (MÉXICO. Lei Federal, 1973, Art. 6 e 10).

A nova Lei destacou a necessidade de criar uma oferta para jovens e adultos que quisessem retomar a escola a qualquer tempo, sendo esse um fator importante para a redução dos desequilíbrios sociais e econômicos. Conforme Castro Muñoz (2011, p. 25),

> la LFE fundamentó la experimentación de modelos de atención flexibles y acordes con las necesidades de los adultos. Al mismo tiempo, considero que el hecho educativo podría darse de manera sistemática, no formal, mediante la modalidad extraescolar. Además, dispuso la creación de un Sistema Federal de Certificación de Conocimientos con validez oficial para facilitar la acreditación del saber demostrado.

Desde os anos 1960 vinham sendo experimentados modelos diferenciados na educação de adultos. Isso ocorria, por exemplo, nos Centro de Educação de Adultos (CEA), que em 1968 se transformaram em Centros de Educação Básica para Adultos (CEBA), ainda hoje em atividade nos estados mexicanos. Eles mantêm turmas no período da tarde com carga horária de 12 horas semanais, sendo os estudantes acompanhados por um único professor, que os atende conforme as suas necessidades particulares. Não existem turmas organizadas em séries. O sucesso destas experiências, que receberam também o aval da UNESCO, em especial o programa denominado Primaria Acelerada, potencializaram a criação de um sistema de educação para adultos diferenciado daquele que se oferecia para crianças[40].

Com base na Lei Federal de Educação, ainda em 1974, foi criado o Sistema Nacional de Acreditação e Certificação de Estudos dos Sistemas Abertos. A Secretaria de Educação Pública criou centros que ofereciam a aplicação gratuita de exames para a certificação da educação primária. Também foram criados os primeiros livros embasados nos exames a serem distribuídos e por meios dos quais os candidatos poderiam se preparar para os exames abertos de certificação. Para se compreender a importância que os exames ganharam na política pública de educação de adultos, apenas entre 1978 e 1979 foram aplicados 920 mil exames para candidatos à certificação no nível primário e secundário, sendo emitidos, entretanto, apenas 10.500 certificados (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 26-27).

Em 1975, em continuidade ao processo de constituição de uma política específica para a educação de jovens e adultos, foi criada a Lei Nacional de Educação

[40] A metodologia Primária Acelerada desenvolveu uma nova perspectiva para a educação de adultos, que foi adotada pelos Centros de Enseñanza Ocupacional para Adultos (CEO) e também pelos CEBAs no início dos anos 1970. Inovou ao não exigir frequência diária, não haver reprovação e não haver um programa de ensino obrigatório, abrindo espaço para que se criassem cursos conforme as demandas dos sujeitos de cada localidade. (AVILA, 1975).

para Adultos (LNEA). Deve-se ressaltar que, a Lei Nacional de 1975 estabeleceu as bases jurídicas que consagrou o que já havia sido definido como princípio na Lei Federal de 1973.

A Lei Nacional para Educação de Adultos de 1975 definia que a educação de adultos era uma área de interesse social e que se destinava a toda população com 15 anos ou mais que não tivesse concluído a educação básica. Considerava também que a educação de adultos se organizaria em um formato que se denominava como extra escolar, baseado no autodidatismo e na solidariedade social como meio para realizar o trabalho educativo. (MÉXICO. DOF, 1975, art. 1 e 2).

O conceito de solidariedade social já estava presente na Lei Federal de Educação de 1973 como conceito a ser valorizado (artigo 2) e na Lei Nacional de Adultos de 1975 na perspectiva de que

> la educación para adultos es una forma de la educación extraescolar que se basa en el autodidactismo y en la solidaridad social, como los medios más adecuados para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura y fortalecer la conciencia de unidad entre los distintos sectores que componen la población.

Para Sylvia Schmelkes (2010), a difusão dos cursos de adultos com base na solidariedade social fragilizou o sistema por não incluir o professor como agente do processo educacional. Segundo a autora,

> Esta enorme riqueza del diseño curricular contrasta con la falta de atención institucional al sujeto clave para una atención educativa de calidad: el docente. Para atender a los jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica completa, el INEA, con base en la ley de 1975 que propone sostener la educación de adultos en la solidaridad social, recurre a un voluntariado compuesto, sobre todo, aunque no solamente, por alumnos universitarios que están realizando su servicio social y que no han sido formados para atender a los adultos. (SCHMELKES, 2010, p. 583*)*.

Qualquer pessoa estaria habilitada a atuar como educador na educação de adultos, sendo um de seus princípios essenciais o fortalecimento da solidariedade social. O educador voluntário era denominado como assessor e deveria organizar o que se denominou como círculos de estudos. (MÉXICO. DOF, 1975, art. 13).

O jovem ou adulto que aderisse a um círculo de estudos frequentaria este espaço educativo conforme sua disponibilidade de tempo e receberia o apoio dos assessores em suas dificuldades de aprendizagem.

> El autodidactismo consistió esencialmente en la práctica de esa autonomía por parte del adulto, en asumir la responsabilidad de la propia educación, la cual debía traducirse en una actitud de búsqueda constante y en un aprovechamiento sistemático de las propias experiencias. (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 33).

A Lei definiu ainda que, tanto a Federação como os estados e os municípios deveriam organizar e manter serviços permanentes de educação de adultos. Determinou também que as instituições federais de educação primária, média, técnica e superior criassem centros de promoção e assessoria permanente para a educação de adultos com a participação de suas autoridades, professores e alunos (MÉXICO. DOF, 1975, art. 22).

Caberia, entretanto, somente ao governo federal conduzir um sistema de acreditação de conhecimentos e emitir certificados de estudos da escola básica e secundária. (DOF, 1975, art. 6 e 7). Assim, caberia ao assessor providenciar o registro dos estudantes nos círculos de estudos junto à Secretária de Educação Pública (SEP) para que estes pudessem realizar exames parciais ou globais com fins de obter a certificação na escola básica ou secundária[41].

## 3.2. A criação do INEA como estratégia para combater o *rezago educativo*

Em fins dos anos 1970, o México vivia grande crise econômica com alta da inflação, estagnação econômica, altas taxas de desemprego e crescimento da pobreza. O país tinha 6 milhões de analfabetos, 13 milhões de pessoas que não tinham terminado a escola primária e 7 milhões sem concluir a escola secundária. Havia 26 milhões de mexicanos que estavam no que se denomina como *rezago educativo*, quer dizer, aqueles que tinham completado 15 anos ou mais e não tinham concluído a escola secundária, incluindo-se também os analfabetos (TORRES, 1994, p. 623).

Foi nesse contexto que se desenvolveu o Plano Global de Desenvolvimento para o período de 1980-1982 durante o governo de José López Portillo, do Partido Revolucionário Institucional (PRI). Neste período, definiu-se um conjunto de medidas para alavancar a economia, considerando-se essencial melhorar a educação básica para crianças, jovens e adultos, incluindo o aumento da cobertura escolar. Esta seria uma estratégia para que essas pessoas tivessem melhores oportunidades, reduzindo a extrema

[41] - O sistema educacional mexicano está organizado em educação pré-escolar ou inicial, educação básica (primária e secundária) e educação média superior. A educação pré-escolar refere-se às crianças até 6 anos. Já a educação básica refere-se às crianças entre 6 e 12 anos. A primeira etapa da educação básica, denominada primária, tem duração de 6 anos e a segunda etapa, denominada secundária, a partir dos 12 anos, tem duração de 3 anos. Por fim, a educação média superior possui o bacharelato, que tem duração de três anos, sendo que alguns programas podem ter duração de quatro anos. Há também a educação técnica profissional, que possui cursos com duração entre três e cinco anos. Além destas modalidades, há também o que se denomina de telebachalerato e cursos modulares de capacitação para o trabalho.

desigualdade e a pobreza no país. (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 38-39). Esta perspectiva foi adotada também no Plano Nacional de Educação de 1978-1982, quando a Secretaria de Educação Pública (SEP) considerou necessário empreender ações de envergadura para que a educação conseguisse ser uma importante alavanca da transformação social. Para isso, definiu-se, como um de seus postulados, o desenvolvimento da educação de adultos (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 40).

Assim, ainda em 1978, foi lançado o Programa Nacional de Educação de Adultos (PNEA), que tinha como lema a "Educação para todos", sendo anunciado nacionalmente pelo presidente José López Portillo (1976-1982). As principais metas do programa eram reduzir em 20% ao ano a taxa de analfabetos no país e oferecer caminhos para que todos os mexicanos que não completaram a educação básica pudessem terminá-la.

Para apoiar os estudos dos adultos, entre 1979 e 1980, foram distribuídos 10 milhões de livros didáticos em 4 mil comunidades.

No que se refere à alfabetização de adultos, foi criado em 1981, mesmo ano de criação do Instituto Nacional de Educação de Adultos (INEA), o Programa Nacional de Alfabetização (PRONALF) como uma das ações dentro do programa "Educação para todos". A expectativa era alfabetizar um milhão de adultos em um período de 13 a 15 meses entre 1981 e 1982. Para isso, seriam distribuídos milhões de livros às comunidades e desenvolvidos programas de alfabetização por meio do rádio e da televisão. A estratégia metodológica inspirava-se no método de Paulo Freire, tendo como ideia central a utilização de palavras geradoras.

Apesar das metas ambiciosas previstas pelo Programa Nacional de Educação de Adultos (PNEA), em 1981, a Secretaria de Educação Pública avaliou que o Programa crescia lentamente e que os resultados obtidos ainda eram pequenos diante do tamanho do problema. Até julho de 1981 apenas 100 mil pessoas haviam sido incorporadas ao programa de alfabetização (SEP, Informe de Labores, 1981).

Neste contexto foi criado o Instituto Nacional de Educação de Adultos (INEA) no México com apoio da UNESCO, que subsidiou os estudos que levaram à criação da nova instituição, que estaria encarregada da educação de adultos no país com orçamento e estrutura própria. Conforme a educadora mexicana Sylvia Schmelkes (2010, p. 586), "en 1981, con la creación del INEA se institucionaliza la atención educativa a la población

adulta y se consolidan los recursos destinados a ello. Es un paso crucial en la educación de adultos del país".

A criação do INEA também foi uma tentativa de evitar que o incremento da política para a educação de jovens e adultos criasse uma multiplicidade de programas sem que houvesse uma coordenação que mantivesse uma unidade de propósitos e de gestão. Além disso, segundo documento produzido pelo INEA no mesmo ano de sua criação, seria tarefa da instituição dar continuidade às políticas de adultos com a flexibilidade que essa população demandava (INEA, 1981, p. 2). Para Valentina Torres Septién (1994), o INEA tinha como funções, desde a sua criação,

> promover la investigación de campo de la educación de adultos, capacitar al personal requerido para la prestación de los servicios destinados a los adultos, elaborar materiales didácticos, acreditar los estudios de primaria y secundaria y coordinar sus actividades con otras instituciones con el objeto de extender sus servicios a los diversos sectores de la población. TORRES, 1994, p. 630-631).

O INEA foi organizado em seis programas: Alfabetização, Educação Básica, Promoção Cultural, Capacitação para o Trabalho, Qualidade da Educação e Administração. O sistema de acreditação e certificação fez parte do programa de Educação Básica, encarregado também da produção e da distribuição dos materiais didáticos para a educação de adultos. Para o programa de Qualidade da Educação, o desafio era buscar novas alternativas em termos de métodos, de materiais didáticos e de sistemas de acreditação, uma vez considerada a especificidade do público da educação de adultos (MÉXICO. INEA, 1981, p. 3-6).

O programa Promoção Cultural mantinha em funcionamento as salas de cultura, os pontos de encontro, os acampamentos de educação e recreação (CER) e as oficinas comunitárias. As salas de cultura se localizavam em comunidades rurais entre 800 e 2500 habitantes e se desenvolviam atividades de alfabetização, de educação primária e secundária, além de atividades recreativas e de capacitação para o trabalho. Em 1982 já haviam 1833 salas deste tipo no país (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 75).

Já os pontos de encontro eram reuniões que poderiam ocorrer em praças, locais de trabalho e quaisquer locais públicos em horário vespertino e que

> promovió la participación cívica, la integración familiar, el aprovechamiento del tiempo libre, la orientación a migrantes, la economía doméstica, la conservación del ambiente y la promoción de la cultura regional y local. Estos espacios se localizaban en zonas urbanas marginadas, donde la comunidad se organizaba en grupos de trabajo para realizar actividades orientadas a mejorar su calidad de vida. En 1982 empezaron a funcionar los primeros puntos de

> encuentro, y para 1983 se reportaron 78 puntos, los cuales contaban con un responsable directo del INEA. (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 76).

Os acampamentos para trabalhadores migrantes eram oferecidos para famílias que realizavam jornadas de trabalho temporário (jornaleiros). Organizava-se grupos de alfabetização e de educação básica nos locais de acampamento. As oficinas comunitárias se referiam a unidades produtivas instaladas em comunidades rurais, a partir das quais se pretendia introduzir novas tecnologias para melhorar a produção e para garantir melhores condições de vida às populações rurais.

Além da estrutura dos programas, o INEA constituiu, desde o início, uma forma de operação descentralizada por meio do que se denominou de delegações, instaladas em cada estado.

Cada delegação deveria manter um conjunto de escritórios locais financiados pelo INEA, que seriam responsáveis pelos processos de alfabetização e pelos sistemas de acreditação, incluindo a aplicação de exames. Dessa forma, buscava construir-se uma instituição com grande capilaridade, que pudesse chegar a todos os municípios. O desafio era manter círculos de estudos e exames de educação básica em todos os municípios com pelo menos 2500 habitantes e fazer avançar o programa de alfabetização em comunidades rurais com menos de 2500 habitantes. (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 74).

A estrutura de delegações já havia sido criada antes mesmo da criação do INEA. Em 1978 a SEP criou delegações em 30 estados mexicanos e uma coordenação de operações no distrito federal, havendo, em cada uma delas, um departamento de acreditação e certificação responsável pelo registro e controle escolar da aplicação de exames nos chamados sistemas abertos (MÉXICO. INEA, 1988, p. 13).

Além das delegações, existiam as coordenações de zona que, em 1991, já se constituíam em 354 unidades. Estas estariam encarregadas de manter a operação dos serviços oferecidos, organizar a capacitação dos técnicos, realizar as avaliações de conhecimentos e organizar e controlar as informações relativas aos serviços prestados (INEA, 1991, p. 14). Essas foram se ampliando nos anos seguintes, sendo que, em 2014, existiam 502 coordenações de zona.

Ao longo dos anos e com a alternância de governos, o INEA foi mudando sua estrutura de funcionamento na perspectiva de ajustar as políticas para educação de adultos e obter melhores resultados. As mudanças refletiram as mudanças ocorridas no cenário

político nacional com a chegada e a saída de governos (Ver Anexo 5 - Estrutura organizativa do INEA (1981 – 2000), p. 309).

Desde a sua criação, o INEA produziu um conjunto de exames relacionados às áreas de conhecimento para cada uma das etapas que permitem que jovens e adultos possam obter o certificado de conclusão de um nível de ensino ou ainda fazer provas parciais para eliminar uma ou mais disciplinas até completar o estabelecido para o processo de certificação. Em 1988 existiam 310 coordenações locais e 7300 sedes responsáveis pela aplicação dos exames, garantindo a possibilidade de certificação na maior parte dos municípios mexicanos.

Na tabela a seguir, podemos observar que, apesar do grande número de exames realizados entre 1983 e 1988[42], foi pequeno o número de certificados emitidos, ou seja, o esforço em produzir exames e apoiar as atividades de estudo de jovens e adultos resultou em um número reduzido de certificações no período mencionado. Entre 1980 e 1990 houve a redução de 5 pontos percentuais no *rezago educativo* devido à redução do analfabetismo. O mesmo não ocorreu com a educação primária e secundária. Na educação primária houve recuo de 1,3% e na educação secundária, crescimento de 0,7%.

**Tabela 06 - Acreditação e certificação de jovens e adultos realizados pelo INEA (1983-1988)**

| Ano | Primária | | | Secundária | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Exames realizados | Exames acreditados | Certificados emitidos | Exames realizados | Exames acreditados | Certificados emitidos |
| **1983** | 1.039.118 | 698.581 | 13.527 | 744.106 | 399.598 | 13.266 |
| **1984** | 1.296.411 | 903.769 | 19.670 | 859.774 | 495.088 | 18.259 |
| **1985** | 1.455.610 | 974.411 | 20.933 | 874.678 | 487.176 | 17.631 |
| **1986** | 1.236.874 | 861.134 | 28.989 | 906.155 | 521.793 | 23.550 |
| **1987** | 1.259.350 | 928.698 | 34.723 | 1.013.160 | 631.881 | 28.960 |
| **1988** | 1.395.768 | 1.028.681 | 32.096 | 1.177.282 | 734.624 | 24.014 |
| **TOTAL** | **7.683.131** | **5.395.274** | **149.938** | **5.575.155** | **3.270.160** | **125.680** |

Fonte: INEA, Memoria Estadística Nacional (1982-1988).

Os jovens e adultos que participavam dos programas de estudo organizados pelo INEA com fins de certificação por meio de exames recebiam materiais didáticos próprios para tal propósito. No caso da educação primária, havia um conjunto de 12 livros, 3 para cada área de conhecimento: espanhol, matemática, ciências sociais e ciências naturais.

[42] - Não tivemos acesso aos dados completos para os demais anos, entre 1981 e 2000, sobre o total de exames realizados, acreditados e certificados emitidos.

Cerca de 10 milhões de livros foram distribuídos entre 1983 e 1988 para a educação primária e secundária (MÉXICO. INEA, 1988a, p. 109).

Os exames realizados pelos jovens e adultos com fins de certificação seguiam de maneira rigorosa os conteúdos desenvolvidos no livro, por isso, para obter a certificação em nível primário, era necessário que o candidato fizesse 12 provas, uma para cada um dos livros, caso optasse pelo exame parcial. Caso optasse por fazer o exame global, faria apenas 4 exames, um para cada área de conhecimento.

No nível secundário existiam 20 livros divididos nas mesmas 4 áreas de conhecimento do nível primário e divididas em 3 partes. Eram 6 livros de espanhol, 6 de matemática, 5 de ciências sociais e 3 de ciências naturais

Do mesmo modo como ocorria com a educação primária, o candidato que optasse pelo exame parcial teria de fazer 12 provas, 3 para cada área de conhecimento e no exame global, realizava uma prova para cada área de conhecimento. (CRISOSTOMO, 2004, p. 41-42).

Todos os meses o INEA oferecia em suas sedes exames que atendessem aos vários formatos possíveis oferecidos aos candidatos: parcial e global para nível primário ou secundário.

### 3.2.1 Resultados obtidos pelo INEA até 2000

Em 1960, 6,7 milhões de mexicanos eram analfabetos, representando 34,6% da população. Em 1970 continuavam a ser 6,7 milhões de analfabetos, mas representavam 25,8% da população, que cresceu significativamente nessa década. Em 1980, pouco antes da criação do INEA, 6,4 milhões de mexicanos eram analfabetos, representando 17% da população com 15 anos ou mais.

**Tabela 07 - Evolução do *rezago educativo* da população de 15 nos ou mais no México (1960-2000)**

| Ano | População de 15 anos ou mais | Analfabeta | Anal-fabeta % | Primária incom-pleta % | Secun-dária incom-pleta % | População em *rezago educativo* | Rezago total % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1960 | 19.357.479 | 6.742.000 | 34,6 | 40,3 | 14,4 | 17.286.229 | 89,3 |
| 1970 | 25.938.558 | 6.693.700 | 25,8 | 38,9 | 20,2 | 22.021.836 | 84,9 |
| 1980 | 37.927.410 | 6.451.740 | 17,0 | 24,8 | 23,3 | 24.694.824 | 65,1 |
| 1990 | 49.610.876 | 6.161.662 | 12,4 | 23,5 | 24 | 29.726.828 | 59,9 |
| 2000 | 62.842.638 | 5.942.091 | 9,5 | 18,0 | 24,4 | 32.587.370 | 51,9 |

FONTES: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000; CAMPERO CUENCA, Carmen; HERNÁNDEZ FLORES, Gloria; KLESING-REMPEL, Úrsula et all. El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos (AEA). Documento complementario de México CONFINTEA VI, 2008, p.29[43].

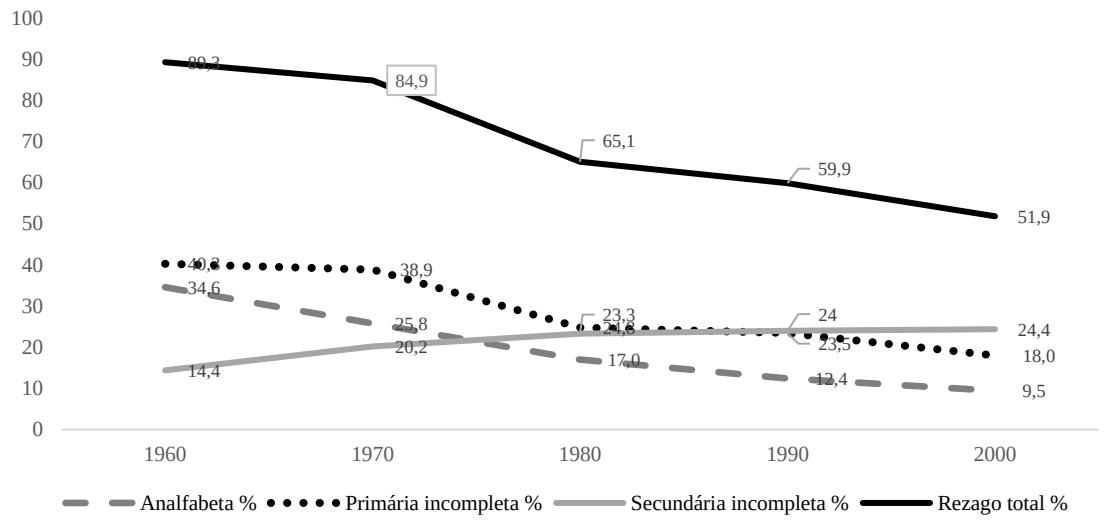



**Gráfico 12 - Evolução do rezago educativo da população de 15 nos ou mais no México (1960-2000)**

FONTES: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1960, 1970, 1980, 1990 e 2000; CAMPERO CUENCA et al (2008), p. 29.

Deve-se destacar também que, entre 1960 e 1980, houve redução do analfabetismo e do percentual de jovens e adultos que não tinham completado a escola primária, aumentando o número de pessoas que chegavam ao nível secundário, ainda que sem completá-lo. Em 1960, 40,3% da população jovem ou adulta com 15 anos ou mais não tinha completado a educação primária; em 1980, reduziu-se para 24,8%.

Considerando o grupo de jovens e adultos analfabetos, que possuíam primário completo ou incompleto e não completaram a escola secundária até 15 anos e que compõem o *rezago educativo*, verificamos que, em 1960, este atingia 89,3% dessa população, caindo para 84,9% em 1970 e 65,1% em 1980.

Quanto às unidades federativas, as diferenças permaneciam bastante significativas em 1980. Chiapas, com grande população indígena, tinha 38% da população analfabeta, seguida por Oaxaca (36%) e Guerrero (35,6%), que estão entre os estados mais pobres do país. No outro extremo, com mais baixo índice de analfabetismo, destacam-se os estados mais ricos, Baja California (6,6%), Nuevo Leon (7,3%) e Baja California Sur (7,5%). (MÉXICO. INEA, 1988, p. 16).

[43] Disponível em: http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/National_Reports/Latin %20America%20-%20Caribbean/mexico_documento_complementario.pdf,.

A criação do INEA em 1981, com propostas e recursos específicos para a educação de adultos, não logrou a queda no *rezago educativo* de maneira mais acelerada até 1990. Ao contrário, a queda foi mais lenta que nos anos 1970, ficando em 65,3% em 1990. Somente na década seguinte, em 2000, voltou a cair de maneira mais expressiva, situando-se em 51,9%. De qualquer modo, ainda em 2000, mais da metade da população mexicana com 15 anos ou mais não tinha concluído a educação básica.

Ainda no que se refere ao analfabetismo, que compõe parte do *rezago educativo* mexicano, verificamos que, em 1980, 60,6% dos analfabetos eram mulheres e 39,4% homens, sendo evidente que as mulheres sofriam mais exclusão educacional do que os homens (MÉXICO. INEA, 1988, p. 15). Em 2000, essa diferença era menor, uma vez que, conforme o Censo de 2000, daqueles que se declaravam sem instrução, 41% eram homens e 59% eram mulheres. Ocorreu que, quanto mais se avançava na escolaridade, mais se reduzia essa diferença. Em 2000, 47% dos homens tinham educação primária incompleta e 53% das mulheres. Quanto ao nível secundário, 52% dos homens e 48% das mulheres tinham completado esse nível conforme o Instituto Nacional de Estatística e Geografia (INEGI). Verificou-se que 54,5% das mulheres estavam em *rezago educativo* em 2000 e 45,5% dos homens.

Ao realizarmos a análise por faixa etária, verificou-se que, entre 1960 e 1980, houve uma significativa redução do percentual de analfabetos nas faixas etárias relacionadas aos mais jovens, entretanto, aumentou o percentual de analfabetos na faixa etária dos 60 anos ou mais e não houve evolução significativa entre aqueles que têm entre 50 e 59 anos. Em 2010, verificou-se um crescimento do percentual de analfabetos entre 50 e 59 anos. As diferenças só foram mais significativas para aqueles que estavam nas faixas etárias de 30 a 39 anos ou abaixo destas. Isto indicou que a política de inclusão de crianças na escola surtiu mais efeito como política educacional do que a própria política de educação de adultos, uma vez que, quanto mais aumentou a faixa etária da população, menos avançou a escolaridade ao longo do tempo.

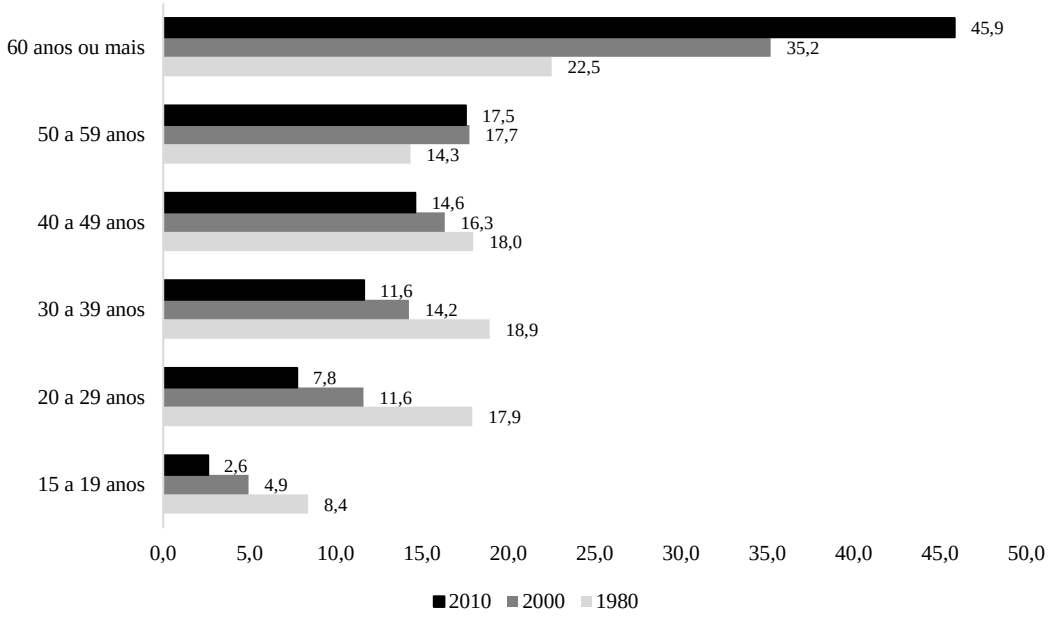



**Gráfico 13- Participação relativa dos subgrupos etários no total de analfabetos (1980-2010)**

FONTES: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1980, 2000 e 2010.

Sylvia Schmelkes (1996) e Judith Kalman (1996), ao analisar a política de educação de adultos no México nos anos 1980, mostraram que o *rezago educativo* cresceu em maior velocidade do que o número de atendidos e certificados pela política de educação de jovens e adultos para a educação básica. Segundo as autoras:

> No se impacta sobre el rezago, que crece mucho más rápido que la atención. Así, por ejemplo, en 1988 sólo concluyeron la primaria para adultos 63 000 personas, y la secundaria para adultos 53 000. Entre tanto, el rezago de primaria aumentó en 87 1000 personas, y el de secundaria en 542 000. La eficiencia terminal oficialmente aceptada de la educación primaria para adultos es del 32%. Hay estudios que muestran que, en el caso de los adultos autodidactas, dicha eficiencia es de apenas 16.7%. Se demostró en este estudio, llevado a cabo en 1983, que las tasas promedio de aprobación de exámenes oscilan alrededor del 25%. En el caso de la secundaria, se encuentran alrededor del 40% en las regiones no metropolitanas, 34% en el Distrito Federal y 20% en Guadalajara. Los educandos presentan, en promedio, entre 4 y 5 exámenes por año. Si sólo aprueban uno o dos de estos exámenes, el tiempo necesario para acreditar cada nivel educativo resulta excesivamente largo: entre 6 y 12 años. Lo más grave que este estudio encuentra, sin embargo, es que los adultos que asisten a los círculos de estudio cuyas características socioeconómicas y culturales son estatisticamente equivalentes a las de los autodidactas obtienen resultados inferiores a los de quienes prefirieron estudiar por su cuenta. Este mismo estudio reveló también que los medios y procedimientos didácticos utilizados en la primaria y secundaria para adultos no se adecuaban a las posibilidades y capacidades que tiene, en promedio, la población demandante de este servicio. (SCHMELKES, KALMAN, 1996, p. 27).

As afirmações de Sylvia Schmelkes (1996) e Judith Kalman (1996) colocaram em debate o próprio alcance do sistema adotado pelo INEA, no qual os atendimentos a

jovens e adultos culminaram em processos avaliativos com o fim de certificação que não conseguiram, de fato, fazer que o *rezago educativo* do país retrocedesse.

Em 1980, conforme o Censo Geral da População, o México tinha 6,4 milhões de analfabetos em meio a uma população de jovens e adultos com 15 anos ou mais, que totalizava 37,9 milhões de pessoas. Assim, 17% da população era analfabeta. Os elevados índices, conforme já indicamos, justificariam a criação do INEA em 1981.

Para dar conta da imensa tarefa, a alfabetização passou a ser programa prioritário do país partir de 1983, constando no Plano Nacional de Desenvolvimento no período de 1983 a 1988. Neste último ano, foi publicado o relatório no qual se mostrava os resultados obtidos pelo INEA em relação à alfabetização, educação primária e secundária. Segundo o documento, 4,3 milhões de pessoas foram alfabetizadas no período, fazendo que a taxa de analfabetismo caísse drasticamente para cerca de 5% da população com 15 anos ou mais. Segundo o documento,

> durante el período la población analfabeta se redujo de 6.0 millones a 2.5 millones la disminución fue de 3.5 millones de personas, lo que representa poco más de 57% del total existente a principios de 1983. (MÉXICO. INEA, 1988, p. 12).

Entretanto, conforme Jaime Calderón (1996), os dados não se confirmaram no Censo de 1990, quando se registrou 6,1 milhões de analfabetos, cerca de 12,2%.

> Los datos reportados por el INEA en 1988 con respecto a la población alfabetizada, manifestaron una postura triunfalista al haberse declarado la drástica reducción del índice nacional de analfabetismo de 14.3% de 1983 a poco más del 5% en promedio nacional para 1988.
>
> Esto significó la alfabetización de 4.3 millones de personas adultas y el cambio en la distribución nacional del analfabetismo (29 estados con índices inferiores al 10% y sólo tres por encima del mismo). En otras palabras, el cumplimiento casi en su totalidad de las metas previstas.
>
> Sin embargo, los anteriores datos fueron desmentidos al conocerse los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1990 que revelaron la existencia de 6161662 de personas analfabetas (12.2%), evidenciando la falta de credibilidad en el manejo de la información difundida (CALDERÓN, 1996, p. 134).

Ainda segundo Calderón (1996), a maior queda do número de analfabetos ocorreu na faixa de 5 a 14 anos, indicando que a queda ocorrida se relaciona mais com a redução do número de analfabetos pelo incremento de mais crianças na escola primária do que pela eficiência dos programas para jovens e adultos. Nas faixas etárias maiores houve crescimento do analfabetismo em algumas unidades federativas, como é o caso de Michoacán, que está entre as regiões com menor índice de desenvolvimento humano do país. (CALDERÓN, 1996, p. 135-136).

A mudança do perfil demográfico também teve influência sobre os números relacionados ao nível de escolaridade da população adulta. Ao mesmo tempo em que o percentual de analfabetos aumentou de 47% para 69% na faixa etária de 40 anos ou mais entre 1970 e 1990, verificamos que subiu de 18% para 25% o percentual da população total nessa faixa etária. Ocorreu um processo de envelhecimento da população, o qual fez que o número de pessoas analfabetas e com baixa instrução fosse ainda mais visível nas faixas etárias superiores. Já dentre os mais jovens, ocorreu um processo de redução do número de analfabetos, de 11% para 5% entre 1970 e 2000 e uma redução da população de algumas faixas etárias conforme indica a tabela a seguir.

**Tabela 08 – População por faixa etária e nível de instrução em percentual no México, 1970-2000**

| **Faixa etária/ censo** | **% da População total** | | | | **% Pop. sem nenhuma instrução** | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **1970** | **1980** | **1990** | **2000** | **1970** | **1980** | **1990** | **2000** |
| De 0 a 4 anos | 17% | 14% | 13% | 11% | | | | |
| De 5 a 9 anos | 16% | 16% | 13% | 12% | | | | |
| De 10 a 14 anos | 13% | 14% | 13% | 11% | | | | |
| De 15 a 19 anos | 10% | 12% | 12% | 10% | 11% | 8% | 6% | 5% |
| De 20 a 29 anos | 15% | 17% | 18% | 18% | 22% | 18% | 14% | 12% |
| De 30 a 39 anos | 11% | 11% | 12% | 14% | 20% | 19% | 16% | 14% |
| 40 anos ou mais | 18% | 17% | 20% | 25% | 47% | 55% | 63% | 69% |

Fonte: INEGI, Censo General de Población y Vivienda 1970-2000.

A explicação para o insucesso das políticas se relacionaria com a própria crise econômica em que o país estava mergulhado, com o crescimento do endividamento externo, a redução de gastos públicos, a recessão econômica e a própria inadequação do planejamento do INEA, que pouco investiu na continuidade dos estudos para os recém alfabetizados e ainda falseou números, deixando de ver a realidade tal qual a era. (CALDERÓN, 1996, p. 136).

No que se refere à educação básica, o atendimento a jovens e adultos seguiu o modelo de educação extraescolar fundamentada no autodidatismo e na solidariedade social. Entre 1983 e 1988 foram atendidas 3,7 milhões de pessoas na educação primária nas modalidades comunitária, centros de trabalho e recém alfabetizados. Na educação secundária foram atendidas 1,2 milhões de pessoas. Este atendimento não impediu o crescimento do *rezago educativo* no período em relação à educação primária e secundária, pois, em 1983, havia 36,3% de *rezago educativo* na educação primária, que se ampliou para 39,7% em 1988. O mesmo ocorreu com a educação secundária, que passou de 23,2% para 31,6%.

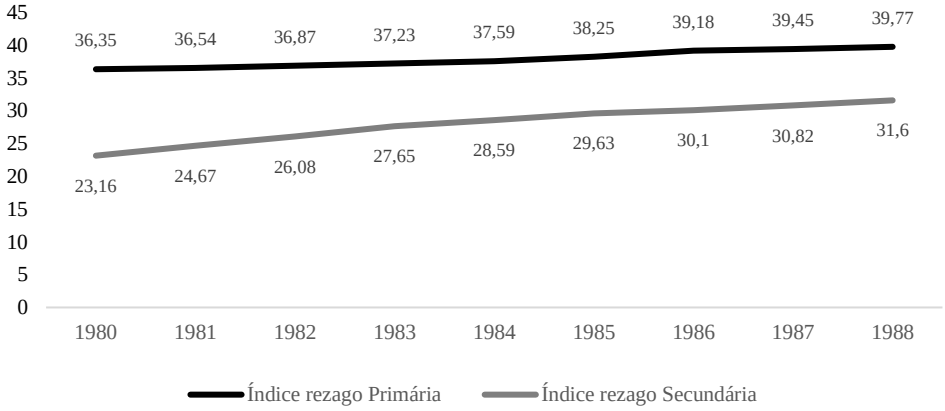



**Gráfico 14 - Evolução do rezago educativo no México (1980-1988)**

Fonte: INEA, Memoria Estadística Nacional (1982-1988).

O maior percentual de atendimentos na educação primária ocorreu na educação comunitária, que conforme o INEA (MÉXICO, 1988b), tinha como objetivo

> generar acciones de educación no formal tendientes a reforzar procesos de transformación de las condiciones de vida de los habitantes de pequeñas comunidades, así como apoyar las actividades de alfabetización, primaria, secundaria y acreditación y certificación. En la operación de los servicios se aprovechan las formas de organización comunitaria y se promueve la formación e integración de comités en estrecha coordinación con las autoridades locales. (MÉXICO. INEA, 1988b, p. 53).

Esta modalidade estava presente em comunidades com menos de 2500 habitantes no campo ou na cidade. Entre 1983 e 1988 foram organizadas 2300 salas em espaços cedidos pela comunidade. Além dessas salas, havia 393 pontos de encontro nos quais se discutiam temas relacionados à economia, à família, à sociedade e se realizavam cursos, oficinas e atividades culturais.

O mesmo ocorreu na educação secundária, na qual prevaleceu a educação comunitária, embora existisse maior presença dos centros de trabalho, que consistia em organizar grupos de estudos nos próprios locais de trabalho para avançar no processo de escolarização. Conforme o INEA, nessa modalidade,

> el servicio se organiza a través de círculos de estudio formados por los trabajadores y coordinados por un asesor; las partes o grados de la primaria o secundaria deben cubrir un período de 6 meses por cada una de ellas y son apoyados por el responsable del programa educativo, persona designada por el propio centro de trabajo, que se encarga de vincular la participación de los asesores; éstos pueden pertenecer a los propios centros que colaboran, ser prestadores de servicio social, o estar gratificados por el centro de trabajo, si éste así lo determina. (MÉXICO. INEA, 1988a, p. 55).

Além destes, na educação secundária foram criados os centros de assessoria e consulta para funcionar em regiões onde havia um grande número de jovens sem a escola secundária completa. Estes deviam dispor de 10 horas semanais de estudos com a finalidade de realizar um programa intensivo para obter a certificação em nível secundário em 6 meses.

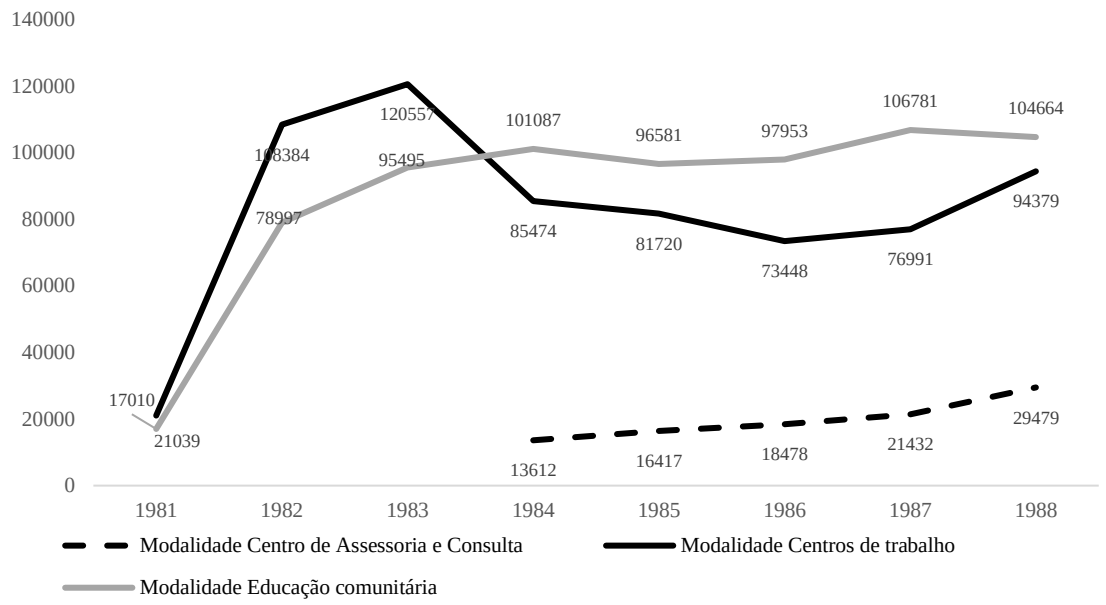



**Gráfico 15 - Jovens e adultos atendidos na educação secundária pelo INEA por modalidade (1981-1988)**

Fonte: INEA, Memoria Estadística Nacional (1982-1988).

## 3.3. O sistema nacional de acreditação e certificação e novos programas para a educação de jovens e adultos

Em dezembro de 1988, o economista Carlos Salinas de Gortari, do Partido Revolucionário Institucional (PRI), assumiu a presidência da República em um contexto em que a intervenção do INEA no que se refere à alfabetização de adultos e redução do *rezago educativo* não tinha conseguido obter avanços tão significativos quanto se esperava. Assim, o discurso de Salinas, incluído no seu *Programa para la modernización educativa* (1988-1994), defendia que o Estado ampliasse a cobertura reduzindo de maneira efetiva o *rezago educativo*. (MÉXICO, 1988, p. X-XI). O programa avaliava que se não ocorressem mudanças, o *rezago educativo* tenderia a aumentar, podendo chegar a 47 milhões de pessoas em 1994 (MÉXICO, 1988, p. 82).

O programa criticou ainda o trabalho realizado pelo INEA ao afirmar que:

> Los métodos y técnicas de enseñanza no promueven el autoaprendizaje en la población usuaria. La tendencia a escolarizar el proceso de aprendizaje ha limitado el desarrollo de estrategias pedagógicas alternativas que posibiliten al adulto mejorar y consolidar conocimientos y habilidades con base en el autodidactismo. […] Es insuficiente el número de salas de cultura, puntos de encuentro, campamentos de educación y recreación y otras acciones complementarias. Igualmente es limitado el alcance y la variedad de los contenidos ofrecidos (MÉXICO, 1988, p. 82-83)

Ao propor mudanças, o programa não pareceu ir além de um conjunto de indicações para melhorar sua eficiência sem propor inovações substantivas.

> Modernizar requiere articular las acciones de educación básica para adultos con las de alfabetización, post alfabetización, educación comunitaria y capacitación no formal, en un proyecto de continuidad educativa; reformular sus contenidos conforme a los requerimientos y expectativas de los adultos; otorgar prioridad a la atención de los grupos sociales y regiones geográficas más rezagados, y diversificar la oferta educativa con modalidades que incorporen de manera efectiva a los grupos de población urbana, rural e indígena. (MÉXICO, 1988, p. 86).

Deve-se mencionar que, em 1993, em um momento em que se buscou o fortalecimento do sistema educacional, foi publicada a Lei Geral de Educação (LGE), reconhecendo a obrigatoriedade do Estado mexicano em prestar serviços de educação para adultos desde a alfabetização até o nível secundário, incluindo a formação para o trabalho (LGE, art. 43), entretanto, como já indicamos, a reforma, com o apoio do Banco Mundial, trouxe muito mais investimentos para a educação de crianças e adolescentes, não sendo a educação de jovens e adultos o foco principal da política educacional mexicana.

No que se refere ao INEA no início dos anos 1990, com base no *Programa para la modernización* educativa proposto por Salinas, houve uma mudança na estrutura administrativa para que pudesse haver maior integração entre a direção central e as delegações estaduais. Além disso, buscou-se fortalecer a formação dos técnicos docentes e daqueles que participavam de maneira voluntária como educadores solidários. Um dos problemas enfrentados neste modelo que privilegiava o trabalho solidário e o autodidatismo era a presença de voluntários pouco preparados e muito voláteis, pois não havia como garantir que o educador tivesse alguma relação de continuidade em seu trabalho, uma vez que não ocorria uma inserção profissional nem uma carreira. Era escassa a presença de profissionais bem preparados para orientar os adultos que estudavam para os exames. Uma tentativa de fortalecer a formação desses educadores foi a criação das jornadas nacionais para a formação permanente de educadores de adultos. Criaram-se materiais didáticos específicos e fascículos acompanhados de vídeos para que os educadores pudessem estudar sozinhos (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 128).

Outra mudança significativa nesse período foi a introdução de novos materiais e método de alfabetização para os falantes de línguas indígenas. Propôs-se, primeiramente, a alfabetização na língua materna para depois realizar a alfabetização em espanhol. Houve, também, a mudança do método de alfabetização em língua espanhola, abandonando-se o método que utilizava palavras geradoras para fazer uso do Método Global de Análise Estrutural (MEGAE), o qual propunha a associação entre imagens e palavras para construir o processo de alfabetização.

No que se refere à educação básica, foram elaborados materiais regionais para fortalecer a ação educativa nas diferentes regiões do país.

Em 1990, o Censo indicou que 367 mil crianças e adolescentes de 10 a 14 anos não tinham concluído a educação primária. Para este grupo foram criados materiais específicos e o Projeto de Atenção Especial a Jovens de 10 a 14 anos (Projeto 10-14). A ideia era favorecer que adolescentes concluíssem a educação primária antes de completarem 15 anos. Para isso, teriam acesso a um serviço educativo especial por um período de 15 meses. Assim como nas outras propostas do INEA, desenvolveu-se um sistema aberto, que tinha como base o autodidatismo, sendo que a criança ou adolescente recebia tutoria presencial diária de duas horas (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 134).

Em 1992, com o surgimento do Programa de Educación Básica para Adultos (PROEBA), foram criados também novos materiais didáticos para a educação primária e secundária.

Em 1995, quando Ernesto Zedillo era já presidente do México, mais uma vez se divulgou o Programa de Desenvolvimento Educativo (1995-2000), que destacava a necessidade de transformar a educação de adultos no país para que se conseguisse reduzir significativamente o *rezago educativo*. Mais uma vez se fazia referência ao grande número de jovens e adultos (35 milhões) que não tinham concluído a educação básica até 15 anos. O diagnóstico mencionava a necessidade de dar maior atenção às áreas rurais e de criar modelos de ensino e de operação mais diversificados, que dessem conta da heterogeneidade do público. O Programa avaliava também que

> los programas y contenidos son poco relevantes para responder a los problemas que los adultos enfrentan en la vida cotidiana, lo que contribuye a desalentar el estudio; existe una escasa valoración y recuperaciones de los saberes y experiencias que los adultos han adquirido por el camino de la práctica; la preparación y estimulo a los agentes educativos es insuficiente, lo que actúa en detrimento de la calidad de esa modalidad educativa. (MEXICO, 1995, p. 141).

Com base nesse diagnóstico se propôs uma redefinição conceitual da educação de adultos no país, assim como dos planos, dos programas e dos materiais didáticos. Dentre as propostas de mudanças, destacamos a criação do Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, uma nova proposta curricular para a educação básica e a criação do Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA). O novo currículo e o sistema que organizou o processo de certificação embasaram o trabalho executado pelo INEA nas décadas seguintes.

Do ponto de vista administrativo e organizativo, deve-se mencionar ainda que o INEA passou a considerar os pontos de encontro como sua unidade básica de operação, sendo que, a partir de então, haveria um pagamento aos assessores por produtividade ou gratificação por resultados. Os pontos de encontro poderiam ser em igrejas, escolas, bibliotecas ou outros locais onde houvesse interessados na educação de adultos. Nos pontos de encontro se organizavam os círculos de estudos e os estudantes cadastrados recebiam material de apoio. Eram nesses locais que os estudantes realizavam os exames aplicados pelos técnicos do INEA.

No que se refere ao pagamento aos assessores, definiu-se que,

> con la nueva estrategia operativa se propuso detener y reducir el crecimiento del rezago educativo en cada una de las entidades federativas donde fue implantada y que los Institutos Estatales y Delegaciones contaran con una estrategia de operación de alta eficiencia, que proporcionara a los adultos un servicio educativo de calidad, considerando: asesores de mayor perfil educativo, gratificar por la acreditación y certificación de sus educandos, evitar la excesiva rotación de asesores y deserción de los adultos, ofrecer esquemas de operación más flexibles y contar con instalaciones reconocidas e identificables fácilmente". (MÉXICO, 2000, p. 5)

Em 2000, por cada aluno incorporado ao programa, o assessor recebia $20 pesos. Outros $10 pesos eram para cada exame acreditado e $30 pesos para o aluno certificado como alfabetizado ou que tenha obtido a aprovação em alguns módulos específicos. No total, um assessor poderia receber até $190 pesos por educando.[44]

[44] - Em 2014 havia um conjunto mais complexo de gratificações, sendo possível uma gratificação fixa mensal de $1000 pesos (Cerca de R$ 200) para pessoas que mantivessem grupos de alfabetização com no mínimo 6 pessoas. O assessor tinha direito de receber mais $1000 pesos por pessoa certificada (INEA, 2014, p. 92). A partir de 2014, no âmbito da Campanha Nacional de Alfabetização e Abatimento do Rezago Educativo, foi criado um pagamento para os educandos conforme vai acreditando os módulos. Eram $150 pesos nos dois primeiros módulos e $250 nos dois seguintes. Para os grupos indígenas era oferecido $750 pela conclusão da alfabetização e mais $750 pela conclusão do nível inicial. Carmem Campero, em entrevista concedida no âmbito desta pesquisa em 2014, considerou que o pagamento por produtividade aos educadores trouxe distorções*: "*todos los que están como asesores directamente con los grupos, ahí es el famoso pago por productividad, toda la inestabilidad en el trabajo… entonces si se vuelve a una perversión muchas veces, o sea hay gente comprometidísima como asesores, con su tarea, con sus grupos

A expectativa era que o pagamento atraísse mais pessoas qualificadas tecnicamente para a realização desses serviços educativos. Além disso, esperava-se que os assessores investissem mais no êxito acadêmico dos adultos que pretendiam certificar-se por meio dos exames.

A criação do Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA), conforme o INEA (2000), foi concebido para que fosse possível contar com informações estatísticas confiáveis sobre cada um dos adultos atendidos e também produzir informações sobre o conjunto dos atendimentos, alimentando a reflexão sobre as práticas pedagógicas. Poderia se ter informações mais fidedignas sobre os números de adultos atendidos, evitando erros que ocorriam com o registro manual das informações.

Conforme o INEA (2000, p. 23),

> el sistema ha consolidado y facilitado el registro, seguimiento y control de jóvenes y adultos inscritos en los servicios educativos, permite el seguimiento académico actualizado y confiable de cada usuario, la calificación automatizada de exámenes, la generación de nóminas para gratificación de figuras operativas y emite reportes estadísticos confiables en materia de acreditación y certificación de estudios.

Com isso, em cada uma das coordenações de zona, criou-se um centro de computação para o registro e processamento dos dados.

Entre 1990 e 2000 foram realizados 20,6 milhões de atendimentos com uma média de 1,8 milhões de pessoas por ano. Todo este processo resultou em apenas 3,4 milhões de certificações. Entre 1990 e 1999, o percentual médio de certificação em relação aos atendimentos foi de 19% no nível primário e de 28% no nível secundário. Em alguns anos, a certificação em nível primário ficou abaixo de 15%. Houve um aproveitamento ligeiramente superior no nível secundário, mas isso não permitiu deixar de se considerar um baixo índice de certificação.

**Tabela 09 - Jovens e adultos atendidos e certificados pelo INEA (1990 – 2000)**

| Ano | Atendidos | | | | Certificados | | | % certificados | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | TOTAL | Alfabeti-zação | Primária | Secun-dária | TOTAL | Primária | Secundá-ria | Primá-ria | Secun-dária |
| **1990** | 1.454.031 | 488.918 | 707.756 | 257.357 | 164.684 | 97.017 | 67.667 | 13,7 | 26,3 |
| **1991** | 1.614.423 | 541.792 | 750.351 | 322.280 | 248.619 | 163.044 | 85.575 | 21,7 | 26,6 |
| **1992** | 2.100.717 | 513.611 | 1.053.353 | 533.753 | 269.048 | 163.664 | 105.384 | 15,5 | 19,7 |
| **1993** | 2.517.625 | 669.034 | 1.142.027 | 706.564 | 254.189 | 128.657 | 125.532 | 11,3 | 17,8 |
| **1994** | 2.429.240 | 664.671 | 1.042.997 | 721.572 | 237.042 | 108.091 | 128.951 | 10,4 | 17,9 |
| **1995** | 1.898.425 | 481.837 | 835.684 | 580.904 | 236.704 | 96.350 | 140.354 | 11,5 | 24,2 |
| **1996** | 1.862.419 | 535.448 | 763.689 | 563.282 | 273.336 | 115.040 | 158.296 | 15,1 | 28,1 |
| **1997** | 1.864.442 | 340.992 | 768.911 | 754.539 | 298.000 | 125.238 | 172.762 | 16,3 | 22,9 |
| **1998** | 1.823.204 | 277.958 | 694.721 | 850.525 | 456.637 | 184.822 | 271.815 | 26,6 | 32,0 |

y todo, pero lo que pasa también con muchos, es que, lo único que quieren que los estudiantes pasen en los exámenes para ellos poder recibir la compensación correspondiente" (CAMPERO, 2014).

| Ano | Atendidos | | | | Certificados | | | % certificados | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | TOTAL | Alfabeti-zação | Primária | Secun-dária | TOTAL | Primária | Secundá-ria | Primá-ria | Secun-dária |
| **1999** | 1.804.093 | 330.800 | 660.080 | 813.213 | 493.518 | 172.605 | 320.913 | 26,1 | 39,5 |
| **2000** | 1.280.647 | 174.688 | 470.931 | 635.028 | 494.209 | 188.751 | 305.458 | 40,1 | 48,1 |
| **TOTAL** | **20.649.266** | **5.019.749** | **8.890.500** | **6.739.017** | **3.425.986** | **1.543.279** | **1.882.707** | **17,4** | **27,9** |
| **Média anual** | 1.877.206 | 456.341 | 808.227 | 612.638 | 311.453 | 140.298 | 171.155 | 19,0 | 28,0 |

Fonte: SEP, Informe de Labores, 2000.

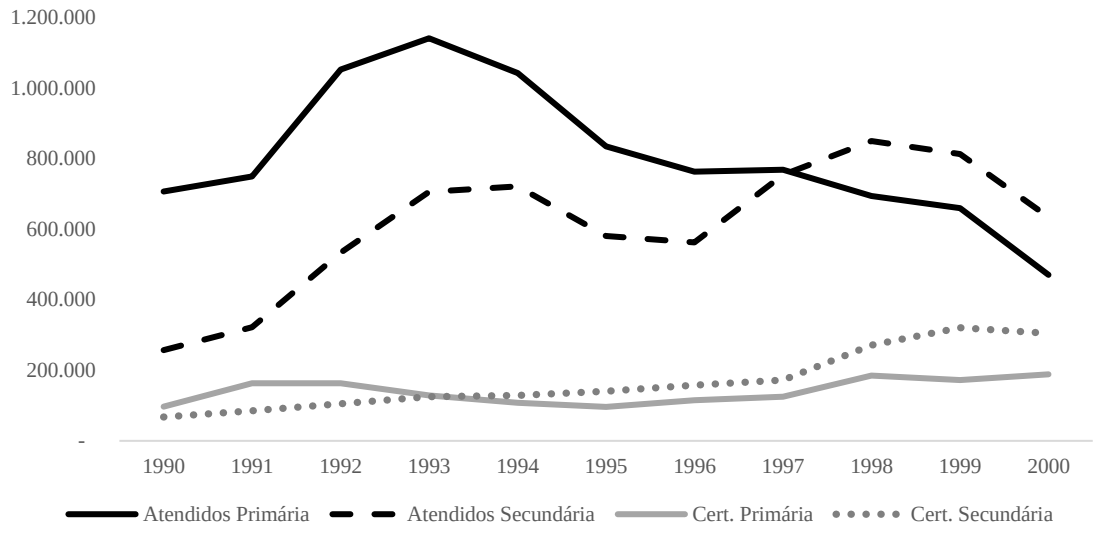



**Gráfico 16 - Jovens e adultos atendidos e certificados em nível primário e secundário no México (1990 - 2000)**

Fonte: SEP, Informe de Labores, 1995-2000.

Ao longo dessa década, observamos também uma redução do atendimento aos analfabetos e à educação primária e uma progressiva ampliação do atendimento à educação secundária. Em parte, isso pode ser explicado pelo contínuo aumento do número de crianças que foram para a escola, se alfabetizaram e concluíram a educação primária. Em relação a 1980, caiu quase pela metade o percentual de jovens de 15 a 19 anos que eram analfabetos (de 8,4% para 4,9%), no entanto, quanto mais se avançou nas faixas etárias, mais aumentou o percentual de analfabetos, chegando a ser percentualmente maior nas faixas acima de 50 anos. De um modo geral, não se pode afirmar que houve um significativo retrocesso do *rezago educativo*, que atingia 51% do total da população com 15 anos ou mais em 2000.

Na parte final deste capítulo, analisaremos as possíveis razões pelas quais a educação de adultos continuou a ter tantas dificuldades para abater o *rezago educativo*. De antemão, podemos fazer referência ao problema do baixo financiamento, que contribui para a falta de investimento na formação dos educadores e do próprio processo de certificação, que era excessivamente calçado na realização de exames nacionais que

não se mostraram satisfatórios em face das dificuldades e necessidades do público demandante.

## 3.4. O Modelo Educación para la vida y el trabajo (MEVYT) para jovens e adultos

Entre 1996 e 1999, na busca da inovação e eficiência do trabalho realizado pelo INEA para a população de jovens e adultos, foi concebido um novo modelo de organização curricular que se denominou Modelo de Educación para la Vida (MEV), que se converteu em Modelo de Educación para la vida y el trabajo (MEVYT) em 2002, com a criação do Consejo Nacional de Educación para la Vida y Trabajo (CONEVYT), que tinha como objetivo articular um sistema nacional para oferecer opções de aprendizagem ao longo da vida.

Conforme o *Livro Branco do Programa Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*, a proposta do Conselho era criar os instrumentos para que se pudesse atender e capacitar os adultos, estabelecendo uma coordenação e articulação para

> conformar un sistema nacional que ofrezca opciones para la educación durante toda la vida y para la capacitación, con base en el apoyo de las tecnologías de información, aprendizaje y comunicación, de acuerdo al concepto internacional de la educación a lo largo de la vida, conocida como long life learning. (MÉXICO, 2012, p. 1)

Ao conselho são atribuídas as tarefas de propor os programas de estudo com vistas à educação permanente e ao mundo do trabalho, de estabelecer fontes de financiamento do setor público e privado para promover a educação de adultos e ainda

> promover la difusión y extensión de la cultura de los sistemas abiertos flexibles y a distancia; impulsar el establecimiento y instrumentación de sistemas y estructuras flexibles de acreditación, certificación, equivalencias y revalidación de estudios y de competencia laboral y alentar la investigación sobre la mejora de los procesos educativos. (MÉXICO, ano, p. 1)

O Conselho tinha ainda o papel de promover a integração sistêmica entre várias instituições:

> Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA), Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE), Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP), Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI´s), Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), Programa de la Modernización Técnica y la Capacitación (PMETyC), Secundaria a Distancia para Adultos, Programa de Capacitación Integral y Modernización (CIMO) Programa de Becas para la Capacitación de los Trabajadores ( PROBECAT), Colegio de Bachilleres,

> Instituto Nacional de la Juventud (IMJUVE) y el Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa (ILCE). (MÉXICO, 2012, p. 1 e 2).

Deve-se ressaltar, entretanto, que estes objetivos de integração e de articulação não se cumpriram, uma vez que o CONEVYT se tornou dependente do INEA, não conseguindo se constituir como uma instituição independente com recursos próprios. O CONEVYT também não conseguiu instituir um sistema de reconhecimento de saberes, além de não ter tido a experiência necessária para construir a participação dos diversos atores das várias instituições, refletindo os baixos níveis de cooperação entre os atores (VALDÉS, 2012, p. 159). A dependência do CONEVYT em relação ao INEA é mais evidente quando verificamos que o diretor geral do INEA acumulou o cargo de presidente do CONEVYT. Luz Maria Castro (2009) ainda fez referência à falta de apoio à instituição. Segundo a autora,

> otro tipo de análisis con respecto al CONEVYT es su situación financiera, que resultó un tanto artificial. Solamente en los años 2002 y 2003 recibió asignación presupuestal (y dentro del presupuesto de INEA). Ésta se etiqueta para implantar, en el primer año, el nuevo proyecto de Plazas comunitarias (con una meta de 500 en el primer año y 308 en 2003) y no vuelve a contar con asignación visible de recursos para los siguientes años; situación que denota, nuevamente, que la misión articuladora del CONEVYT no fue apoyada financieramente. El Consejo nunca fue considerado como unidad programática responsable, no se le asignaron recursos para operar o incidir en las acciones de vinculación, y ha operado permanentemente con los recursos del INEA. (CASTRO, 2009, p. 100).

A proposta MEVYT introduziu cursos modulares nos níveis de alfabetização, educação primária e secundária. Os módulos a serem estudados poderiam ser escolhidos pelos jovens e adultos, que depois fariam os exames relacionados a cada um destes até alcançar a certificação depois de obter a aprovação em todos os módulos. Continuou a ser um trabalho apoiado por assessores na perspectiva do trabalho solidário, mantendo-se o princípio do autodidatismo. O que mudou substancialmente foi a base e a organização curricular.

O novo material foi concebido em 42 módulos divididos pelas três etapas a percorrer para que se saísse do analfabetismo e pudesse chegar à conclusão da educação básica. Foram criados 3 níveis: inicial, intermediário e avançado, que correspondem ao processo de alfabetização, escola primária e secundária. O conjunto dos módulos foram subdivididos nesses três níveis. A primeira versão do material foi usada experimentalmente em alguns estados em 1999, sendo ampliado o uso a partir de fins do

ano 2000. Somente em 2005 o novo currículo estaria disponível para as 32 unidades federativas (CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 166 e 198).

Conforme o INEA, esperava-se que, com o novo desenho curricular, as pessoas jovens e adultas tivessem

> acceso a una educación significativa que responda a sus necesidades e intereses; integren los conocimientos y las competencias básicas que favorezcan su desenvolvimiento y mejoramiento en diferentes ámbitos ale su vida; fortalezcan actitudes y valores necesarios para mejorar su desarrolle personal, familiar y social y cuenten con los clementes para continuar aprendiendo a lo largo de su vida. (MÉXICO, 2000, p. 20)

Defendia-se uma aprendizagem significativa, levando em conta o reconhecimento dos saberes básicos e a aplicação imediata do que foi aprendido na vida familiar, social e no mundo do trabalho. O desenho do novo currículo deveria permitir a criação de um modelo flexível no qual o percurso educativo pudesse ser definido pelo jovem ou adulto. Os módulos foram concebidos em uma perspectiva temática e deveriam permitir o desenvolvimento de competências gerais de comunicação, solução de problemas, habilidades básicas de leitura, escrita, matemática, além de desenvolver atitudes e valores relacionados à autoestima, gênero, direitos humanos, responsabilidade, respeito, identidade e diversidade cultural (MÉXICO, 2000, p. 20-21). (Ver anexo 06 - Esquema curricular MEVYT para falantes da língua espanhola - 2015, p. 310) e Anexo 07 - Esquema curricular MEVYT para populações indígenas – 2015, p. 311).

Especialistas no campo da educação de adultos no México, como Glória Hernandéz e Sylvia Schmelkys, tendem a ressaltar as qualidades da nova proposta curricular, que estaria de acordo com as proposições elaboradas em nível internacional e inovaria em termos de uma proposta que tem como foco a população adulta.

Para Gloria Hernandéz (2008, p. 86),

> el MEVYT parte de un enfoque socioeducativo y no sólo pedagógico, de ahí que de las necesidades básicas del ser humano derivan las necesidades básicas de aprendizaje. Enfatiza el aprendizaje de acuerdo a los postulados de Jomtien, los acuerdos de la CONFINTEA V y el Marco Regional de Educación para Adultos, y retoma el constructivismo, así como el cognoscitivismo. Sus fuentes centrales son las necesidades básicas y aquellas que las trascienden, como autoestima, libertad, pertenencia, interculturalidad, afecto, así como las formas en que las personas construyen conocimientos. Además, es un modelo que capitaliza las experiencias curriculares acumuladas a través de testimonios de personas que usaron modelos anteriores, reflexiones del equipo, impactos, etc. Una de sus bases conceptuales es el entrecruzamiento de aspectos formativos e informativos que privilegia el desarrollo de competencias y no de conocimientos aislados. […] La innovación se encuentra en la manera en que se ofrecen la primaria y la secundaria: flexible, diversificada y abierta.

Já Sylvia Schmelkys (2010) valorizou a importância que a diversidade ganhou

na proposta do MEVYT:

> Representa un enorme salto cualitativo en relación con formas de atención previas desde dos puntos de vista: reconoce la diversidad de las poblaciones joven y adulta de nuestro país y les ofrece materiales de primera calidad. El modelo se erige como ejemplo de un diseño curricular que recoge los resultados de la investigación educativa respecto de la educación de los adultos. Se trata de una propuesta modular que abarca los tres niveles de la educación básica (inicial, intermedio y avanzado).
>
> El reconocimiento de la diversidad se manifiesta en la posibilidad de que el joven o el adulto elija entre varias posibilidades aquellos módulos que tienen más que ver con su contexto de vida y con sus intereses. Respeta la capacidad del joven y del adulto para tomar decisiones sobre su proceso educativo; de esta manera, se avanza en educación básica, pero manipulando contenidos significativos para el joven y para el adulto. (SCHMELKES, 2010, p. 581).

Ao analisar os títulos da Coleção, fica evidente a intenção de aproximar os conteúdos do material didático aos temas relacionados à vida cotidiana de jovens e adultos. Dentre os módulos temos: Vida e Saúde, Por um Melhor Ambiente, Nossos Documentos, Cidadania, Participemos Ativamente, A água de Todos, Sexualidade Juvenil, Fora das Drogas, Crédito para meu Negócio, Contas Úteis e Gravidez, um Projeto de Vida.

Nos módulos de nível avançado, relacionados à escola de nível médio, ficou mais explícito a aproximação com o mundo do trabalho. No módulo *Meu negócio,* houve a preocupação em ensinar como criar o próprio negócio levando em conta todos os aspectos que tal empreitada pode envolver. Fez referência às próprias metas que o empreendedor pretende atingir, modos de estruturar o negócio, vendas, projetos, instalações e recursos necessários (Ver Anexo 08 – Página do material didático do MEVYT para jovens e adultos no México, p. 312).

Há módulos que são denominados como básicos e outros como parte diversificada do currículo. Os módulos básicos são temáticos, mas se concentram em aspectos considerados essenciais do currículo mexicano, os módulos diversificados tratam de temas sociais e pessoais da vida adulta e do mundo do trabalho.

Sobre a metodologia e a estruturação do Modelo Educación para la Vida y Trabajo, Gloria Hernandéz (2010, p. 87) afirma que:

> el método pedagógico se basa en el trabajo con situaciones de aprendizaje y se organiza en tres momentos: recuperación de conocimientos y experiencias de las personas en relación con el tema, a través de actividades como relatos, anécdotas, preguntas, etc.; búsqueda y análisis de información, reflexión y confrontación con lo que ya se sabe, mediante actividades de intercambio, lectura, indagación en diversos materiales y fuentes; cierre, conclusión y aplicación de lo aprendido, con base en actividades de elaboración de conclusiones, lecturas, elaboración de textos, etc.).

O modelo MEVYT inovou ao propor a organização de um currículo e de um material didático que não reproduzia o currículo utilizado para as crianças e adolescentes. Ele se propôs a pensar um currículo que fosse adequado às práticas sociais e à demanda da população adulta. Isto ficou explícito no Acuerdo 363, publicado no Diário Oficial do México, o qual apresenta os objetivos e descreve a metodologia MEVYT.

> En el MEVYT, la educación con personas jóvenes y adultas se concibe como un proceso mediante el cual las personas reconocen, fortalecen y construyen aprendizajes y conocimientos para desarrollar competencias que les permitan valorar y explicar las causas y efectos de los diversos fenómenos así como solucionar problemas en los diferentes contextos donde actúan y en diversas situaciones de su vida. En esta concepción de educación centrada en las personas, los contenidos están referidos a sus necesidades e intereses reales, donde se pretende la aplicación de lo aprendido con la finalidad de mejorar sus condiciones en y para su vida individual, familiar y social. Es a partir de los temas de interés que se involucran los conocimientos y el desarrollo de habilidades requeridos por el país y la sociedad modernas para potenciar a la persona. (MÉXICO, ano, p. 5).

O currículo proposto para o MEVYT também atendeu crianças e adolescentes entre 10 e 14 anos que estavam fora da escola ou em atraso escolar. Para isso, escolheram fazer uso de apenas parte dos módulos do MEVYT.

O MEVYT foi concebido, tal qual ocorria nas propostas anteriores, para ser utilizado com base na concepção de autodidatismo, ou seja, os módulos foram concebidos para que jovens e adultos pudessem estudar sozinhos recebendo apoio dos assessores nos pontos de encontros e praças comunitárias, que analisaremos a seguir. Esta estratégia é alvo de críticas, uma vez que se esvazia o papel dos professores com formação específica na educação de adultos, precarizando a oferta para a modalidade. Segundo Sylvia Schmelkes (2010), a manutenção desse modelo de docência contrasta com a riqueza da proposta construída pelo MEVYT.

> Esta enorme riqueza del diseño curricular contrasta con la falta de atención institucional al sujeto clave para una atención educativa de calidad: el docente. Para atender a los jóvenes y adultos analfabetos o sin educación básica completa, el INEA, con base en la ley de 1975 que propone sostener la educación de adultos en la solidaridad social, recurre a un voluntariado compuesto sobre todo, aunque no solamente, por alumnos universitarios que están realizando su servicio social y que no han sido formados para atender a los adultos. (SCHMELKES, 2010, p. 583).

Na perspectiva do autodidatismo, desde 2001, os jovens e adultos mexicanos podem utilizar a internet para acessar o currículo do MEVYT (http://MEVYTenlinea.inea.gob.mx/inicio/index.html), materiais didáticos, atividades e outros recursos que possam prepará-los para os exames de cada módulo.

## 3.5. Financiamento dos programas desenvolvidos pela INEA

Um aspecto central que deve ser analisado na construção da política de educação de adultos é o financiamento estabelecido ao INEA para que pudesse realizar todo o trabalho proposto a partir da criação do MEVYT.

Entre 2000 e 2014, houve um aumento nominal do total investido em pesos mexicanos, com um incremento de 143%, entretanto, ao convertemos os valores em dólares para cada um dos anos, verificou-se que houve pequenas variações nos recursos e uma tendência de aumento a partir de 2013. Isso ocorreu devido ao crescimento global do investimento em educação no país, sendo que o percentual do PIB gasto em educação passou de 6,4% a 6,8% entre 2012 e 2014.

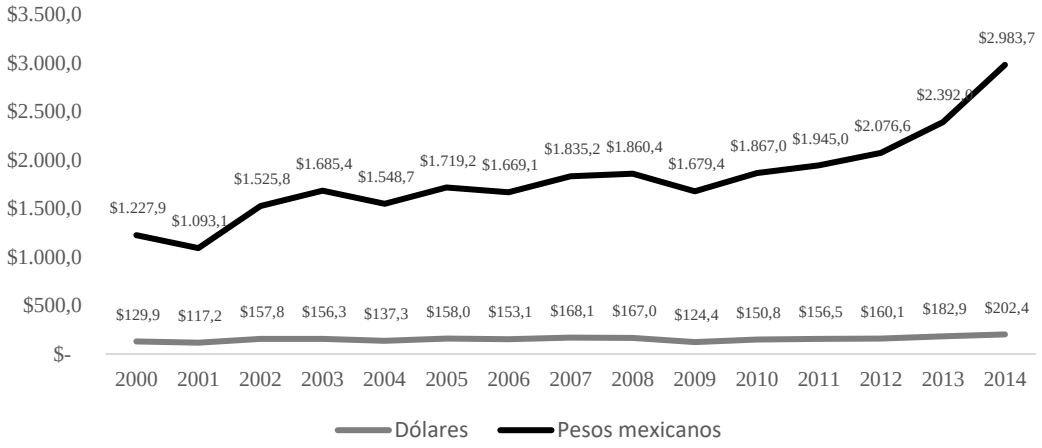



**Gráfico 17 - Gasto efetivo do INEA em milhões de pesos mexicanos e dólares americanos, 2000-2011**

**Fonte: INEA, Informe de rendición de cuentas, 2000-2005 e 2006 2012 e Transparência presupuestaria (2012-2015).** [45]

Verificou-se também que, entre 2000 e 2014, houve uma redução em termos relativos do investimento em educação de adultos no país, crescendo o total gasto na educação superior. Ao longo desse período, a educação de adultos sempre recebeu recursos substancialmente inferiores às demais modalidades. Em média, entre 2000 e 2014, a educação básica recebeu 62% dos recursos federais para a educação enquanto o INEA ficou com apenas 0,4%. Ainda que o número de matrículas na educação básica tenha chegado a 26 milhões de alunos entre 2013 e 2014 e o INEA tenha atendido apenas pouco mais de 2 milhões de jovens e adultos, existia uma demanda potencial para a educação de jovens e adultos que superava os 30 milhões de mexicanos, ou seja, trata-se

[45] **Disponível em:** https://www.sistemas.hacienda.gob.mx/ptpsed/datosProgramaLlave.do?id= 11E064

de um recurso insuficiente para fazer frente ao problema da baixa escolaridade de parte significativa da população com 15 anos ou mais.

Deve-se considerar ainda que os recursos federais para a educação de adultos não se destinavam integralmente ao INEA, uma vez que os recursos eram compartidos com a Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) e com o Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Por meio desse fundo se aportam os recursos para os governos estaduais realizarem investimentos na educação de jovens e adultos. Em 2009, o INEA ficou com 35,1% dos recursos federais para a educação de adultos, o DGCFT com 35,3% e o FAETA com 29,6% (IBARRA ROSALES, 2009, p. 118-119). Na perspectiva já indicada da reforma educacional dos anos 1990, o governo federal descentralizou parte dos recursos relacionados aos custos da educação para os estados, ficando apenas um responsável pela formulação e controle. No caso da educação de adultos, mesmo sendo o INEA o instituto federal responsável pela grande maioria das ações relacionadas à modalidade, parte dos recursos foram dirigidos aos estados.

**Tabela 10 – Gastos federais em educação no México por nível e modalidade em milhões de pesos mexicanos (2000-2014)**

| ANO | Recursos SEP | INEA | % |
|---|---|---|---|
| **2000** | $ 219,38 | $ 1,23 | 0,6 |
| **2001** | $ 246,02 | $ 1,09 | 0,4 |
| **2002** | $ 271,65 | $ 1,53 | 0,6 |
| **2003** | $ 294,88 | $ 1,69 | 0,6 |
| **2004** | $ 312,84 | $ 1,55 | 0,5 |
| **2005** | $ 345,60 | $ 1,72 | 0,5 |
| **2006** | $ 377,25 | $ 1,67 | 0,4 |
| **2007** | $ 411,84 | $ 1,84 | 0,4 |
| **2008** | $ 450,15 | $ 1,86 | 0,4 |
| **2009** | $ 482,53 | $ 1,68 | 0,3 |
| **2010** | $ 514,03 | $ 1,87 | 0,4 |
| **2011** | $ 558,52 | $ 1,94 | 0,3 |
| **2012** | $ 607,29 | $ 2,08 | 0,3 |
| **2013** | $ 630,53 | $ 2,39 | 0,4 |
| **2014** | $ 674,67 | $ 2,98 | 0,4 |

**Fonte: SEP. Quinto Informe de labores 2000-2006, Sexto Informe de Labores 2006-2012 e INEA,** Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública **2000-2006, 2006-2012, Sexto Informe de Labores, 2013-2014.**

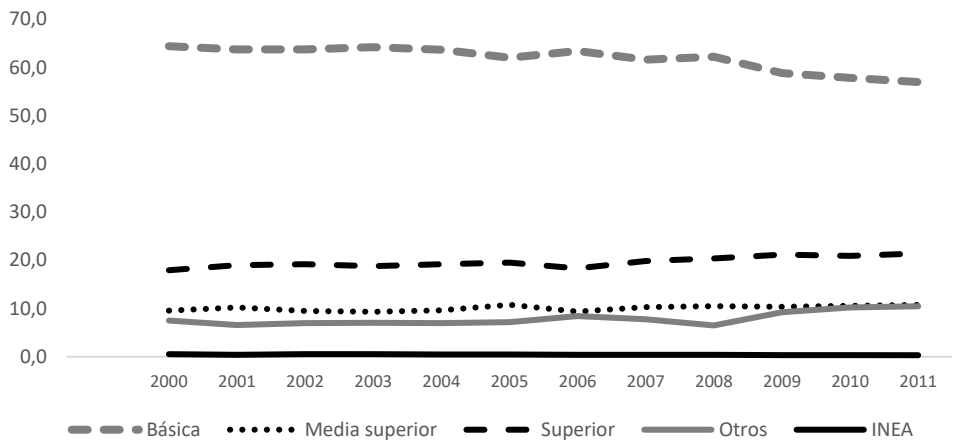



**Gráfico 18 - Gastos federais em educação no México (2000 - 2011)**

**Fonte: SEP. Quinto Informe de labores 2000-2006, Sexto Informe de Labores 2006-2012 e INEA,** Informe de Rendición de Cuentas de la Administración Pública **2000-2006, 2006-2012.**

No documento complementar para a V CONFINTEA, preparado por um grupo de especialistas na educação de jovens e adultos no México, colocou-se em evidência o baixo valor investido na modalidade por aluno no início dos anos 2000:

> Un indicador de los escasos fondos con los que ha contado la educación para personas jóvenes y adultas y la capacitación para y en el trabajo es que mientras el gasto educativo por estudiante en la educación superior es de $24,000.00 pesos, en la educación secundaria regular desciende a $7,500.00 pesos, en la educación primaria regular se vuelve a reducir a $5,000.00 pesos hasta llegar a $6,000.00 pesos en la capacitación para el trabajo y a $1,500.00 pesos en la educación para personas jóvenes y adultas. (CAMPERO CUENCA et al, 2008, p. 7).

Ao analisar o financiamento da educação de jovens e adultos no México é preciso também levar em conta outros dois aspectos: a pouca transparência no detalhamento dos gastos e a distribuição dos recursos.

Para Maria Esther Ibarra Rosales (2009), que analisou o orçamento e as despesas da educação de jovens e adultos no México entre os anos de 2008 e 2009, é evidente o baixo investimento na modalidade, havendo uma insuficiência de recursos, mas também problemas na maneira como foram gastos. Para exemplificar, em 2009, 41,3% dos gastos previstos do INEA se relacionavam com atividades burocráticas que incluíam serviços bancários, veículos, combustíveis, materiais administrativos e custos trabalhistas. Também chamou atenção o fato de que não houve suficiente clareza e detalhamento das despesas, havendo, por exemplo, duas rubricas para combustíveis que somavam em 118 milhões de pesos, 100 milhões de pesos com serviços oficiais, na sua maioria viagens de funcionários representando a instituição. Os materiais didáticos estavam incluídos em uma outra rubrica, junto com materiais administrativos, sendo reservados 235 milhões de

pesos para esses gastos. Como pagamento da gratificação de todos os milhares de assessores foram previstos 698 milhões de pesos, ou seja, gastos administrativos ou burocráticos tiveram um peso relativamente grande em relação às atividades educacionais propriamente ditas (IBARRA ROSALES, 2009, p. 116-118).

A análise do quadro de despesas ocorridas entre 2000 e 2011 indicou que o gasto com os educadores solidários foi se tornando a maior despesa do instituto, levando em conta que, a partir de 1999, eles passaram a receber gratificação por exames acreditados e estudantes certificados. Como já foi indicado por Ibarra (2009), não foi demonstrado claramente nos informes de prestação de conta o que efetivamente foi gasto em cada um dos itens. No item *Materiais e provisões*, encontramos a indicação de impressão e distribuição dos materiais didáticos MEVYT. O item *Serviços de pessoal* incluiu o pagamento de honorários para tarefas específicas e os gastos com salários. O item *Serviços Gerais* incluiu variadas atividades, como formação de educadores, programas de fortalecimento institucional, impressão de materiais do instituto, serviços de conectividade das praças comunitárias, entre outros gastos.

**Tabela 11 - Gastos efetivos do INEA em percentuais (2000-2011)**

| Ano | Serviços de pessoal | Materiais e provisões | Serviços gerais | Educadores solidários | Outros gastos correntes* | Bens móveis e imóveis |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **2000** | 29,9 | 14,9 | 31,0 | 21,4 | | 2,8 |
| **2001** | 16,2 | 24,0 | 40,8 | 11,7 | | 7,3 |
| **2002** | 15,6 | 19,1 | 31,1 | 10,4 | | 23,8 |
| **2003** | 17,4 | 21,1 | 30,6 | 20,2 | | 10,7 |
| **2004** | 18,0 | 21,7 | 28,1 | 31,5 | | 0,8 |
| **2005** | 15,8 | 19,2 | 25,7 | 33,2 | | 6,0 |
| **2006** | 17,3 | 17,7 | 29,1 | 32,0 | | 3,9 |
| **2007** | 14,7 | 15,3 | 33,3 | 34,3 | | 2,4 |
| **2008** | 14,6 | 12,1 | 32,0 | | 36,5 | 4,8 |
| **2009** | 16,6 | 14,9 | 32,3 | | 34,4 | 1,9 |
| **2010** | 15,0 | 21,2 | 26,0 | | 35,7 | 2,1 |
| **2011** | 14,9 | 19,3 | 27,6 | | 36,8 | 1,3 |

***** Até o ano de 2008, as despesas com educadores solidários estavam contabilizadas separadamente e a partir de 2009 entram junto com o item Outros gastos correntes, não sendo possível especificar qual parte efetivamente foi gasta com os educadores solidários.

Fonte: INEA, Informe de Rendición de Cuentas 2000–2005 e 2006–2012[46].

Ainda é possível verificar a previsão de gastos com algumas das atividades previstas para o atendimento dos educandos por meio da publicação anual das *Regras de*

[46] **Disponível em:** http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_inf_sfp_sp.pdf **e** http://www2.sepdf.gob.mx/ley_transparencia/archivos/informe_rendicion_cuentas_2006_2012_1er_etapa.pdf

*Operação do Programa de Atenção à Demanda de Educação de Adultos (INEA) para o exercício fiscal*, publicado no Diário Oficial Federal (DOF)

**Quadro 04 – Previsão de gastos e quantidades de materiais didáticos e exames aplicados pelo INEA - 2014/2015**

| Item/Previsão para o ano | Valor/quant. |
|---|---|
| Custo médio anual de produção e distribuição de módulos | $375.870.900 |
| Número médio de módulos distribuídos | 3.825.300 |
| Custo médio unitário de módulos para falantes da língua espanhola | $98 |
| Custo médio anual de produção e distribuição de módulos | $28.430.400 |
| Número médio de módulos distribuídos | 142.900 |
| Custo médio unitário de módulos indígenas | $198,95 |
| Custo anual do serviço de acreditação | $63.000.000 |
| Exames prestados anualmente | 6.300.000 |
| Custo médio por exame | $10 |
| Apoio econômico anual médio por tipo de figura | |
| Aplicador de exames | $6967,92 |
| Aplicador de exames bilíngue | $6715,56 |
| Assessor educativo | $14435,4 |
| Assessor educativo bilíngue | $9903,72 |
| Orientador educativo | $5775,84 |

**Fonte: DOF/INEA.** Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2014-2015.

Do total de 2,98 bilhões de pesos mexicanos, cerca de 30% foi consumido com o pagamento de aproximadamente 60 mil assessores que realizavam o trabalho educativo em 2014, outros 14% foram gastos com a produção e distribuição de materiais didáticos e cerca de 2%, com a produção dos exames. Assim, entre 2014 e 2015, um dos maiores gastos do INEA foi com o pagamento de incentivo aos assessores, entretanto, conforme veremos a seguir, esse incentivo não esteve necessariamente acompanhado de um maior investimento na formação dos assessores como educadores.

## 3.6. As praças comunitárias e os exames nacionais para adultos no México a partir dos anos 2000

Junto com a criação do MEVYT e do CONEVYT, bases da estratégia para a educação de adultos coordenada pelo INEA, foram concebidas em 2001, sob a responsabilidade do CONEVYT, as praças comunitárias.

Conforme o CONEVYT, as praças comunitárias são espaços educativos abertos à comunidade, nas quais se oferecem programas e serviços educativos para as pessoas jovens e adultas que não tenham concluído a escola primária, secundária e a respectiva

certificação de seus conteúdos. Nestes espaços, as pessoas podem encontrar possibilidades de formação para o trabalho, terem opções de acesso a meios de comunicação e informação, como computadores com acesso à internet. É um atendimento que não está restrito à educação. Segundo o CONEVYT, as praças comunitárias devem

> emprender y coordinar proyectos para fortalecer las acciones educativas y de desarrollo comunitario a lo largo del territorio nacional. [...] La misión de la Plaza Comunitaria es promover, organizar y brindar servicios educativos que requiere la población de 15 años y más en *rezago educativo* y la comunidad en general, a través de programas educativos integrales e innovadores y con el uso de tecnologías de la información y comunicación que contribuyan en el desarrollo personal, familiar y social. (MÉXICO, 2002, p. 26-27).

De acordo com o projeto inicial, as praças comunitárias poderiam ter salas de leitura, cineclube, eventos culturais, teatro comunitário, oficinas de leitura e formação de empreendedores. Veremos que, na prática, isto não ocorreu, pois muitas funcionavam com baixos recursos e com pouca capacidade de desenvolver as atividades que inicialmente se propunham.

Apesar disso, pode-se considerar que a proposta tinha um caráter inovador, na medida em que, diferente do que ocorreu no Chile e no Brasil, conseguiu avançar na direção de um modelo conectado com as demandas reais do sujeito jovem e adulto, libertando-se das estratégias e da estrutura presente na escola regular para crianças e adolescentes.

Propôs-se um novo modelo que, de alguma forma, se alimentou de alguns princípios da educação popular, que vê a educação como um trabalho organizado junto à comunidade. O que não teve nessa proposta foi uma educação política para a transformação social, presente nas propostas da educação popular. Também, não há, pode-se dizer, uma preocupação efetiva com a diversidade de sujeitos que são potencialmente demandantes da educação de jovens e adultos. Mesmo havendo materiais específicos para povos indígenas no âmbito do Mevyt, não se produzem estratégias que possam levar em conta os saberes desses muitos sujeitos da EPJA nem se leva em conta as particularidades de povos campesinos e outros grupos de diferentes grupos culturais.

As praças comunitárias foram rapidamente se instalando nos estados mexicanos nos primeiros anos da década de 2000. No gráfico abaixo, observamos a evolução do número de praças comunitárias que existiam simultaneamente às outras estratégias de organização da educação de adultos: os círculos de estudos e os pontos de encontro.

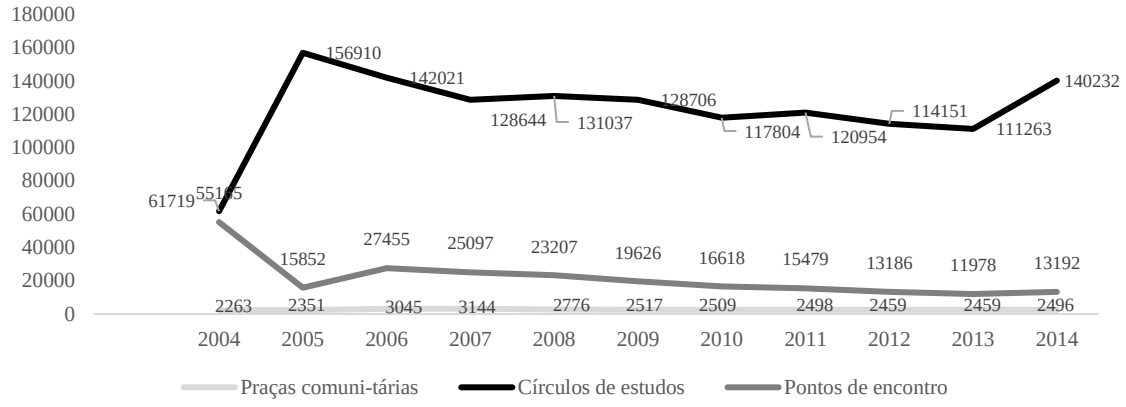



**Gráfico 19 - Unidades institucionais de atendimento de jovens e adultos do INEA (2004-2014)**

Fonte: INEA, 2004-2014.

Observamos que o número de praças comunitárias cresceu entre 2004 e 2014, havendo, entretanto, uma tendência de estabilidade. Apenas entre 2006 e 2007 houve um crescimento maior no número de praças, voltando a cair a partir de 2008. O aumento de praças comunitárias se relacionou com os acordos internacionais estabelecidos entre o país, a UNESCO e a Organização do Estados Iberoamiericanos (OEI). Com a UNESCO, iniciava-se a segunda parte do decênio das Nações Unidas dedicado à alfabetização no âmbito da proposta Educação para Todos[47].

Ao longo dos anos 2000, surgiram diferentes tipos de praças comunitárias com diversas formas de gestão e de financiamento. Há aquelas que são denominadas de atenção educativa, que possuem um espaço físico com uma sala com 10 computadores, uma sala de audiovisual e uma ou várias salas de aula presenciais. Já as denominadas como em desenvolvimento têm de dois a cinco computadores e uma ou duas salas de aulas. Há também as praças comunitárias móveis que são unidades automotoras que contam com 15 computadores portáteis conectados à internet e um quadro interativo. Quanto à gestão, além daquelas que são mantidas diretamente pelo governo, há praças comunitárias instaladas e mantidas com a colaboração e participação de instituições privadas e organismos não governamentais. Sua principal característica é que as instalações físicas, os mobiliários e os computadores são fornecidos pela instituição

[47] - Desde o surgimento da UNESCO, em 1945, o México esteve diretamente envolvido com as políticas propostas da agência de cooperação para a educação de adultos. Em 1979 o México foi sede da Conferência de Ministros de Educação e Planejamento Econômico da América Latina e Caribe, que pretendia criar novas perspectivas para a educação na América Latina. (SOLIS, 2014). Sobre o papel da cooperação internacional no campo da educação pode-se consultar: VICENCIO (2015).

parceira, sendo o INEA responsável pela capacitação dos agentes solidários e pelos materiais educativos. (MÉXICO, 2012)

**Figura 20 - Praça comunitária móvel em *Chihuahua*, 2011.** [48]

Tal qual já havia sido estabelecido a partir de 1999, para realizar os serviços educativos para jovens e adultos nas praças comunitárias foram recrutados assessores que trabalhavam em sistema solidário, mas que recebiam uma remuneração por cada aluno que obtivesse aprovação nos exames organizados pelo INEA para cada módulo do MEVYT com fins de alcançar a certificação.

O perfil dos assessores que atuavam no INEA pode ser observado na tabela a seguir, que indicou a atividade profissional principal dos assessores em março de 2014.A análise do perfil no fornece algumas indicações das dificuldades do sistema MEVYT implementado nos anos 2000 para a certificação de jovens e adultos no México.

**Tabela 12 - Perfil dos educadores que atuam nos programas educativos do INEA, 2014**

| Ocupação | Mulheres | Homens | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|
| Pessoa dedicada às tarefas do lar | 18.198 | 303 | 18.501 | 31,3% |
| Estudante | 11.439 | 5.871 | 17.310 | 29,3% |
| Trabalhador do campo da educação | 3.441 | 1.498 | 4.939 | 8,4% |
| Desempregado | 2.564 | 1.191 | 3.755 | 6,4% |
| Trabalhador agropecuário | 327 | 2.052 | 2.379 | 4,0% |
| Trabalhador com formação profissional | 1.170 | 665 | 1.835 | 3,1% |
| Trabalhador doméstico | 1.691 | 114 | 1.805 | 3,1% |
| Ajudante ou similar | 808 | 634 | 1.442 | 2,4% |
| Comerciante | 997 | 431 | 1.428 | 2,4% |
| Trabalhador de serviços de atendimento ao público ou pessoais | 931 | 464 | 1.395 | 2,4% |
| Trabalhador administrativo | 753 | 340 | 1.093 | 1,9% |
| Artesanato ou obras | 344 | 697 | 1.041 | 1,8% |

Fonte: INEA-SASA, 2014.

No que se refere às profissões das pessoas que realizavam a tarefa de assessor, dentre os educadores solidários, 31,3% eram pessoas que se dedicavam ao lar, sendo

[48] Disponível em: http://lapuertanoticias.com/2011/04/page/8/. Acesso em 26 out. 2015.

18.198 mulheres e apenas 303 homens. Outros 29,3% eram estudantes, prevalecendo também uma maioria de mulheres.

Apenas 8,4% dos assessores eram trabalhadores do campo da educação, 6,4% eram desempregados, 4% trabalhadores do campo, 3,1% trabalhadores em geral com formação profissional, 3,1% eram trabalhadores domésticos e 2,4% eram ajudantes, comerciantes ou trabalhadores de serviços de atendimento ao público ou pessoais. Outras profissões eram arroladas com índices inferiores a 2%. Chamou atenção que 67% dos assessores eram pessoas dedicadas às tarefas do lar, estudantes ou desempregados, ou seja, a função de assessor era uma opção para as pessoas que não estavam inseridas formalmente no mercado de trabalho. Era a possibilidade de ganhar algum dinheiro com a aprovação de jovens e adultos nos exames nacionais.

É evidente a grande presença de mulheres: eram 43.844 mulheres que atuavam como assessoras e apenas 15.190 homens. Isto significa que 74% dos educadores solidários eram do sexo feminino.

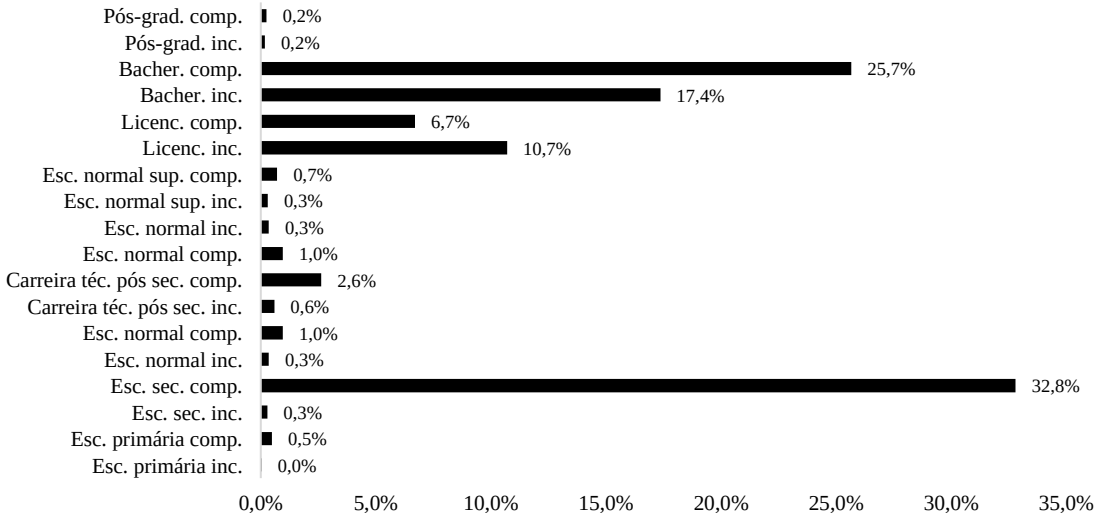



**Gráfico 20 - Escolaridade dos assessores que atuam na educação de adultos no México, 2014**

Fonte: INEA-SASA, 2014.

Cerca de um terço dos assessores tinham educação secundária completa e 25,7% tinham bacharelato completo, seguidos por 17,4% de pessoas que tinham o bacharelato incompleto. Outros 17,4% eram pessoas que tinham licenciatura completa ou incompleta, sendo a maioria incompleta. Apenas 0,5% dos assessores tinham somente a escola primária completa e 21 assessores não tinham a escola primária completa. Estes assessores que possuíam apenas educação primária ou educação primária incompleta

trabalhavam com a educação indígena, sendo que 55,6% nesse grupo tinham educação secundária completa. Quando observamos o grupo que trabalhava exclusivamente com falantes da língua espanhola, 31,1% tinha educação secundária completa e 44,1% tinha bacharelato completo ou incompleto, sendo que 26% completaram essa formação. Outros 19,5% dos assessores para falantes de língua espanhola tinham licenciatura completa ou incompleta. Quando nos referimos aos assessores para os povos indígenas, apenas 2,7% tinham licenciatura completa ou incompleta e 30,7% tinham bacharelato completo ou incompleto. Fica evidente que os assessores que trabalhavam com os grupos indígenas tinham menor formação escolar do que aqueles que trabalhavam com os grupos de falantes da língua espanhola. Deve-se lembrar que os povos indígenas estavam nas áreas mais pobres do país, com maior exclusão social.

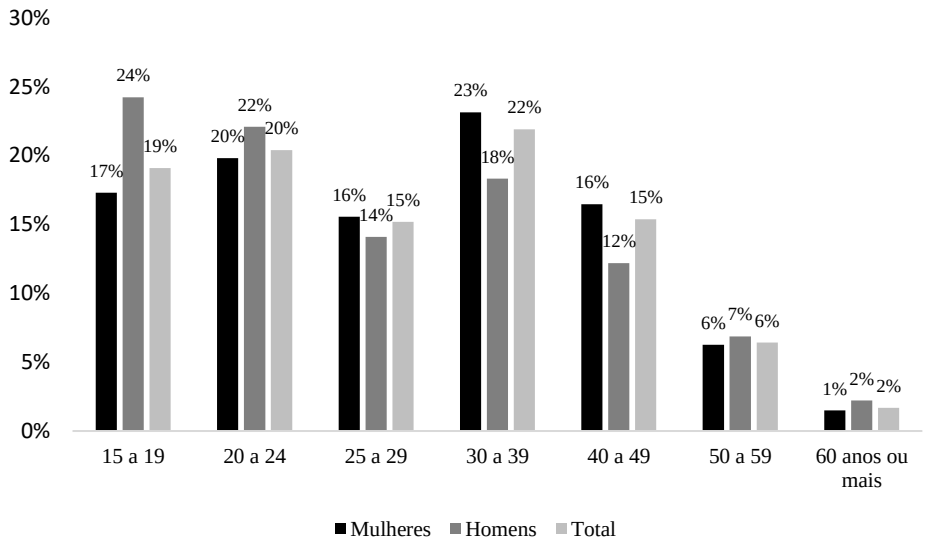



**Gráfico 21 – Sexo e faixa etária dos assessores que atuam na educação de adultos no México, 2014**

Fonte: INEA-SASA, 2014.

A maioria dos assessores (54%) eram jovens na faixa de 15 a 29 anos. Apenas 8% dos assessores tinham 50 anos ou mais. Na educação indígena, 71% dos assessores tinham entre 15 e 29 anos e na educação para falantes de língua espanhola, 53%. No caso dos assessores de língua espanhola, 31% tinham entre 30 e 44 anos. A maioria dos assessores eram jovens que estavam fora do mercado de trabalho formal. Dentre os mais jovens, a maioria era do sexo masculino, entretanto, a partir dos 25 anos, prevaleceu o sexo feminino, evidenciando que para os homens era uma opção de trabalho temporário ou atividade enquanto estudante, que ia perdendo força conforme conseguia outras inserções no mercado de trabalho.

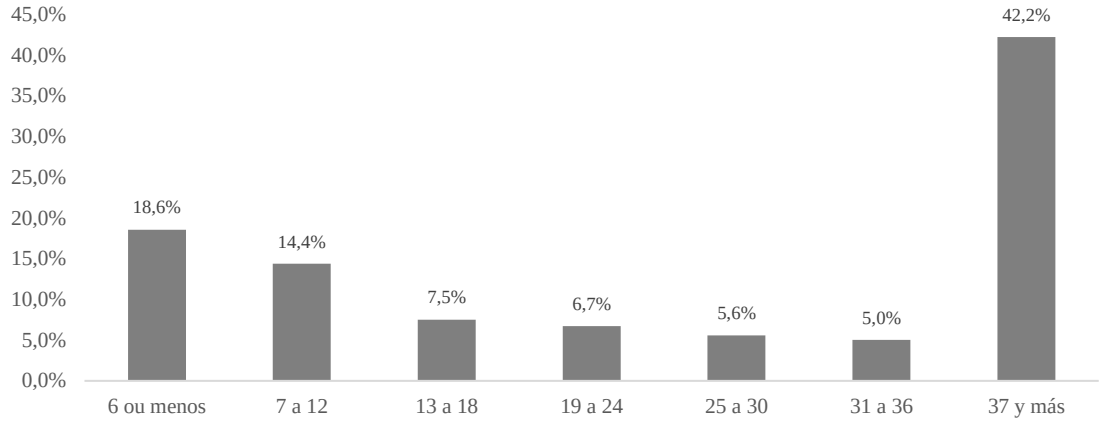



**Gráfico 22 - Tempo que atua como assessor na educação de adultos no México, 2014**

Fonte: INEA-SASA, 2014.

Chama atenção que 42,2% dos assessores em 2014 já estavam realizando esta atividade por mais de 36 meses, sendo que outros 23% estavam realizando a atividade há um ano ou menos. Desse modo, mesmo não se caracterizando como uma atividade profissional ligada ao mercado formal, existia uma significativa permanência dos assessores no exercício desta atividade[49].

Além do assessor, as praças comunitárias também tinham um funcionário denominado de técnico docente, que era um representante do INEA na praça comunitária. Havia também um promotor comunitário e o apoio técnico. De acordo com Mercedes Ruiz (2008), as funções destes atores na praça comunitária eram:

> el técnico docente, [es] quien coordina académica y administrativamente; un promotor comunitario, que administra y promueve estos espacios; un apoyo técnico, quien diseña e imparte cursos de cómputo y da mantenimiento al equipo y demás recursos tecnológicos y un grupo de asesores educativos, a quienes corresponde brindar el servicio de asesoría frente a grupo, población de jóvenes y adultos mayores de 15 años, que acuden a los círculos de estudio, ubicados en estas plazas comunitarias, para iniciar o concluir su educación básica. Es un trabajo conjunto, que pretende mejorar las actividades de enseñanza-aprendizaje. (RUIZ, 2008, p. 30).

Um estudo qualitativo conduzido por Mercedes Ruiz Muñoz em 2008 sobre as praças comunitárias nos permite conhecer o público e suas demandas. A pesquisa teve

[49] - Entre 2000 e 2014 observamos um crescimento da taxa de desemprego no México, que saltou de 2,5% em 2000 para 5,6% em 2010, recuando para 4,6% em 2014. Quando se considera a população parcialmente desempregada, ou seja, que não trabalha mais de 15 horas por semana, registra-se que 12% da população estava desempregada em 2010. Do total de desempregados nesse ano, 31% tinham entre 14 e 29 anos, ou seja, o desemprego juvenil é maior do que entre os mais velhos. Além disso, havia no México em 2010, além dos 1,7 milhões de jovens que estavam desempregados, 5,8 milhões de jovens que não estudavam nem estudavam procuravam emprego. Considerando somente os dois grupos de jovens, temos que em 2010 16% da população economicamente ativa não estava formalmente trabalhando em 2010. (RUIZ, ORDAZ, 2011). Estes elementos indicam possível motivo da maior permanência dos jovens como assessores do INEA por tempo mais prolongado.

como território quatro delegações da cidade do México: Álvaro Obregon, Gustavo Madero, Iztapalapa e Milpa Alta, que se localizam em diferentes regiões da Cidade do México. Nesses bairros se encontravam 18 praças comunitárias, as quais atendiam a 283 jovens e adultos.

Com relação ao perfil desses jovens, verificou-se que 66% não trabalhavam, sendo que a idade média dos alunos era entre 15 e 16 anos, tal qual encontramos na Villa Panamericana. Entre os estudantes que não trabalhavam, alegavam não o fazer por terem insuficiente escolaridade. Parte significativa dos jovens não ingressaram na escola secundária ou tinham reprovações. Dentre os motivos desses jovens não terem ingressado ou concluído a escola secundária estavam a mudança de domicílio, a reprovação, a dificuldade em acompanhar as aulas, o excesso de falta em muitas aulas, a necessidade de trabalhar, dificuldades econômicas e problemas familiares (RUIZ, 2008, p. 31-41).

Quanto à visão dos estudantes das praças comunitárias, 54% alegaram ter escolhido a praça comunitária que se localizava mais perto de sua casa, sendo que 77% dos estudantes tinham ingressado no programa naquele mesmo ano.

Com relação à infraestrutura da praça comunitária, segundo os estudantes, em 54% havia sala de assessoria, 33% tinham sala de computação, 21% tinham sala de vídeo, 39% tinham instalações sanitárias e apenas uma contava com biblioteca. (RUIZ, 2008, p. 45) Estes dados indicam as dificuldades em se implementar a proposta de organização desses espaços, que, em muitos lugares, funcionavam de maneira precária devido aos baixos recursos investidos para que se pudesse operar conforme a proposta inicial.

Apesar disso, as várias entrevistas qualitativas realizadas ao longo do estudo mostraram que a praça comunitária era uma alternativa para jovens e adultos diante do processo de exclusão escolar existente no país.

> Las condiciones de posibilidad que permiten el acceso, permanencia y logro escolar de los jóvenes y adultos se articulan a partir de la motivación personal y deseo de concluir sus estudios. El aspecto personal se configura como un elemento clave en la incorporación y permanencia en los sistemas educativos abiertos. Los jóvenes y adultos valoran la flexibilidad de este tipo de sistema, aunque pervive en su memoria su experiencia escolar previa en los sistemas escolarizados, de menos flexibilidad. En algunos de los casos se muestra una nostalgia ante los rituales escolares.
>
> […]
> Las plazas comunitarias, se configuran como espacios flexibles en el horario, aspecto indispensable dadas las circunstancias de vida de los jóvenes y adultos que asisten a las plazas comunitarias, quiñes deben de atender otras tareas, ya sean laborales o familiares. Este hecho permite que organicen su tiempo y logren satisfactoriamente cumplir con las diversas responsabilidades (RUIZ,

2008, p. 107).

Entretanto, as limitações do modelo das praças comunitárias foram a ausência de professores formados que pudessem dar mais qualidade ao serviço oferecido e os investimentos terem sido aquém do necessário para implementá-las com eficiência.

Este ponto de vista foi explicitado em um artigo publicado por Alicia Ávila em 2013, no qual apresentou os resultados da pesquisa qualitativa que fez junto a assessores e estudantes de várias praças comunitárias sobre a aprendizagem de matemática. No artigo mencionado, questionou-se a funcionalidade de se manter educadores solidários e de apostar no autodidatismo como pressuposto do trabalho educacional realizado nas praças comunitárias. Segundo a autora, não há estudos que possam embasar pedagogicamente o autodidatismo como um fundamento válido, especialmente para pessoas com dificuldades de aprendizagem e baixo nível de escolaridade (ÁVILA, 2013, p. 79-80).

Nas entrevistas que realizou, constatou a grande limitação dos assessores para apoiar a aprendizagem dos alunos nas praças comunitárias. Eles próprios demonstraram desconhecimento dos conteúdos e tinham dificuldade em orientar os educandos. Com isso, os estudantes só podiam contar, de fato, com eles mesmos para realizar o trabalho pedagógico. Segundo a autora (2013, p. 83),

> en estas condiciones institucionales, el estudiante es su propio director de estudio de las matemáticas. En efecto, varios de nuestros entrevistados hicieron referencia a una recomendación parecida a la mencionada por Joel [assessor]: responder los libros por su propia cuenta y preguntar sólo si se tienen dudas. Adicionalmente, las opiniones que se vierten acerca de las respuestas a sus dudas hacen evidente lo limitado de las asesorías y su distancia con los lineamientos del MEVYT.

No que se refere aos estudantes, a investigação mostrou que:

> los asistentes a las plazas han desarrollado muy escasas habilidades matemáticas como resultado de los procesos de estudio institucionales y en general aquéllas no se acrecientan en la medida en que se avanza en la educación básica. que se avanza en la educación básica. En efecto, según nuestros registros y nuestros cuestionamientos, las personas utilizaron las habilidades (incluidas las estrategias de resolución) que han desarrollado en la vida al enfrentar los problemas matemáticos que se les plantearon y no las que supuestamente habrían desarrollado en su paso por la educación básica (ÁVILA, 2013, p. 84).

Na visão da autora, o autodidatismo com apoio de educadores sociais nas praças comunitárias tinha apenas como foco a certificação, ou seja, reduzir o *rezago educativo* certificando pessoas sem haver uma proposta educacional efetiva. A autora indicou que

os assessores entrevistados informaram que possuíam uma meta mensal de certificação, sendo esse o primeiro objetivo. (ÁVILA, 2013, p. 85). Ainda conforme a autora (2013, p. 86),

> otros coordinadores, y los propios asesores, mencionan repetidamente esta presión institucional que se centra en matemáticas porque a esta materia corresponden los módulos con mayor índice de reprobación (principalmente en los que se abordan álgebra y fracciones).9 El desplazamiento de la actividad institucional fue fuertemente impulsado por la orientación certificadora que hace tempo adoptó el INEA y que se traduce en un duro programa de metas en el que se recibe pago por alumno acreditado.

As considerações da autora reforçaram as limitações já indicadas pela proposta de educação de jovens e adultos entabulada pelo INEA, especialmente no que se refere à formação dos educadores, à manutenção desde os anos 1970 dos conceitos de autodidatismo e de solidariedade e, como veremos a seguir, na excessiva aposta na realização de exames nacionais como estratégia para a certificação sem apropriada preparação dos estudantes.

Com isso, o êxito de ter criado um currículo com foco efetivo nas demandas de jovens e adultos perdeu a sua vitalidade na medida em que não se teve a qualidade necessária para que os estudantes desenvolvessem habilidades suficientes para que pudessem realizar os exames ou ainda serem sujeitos capazes de utilizaram essas aprendizagens em suas práticas sociais.

### 3.6.1. Formato dos exames e a certificação de adultos

Em 2014, o INEA realizou 6,3 milhões de exames para dar conta das solicitações de todas as praças comunitárias, pontos de encontro ou círculo de estudos. Em 2015 foram 6,7 milhões e em 2016, a estimativa foi elevada para 10,2 milhões de exames (INEA, 2016). Em média, foram realizadas 5,7 milhões de provas por ano entre 2000 e 2015, totalizando 92,2 milhões de provas. Desses exames, destaca-se o grande número de exames prestados para o nível avançado do MEVYT, que, em 2015 representava 57% dos exames prestados, enquanto o nível médio representava 24% e o inicial 19%[50].

A organização dessa gigantesca tarefa é realizada pelo Sistema Automatizado de Seguimiento e Acreditación (SASA), o qual realiza o controle de fluxo escolar automatizado. Em 2014, organizou as informações dos educandos de cerca de 2500

[50] - Os dados referentes ao número de provas realizadas entre 2000 e 2015 foram obtidos junto ao INEA por meio de requisição ao Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (Sistema Infomex).

praças comunitárias e de 507 coordenações de zona espalhadas pelo país. Ainda em 2014, o SASA armazenou todos os dados estatísticos sobre o perfil e desempenho dos 1,5 milhões de educandos e as informações sobre 75 mil assessores, além de ser o meio pelo qual se organizou a demanda e os resultados dos exames. Também armazenou o banco de itens que organizou os exames, parte dos quais já eram feitos em computadores em 2014. O SASA também permitiu que os resultados fossem automatizados e divulgados mais rapidamente, especialmente nos casos em que a prova já era realizada no computador por meio de internet.

Os educandos podiam consultar o SASA para verificar o resultado dos exames, verificar quais módulos do MEVYT já tinham sidos aprovados ou aqueles que ainda precisavam prestar exames para concluir o nível inicial, intermediário ou avançado.

Para as pessoas que desejavam ingressar no programa de educação de adultos do INEA, o primeiro passo era a realização de provas diagnósticas em uma sede de aplicação ou em uma das jornadas nacionais de incorporação e acreditação do INEA. Estes são dias em que em todas as coordenações de zona do país eram instalados pontos de realização de exames diagnósticos que inseriam uma pessoa em um dos níveis do MEVYT ou davam o certificado de educação primária ou secundária caso o desempenho atingisse o mínimo necessário. Era possível fazer uma inscrição online e iniciar o processo de inserção no sistema. Os conteúdos relacionados para os exames, que se referiam a cada um dos módulos do MEVYT, eram divulgados pela internet.

Ao visitar a praça comunitária Villa Panamericana em 2014, localizada na cidade do México, no âmbito desta pesquisa, foi possível dialogar com os assessores e com os estudantes sobre o processo de realização dos exames. De acordo com um assessor, realizavam-se exames naquela praça comunitária uma vez por semana. Todos os exames eram realizados no computador, exceto para o grupo de alfabetização, que poderia realizar as provas em papel, se necessário. Deve-se destacar que o assessor não tinha qualquer ingerência sobre os exames. Quem decidia se uma pessoa devia ou não fazer a prova em papel era o técnico docente. O assessor não devia estar presente no local de realização dos exames, ele não tinha acesso aos mesmos e nenhuma participação na condução desse processo. A realização dos exames era um protocolo estabelecido entre o técnico docente e a equipe de avaliação do INEA, que enviava os aplicadores no dia estabelecido para a realização dos exames. O papel do assessor terminava com a sua assinatura em uma folha no final do livro onde indicava tudo que foi visto pelo aluno naquele módulo. Segundo o

assessor entrevistado, a maioria das pessoas conseguia aprovação nos exames (GOMES, 2014).

Os itens e os cadernos de prova eram guardados em segredo pelo INEA e não eram abertos à consulta pública. Nem mesmo os assessores conheciam os exames, somente a equipe do INEA tinha contato com eles.

Ao acompanhar um dia de aplicação de exames na Praça Comunitária Villa Panamericana, foi possível constatar que os candidatos o realizavam diretamente no computador com a vigilância dos aplicadores do INEA. As provas não eram geradas a partir de um banco de itens que gerava as provas em tempo real, eram cadernos de provas prontos, que eram exibidos e respondidos em modo *online*.

Segundo o membro da equipe do departamento de avaliação e de aprendizagem do INEA, havia vários problemas com as avaliações produzidas pelo Instituto. Nem sempre era possível estabelecer uma correlação efetiva entre as provas e a proposta pedagógica. Essa foi uma das reclamações dos estudantes da Villa Panamericana, que afirmaram que nem sempre o que estudavam do módulo se reproduzia como conteúdo dos exames. Segundo o técnico do INEA, existiam várias edições do material, dificultando a produção dos itens de maneira compatível com o trabalho pedagógico. Seria necessário uma constante ampliação e renovação do banco de itens, que contava com um número limitado (cerca de 10 mil itens em 2014). Existia algumas tábuas de especificação para organizar as provas com base nos materiais didáticos, mas elas eram incompletas e não havia itens suficientemente adequados para fazer cumprir o que estaria estabelecido efetivamente em cada nível ou módulo. Existia uma insuficiência da equipe, pois em 2014 existiam apenas 5 pessoas para cuidar do banco de itens, dos cadernos de provas e da revisão, sendo que todos os dias tinha que se pensar em preparar provas, de modo que não houve suficiente investimento na área.

Na visão do técnico, não houve uma preocupação efetiva na construção de um modelo de avaliação para adultos, nem foi realizado estudos sobre as provas, nem analisaram o desempenho dos alunos nas provas. A preocupação maior era alcançar resultados que contribuíssem com a redução dos índices de analfabetos e com o aumento de pessoas que concluíssem a educação secundária.

Para ser aprovado, o aluno precisa acertar 70% da prova, mas não há uma escala de interpretação dos resultados, o estudante não sabia o que acertou ou errou, apenas era divulgado o resultado geral.

Por fim, na visão do técnico, não havia clareza em relação ao nível de dificuldade dos itens nem parâmetros estatísticos claros para se definir o que estava efetivamente sendo avaliando.

Os cadernos de provas utilizados na Jornada de Incorporação e Acreditação de novembro de 2014[51], que tive a oportunidade de examinar, traziam itens longos e típicos de provas de vestibular nos exames de educação secundária e itens infantilizados nas provas de educação primária e secundária, com contextos para um público infantil.

Em relação às provas aplicadas nas praças comunitárias, tivemos acesso apenas aos exames de prática, isto é, um conjunto de cadernos com itens para que os candidatos pudessem exercitar a elaboração dos exames.

Diferente do que ocorreu no Chile, os exames elaborados no México não pareceram se vincular a uma metodologia específica de avaliação para adultos. O objetivo era certificar o domínio dos conteúdos dos módulos do MEVYT. Mesmo tendo se construído um material didático focado nas demandas dos adultos, o mesmo não ocorreu com a metodologia de elaboração das provas, que foram centradas na medição de conteúdos estudados por meio de um material didático específico. Nesse sentido, a avaliação era eminentemente escolar, diferente do que propunha o instrumento criado pela OCDE, que tinha como objetivo verificar as competências relacionadas a práticas sociais do sujeito.

Assim, para que um jovem ou adulto tivesse um aproveitamento satisfatório, era necessário, para a grande maioria, que houvesse um período maior de estudo dos conteúdos escolares presentes nos materiais do currículo MEVYT. Não se tratava de uma proposta que tinha como foco certificar o jovem e adulto com base em suas competências e habilidades desenvolvidas ao longo da vida escolar, pessoal e profissional. A organização do exame seguia pressupostos bastante escolares, tornando quase sempre

[51] - As Jornadas de Incorporação e Acreditação são períodos em que o INEA cria locais para que jovens e adultos possam realizar exames de classificação e certificação, ou seja, uma pessoa vai a um local determinado para prestar exames que o incluem em um programa de estudos ou concedem o certificado em algum nível com base no MEVYT.

obrigatório o estudo aprofundado dos materiais do currículo MEVYT para se obter um desempenho satisfatório.

Em alguns itens dos exames de prática verificamos que, nas diferentes áreas do conhecimento, o que se pedia era o domínio dos conteúdos estudados nos módulos, não havendo a preocupação em apresentá-los de maneira contextualizada ou incluindo problemas que tivessem relação mais efetiva com as práticas sociais do sujeito.

Os itens eram perguntas diretas, às quais os candidatos deviam demonstrar conhecimentos disciplinares. Em alguns casos, como na Figura 21 – Módulo Vivamos mejor, nível intermediário (primária), havia um esforço maior de contextualização, sendo possível resolver o teste com base na experiência de vida do sujeito.

3. Vicente tose mucho, se queja de dolor en los pulmones y se fatiga al subir las escaleras. De acuerdo con lo anterior, ¿cuál de los siguientes hábitos es **probable** que esté afectando su salud?

A) Tomar refresco.
B) Beber alcohol cada ocho días.
C) Fumar una cajetilla de cigarros al día.
D) Comer antojitos en puestos de la calle.

**Figura 21. Item I – Módulo Vivamos mejor, nível intermediário (primária)**
Fonte: INEA. Examen de práctica (2010). [52]

5. ¿Cuál de los siguientes países presenta un **desarrollo sustentable**?

A) Chile elevó sus ingresos al aumentar la exportación de productos minerales.
B) Estados Unidos incrementó la riqueza del país para elevar la productividad de las personas.
C) Brasil intensificó la explotación de sus recursos naturales para abaratar los costos de producción.
D) Canadá vinculó su crecimiento económico con el desarrollo humano y la defensa de la naturaleza.

**Figura 22. Item II – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária)**
Fonte: INEA. Examen de práctica (2010). [53]

1. ¿Cuál es la suma que tiene el resultado correcto?

| | | | |
|---|---|---|---|
| A) | B) | C) | D) |
| 5.19 | 11.40 | 7.86 | 0.50 |
| + 24.70 | + 18.10 | + 1.20 | + 0.80 |
| 1.30 | 29.30 | 89.70 | 17.60 |
| 12.11 | 4.89 | 89.76 | 18.90 |

**Figura 23. Item III – Módulo Cuentas utiles, nível intermediária (primária)**

[52] Disponível em: http://www.CONEVYT.org.mx/images/jornada/evaluacion/ExB2CVivMejPR.pdf. Acesso em 29 out. 2015.

[53] Disponível em: http://www.CONEVYT.org.mx/images/jornada/evaluacion/ExB2Mex.Nhog.pdf. Acesso em 06 mar. 2016

Fonte: INEA. Examen de práctica (2010)[54].

3. ¿Qué tienen en común los siguientes objetos, astro y seres vivos?

A) Producen calor.
B) Respiran oxígeno.
C) Están formados por células.
D) Están formados por átomos.

**Figura 24. Item IV – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária)**
Fonte: INEA. Examen de práctica (2010)[55].

José Luis le pidió a su papá que le diera un ejemplo sobre globalización. Si él lo hizo correctamente, ¿cuál le mencionó?

A) Mira, es cuando con nuestro trabajo contribuimos al desarrollo del país.
B) Ocurre cuando un país ayuda a otro tras sufrir un desastre natural o epidemia.
C) Podemos observarlo cuando las personas compran productos elaborados en su país.
D) Esto puede verse cuando varios países se agrupan para formar parte de un bloque comercial, como el TLCAN o MERCOSUR.

**Figura 25. Item V – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária)**
Fonte: INEA. Examen de práctica (2010)[56].

Os itens analisados têm formulações e alcances muito díspares. Alguns deles se relacionam com o domínio de conceitos, como é o caso da globalização (Ver Figura 25. Item V – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária), p. 198), do desenvolvimento sustentável (Figura 22. Item II – Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (secundária), p. 197) e sobre o conhecimento científico (Figura 23. Item III - Módulo Cuentas utiles, nível intermediária (primária), p. 197). Já outros cobram informações muito pontuais, como o resultado de uma conta de adição (Figura 24. Item IV - Módulo México, Nuestro Hogar, nível avanzado (primária), p. 198).

Ao analisar o módulo *México, Nuestro hogar* e compará-lo com os itens de prova proposta nos exames de prática, verificamos que os temas estavam presentes no material didático: símbolos pátrios, educação, América Latina, globalização, desenvolvimento sustentável e participação cidadã.

[54] Disponível em: http://www.CONEVYT.org.mx/images/jornada/evaluacion/ExB2MCUtiles.pdf

[55] Disponível em: http://www.CONEVYT.org.mx/images/jornada/evaluacion/ExB2Mex.Nhog.pdf. Acesso em 06 mar. 2016

[56] Disponível em: http://www.CONEVYT.org.mx/images/jornada/evaluacion/ExB2Mex.Nhog.pdf. Acesso em 06 mar. 2016

Consideramos que estas observações são insuficientes para uma análise mais detalhada das provas, uma vez que não se teve acesso ao conjunto do banco de itens e aos cadernos de prova elaborados pelo INEA. Entretanto, independente da análise, sustentar a produção de muitos modelos de prova semanalmente exige um esforço gigantesco de criação de novos itens para que se possa ter um banco qualificado para a tarefa. Deve-se mencionar ainda que, a elaboração de itens é tarefa complexa e envolve várias etapas, incluindo, além da própria elaboração, leitura crítica, revisão, pré-teste e análises estatísticas para que se possa ter confiabilidade no que se quer medir. Todo esse processo exige pessoas qualificadas e vultosos recursos para manter uma grande equipe considerando as dimensões que os exames tomaram no INEA.

## 3.7. *Rezago educativo* x educação de adultos: descompassos da política mexicana de exames nacionais e certificação para jovens e adultos

Considerando o período entre 2000 e 2014, quando foi implementado o modelo MEVYT, pode-se afirmar que, a educação de adultos promovida pelo INEA avançou na direção de um currículo com foco na especificidade dos sujeitos jovens e adultos, incluindo também os povos indígenas. Entretanto, isso não foi suficiente para que se pudesse reduzir significativamente o *rezago educativo* no país, um desafio central da política educacional mexicana. Diferente do período anterior, houve um decréscimo constante do *rezago* nesse período.

Em 2014, 36,6% da população com 15 anos ou mais estava em *rezago educativo.* Isto se refere a 31,7 milhões de mexicanos em uma população de 86,8 milhões de habitantes com 15 anos ou mais. No que se refere aos analfabetos, havia 4,8 milhões em 2014, representando 5,5% da população com 15 anos ou mais. (INEA, 2014).

Quando observamos os números por unidades federativas em 2014, constamos diferenças significativas. O distrito federal apareceu com o menor *rezago educativo* (23,4%), enquanto os estados com maior índice eram Guerrero (50%), Michoacan (50,3%) e Chiapas (54,4%). Vale lembrar que estes são os estados mais pobres do país e com os piores índices de desenvolvimento humano, sendo, ainda, os dois últimos, estados com forte presença indígena.

**Tabela 13 – Estimativas de *rezago educativo* no México para população de 15 anos ou mais em dezembro de cada ano (2000-2014)**

| Año | Población de 15 años o más | Analfa-beta | % | Sin primaria terminada | % | Sin secundaria terminada | % | Rezago total | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 67.477.692 | 6.327.330 | 9,4 | 12.251.999 | 18,2 | 15.807.849 | 23,4 | 34.387.178 | 51,0 |
| 2001 | 68.690.299 | 6.302.828 | 9,2 | 12.080.372 | 17,6 | 15.900.539 | 23,1 | 34.283.739 | 49,9 |
| 2002 | 69.933.092 | 6.277.762 | 9,0 | 11.901.150 | 17,0 | 15.992.871 | 22,9 | 34.171.783 | 48,9 |
| 2003 | 71.182.376 | 6.249.698 | 8,8 | 11.709.578 | 16,5 | 16.079.048 | 22,6 | 34.038.324 | 47,9 |
| 2004 | 72.437.879 | 6.218.730 | 8,6 | 11.505.571 | 15,9 | 16.159.068 | 22,3 | 33.883.369 | 46,8 |
| 2005 | 73.731.939 | 6.185.824 | 8,4 | 11.293.985 | 15,3 | 16.240.376 | 22,0 | 33.720.185 | 45,7 |
| 2006 | 75.099.770 | 6.037.221 | 8,0 | 11.080.242 | 14,8 | 16.330.700 | 21,7 | 33.448.163 | 44,5 |
| 2007 | 76.550.541 | 5.888.045 | 7,7 | 10.864.420 | 14,2 | 16.431.726 | 21,5 | 33.184.191 | 43,4 |
| 2008 | 78.064.533 | 5.735.538 | 7,3 | 10.642.019 | 13,6 | 16.538.539 | 21,2 | 32.916.096 | 42,1 |
| 2009 | 79.576.329 | 5.573.343 | 7,0 | 10.402.343 | 13,1 | 16.636.351 | 20,9 | 32.612.037 | 41,0 |
| 2010 | 81.077.107 | 5.457.385 | 6,7 | 10.353.309 | 12,8 | 16.816.718 | 20,7 | 32.627.412 | 40,2 |
| 2011 | 82.550.566 | 5.341.841 | 6,5 | 10.283.136 | 12,5 | 16.925.739 | 20,5 | 32.550.716 | 39,5 |
| 2012 | 83.994.523 | 5.221.109 | 6,2 | 10.173.240 | 12,1 | 16.944.578 | 20,2 | 32.338.927 | 38,5 |
| 2013 | 85.410.611 | 5.115.854 | 6,0 | 10.052.846 | 11,8 | 16.924.165 | 19,8 | 32.092.865 | 37,6 |
| 2014 | 86.797.530 | 4.938.748 | 5,7 | 9.992.534 | 11,5 | 16.885.589 | 19,5 | 31.816.871 | 36,7 |

Fonte: INEA/INEGI/CONAPO (2014)[57].

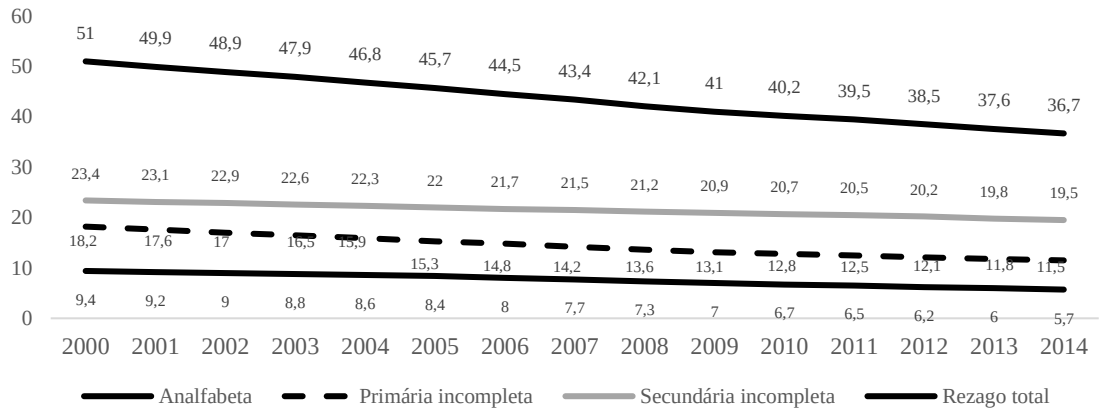



**Gráfico 23 - Estimativas de rezago educativo no México para população de 15 anos ou mais em dezembro de cada ano (2000-2014)**

Fonte: INEA/INEGI/CONAPO (2014)[58].

A evolução observada no período mostrou um declínio constante do *rezago*. Verificou-se um maior avanço na redução dos percentuais de analfabetismo e mais dificuldade ao avançar na direção da educação secundária. Isto se relaciona com o problema educacional de evasão escolar de adolescentes no país. Ainda que se amplie o atendimento a jovens e adultos, existe o desafio dos adolescentes darem continuidade e concluírem os estudos na educação secundária.

Entre 2000 e 2014, observou-se uma redução significativa das taxas de abandono e de reprovação na escola primária e secundária, que têm contribuído para a redução do

[57] Disponível em**:** http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Rezago_historico_1999-2014_rm.pdf

[58] Disponível em: http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/Rezago_historico_1999-2014_rm.pdf.

*rezago*. Em 2014, 87,7% concluíram a educação secundária, o que quer dizer que uma parcela significativa dos 5,3 milhões de jovens que poderiam concluir a educação secundária não o fizeram. Houve também uma parcela menor que nem mesmo ingressou na escola secundária.

**Tabela 14 – Cobertura escola e eficiência terminal no sistema escolar mexicano (2000-2014)**

| Item | Primária | | Secundária | |
|---|---|---|---|---|
| | 2000-2001 | 2013-2014 | 2000-2001 | 2013-2014 |
| Cobertura | 108,8% | 108,0% | 82,8% | 97,1% |
| Abandono | 1,9% | 0,8% | 8,3% | 4,1% |
| Reprovação | 6,0% | 0,8% | 10,6% | 5,4% |
| Eficiência terminal | 86,3% | 96,8% | 74,9% | 87,7% |

Fonte: SEP. In: Informe de Labores, 2014-2015 (ano)[59].

Estudo de Marianela Núñez Barboza (2006) analisou as características do *rezago educativo* mexicano na primeira metade da década dos anos 2000. De acordo com a autora (2006, p. 31, 35 e 41), o

> México es uno de los países con mayores brechas educativas entre los dos deciles más ricos y el resto de la población. En este país la brecha educativa entre el decil más rico y el 30% de la base de la escala de ingresos supera los nueve años. Por lo tanto, la educación es un factor de diferenciación de los sectores más favorecidos por el ingreso, no tanto porque sea un nivel muy elevado, sino porque el grueso de la población cuenta con muy pocos estudios. […] El rezago se agudiza en las regiones económicamente más atrasadas, con altas concentraciones de población rural e indígena, y suele ser más abundante en poblaciones pequeñas (menores de 2500 habitantes) y dispersas. […] el *rezago educativo* es una condición problemática asociada con espacios geográficos de lento o escaso desarrollo, que afectan de manera diferenciada a los sujetos de acuerdo a su sexo, condición socioeconómica, lugar de residencia y origen étnico.

No que se refere ao acúmulo do *rezago educativo*, deve-se analisar a inserção ou não desses em programas de educação de adultos. Ocorre que grande parte das crianças e adolescentes que completam 15 anos sem concluir a escola secundária não procuram um programa de educação de adultos, dentre outras razões, porque pôde representar um custo de tempo na vida adulta, difícil de obtê-lo em um contexto em que o trabalho se torna essencial para o sustento. Pode haver também uma percepção negativa do adulto quanto às reais possibilidades de melhorar suas condições de vida com base em um serviço educacional que não detém suficiente qualidade. No que se refere aos desertores da educação de adultos, ou seja, aqueles que chegam a frequentar um programa, deve-se considerar as dificuldades de se manter em um programa de estudos e a falta de qualidade

[59]- Disponível em: http://planeacion.sep.gob.mx/assets/images/informe_labores/2012-018/3er_Informe_de_Labores. pdf, p. 183.

do trabalho realizado para elevar efetivamente o nível educacional do sujeito (NÚÑEZ, 2006, p. 45-48).

No que se refere especificamente ao trabalho realizado pelo INEA no período de 2000 a 2014, chamou atenção o grande número de atendimentos realizados e o total de certificados que foram emitidos.

Observamos que, ao longo do período de 2000 a 2013, houve um crescimento do total de pessoas atendidas, com especial avanço na escola secundária e com redução no número de analfabetos atendidos. O total de certificados emitidos também aumentou, havendo redução apenas na alfabetização, na qual houve redução no número de atendidos.

**Tabela 15 - Educandos atendidos e certificados pelo INEA no México (2000-2013)**

| Ano | Educandos atendidos | | | Certificados | | | % certificados | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Alfabeti-zação** | **Prima-ria** | **Secun-dária** | **Alfabeti-zação** | **Primá-ria** | **Secun-dária** | **Alfabeti-zação** | **Prim-ária** | **Secun-dária** |
| 2000 | 244244 | 322594 | 419682 | 150630 | 188751 | 305458 | 62% | 59% | 73% |
| 2001 | 234855 | 254399 | 399919 | 154056 | 168559 | 286127 | 66% | 66% | 72% |
| 2002 | 328093 | 295016 | 606340 | 144449 | 144286 | 252160 | 44% | 49% | 42% |
| 2003 | 337563 | 270795 | 679053 | 114389 | 155432 | 285606 | 34% | 57% | 42% |
| 2004 | 435179 | 246913 | 701806 | 129219 | 160299 | 332862 | 30% | 65% | 47% |
| 2005 | 646635 | 242059 | 718173 | 111318 | 161141 | 326814 | 17% | 67% | 46% |
| 2006 | 473916 | 287140 | 674840 | 147481 | 203201 | 423463 | 31% | 71% | 63% |
| 2007 | 314229 | 303241 | 688755 | 122437 | 186787 | 397660 | 39% | 62% | 58% |
| 2008 | 340786 | 300984 | 744082 | 105910 | 186936 | 374171 | 31% | 62% | 50% |
| 2009 | 268122 | 281254 | 681631 | 109425 | 179700 | 356333 | 41% | 64% | 52% |
| 2010 | 196899 | 267248 | 672428 | 114002 | 184343 | 387650 | 58% | 69% | 58% |
| 2011 | 180357 | 280868 | 721001 | 114861 | 196937 | 420834 | 64% | 70% | 58% |
| 2012 | 150741 | 259569 | 679307 | 119347 | 214296 | 480883 | 79% | 83% | 71% |
| 2013 | 164470 | 251066 | 658227 | 111695 | 192832 | 462143 | 68% | 77% | 70% |
| Média anual | **308292** | **275939** | **646089** | **124944** | **180250** | **363726** | **47%** | **66%** | **57%** |

**Fonte**: INEA, 2000-2013.

Verificou-se também que o número de ingressantes a cada ano no programa era superior em relação ao número de pessoas certificadas. Mesmo se mantendo uma média anual de cerca de 1,2 milhões de ingressantes, a média de certificados emitidos ao longo desses anos foi de 668 mil, o que significa que 54% se certificaram em relação ao número de educandos atendidos. A partir de 2011, entretanto, o número de certificados aumentou expressivamente, de modo que o percentual médio de pessoas que obtiveram o certificado em relação ao número de educandos atendidos subisse para 71%.

Estes resultados se explicam, em parte, pelas reprovações nos exames, considerando que, entre 1980 e 2000, manteve-se uma média de aprovação de 73% no

nível primário e 64% no nível secundário. Entre 2001 e 2014, quando já havia sido implementado o sistema MEVYT, a aprovação no nível intermediário foi em média de 80% e no nível avançado 69%. No nível inicial, que se refere ao processo de alfabetização, a média de aprovação entre 2001 e 2014 foi de 90%.

**Tabela 16 – Percentual de acreditação nos exames prestados por jovens e adultos nos programas de educação de adultos do INEA (1980-2014)**

| Período | Inicial | Acreditação Primária/ Intermediária | Acreditação Secundária/ Avançada |
|---|---|---|---|
| 1980-1981 | | 72,0% | 61,0% |
| 1984-1988 | | - | 58,7% |
| 1988-1994 | | 74,1% | 69,7% |
| 1995-2000 | | 74,0% | 67,7% |
| 2001-2006 | 90,9% | 82,0% | 73,2% |
| 2007-2012 | 90,9% | 77,4% | 65,2% |
| 2013-2014 | 90,6% | 79,2% | 69,0% |

**Fonte:** CASTRO MUÑOZ, 2011, p. 58, 114, 142; INEA, Memorial de labores (1995-2000); INEA, 2001-2014.

Entretanto, devemos analisar os resultados não apenas com base nos jovens e adultos atendidos, pois houve um grande número de ingressantes que abandonaram o programa sem avançar no processo de atendimento. O INEA considera que um ingressante é uma pessoa recém incorporada ao programa ou inativa que solicitou nova inclusão (INEA, 2014). Os educandos atendidos são aqueles que receberam algum serviço educativo efetivamente. Levando em conta todos os jovens e adultos que acessaram o programa, incluindo os ingressantes e os educandos atendidos, verificamos que houve um alto percentual de abandono, pois em média, entre 2001 e 2014, 51% dos ingressantes não seguiram adiante no programa. Se considerarmos o percentual de certificados emitidos com base no total de ingressantes e não no de educandos atendidos, esse índice caiu de 54% para 28%. O abandono do programa pode ocorrer por diversas razões, dentre elas, mudança de endereço, mudança de trabalho, dificuldades familiares e a não satisfação com a proposta do programa.

**Tabela 17 - Total de ingressantes, atendidos e certificados pelo INEA no México, 2000-2013**

| Ano | Ingressos | Atendidos | Certificados | % atendidos em relação ao total de ingressantes | % certificados em relação ao total de ingressantes |
|---|---|---|---|---|---|
| 2000 | 2569347 | 986520 | 644839 | 38% | 25% |
| 2001 | 2278358 | 889173 | 608742 | 39% | 27% |
| 2002 | 2219474 | 1229449 | 540895 | 55% | 24% |
| 2003 | 2381887 | 1287411 | 555427 | 54% | 23% |
| 2004 | 2718868 | 1383898 | 622380 | 51% | 23% |
| 2005 | 2613505 | 1606867 | 599273 | 61% | 23% |
| 2006 | 2909943 | 1435896 | 774145 | 49% | 27% |
| 2007 | 3065518 | 1306225 | 706884 | 43% | 23% |
| 2008 | 2409719 | 1385852 | 667017 | 58% | 28% |
| 2009 | 2397017 | 1231007 | 645458 | 51% | 27% |
| 2010 | 2159504 | 1136575 | 685995 | 53% | 32% |
| 2011 | 2050450 | 1182226 | 732632 | 58% | 36% |
| 2012 | 2117499 | 1089617 | 814526 | 51% | 38% |
| 2013 | 2117109 | 1073763 | 766670 | 51% | 36% |
| **Média anual** | **2429157** | **1230319** | **668920** | **51%** | **28%** |

**Fonte**: Inea, SASA (2000-2013).

Levando em conta os dados disponíveis de inscritos e certificados, pode-se afirmar que, a certificação de jovens e adultos por meio do MEVYT e a realização de exames organizados pelo INEA foram mais bem sucedidas que nos períodos anteriores, uma vez que o *rezago educativo* vem se reduzindo cerca de 1% ao ano. Isso ocorreu tanto pela ampliação do número de crianças e adolescentes que concluíram a educação primária e secundária como pelo esforço do INEA em certificar em média 668.930 pessoas anualmente no período de 2000 a 2014.

Entretanto, vários autores, conforme destacamos, explicitaram as limitações de um programa que se realiza com baixo investimento e com educadores que não são suficientemente preparados para a tarefa de ensinar jovens e adultos que já viveram processos de exclusão em sua trajetória escolar. De acordo com a especialista em educação mexicana de adultos Glória Hernandéz:

> Los programas dirigidos a jóvenes y adultas excluidas del sistema educativo nacional deben ser de calidad, pero también lo es que la formación de educadores y educadoras debe ser de calidad. No es posible hablar de calidad en los programas sin calidad en la formación; entre ellos existe un vínculo indisociable. Sin lugar a dudas la formación es un indicador de la calidad educativa en EPJA (HERNANDÉZ, 2009, p. 26).

Carmen Campero (2009) e Luz Maceira Ochoa (2009), docentes da Universidade Pedagógica Nacional e participantes da *Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas* que se estabeleceu em 2001, indicaram algumas razões para a

ineficiência da política de adultos, tendo como foco a deficiente formação dos educadores e o baixo investimento:

> La falta de interés y de recursos para la formación tienen que ver con diferentes causas: la idea de que cualquiera puede ser educador/a o de que la EPJA es una labor sencilla, la priorización del tiempo de las y los educadores frente a grupo sobre el tiempo para la capacitación con el propósito de aumentar el cumplimiento de las metas –el número de personas acreditadas–; o el hecho de que cuando el personal cuenta con una plaza de base –como es el caso de muchos técnicos docentes– brindarles oportunidades para realizar estudios profesionales que por ley deben impactar en el aumento de su salario, se implican gastos que las instituciones no tienen interés o recursos para cubrir. Si bien las educadoras y educadores de personas jóvenes y adultas son personas comprometidas e interesadas en su labor educativa, cuentan con muy poco reconocimiento, son escasos e insuficientes los apoyos que tienen, y en general se carece de una infraestructura adecuada para realizar su labor: normalmente los procesos de EPJA se desarrollan en espacios prestados, con limitados recursos materiales y didácticos –incluidos los libros– y hay además una baja remuneración por este trabajo. En México, la mayoría de docentes son personas voluntarias, y la remuneración que reciben depende, en muchas instituciones, del número de usuarios del servicio educativo que logran aprobar los módulos y obtener los certificados correspondientes. Subyace, entonces, una concepción eficientista de su tarea, misma que actúa en contra de la calidad del servicio que se ofrece, y por lo tanto, en detrimento del ejercicio del derecho a una educación de calidad (CAMPERO, OCHOA, 2009, p. 101-102).

As considerações das autoras ratificam as constatações realizadas no âmbito desta pesquisa sobre a política pública de educação de adultos no país organizada com base na realização de exames nacionais. Ainda que exista um grande potencial de desenvolvimento de uma política de educação de jovens e adultos por existir o Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA), que tem autonomia em relação ao que se propõe para a escola regular, podendo desenhar uma política adequada ao público demandante, definiu-se, na realidade, uma política excessivamente voltada para o formato de realização de exames a baixo custo como principal estratégia para reduzir o elevado *rezago educativo*. Nesse sentido, reafirma-se o caráter marginal limitado a uma visão compensatória da educação de adultos no México tal qual já indicaram outros pesquisadores (HERNANDÉZ, 2007; 2013; LATAPI, 2008).

> La particularización del carácter marginal de esta modalidad educativa en el sistema educativo nacional se constata en el desfase entre los discursos nacionales y estatales, en la inequidad en la cobertura, en la falta de profesionalización de los docentes y en el desconocimiento de la heterogeneidad de los agentes destinatarios al momento de legislar acerca de la igualdad de planes y programas entre la educación de adultos y la de los niños. (...) Indicadores como los bajos presupuestos educativos, la falta de programas sistemáticos de formación de educadores, las características de la cobertura y los resultados permiten sostener su carácter compensatorio y secundario en el sistema educativo nacional (HERNANDÉZ, 2007, p. 196 e 327).

Mesmo tendo conseguido criar materiais didáticos próprios e adequados para o público demandante, faltou investimento efetivo para qualificar os educadores e para oferecer melhores condições de trabalho e de atendimento a jovens e adultos. Existe um grande esforço para estimular melhores resultados nos exames que não são acompanhados dos recursos necessários para melhorar a qualidade do serviço educativo oferecido. Mesmo no que se refere às provas, ainda parece necessário um esforço para qualificá-las enquanto um exame específico para o público definido considerando toda a sua diversidade e se valendo das experiências já existentes de produção de exames para jovens e adultos em vários países.

# CAPÍTULO 4 - CERTIFICAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS NO BRASIL: O ENCCEJA E O ENEM COMO POLÍTICAS PÚBLICAS DE CERTIFICAÇÃO POR MEIO DE EXAMES NACIONAIS

Em 1985 encerrou-se no Brasil um período de 21 anos de ditadura militar. O novo período democrático tinha como um de seus desafios vencer as dificuldades econômicas que o país vivia em uma década de baixo crescimento da economia, de alta da inflação e de grande desigualdade social. Havia também o desafio de restabelecer as instituições democráticas após duas décadas de permanência de uma estrutura autoritária de poder.

Uma nova Constituição foi aprovada em 1988, sendo considerada um importante avanço para a garantia dos direitos dos cidadãos. Entretanto, não atendeu muitas das aspirações dos movimentos sociais de esquerda, que desejavam que a Constituição desse um passo a mais para reduzir as desigualdades econômicas e para eliminar privilégios concedidos a grupos específicos. No campo econômico, na década de 1990, havia os desafios de dinamizar a economia, superar a extrema pobreza que atingia 23,4% da população em 1990 conforme o CEPAL e reequilibrar as contas públicas, visto que a dívida pública total chegou a 78% do PIB em 1999.

Um dos caminhos encontrados pelo governo brasileiro nos anos 1990 foi seguir o receituário neoliberal de redução do papel do Estado, privatizando muitos setores de serviços, como as telecomunicações e energia elétrica, para reduzir o endividamento público e os gastos do Estado com a manutenção de empresas, serviços e eliminar grande número de funcionários públicos. Este período foi de grande abertura para o capital externo no contexto da globalização. Novos grandes grupos internacionais passaram a figurar entre as maiores empresas do país, substituindo tradicionais grupos nacionais e multinacionais na liderança do setor produtivo. Parte desses novos grupos se constituíram por meio da compra de grandes empresas estatais privatizadas (DUPAS, 2001).

A partir de 2003, pela primeira vez o Brasil teria um governo liderado por um partido de esquerda, que tinha como liderança Luís Inácio da Silva, uma importante liderança metalúrgica dos anos 1970 e fundador do Partido dos Trabalhadores, pelo qual foi eleito presidente. Nos seus dois governos, entre 2003 e 2010, o país viveu um cenário de redução da pobreza extrema, que passou de 23,9% em 1990 para 5,9% em 2013

(CEPAL, 2014). O programa social Bolsa-Família, que concede um valor mensal para as famílias em condição de extrema pobreza, atendia 11 milhões de brasileiros em 2009. Nesse período, o PIB brasileiro manteve taxas de crescimento mais robustas que nas décadas anteriores[60], havendo crescimento real dos salários, redução do desemprego e ascensão econômica de um grande número de famílias. Apesar disso, houve discreta mudança da distribuição de renda do país. Em 1990, o quintil mais pobre ficava com 2% da riqueza produzida enquanto o mais rico com 66,8%. Em 2013, o quintil mais pobre ficava com 3% da riqueza e o mais rico com 59,9% (CEPAL, 2014).

No que se refere à educação, nos anos 1990, o Brasil passou por reformas educacionais que tiveram como ponto de partida o que foi definido na Constituição de 1988. Esta aprofundou a descentralização administrativa, imprimindo um processo de municipalização, no qual os municípios se tornaram ente federativo, ou seja, passaram a ser agentes diretos das políticas públicas, tal qual os governos estaduais e o governo federal. A maior dificuldade, no entanto, era a desigualdade econômica entre os entes federativos e os próprios municípios[61]. (OLIVEIRA, 2010; ABRUCIO, 2010). O processo de municipalização tinha como foco o processo de desoneração da União, induzindo os governos subnacionais a investir prioritariamente no ensino fundamental, conferindo maior focalização, eficácia e eficiência ao gasto público em educação.

Tal direcionamento da política pública ia na mesma direção de outros países da América Latina, como Chile e México, seguindo as orientações de organismos internacionais, como o Banco Mundial, que propunham uma maior focalização na universalização da educação básica para crianças e adolescentes, de modo que o governo central era regulador dessas políticas e não ator direto. Com isso se justificaria a criação de mecanismos de avaliação para controlar a qualidade dos serviços executados nas mais diferentes regiões do país. Conforme Oliveira (2010, p. 30-31),

> o governo federal passa a exercer, por meio das avaliações, uma função estratégica na coordenação das políticas, induzindo e controlando programas e ações. Desse modo, os diferentes mecanismos de avaliação permitiram uma

[60] - Entre 1995 e 2002, período do governo de Fernando Henrique Cardoso, o PIB brasileiro teve um crescimento real médio de 2,3% e no período do governo Lula, entre 2003 e 2010, a taxa média foi de 4%. O maior crescimento ocorreu em 2010, quando chegou a 7,5%. Entre 1981 e 1990 a taxa média de crescimento do PIB ficou em 1,7%.

[61] - Para corrigir parte das distorções econômicas, foi criado, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), que estabeleceu um mecanismo de distribuição dos recursos ao estabelecer um valor de gasto por aluno em cada estado. (OLIVEIRA, 2010). O efeito redistributivo do Fundef era feito apenas pela complementação da União aos estados mais pobres, sem ônus para os mais ricos.

> nova centralização do sistema, implementando um padrão de controle que substituiria o controle direto, realizado por meio de uma estrutura hierárquica, formada por órgãos intermediários compostos por funcionários das funções de inspeção e supervisão, por mecanismos de aferição do controle do produto, ou seja, os exames padronizados.

A ampliação das matrículas no ensino fundamental efetivou-se nos anos 1990, chegando próximo da universalização do acesso das crianças ao ensino fundamental. Em 2000, conforme o Censo, 95% das crianças de 7 a 9 anos frequentavam a escola e 93% das crianças e adolescentes de 10 a 14 anos. Conforme Oliveira (2007, p. 669-670),

> desde o final da década de 1980, quantitativamente, havia vagas no ensino fundamental para toda a população na faixa etária. A rede física já comportava toda a população escolarizável, entretanto, a entrada tardia na escola ou as múltiplas reprovações faziam com que alunos que deveriam estar mais adiantados em seus estudos ocupassem, ainda, os bancos escolares em séries anteriores às adequadas.

Em 1992, conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 25% dos jovens brasileiros de 15 a 17 anos não tinham completado as séries iniciais do ensino fundamental e 63% não tinham completado as séries finais do ensino fundamental. Apenas 17% conseguiram completar o ensino médio. Em 2012, a situação era bastante diferente, 9% não tinham completado as séries iniciais do ensino fundamental, 22% não completaram as séries finais do ensino fundamental e 48% dos jovens completaram o ensino médio (PNAD, 2012).

Apesar da maioria das crianças terem ingressado no ensino fundamental e mais jovens terem chegado ao ensino médio, permanece o desafio com relação ao processo de conclusão da educação básica no Brasil. Ainda há um grupo significativo de jovens que não completam o ensino fundamental e um elevado percentual de jovens que não concluem o ensino médio. Conforme a PNAD, em 2013, 47% dos jovens de 19 anos não tinham completado o ensino médio.

Junto a esse cenário, há um grande número de brasileiros adultos que não chegaram a se alfabetizar ou que não concluíram o ensino fundamental e médio. Em 2010, conforme o Censo, 46,7 milhões de brasileiros com 18 anos ou mais não tinham completado o ensino fundamental, 46,7% da população brasileira desse grupo. Além desses, 20 milhões de brasileiros com 20 anos ou mais não concluíram o ensino médio, sendo que apenas 16% dos que concluíram o ensino fundamental tinham 20 anos ou mais. Com isso, 80,7 milhões de brasileiros, considerando as faixas etárias indicadas, não tinham a educação básica ou não chegaram a se alfabetizar, sendo que 13,9 milhões de pessoas com15 anos ou mais encontravam-se nessa condição, conforme o Censo 2010.

Dessa forma, mais da metade da população brasileira jovem ou adulta era demandante potencial da educação de jovens e adultos no país.

No que se refere ao atendimento à educação de jovens e adultos no país nos anos 2000, já se verificava uma rede de escolas públicas no âmbito estadual e municipal que oferecia vagas para a modalidade de educação de jovens e adultos conforme a legislação nacional vigente. Entretanto, a partir da segunda metade dos anos 2000 começou uma grande queda nas matrículas, tornando-se importante indagar os motivos pelos quais esse fenômeno ocorria no momento em que se aprovavam maiores recursos para a modalidade por meio do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir de 2007[62].

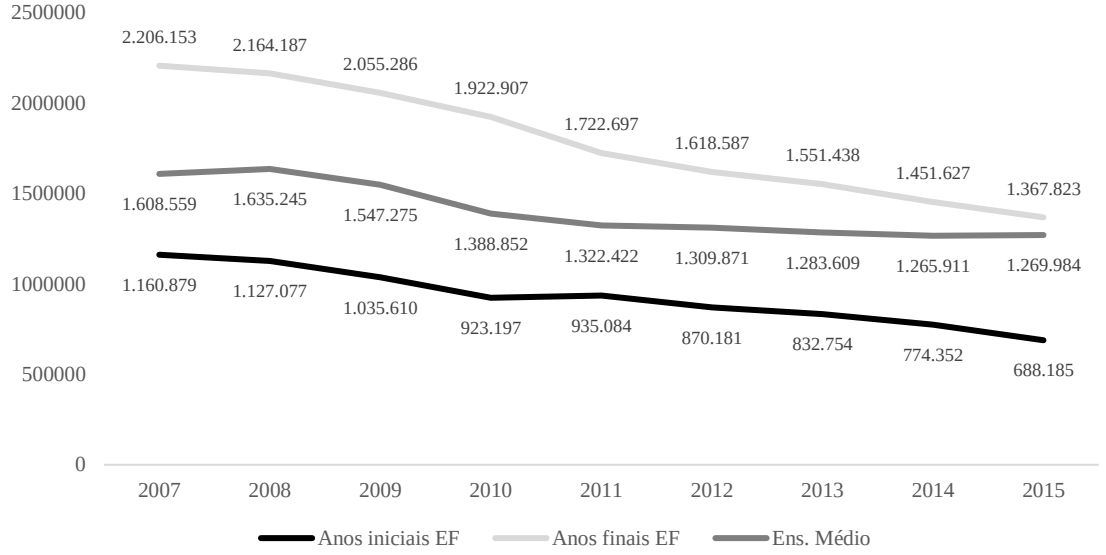



**Gráfico 24 - Evolução das matrículas na EJA por etapa (2007-2015)**

Fonte: Censo Escolar, Inep (2007 - 2015).

O aumento dos recursos para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) por meio do fundo, entretanto, ocorreu em condições desfavoráveis. De acordo com Di Pierro e Haddad (2015, p. 208),

> a inscrição da EJA no Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com

[62] - O Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) ampliou os recursos e a cobertura em relação ao FUNDEF, estabelecendo uma estrutura de financiamento que organiza em detalhes os percentuais a serem investidos em cada nível e modalidade educacional, incluindo o ensino médio e a educação de jovens e adultos. Conforme Morduchwiez e Arango, (2010, p. 135): "Os recursos são distribuídos proporcionalmente ao número de matrículas de cada Estado e se pondera o custo estimado do aluno em cada região, nível, grau e modalidade de ensino. A cifra é determinada pelo Poder Executivo federal para cada exercício fiscal com base no custo real de um estudante dos primeiros anos do nível primário em área urbana. Fixa, além disso, um gasto mínimo por aluno que deve ser alcançado em todo o país".

> vigência de 2007 a 2020, realizou-se de forma progressiva e em condições desfavoráveis, pois o fator de ponderação atribuído às matrículas efetuadas nos cursos presenciais da modalidade é o menor de todas as demais etapas e modalidades, existindo um teto de gasto que não pode exceder 15% do total. Ainda assim, os recursos disponibilizados são maiores que aqueles com os quais a modalidade contava até então.

Para além do financiamento, deve-se considerar as limitações do modelo curricular formulado por muitas redes estaduais e municipais, que não levaram em conta as demandas reais dos sujeitos da EJA (CATELLI et al, 2014) e o descrédito da modalidade para governos estaduais e municipais, que elegeram prioridades na política local, destinando, muitas vezes, um lugar marginal para a política de educação de jovens e adultos. Ainda conforme Di Pierro e Haddad (2015, p. 209),

> a eficácia dessa política foi limitada pela dispersão dos programas e condicionada pela maior ou menor efetividade dos mecanismos de redistribuição entre as esferas de governo, uma vez que a oferta de EJA é desconcentrada nos 5.500 municípios das 27 unidades da Federação, variando segundo a capacidade financeira e administrativa de cada unidade (que difere sobremaneira) e as prioridades da política educacional local.

No que se refere à alfabetização de jovens e adultos, o Brasil desenvolveu diversos programas desde os anos 1970 com o propósito de erradicar o analfabetismo. No nível federal, dentre os principais programas, tivemos o Movimento Brasileiro de Alfabetização - Mobral (1970-1985), o Programa Alfabetização Solidária (1997 – 2002) e o Programa Brasil Alfabetizado, que se iniciou em 2003 e se mantém em funcionamento em 2016. Todos os programas tiveram metas ousadas e resultados muito abaixo do esperado. Conforme o Censo, em 1980, o Brasil tinha 18,8% de analfabetos com 15 anos ou mais, 18,6% em 1991, 16,3% em 2000 e 13,9% em 2010. Dentre as razões pelas quais os programas apresentam dificuldades em reduzir significativamente os índices de analfabetismo, ocorre que os programas têm a intenção de obter ganhos políticos imediatos sem fazer políticas de Estado mais consistentes, que se preocupassem em avaliar os resultados para redefinir estratégias e criar metodologias mais eficientes (CATELLI, 2014).

Vale salientar ainda que, como ocorreu no México e no Chile, a redução do analfabetismo deve-se, em grande parte, ao ingresso de mais crianças no sistema escolar e não ao esforço dos programas de alfabetização para jovens e adultos. Em 2000, por exemplo, a taxa de analfabetismo entre os mais jovens caiu de 12% para 5%, enquanto entre a população com 65 anos ou mais caiu de 48% para 38%. Em termos relativos, houve uma queda maior entre os mais jovens (CATELLI, 2014).

Além de cursos presenciais como caminho para a certificação da educação básica de jovens e adultos, desde 1930 há exames de caráter nacional de certificação. Nos anos 1930, ficaram conhecidos como exames de madureza e nos anos 1970 foram denominados de exames supletivos. Estes últimos poderiam fornecer habilitação para que se desse prosseguimento aos estudos ou habilitação em nível profissional de nível médio (HADDAD, 1987). Em 1996, com a criação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), os sistemas de ensino foram obrigados a oferecer gratuitamente exames como caminho para a certificação para jovens e adultos (Art. 37). Com isso, as secretarias estaduais de todo o país organizavam um calendário de exames sem que houvesse uma normativa comum em nível nacional no que se refere ao processo de formulação dos exames. A Lei apenas estabelecia que o exame do ensino fundamental se aplicava para os maiores de 15 anos e o exame de ensino médio, para os maiores de 18 anos.

## 4.1. A criação e o histórico do Encceja e da certificação por meio do Enem no contexto da política pública brasileira para a educação de jovens e adultos

Nos anos 1990, havendo uma priorização dos recursos para a inclusão de crianças no ensino fundamental, a educação de jovens e adultos ocupou lugar marginal nas políticas educacionais, não sendo incluída no financiamento do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), instituído em 1996. Conforme Maria Clara Di Pierro (2010, p. 941),

> 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.

Mesmo não havendo um foco específico na educação de jovens e adultos, houve algumas iniciativas nesse período. Foi construída a Proposta Curricular para o 1º Segmento e a Proposta Curricular para o 2º segmento da EJA. Além disso, foi distribuída a *Coleção Viver, Aprender*, elaborada para EJA em parceria com a ONG Ação Educativa, responsável também pela criação da proposta curricular para o 1º segmento. Foi realizada

ainda formação de professores no âmbito do Programa Parâmetros Curriculares Nacionais - PCN em Ação. (BRASIL, 2002, p. 71).

Entretanto, tendo em vista a demanda por certificação de brasileiros no exterior que não concluíram os estudos[63], as denúncias de uma "indústria de diplomas no país", o fato de mais da metade da população com 15 anos ou mais não ter concluído o ensino fundamental, a indisposição do governo federal em investir recursos substantivos nessa modalidade, a baixa qualidade e o alto custo dos exames estaduais, ganhou força a alternativa de criar um processo nacional de certificação via exames aproveitando-se da cultura de avaliação instituída nos anos 1990 com base na experiência acumulada pelo INEP.

Com isso, abriu-se o caminho para que o *Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos* (Encceja) pudesse ser formulado em 2002. Buscava-se uma nova proposta de exame nacional de certificação, que mudasse a maneira como os exames eram organizados nos estados, ainda que o governo federal estivesse assumindo uma demanda que, pela lei, era atribuída aos estados. O novo exame foi criado por meio da Portaria 2.270 do Ministério da Educação como um "instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do Ensino Fundamental e do Ensino Médio" (INEP, 2002, art. 2).

O Ministério da Educação, por meio do Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), instituição responsável pela realização de avaliações no âmbito do Ministério, pretendia criar um instrumento que fosse uma alternativa aos exames supletivos realizados nos estados para certificar os estudos em nível fundamental e médio. Tal proposição, como analisaremos mais adiante, não ocorreu sem conflitos entre a esfera estadual e federal, uma vez que, como já indicamos, conforme a LDB, dede 1996, a certificação por meio dos exames era prerrogativa dos governos estaduais.

Desde a sua criação, o governo federal não se constituiu como unidade certificadora. O Encceja era um exame oferecido às redes estaduais e municipais que funcionariam como unidades certificadoras com base nos resultados divulgados,

[63] - Desde 1999, o Ministério da Educação realizava aplicações de exames de certificação para brasileiros residentes no exterior, em especial no Japão, em parceria com a Secretaria de Educação do Paraná. Com a criação do Encceja, ele continuou a ser aplicado em conjunto com a Secretaria de Educação do Paraná no Japão e, entre 2005 e 2011, foi realizado também na Suíça.

conforme indicava o artigo 6º da portaria 2270, de 14 de Agosto de 2002, que criou o Encceja.

A portaria de criação do exame incluiu quatro objetivos para o exame:

> 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 – Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional(LDB);
>
> III – oferecer uma avaliação para fins de classificação na correção do fluxo escolar, nos termos do art. 24, inciso I 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. " (INEP, 2002, art. 2).

Os dois primeiros objetivos dialogam diretamente com os exames formulados pelas secretarias estaduais. Pretendia-se criar uma proposta de exame nacional diferente da qual se realizava nos estados, criticado pelo próprio INEP por serem exames de baixa qualidade. Esperava-se que a nova proposta fosse adotada pelas secretarias estaduais como modelo de exame de certificação.

No relatório técnico-pedagógico da primeira edição do Encceja, realizada em 2002, o motivo central alegado para a criação do exame foi combater o que se denominava de "indústria de diplomas". (INEP, 2002). Esta argumentação foi sustentada pelos formuladores do exame em entrevistas concedidas no âmbito da pesquisa *O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos*, na qual Maria Helena Guimarães Castro, presidente do INEP entre 1995 e 2002, e Maria Inês Fini, responsável pela Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências, afirmaram que o objetivo inicial era combater a "indústria de diplomas", pois as denúncias surgiam com muita frequência. Além disso, insistiam que havia o objetivo de criar um novo modelo de exames que pudesse ser utilizado nacionalmente (CATELLI et al, 2013, p. 118-119).

É necessário ressaltar que o INEP vinha se consolidando como uma instituição organizadora de exames no país. Em 1990 foi criado o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e em 1998 foi realizada a primeira edição do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Essas duas avaliações surgiram na perspectiva de introduzir um sistema de avaliação da educação básica até o ensino médio com base em um conjunto de avaliações externas em larga escala da educação básica. Elas se relacionavam, no âmbito internacional, com os resultados da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, em 1990, que definiu intervir a favor da aferição e da ampliação da qualidade.

Ainda que a educação de jovens e adultos não tenha sido incluída no SAEB, o Encceja pode ser considerado mais um passo na consolidação de um sistema de avaliação da educação básica no país. Deve-se ressaltar que, o quarto objetivo do Encceja era, além de ser um exame de certificação, reunir dados para melhorar a qualidade da modalidade no país.

### 4.1.1. Os Fundamentos pedagógicos do exame e a concepção das provas

Tendo como antecedente a experiência acumulada pelo INEP na construção de avaliações nos anos 1990, o Encceja teve como base a matriz de avaliação criada para o Enem e os Parâmetros Curriculares para o Ensino Fundamental (PCN´s), lançados em 1997 e para o Ensino Médio em 2000.

Chama atenção que, também em 2002, o Ministério da Educação, por meio da Secretaria de Educação Fundamental, elaborou a *Proposta curricular para a educação de jovens e adultos: segundo segmento do ensino fundamental*, entretanto, não há qualquer referência ao exame na proposta curricular. O Livro Introdutório com os princípios do Encceja, produzido pelo INEP, também não faz referência à proposta curricular para EJA. Fica evidente a desarticulação da política pública no âmbito do Ministério da Educação desde o seu nascimento. Essa falta de diálogo se constituirá em fonte de conflito político, como veremos mais adiante.

Maria Amabile Mansutti, diretora do Departamento de Políticas de Educação Fundamental do Ministério da Educação em 2002, e, antes disso, à frente do processo de construção da proposta curricular para a educação de jovens e adultos, considerou em entrevista concedida no âmbito dessa pesquisa que não havia uma divergência entre o INEP e a Secretaria de Ensino Fundamental do MEC do ponto de vista conceitual que

justificasse a desarticulação entre a proposta curricular e o processo de construção do exame. Ocorreu até mesmo, conforme sua indicação, que membros da equipe que elaboraram a proposta curricular participaram também da construção do Encceja. Apesar disso, não ocorreu o diálogo, fato que poderia ser explicado pela própria dinâmica de trabalho, na qual a articulação nem sempre estava pautada no processo de construção das propostas. (MANSUTTI, 2015).

No momento do lançamento do Encceja, em 2002, foi divulgado um Livro Introdutório com os princípios e com 13 volumes de estudo para que jovens e adultos pudessem se preparar para os exames que se realizariam em dezembro do mesmo ano.

O Livro Introdutório destacava que o exame pretendia aferir habilidades e competências de jovens e adultos adquiridas na sua formação escolar e também fora dela, ou seja, a vida pessoal e profissional poderia, de alguma forma, contribuir para o avanço em aprendizagens que não se dão apenas por intermédio da escolaridade formal. Estabelecia também que a aferição de competências teria como base o "domínio das linguagens, a compreensão do fenômeno, a seleção e organização dos fatos, dados e conceitos para resolver problemas, a argumentação e a proposição" (MURRIE, 2002, p.24).

Foram estabelecidas quatro áreas de conhecimento para formular as matrizes que organizariam os exames do ensino fundamental e médio, conforme indica o quadro a seguir:

**Quadro 05 – Áreas de conhecimento do Encceja por nível**

| Área | Ensino Fundamental | Ensino Médio |
|---|---|---|
| Área 1 | Língua Portuguesa, Língua Estrangeira Moderna, Educação Física e Educação Artística | Linguagens, Códigos e suas Tecnologias |
| Área 2 | Matemática | Matemática e suas Tecnologias |
| Área 3 | História e Geografia | Ciências Humanas e suas Tecnologias |
| Área 4 | Ciências | Ciências da Natureza e suas Tecnologias |

Fonte: Inep, Livro Introdutório Encceja, 2003.

A primeira versão das matrizes, formuladas para a prova de 2002, continham 45 habilidades distribuídas em cinco competências gerais, que derivavam da matriz do Enem, e competências que tinham como origem os Parâmetros Curriculares Nacionais. Em 2006, reduziu-se o tempo da prova e foi adaptada a uma nova metodologia de elaboração de prova e de produção dos resultados, a Teoria da Resposta ao Item (TRI). A matriz foi redesenhada para conter apenas 30 habilidades por área de conhecimento.

Quanto aos materiais didáticos, foram impressos e distribuídos gratuitamente, além da possibilidade de acesso pelo site do INEP[64]. Os cadernos eram materiais autoinstrutivos, que auxiliavam o candidato a se preparar em cada uma das habilidades requisitadas no exame. Havia textos didáticos com os temas e conceitos selecionados e itens de exemplo, que ilustravam como um tema ou conceito poderia aparecer em um item de prova. O candidato também tinha a possibilidade de responder alguns itens para verificar a aprendizagem.

Capítulo II – Mudanças no espaço geográfico do Brasil

**Desenvolvendo competências**

3

*1. O Brasil tem, como principal meio de transporte, a rodovia. Isso gerou inúmeros problemas de deslocamento das pessoas e mercadorias. O que levou milhares de motoristas a pararem as principais estradas brasileiras? Que conseqüências uma greve de caminhoneiros causou ao sistema de transporte do território brasileiro?*

*Assinale a alternativa correta.*

*a) A greve não teve conseqüência alguma, pois existem no Brasil outros meios de transporte mais eficientes que as rodovias, como as hidrovias.*

*b) A greve prejudicou o abastecimento de alimentos, pois a maior parte do transporte de mercadorias no Brasil é feita pelas rodovias.*

*c) A greve não alterou o abastecimento de produtos, porque a paralisação não atingiu as principais rodovias do país; os caminhoneiros reivindicavam transportar apenas produtos de primeira necessidade.*

*d) O Brasil vem investindo rapidamente em outros meios de transporte, tais como as ferrovias, com o objetivo de transportar toda a carga sem utilizar o sistema rodoviário.*

O PAÍS EM MOVIMENTO: FLUXOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL

Vimos, na parte anterior deste capítulo, a importância dos meios de transporte na organização do espaço geográfico. Agora, analisaremos os movimentos migratórios da população, que só foram possíveis em número elevado devido à expansão do sistema de transporte. Isso resultou em inúmeras mudanças no Espaço Geográfico.

Observe os três mapas abaixo sobre os fluxos migratórios no Brasil:

O que os mapas mostram? A que regiões eles se referem? Há diferenças e semelhanças entre os três mapas? Pense a respeito dessas questões.

FLUXOS MIGRATÓRIOS NO BRASIL

Adaptado de SANTOS, Regina Bega. *Migrações no Brasil*. São Paulo: Scipione, 1994. (Ponto de apoio).

**Figura 26. Encceja. Item de verificação de aprendizagem de Geografia.**
Fonte: Inep. História e Geografia – Livro do estudante do Ensino fundamental. Brasília/MEC: Inep, 2006, p. 33.

[64] - Os materiais didáticos do Encceja estão disponíveis no site do INEP, em: http://portal.inep.gov.br/web/encceja/materiais-para-estudo. Acesso em 17 mar. 2016.

Os materiais não apresentavam os conteúdos de maneira enciclopédica. Eram sucintos e focavam no desenvolvimento de conceitos, habilidades e competências na perspectiva de resolução de situações-problema, tal qual definiu o Livro Introdutório.

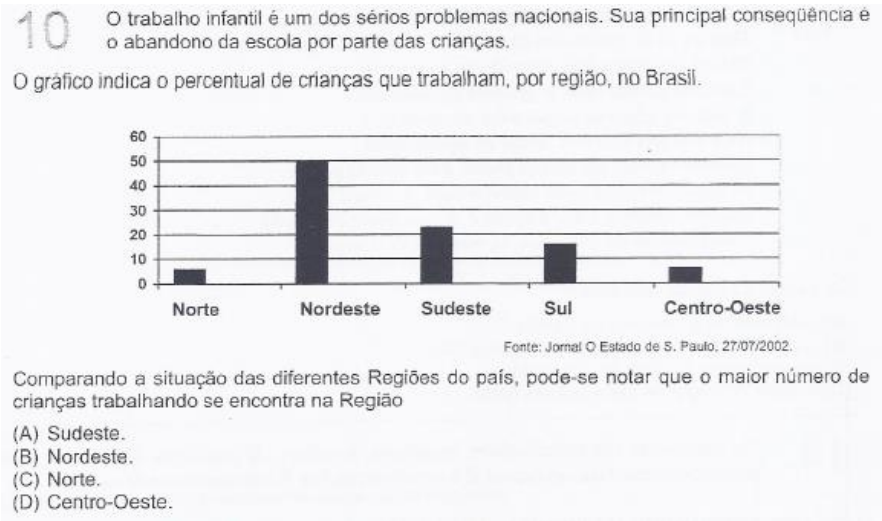
Os materiais didáticos do Encceja para o ensino médio foram analisados por Paulo Eduardo Dias de Mello (2010) em sua tese de doutoramento.

> Os critérios de seleção e organização adotados pela coleção são compatíveis com os objetivos e as diretrizes do Ensino Médio, estabelecidas no Parecer no 15/98, na medida em que, são fundados nos conceitos de competências e habilidades previstos nesses documentos e ao propor a passagem de um ensino centrado em conteúdos disciplinares (didáticos) seriados e sem contextualização dos conteúdos, para um ensino voltado ao desenvolvimento de competências verificáveis em situações específicas, contextualizado e interdisciplinar. O material pretende permitir ao jovem e adulto retomar seu potencial, desenvolver suas habilidades, confirmar competências adquiridas na formação escolar ou na educação extraescolar e na própria vida. (MELLO, 2010, p. 217).

*4.1.1.1. As provas do Encceja*

Entre 2002 e 2005 ocorreram duas edições do Encceja para o ensino fundamental e médio. Analisaremos as provas dessas duas edições, já que em 2003 e 2004 o exame foi suspenso, conforme analisaremos no próximo item. Em 2006, o exame foi reformulado e foram elaborados novos parâmetros, não sendo mais disponibilizados os exames para o público.

Parte dos itens das provas de 2002 e 2005 permitiam que o candidato pudesse extrair informações válidas para a resolução, não tendo como foco o conhecimento enciclopédico. Os itens abaixo são exemplos de situações-problema que podem ser resolvidas com base na leitura e interpretação das informações presentes no contexto.


10 O trabalho infantil é um dos sérios problemas nacionais. Sua principal conseqüência é o abandono da escola por parte das crianças.

O gráfico indica o percentual de crianças que trabalham, por região, no Brasil.



Fonte: Jornal O Estado de S. Paulo, 27/07/2002.

Comparando a situação das diferentes Regiões do país, pode-se notar que o maior número de crianças trabalhando se encontra na Região

(A) Sudeste.
(B) Nordeste.
(C) Norte.
(D) Centro-Oeste.

**Figura 27. INEP. Encceja 2005, Ensino Fundamental, História e Geografia.**

Observe os dados

| MATE-RIAL | TEMPO DE DECOMPOSIÇÃO | TOTAL DESCARTADO POR ANO | RECICLA-DO NO BRASIL |
|---|---|---|---|
| Vidro | Mais de 10 mil anos | 890 mil toneladas | 44% |
| Alumínio | Mais de 1000 anos | 140 mil toneladas | 89% |
| Pneus | Mais de 100 anos | 175 mil toneladas | 57% |
| Plásticos Pet | Mais de 100 anos | 300 mil toneladas | 35% |
| Longa vida | Mais de 100 anos | 270 mil toneladas | 15% |
| Latas de aço | 10 anos | 680 mil toneladas | 45% |

Fonte: CEMPRE. Revista Os Caminhos da Terra, n. 145, julho 2004, p. 14.

De acordo com os dados da tabela acima, conclui-se que

(A) Os plásticos pet têm um percentual de reciclagem no Brasil maior que o dos pneus e do vidro, que levam milhares de anos para se decompor.

(B) A reciclagem reduz os impactos ambientais, mas inibe o desenvolvimento industrial ao limitar a produção de novos produtos.

(C) A reciclagem do alumínio, que leva muitos anos para se decompor, reduz os efeitos negativos da utilização desse produto para o meio ambiente.

(D) As embalagens tipo "longa vida" são pouco recicladas no Brasil, mas o seu impacto para o meio ambiente no Brasil é insignificante.

**Figura 28. INEP. Encceja 2005, Ensino Médio, área de Ciências Humanas.**

Já outros itens exigiam que candidato recorresse a conhecimentos e informações não presentes no contexto, mas que não se restringiam aos conhecimentos eminentemente escolares, ou seja, poderiam ser respondidos a partir da experiência de vida dos respondentes.

15 No Brasil, em 1989, depois de muito tempo, ocorreram eleições diretas para Presidente da República. Fernando Collor de Mello tornou-se Presidente. Em 1992, o Presidente foi alvo de ações do Congresso Nacional e de forte mobilização da sociedade.

Essa mobilização pretendia

(A) o afastamento do Presidente.
(B) o fechamento do Congresso.
(C) a implementação do parlamentarismo.
(D) a exoneração do Ministro da Justiça.

**Figura 29. INEP. Encceja 2005, Ensino Fundamental, História e Geografia**

Existia um terceiro grupo de itens que exigia o conhecimento objetivo de informações sem que o contexto trouxesse elementos que contribuíssem para que se pudesse refletir e formular uma possível resposta.

**3** Em determinadas regiões do Brasil é comum, no inverno, queimar certa quantidade de álcool no banheiro para mantê-lo aquecido durante o banho.

Este procedimento é perigoso pois

(A) a combustão do álcool produz o monóxido de carbono, que é um gás venenoso.
(B) o álcool, em contato com o vapor d'água, produz um gás inflamável.
(C) o álcool é um combustível inorgânico e, por este motivo, libera substâncias tóxicas.
(D) a combustão do álcool é lenta e, por isso, produz muita fuligem.

**Figura 30. INEP. Encceja 2005, Ensino Médio, Ciências da Natureza.**

Alguns itens apenas faziam referência a conhecimentos relacionados à experiência cotidiana, sem qualquer necessidade de se recorrer ao conhecimento científico.

Um dos responsáveis pelo grande consumo de energia em uma residência é o ferro elétrico. Para evitar o desperdício de energia no uso desse eletrodoméstico é indicado

(A) Passar maiores quantidades de roupa, evitando ligar o ferro várias vezes por pouco tempo.
(B) Usar o ferro na temperatura máxima, aproveitando o calor para todo tipo de roupa.
(C) Passar a roupa diariamente, em pequenas quantidades.
(D) Manter o ferro ligado para diminuir o tempo de aquecimento.

**Figura 31. INEP. Encceja 2002, Ensino Fundamental, Ciências.**

A análise pedagógica dos itens de todas as áreas do conhecimento no nível fundamental e médio das provas de 2002 a 2008, realizada por uma equipe de especialistas no âmbito da pesquisa *O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos*, concluiu que faltava

> uma maior contextualização dos itens elaborados para o exame, levando-se em conta o perfil de jovens e adultos que carregam consigo variadas experiências profissionais e de vida. Nesse sentido, o exame não consegue cumprir o que se propõe no Livro Introdutório e na LDB, que é a valorização da experiência extra-escolar, do mundo do trabalho e das práticas sociais. Ao contrário, acaba, muitas vezes, reiterando um modelo escolar que não contribui para que se possa verificar os conhecimentos de jovens e adultos que extrapolem o formato convencional, formulado para o ensino de crianças e jovens. [...] Apesar disso, as provas conseguem superar um modelo de aprendizagem e avaliação baseado apenas na memorização de informações que devem ser lembradas para se resolver um item de prova como ocorria em muitas das provas elaboradas no âmbito estadual. (CATELLI et al, 2013, p. 330).

### 4.1.2. As vozes críticas e de resistência ao Encceja: a pressão de baixo para cima

A resistência e crítica ao processo de implementação e desenvolvimento do Encceja foi bastante documentado no âmbito da pesquisa *O Exame Nacional de*

*Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* (CATELLI et al, 2013), analisado também no artigo *Encceja: cenário de disputas na EJA* (CATELLI et al, 2013) e no capítulo *O Encceja no cenário das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil* (CATELLI; SERRAO, 2014, p. 87-101).

O estudo que deu base às publicações mencionadas levantou documentos e realizou entrevistas com os atores relacionados à formulação do Encceja e de seus críticos. Indicaremos, aqui, algumas das conclusões desses estudos, que nos ajudaram a compreender os caminhos tomados pelo Encceja desde a sua criação.

Logo que foi divulgada a proposta de criação do Encceja em 2002, surgiram as primeiras críticas. Ainda nesse ano, de acordo com Rute Baquero (2002), os exames reforçariam a lógica de competição escolar que as avaliações em larga escala teriam promovido em âmbito internacional ao defender que a publicização dos resultados estimularia as instituições escolares a buscarem melhores resultados. Questionou-se a opção política de avançar na ampliação de exames de certificação, uma vez que já havia bibliografia especializada que questionava a eficiência dessa estratégia para a educação de jovens e adultos (BAQUERO, 2002, p. 191). Maria Clarisse Vieira (2006) questionou o Estado deixar de ser executor de políticas para se tornar apenas um Estado avaliador, como estabeleciam as orientações neoliberais (VIEIRA, 2006 p. 101-102). Além disso, denunciou o risco de o exame provocar a desescolarização da EJA, de criar processos homogêneos que não reconhecessem a diversidade de sujeitos e ainda de colocar em segundo plano as propostas de educação popular para jovens e adultos. Para a autora, a matriz do Encceja demonstrou a intenção de atender às exigências do capital (VIEIRA, 2006, p. 106-107). Sonia Rummert (2007) criticou o caráter certificador do Encceja, que priorizava a concessão de diplomas ao invés dos processos de escolarização. Segundo a autora,

> sua finalidade é, assim, possibilitar a obtenção de certificados de conclusão de cursos e não propiciar as condições de acesso ao conhecimento. [...] 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. (RUMMERT, 2007, p. 45-46).

Dentre os críticos do Encceja, encontravam-se os Fóruns de EJA, que haviam se constituído em fins dos anos 1990 em uma perspectiva crítica à falta de investimentos na modalidade nos anos dos governos de Fernando Henrique Cardoso. Conforme Maria Clara Di Pierro (2005, p. 1123),

> a educação de jovens e adultos ocupou lugar marginal na reforma educacional da segunda metade dos anos de 1990, implementada sob o condicionamento das prescrições neoliberais de reforma do Estado e restrição ao gasto público, e orientada pelas diretrizes de desconcentração, focalização e redefinição das atribuições dos setores público e privado. Na zona de conflito formada por esses impulsos conflitantes emergiu o movimento dos fóruns de educação de jovens e adultos, conformando espaços públicos de expressão e legitimação de reivindicações, diálogo e negociação.

Em 2002, mesmo ano da criação do Encceja, ocorreu o IV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (ENEJA), que reuniu os vários fóruns de EJA existentes nos estados. A plenária final do encontro posicionou-se contrária à concepção político-pedagógica centralizadora e padronizante do exame. Revelava também uma preocupação com as consequências de tal política para a educação popular (CATELLI et al, 2013, p. 123).

As críticas ao exame fizeram que fosse suspenso em 2003 pelo ministro Cristovam Buarque, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu a presidência com a vitória eleitoral de Luís Inácio Lula da Silva. O então presidente do INEP, Luiz Araújo, publicou uma portaria suspendendo o exame, argumentando que não se poderia revogar o que era de competência dos estados, promovendo um processo de adesão destes a um exame nacional. Além disso, indicou que poderia ser oferecida uma matriz nacional para orientar os estados, mas a responsabilidade de certificação não precisaria ser do governo federal. A publicação da portaria atendia aos setores da sociedade civil contrários ao exame e que estavam em diálogo com Luiz Araújo. Dentre eles estavam a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e os Fóruns de EJA. (BRASIL, 2003; GATTO, 2008; CATELLI et al, 2013).

Em 2004 foi criada a Secretaria de Alfabetização e Diversidade (SECAD), responsável a partir de então pela política de educação de jovens e adultos. A expectativa era avançar na superação da dicotomia entre alfabetização e educação básica de adultos, de modo que a modalidade EJA ganhasse maior destaque no âmbito do Ministério da Educação. Conforme Denise Carreira (2014, p. 200),

> a Secad nasceu articulando as ações referentes à educação escolar indígena, diversidade étnico-racial, gênero e diversidade sexual, educação de jovens e adultos, educação do campo; educação ambiental e ações educacionais complementares. A secretaria tem como missão desenvolver programas próprios, transversalizar suas agendas no conjunto da gestão do ministério e manter proximidade com a sociedade civil organizada.

Conforme André Lázaro (2012), que participou do processo de criação e foi dirigente da SECAD,

> O analfabetismo acabava tratado como um fenômeno desvinculado das dimensões de pobreza, de continuidade do estudo, de qualquer outra agenda. Era quase uma agenda autônoma. A ideia era que seria possível resolver o problema de uma maneira emergencial, de modo semelhante ao combate a uma doença. [...]
>
> A primeira ação foi reunir a Secretaria Extraordinária de Erradicação do Analfabetismo com uma área de Educação de Jovens e Adultos, que estava em outro canto do ministério. As duas áreas, que antes não se conversavam, viraram uma diretoria. Além disso, educação ambiental era uma assessoria especial do ministro. Educação no Campo era um grupo de trabalho ligado à secretaria de ensino médio. Educação Indígena, que tinha bom funcionamento e uma trajetória bem construída dentro do governo Fernando Henrique Cardoso - é importante ressaltar isso -, era uma pequena coordenação na Secretaria de Educação Básica. Os direitos humanos não estavam na agenda como um tema. A questão da diversidade sexual também não estava na agenda. Existia uma pessoa que cuidava da questão racial, uma mulher negra, que prestou grandes serviços ao ministério, reconhecida por todos, mas estava isolada, ela com seu cargo. (LÁZARO, 2012, p. 133-134).

No âmbito da SECAD foi redesenhada a Comissão Nacional de Alfabetização, criada em 2003 junto com o Programa Brasil Alfabetizado, passando a ser denominada como Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA), que teria representantes dos governos subnacionais, da sociedade civil, dos fóruns de EJA e dos movimentos sociais relacionados à educação de jovens e adultos, que deveriam contribuir na construção de uma política para a modalidade.

Ainda em 2004, mesmo ano da criação da SECAD, o então ministro da Educação, Tarso Genro, lançou a portaria 3.415, que recriaria o exame, estabelecendo que haveria provas no ano seguinte. A retomada do exame, entretanto, não foi consenso no Ministério da Educação. O INEP, que tinha Eliezer Pacheco como presidente, posicionou-se a favor da realização do exame, enquanto a SECAD, que tinha os Fóruns de EJA dentre seus interlocutores, foi contrária.

Além disso, não foi realizada a revisão do exame como propunha a portaria de 2003, que suspendia o Encceja. Manteve-se o exame tal qual foi formulado em 2002. Com isso, novamente houve resistência por parte dos críticos. Essa oposição se fortaleceu ainda mais a partir da intenção já mencionada do Ministério da Educação de reformular e ampliar o exame em nível nacional a partir de 2006, desconsiderando as críticas já formuladas anteriormente pela sociedade civil.

Tal oposição culminou em uma carta aberta dos coordenadores de EJA das secretarias estaduais de educação, condenando o exame por estimular que os estudantes abandonassem os cursos de EJA, em especial os adolescentes, uma vez que a prova do

ensino fundamental poderia ser realizada por pessoas com 15 anos[65]. Conforme o documento,

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

Em verdade, a própria LDB já garantia o direito de pessoas com 15 anos realizarem os exames de ensino fundamental e com 18 anos, a prova de ensino médio, não se sustentando o argumento dos coordenadores estaduais de EJA de que a realização de um exame nacional por si poderia levar ao esvaziamento dos cursos de EJA. Os coordenadores sugeriam que o INEP centrasse esforços na capacitação das secretarias estaduais para a produção de itens e na produção de instrumentos de diagnóstico da EJA para que se pudesse avançar na criação de parâmetros nacionais de qualidade.

Para avançar na formulação do novo Encceja em 2006, o INEP organizou uma reunião com representantes dos Fóruns de EJA e da SECAD para explicitar as intenções do Ministério da Educação. Reynaldo Fernandes, presidente do INEP à ocasião, esteve em reunião da CNAEJA para dialogar com a SECAD e com os representantes da Comissão. Conforme a ata da reunião, Fernandes argumentou que o exame seria uma oportunidade para as pessoas que tinham dificuldades de frequentar uma escola. Considerou também que nem todas as experiências de EJA eram exitosas e que os dados do Enem mostravam um desempenho muito baixo dos candidatos oriundos da EJA. Os fóruns de EJA, por sua vez, mantiveram a crítica ao exame por seu caráter universalizante e homogeneizador, que não respeitava as diversidades regionais, não contemplando a diversidade da EJA (CATELLI et al, 2013, p. 128).

[65] O debate sobre a idade estendeu-se também na discussão sobre a formulação das Diretrizes Operacionais da EJA no Conselho Nacional de Educação. Ver: CATELLI et al., 2013b, p. 732-734.

As críticas ao Encceja se fizeram presentes ainda no Documento Nacional Preparatório para a VI CONFINTEA, elaborado em 2008. O documento enfatizava a necessidade de realizar avaliações presenciais processuais e propunha a extinção do Encceja (BRASIL, 2009).

Em entrevista concedida por Reynaldo Fernandes, pode-se dizer que o plano de expansão do Encceja foi parcialmente freado devido ao conflito que se estabeleceu, entretanto, isso não impediu que continuasse a ser utilizado como um laboratório para a implementação do novo Enem em 2009, que substituiu o Encceja de nível médio e passou a ser o meio para a própria certificação para jovens e adultos.

> 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 e o pessoal que defende a escola. Diziam que eu estava tirando o direito das pessoas irem para a escola. Está induzindo que a pessoa vá fazer o teste. Diziam que estava tirando o direito delas à educação. [...] O segundo grupo era o pessoal que fazia a prova nos estados. Ai 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 ai politicamente ficou difícil, achei melhor ir mais devagar (CATELLI et al, 2013, p. 572).

A grande pressão dos críticos ao exame, em especial dos Fóruns de EJA, teve importante papel para frear a ampliação da política de exames nacionais de certificação no país. Também se deve considerar a grande desarticulação política ocorrida no caso do Encceja desde a sua criação. Primeiramente, o Encceja foi concebido sem estabelecer diálogo com a Secretaria do Ministério, que estava em processo de elaboração de uma proposta curricular para a educação de adultos das séries finais do ensino fundamental. Também não foram consultadas as escolas de EJA, professores e a comunidade acadêmica. O exame foi elaborado pelo INEP em acordo com a cúpula do Ministério da Educação, aproveitando a experiência já acumulada na produção de avaliações nos anos anteriores. Com um novo governo, com orientação política diversa, não se restabeleceu o diálogo, sendo pensada uma nova proposta para o Encceja, mais uma vez de maneira apartada daqueles que efetivamente conduziam o trabalho na educação de jovens e adultos nas escolas e secretarias de educação. Somente em 2006 houve algum esforço de articulação, mas apenas para ratificar uma proposta que já estava em elaboração pelo INEP.

Não há elementos para sustentar a tese de que o exame tenha sido criado estritamente para desresponsabilizar o Estado da educação de jovens e adultos no país

seguindo uma perspectiva neoliberal, pois como alertou Romualdo Portela de Oliveira (2007, p. 664-665),

> se tomarmos o sentido geral das reformas implantadas no Brasil nos últimos anos, elas não são nem a "receita das organizações internacionais" e nem a expressão pura das concepções neoliberais. A menos que interpretemos de uma forma tão ampla o neoliberalismo e a natureza das políticas aqui implementadas que, no limite, qualquer concepção seria neoliberal. [...] Ainda que, não custa repetir, as instituições multilaterais e a concepção neoliberal de gestão do Estado sejam elementos importantes do debate, nem por isso o que temos é mera decorrência de implementação dessas concepções.

Em 2002, quando o exame foi criado, parecia uma estratégia para, no âmbito das propostas desenvolvidas na conferência Educação para Todos, ser um instrumento que poderia caminhar na direção da aferição da qualidade por meio de avaliações externas em um contexto em que a educação de jovens e adultos ocupava um lugar secundário na agenda de reforma educativa. No período que se seguiu, especialmente a partir de 2005, houve um aprofundamento da proposta, de modo que as avaliações externas padronizadas fossem indutoras da qualidade do ensino, e a retomada do Encceja foi uma possibilidade de avançar na consolidação de um sistema nacional de avaliação mais do que uma estratégia articulada do MEC e suas secretarias para a formulação de uma política de educação de jovens e adultos[66].

Com o novo Enem em 2009 e o grande crescimento do número de inscritos, a continuidade do Encceja ficou ainda mais comprometida, pois o INEP não tinha condições objetivas para dar conta de todos os exames que estavam sob sua guarda em meio a denúncias de vazamento de informações de provas e forte pressão da imprensa.

Nesse contexto, depois que a certificação para o ensino médio passou a se realizar por meio do Enem, a realização do Encceja para o ensino fundamental ficou ainda mais instável, deixando de ser realizado em 2009, 2011, 2012 e 2015. Além disso, até 2015 não foram produzidos relatórios com a análise dos resultados e do perfil dos candidatos, algo que poderia orientar a política pública para a modalidade. Continuou a não haver alinhamento entre as secretarias do MEC sobre o significado do exame para a política de educação de jovens adultos.

No que se refere ao processo de resistência articulado pela sociedade civil sob a liderança dos Fóruns de EJA, pode-se afirmar que, de fato, houve um movimento que, na

---

[66] - Sobre o debate acerca da avaliação e sua relação com o desenvolvimento da qualidade do ensino, ver CAMPOS (2000) e SOUSA (2009).

expressão de Arnold Arnove (2012), ocorreu de “baixo para cima”, ou seja, ainda que houvesse alguma intenção dos formuladores e reformuladores do Encceja em avançar na criação de um sistema nacional de avaliação incluindo a educação de jovens e adultos em um modelo que se coadunava com as diretrizes acordadas em âmbito internacional para a aferição da qualidade na educação, ocorreu uma reação que não permitiu que se consolidasse satisfatoriamente esse processo.

A reação não foi suficiente para extinguir o exame, mas o reduziu a um lugar secundário nas avaliações promovidas pelo INEP, derrubando a intenção de torná-lo um exame de grande alcance a partir de 2006.

### 4.1.3. As mudanças no Encceja a partir de 2006 e o Enem como exame de certificação

Em 2005, Fernando Haddad tornou-se ministro da Educação durante o primeiro governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva, inaugurando um período em que seria aprofundado o investimento na construção de medidas de avaliação que pudessem exercer o controle da qualidade da educação brasileira. Para assumir a Presidência do INEP, Haddad nomeou o economista Reinaldo Fernandes, que atuou ao seu lado na criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), instrumento chave do Plano de Desenvolvimento da Educação, lançado em 2007. Em 2005 já tinha sido criada a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), chamada de Prova Brasil, que é uma avaliação censitária dos alunos da 4ª série/5ºano e 8ªsérie/9ºano do Ensino Fundamental das escolas públicas das redes municipais, estaduais e federal. Estes foram mais alguns passos na construção do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Neste contexto, ocorreu a reformulação do Encceja ao longo de 2006. A proposta era transformá-lo, de fato, em um exame nacional de certificação para jovens e adultos.

O processo de reformulação do Encceja já colocava a possibilidade de o Enem se transformar em um exame a ser realizado ao término do ensino médio para a admissão na universidade em nível nacional, tal como ocorreria, de fato, a partir de 2009. A reformulação do Encceja já serviria como um primeiro ensaio das mudanças que se entabulariam. Na nova proposta, o Encceja seria organizado com base na metodologia da Teoria da Resposta ao Item (TRI). Trata-se de uma abordagem estatística dos itens e dos resultados para avaliações em larga escala que seria, em 2009, adotada também para o Enem. Todo o processo de organização de um novo banco de itens, de pré-testagem, calibragem e criação de escala de interpretação dos itens para o Encceja já era um

primeiro passo para analisar a viabilidade de reformulação do Enem. É importante mencionar que, em 2009, quando institui-se o novo Enem, a matriz do Encceja para o ensino médio seria utilizada como base para a nova matriz do Enem. Além disso, foi extinto o exame do Encceja para o ensino médio, sendo criado um caminho para a certificação para o ensino médio dentro do próprio Enem.

Conforme Amaury Gremaud, que chefiou a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) entre 2006 e 2008, havia a intencionalidade de promover maior integração entre os exames, definindo com clareza seu lugar na política educacional. No que se refere ao Encceja, a nova gestão do INEP via o exame como um grande potencial de inclusão, podendo ser uma primeira experiência para utilizar a metodologia da Teoria da Resposta ao Item (TRI) e depois fazer o uso da metodologia no Enem. Segundo Gremaud: *"*era mais fácil começar a mudar a TRI pelo Encceja, do que pelo Enem. Porque a ideia era testar a TRI no Encceja. Era menor e a gente tinha mais certeza, era capaz de fazer questões que se adequassem a TRI*"* (GREMAUD, 2012).

A necessidade de mudar o processo de construção do Encceja e do Enem fazendo uso da metodologia da Teoria da Resposta ao Item em substituição à chamada Teoria Clássica, relacionava-se com a ideia de que para fazer provas para milhões seria mais adequado o uso de uma metodologia que pudesse garantir resultados mais fidedignos, levando em conta a grande escala de aplicação. Um dos aspectos centrais da TRI é que todos os itens são calibrados a partir de um pré-teste que define um parâmetro de dificuldade do item com base no desempenho e análise estatística de um conjunto de respondentes. Além disso, os resultados finais de um candidato são calculados de modo que seus erros e acertos sejam analisados de forma a ajustar a sua proficiência. De acordo com Reynaldo Fernandes (2012), presidente do INEP em 2006 quando foi adotada a TRI no Encceja,

> como prova, era mais interessante a proposta do Encceja 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. (FERNANDES, 2012).

Sobre a possibilidade de transformar o Enem e o Encceja em uma única política de certificação, Fernandes afirmou que:

> eu também achava que não tinha sentido ter o Encceja e o Enem. Na verdade, eu acho que no ensino médio tinha que convergir para a mesma prova. Sempre gostei mais do formato do Encceja. E eu acho que atende as características do

Enem (FERNANDES, 2012).

No que se refere especificamente ao Encceja, em 2006, as matrizes foram reorganizadas e passaram a ter apenas 30 habilidades para cada área de conhecimento. O objetivo era construir provas menores, que pudessem ser realizadas em no máximo dois dias. O candidato teria que resolver 120 itens (30 de cada área de conhecimento) e produzir uma redação. Tratava-se de adequar o exame a uma logística e estrutura de custos compatíveis com a proposta de realizar um exame para milhões de pessoas.

Entre os anos 2006 e 2008, após a implementação da nova metodologia, ocorreu um grande crescimento do número de inscritos. Este crescimento tem que ser também compreendido tendo em vista o investimento feito pelo INEP para atrair as secretarias a aderirem ao exame. A partir de 2006, o INEP passou a arcar com os custos de realização, incluindo a impressão dos cadernos e a produção dos resultados. Em uma lógica de redução de custos, várias secretarias estaduais deixaram de oferecer os exames estaduais atraídos pela economia gerada pela adesão ao Encceja. Nesse período, o crescimento do Encceja se deveu ao fato do INEP ter atuado como um potente indutor do exame ao assumir os custos do processo de certificação, reduzindo despesas das redes estaduais.

**Tabela 18 - Total de inscritos em exames de certificação no Brasil por meio do Encceja e do Enem (2002-2014)**

| Ano | Ens. Fund. | Ens. Médio | Total |
|---|---|---|---|
| 2002 | 8.546 | 5.942 | 14.488 |
| 2005 | 15.952 | 22.447 | 38.399 |
| 2006 | 34.229 | 51.986 | 86.215 |
| 2007 | 95.835 | 219.812 | 315.647 |
| 2008 | 263.246 | 329.936 | 593.182 |
| 2009 | 357.205 | 197.991 | 555.196 |
| 2010 | 142.555 | 539.216 | 681.771 |
| 2011 | - | 317.785 | 317.785 |
| 2012 | - | 366.589 | 366.589 |
| 2013 | 104.663 | 784.830 | 889.493 |
| 2014 | 112.577 | 997.131 | 1.109.708 |

*Não houve edição do Encceja em 2003, 2004, 2011 e 2012. Em 2009, houve inscrição, mas a prova também não foi realizada. Os exames do ensino médio, a partir de 2009 ocorreram por meio do Enem. Fonte: Inep (2002-2014)

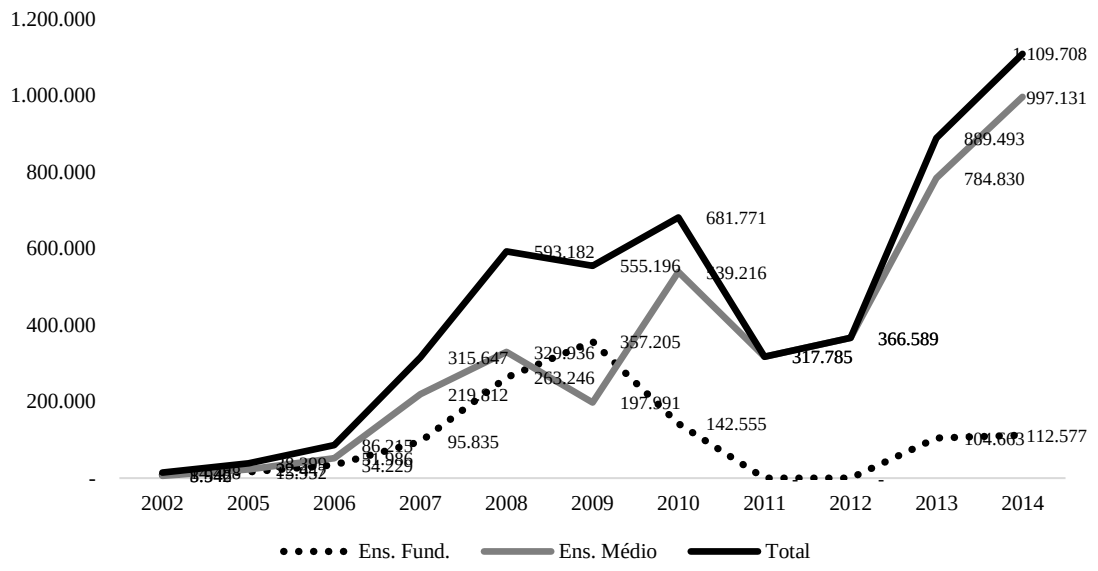



**Gráfico 25 - Total de inscritos em exames de certificação no Brasil por meio do Encceja e do Enem (2002-2014)**

Fonte: Mec/Inep (2002-2014).

Em 2006, apenas as secretarias estaduais de Tocantins, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal aderiram ao exame. Em 2007 foram incluídas as secretarias do Piauí, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Em 2008 foram incluídas mais 4 secretarias estaduais: Roraima, Maranhão, São Paulo e Santa Catarina. Em 2010, 22 estados tinham aderido ao Encceja. Em 2006, 65 municípios haviam aderido ao exame e, em 2008, 314.

**Tabela 19 – Adesão ao Encceja por Estado (2002-2010)**

| Adesão ao ENCCEJA por estado (2002-2010) | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Região | UF | 2002 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | |
| Norte | RO | | | | | | 1 | | | | 1 | | | | |
| | AC | | 1 | | | | | | | | | | | | 7 |
| | AM | | | | | | 1 | | 1 | | 2 | | 2 | | 1 |
| | RR | | 2 | | | | 1 | | 1 | | 2 | | | | |
| | PA | | 2 | | 1 | | 1 | | 1 | | 11 | | 6 | | 15 |
| | AP | | | | | | | | | | | | | | |
| | TO | | | | 71 | | 13 | | 13 | | 18 | | 4 | | |
| Nordeste | MA | | | | 3 | | 3 | | 3 | | 27 | | 8 | | 13 |
| | PI | | | | 1 | | | | | | 5 | | 3 | | |
| | CE | | 2 | | 4 | | 2 | | 1 | | 16 | | 9 | | 6 |
| | RN | | 3 | | 3 | | 2 | | 2 | | 13 | | 10 | | |
| | PB | | 1 | | 1 | | 1 | | | | 9 | | 6 | | |
| | PE | | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | | 6 | | 21 | | |
| | AL | | 1 | | | | | | | | 14 | | 4 | | |
| | SE | | 1 | | | | | | | | 3 | | 2 | | |
| | BA | | 3 | | 2 | | 7 | | 7 | | 38 | | 30 | | |
| Sudeste | MG | | | | 1 | | 4 | | 6 | | 53 | | 36 | | |
| | ES | | 3 | | 4 | | 9 | | 8 | | 15 | | 16 | | |
| | RJ | | | | 1 | | 1 | | 1 | | 6 | | 3 | | |
| | SP | | 4 | | 11 | | 10 | | 11 | | 22 | | 48 | | |
| Sul | PR | | | | 1 | | 1 | | 1 | | 18 | | 9 | | |
| | SC | | 25 | | 1 | | 2 | | 2 | | 2 | | 4 | | |
| | RS | | 1 | | 1 | | 1 | | 1 | | 14 | | 19 | | 11 |
| Centro Oeste | MS | | | | | | | | | | 5 | | 10 | | |
| | MT | | | | | | | | | | 3 | | 1 | | |
| | GO | | 1 | | 2 | | 4 | | 2 | | 11 | | 9 | | |
| | DF | | | | | | | | | | | | | | 12 |
| TOTAL | | 2 | 51 | 1 | 109 | 3 | 65 | 6 | 62 | 9 | 314 | 13 | 260 | 22 | 65 |

Secretarias estaduais

Secretarias Municipais

Fonte: MEC/Inep (2002-2010).

Um olhar sobre o número de inscritos em cada estado nesse período contribuiu para que se compreendesse o alcance que o exame teve para determinados estados, como São Paulo e Rio Grande do Sul, para os quais a opção pelo Encceja se relacionou com uma política intencional de redução de vagas dos cursos presenciais para a educação de jovens e adultos.

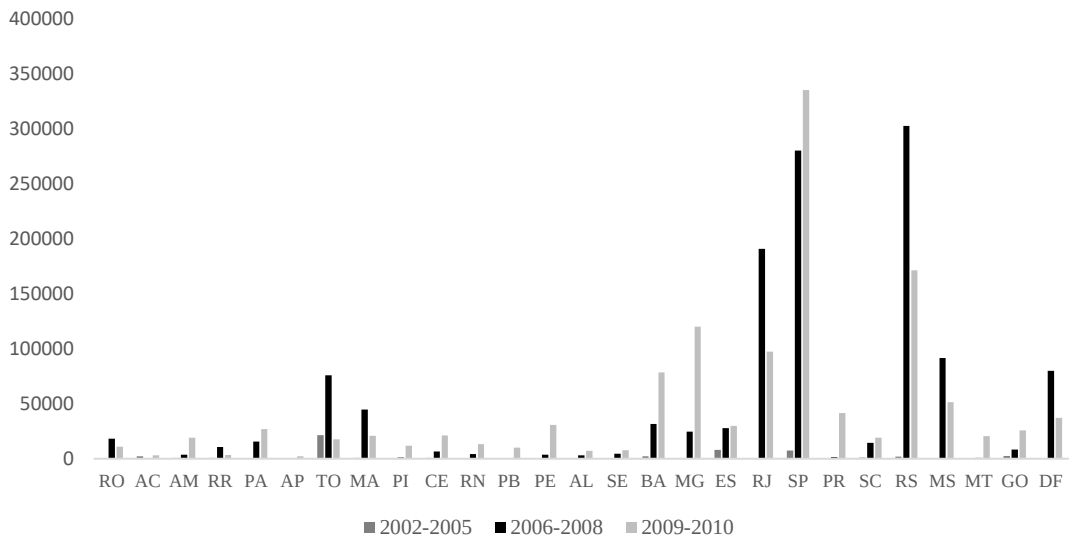



**Gráfico 26- Total de inscritos no Encceja por unidade da federação (2002-2010)**

Fonte: MEC/Inep (2002-2010).

No caso de São Paulo, havia 932.658 matrículas na educação de jovens e adultos em 2007 em todas as redes públicas de ensino do estado, reduzindo-se para 606.029 em 2010 e 331.832 em 2014, ou seja, em 2010 havia 45% menos matrículas e em 2014, 35% do que havia em 2007. Observando o que ocorreu apenas com a rede estadual de ensino, excluindo as redes municipais, temos um cenário mais grave, pois as matrículas reduziram de 645.424 em 2007 para 375.370 em 2010, uma redução superior a 50%. Em 2014 havia 188.008 matrículas no estado, menos de um terço do que havia em 2007. Tal esvaziamento não pode se explicar pela redução da demanda de jovens e adultos que não concluíram o ensino fundamental e médio, pois o estado tinha uma demanda potencial de 11,6 milhões de pessoas com 15 anos ou mais sem o Ensino Fundamental completo e 4,8 milhões de pessoas com 20 anos ou mais sem ter completado o Ensino Médio, conforme o Censo Demográfico de 2010.

São Paulo foi o estado com maior participação no Encceja entre 2008 e 2010, com 28,6% dos candidatos. A Secretaria de Educação optou por realizar o exame estadual a partir de 2008, transformando o Encceja em exame oficial no estado.

Entrevista realizada no âmbito da pesquisa *O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* confirmou a hipótese de que o exame era uma estratégia de redução de custos para alguns estados.

> Ao ser questionada sobre o que motivou a adesão ao Encceja, a responsável pelos exames supletivos da Secretaria afirma que a adesão esteve relacionada

> principalmente a dois fatores: a possibilidade de reduzir custos, tendo em vista que a realização de exames estaduais demandam muitos recursos financeiros e que o Inep se responsabiliza por todo o processo, desde a elaboração da prova até a logística da aplicação; e a qualidade da prova, da matriz de competências e habilidades e dos materiais de estudo do Encceja. (CATELLI et al, 2013, p. 199-200).

A Secretaria estadual conseguia, assim, atingir dois propósitos: reduzir custos e se desvencilhar da complexa logística dos exames.

O estado do Rio Grande do Sul caminhou na mesma direção, tendo a maior participação no Encceja no período 2006-2007 e a segunda maior entre 2008 e 2009, ficando atrás de São Paulo. Como ocorreu com os paulistas, os gaúchos também reduziram as matrículas presenciais da EJA entre 2007 e 2010, de 186.889 matrículas em 2007 para 154.725 em 2010, uma redução de aproximadamente 20% considerando todas as redes públicas de ensino. Em 2014, a queda foi ainda maior, reduzindo para 104.900 matrículas no total das redes municipais e estadual. Isso representou uma queda de quase 50% em relação a 2010. Quando observamos o que ocorreu somente na rede estadual, a queda foi muito maior, pois eram 90.228 matrículas em 2010 e 32.859 em 2014, ou seja, diminuiu cerca de um terço em apenas 4 anos.

Também no Rio Grande do Sul os exames supletivos estaduais foram substituídos pelo Encceja em 2007, tal qual ocorreria em São Paulo em 2008. A redução de custos estava entre os motivos para a mudança. Além disso, em 2007, houve uma aprovação de 93% dos candidatos do Rio Grande do Sul no Encceja, elevando o índice que tinha ficado em 41% na prova estadual de 2006 (CATELLI et al, 2013, p. 158).

Tanto no caso de São Paulo como no do Rio Grande do Sul não se deve atribuir automaticamente a queda das matrículas à existência dos exames. Havia uma intencionalidade desses governos em reduzir o investimento na modalidade independente dos mesmos. A possibilidade de direcionar parte da demanda para os exames fortaleceu a estratégia de redução das turmas presenciais de EJA.

Nesse sentido, pode-se considerar que não necessariamente a existência ou crescimento dos exames resultou em redução das matrículas em cursos presenciais. No estado do Mato Grosso do Sul, por exemplo, que teve uma significativa participação no exame entre 2006 e 2010, aderindo em todas as edições, não observamos uma queda tão acentuada de matrículas na EJA. Em 2006 o Estado tinha 75.677 matrículas e em 2009, 79.012. Em 2010 houve uma queda, que se relacionou também com a mudança da idade mínima para 18 anos para o ingresso no ensino fundamental da EJA no estado. Não é

possível compreender o impacto que o Encceja teve sobre os estados sem analisar as diretrizes políticas locais para a modalidade e o papel que os exames de certificação ocupavam na construção dessa política.

No caso da demanda pela certificação por meio do Enem, que vem crescendo fortemente desde 2010, pode-se analisar em que medida uma política de redução das turmas da modalidade EJA e do ensino noturno podem contribuir para mais pessoas procurarem a certificação por meio de exames. Em 2013, por exemplo, São Paulo teve 83.505 candidatos solicitando a certificação por meio do Enem, o que representou 10,6% do total de inscritos que solicitaram a certificação. No caso de São Paulo, além da redução do número de matrículas na educação de jovens e adultos, houve uma mudança de perfil no que se refere à escola noturna regular. Em 2002, 52,6% da matrícula da rede estadual no estado de São Paulo era no período noturno. Em 2013 esse percentual se reduziu para aproximadamente um terço, passando a predominar a matrícula no período diurno. Considerando que grande contingente de jovens trabalhadores tinha dificuldade para se matricular no diurno, recorrer à certificação era uma das únicas possibilidades de alcançar a certificação quando não havia suficiente oferta no período noturno.

## 4.2. Perfil e resultados dos candidatos a exames de certificação: Encceja 2010 e Enem 2013

Apenas em 2002 foi produzido um relatório técnico-pedagógico do Encceja. Em todas as outras edições, o INEP se limitou a elaborar as provas e divulgar os resultados. Com isso, o Encceja não cumpriu o quarto objetivo da portaria de criação do exame, que previa a produção de dados que pudessem trazer elementos para a formulação de políticas para a modalidade.

No que se refere ao Enem, também não foram produzidos relatórios técnicos do exame desde que a certificação foi incorporada e o formato foi modificado em 2009. Entretanto, existem microdados que nos permitem construir uma análise sobre o mesmo. No que se refere ao Encceja, tivemos acesso somente aos microdados do exame realizado em 2010. Existem alguns dados disponibilizados pelo INEP sobre o perfil dos candidatos que se inscreveram no Encceja 2008, mas que não serão utilizados aqui, visto que o questionário foi entregue aos candidatos no dia de realização da prova e não era de preenchimento obrigatório. Do total de 846.182 inscritos, 345.557 responderam o

questionário. Como não tivemos acesso sobre número de presentes na prova, não é possível saber qual a porcentagem de abstenção e avaliar a representatividade das respostas. Para o ano de 2008, também não foi possível estabelecer os cruzamentos, considerando o perfil e o desempenho dos candidatos (CATELLI et al, 2013, p. 79)[67].

A seguir analisamos os dados relacionados ao Encceja 2010 e ao Enem entre 2010 e 2013, com a finalidade de obter respostas sobre o perfil e o desempenho dos candidatos, ou seja, vamos indicar qual é o perfil das pessoas que procuraram este caminho de certificação e quais grupos obtiveram maior sucesso em termos de aprovação. Isto torna evidente qual é o público efetivo que pode ser beneficiado pelos exames, levando em conta a metodologia adotada para a formulação dos mesmos.

### 4.2.1. Análise do banco de dados do Encceja 2010

O primeiro dado que chamou atenção em relação ao Encceja 2010 foi a diferença entre o número de inscritos e os que efetivamente realizaram o exame. Foram 142.545 inscritos, sendo que 28.096 compareceram a todas as provas e 39.750 realizaram pelo menos de uma das áreas de conhecimento. Isso quer dizer que apenas cerca de 20% dos inscritos realizaram todas as provas e 28% realizaram pelo menos uma prova, índices extraordinariamente baixos mesmo para uma modalidade em que a abstenção sempre foi elevada[68]. A grande diferença entre o número de inscritos e os que efetivamente realizaram a prova pode ser explicado pelo fato de que houve um grande período entre a inscrição e a realização da prova do Encceja 2010, que só ocorreu no início de 2011. Em 2009, ano que foi criado o novo Enem, foi realizada a inscrição, mas não houve a prova,

[67] No estudo *O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos* foram analisados os dados de perfil socioeconômico disponíveis para os anos de 2008 e 2010. São dados que não haviam sido consolidados pela equipe estatística do INEP. Ao longo dessa pesquisa de doutorado foram feitos vários contatos com a Diretoria de Avaliação da Educação Básica (DAEB) na expectativa de obter dados mais qualificados sobre os exames realizados entre 2002 e 2013. Um dos resultados dessas tentativas foi a liberação, em 2014, de um novo banco consolidado de microdados do Encceja 2010. Havia ainda a expectativa de obter os microdados do Encceja 2013, que estavam em processo de consolidação, mas sem data prevista para sua finalização.

[68] O índice de comparecimento nos exames foi muito abaixo do número de inscritos em todas as edições. Isso se deve às próprias características do público que tem dificuldades até mesmo para se mobilizar para um exame desse tipo, que exige dois dias de envolvimento e a ausência do trabalho e de tarefas domiciliares. Em 2002, a taxa de comparecimento foi de 52,4% no ensino fundamental e 66,2% no ensino médio. Já em 2005, 44,9% compareceram no exame para o Ensino Fundamental e 52,7% no de Ensino Médio. (CATELLI et al, 2013, p. 75).

ou seja, nesse período o exame começou a se tornar muito irregular, perdendo a credibilidade.

Quanto ao sexo, 51,5% eram homens e 48,5%, mulheres. Houve certo equilíbrio quanto às faixas etárias conforme indica o gráfico a seguir[69]:

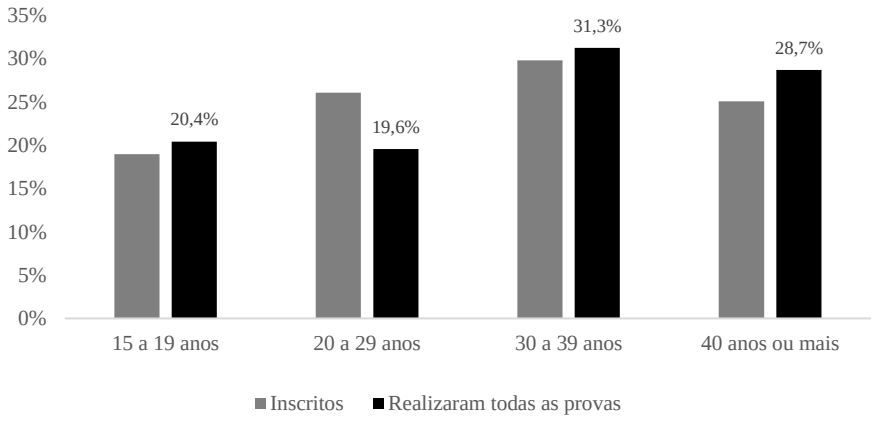



**Gráfico 27 - Percentual de inscritos e que realizaram todas as provas do Encceja 2010 por faixa etária**

Fonte: MEC/Inep (2010).

Mais da metade do grupo de inscritos, 56,9%, situava-se nas faixas entre 20 e 29 anos e de 30 a 39 anos, sendo o menor grupo de inscritos aquele que tinha entre 15 e 19 anos. Quando verificamos aqueles que efetivamente fizeram as provas, houve presença mais efetiva do grupo com 30 anos ou mais (60%). Ainda que não seja insignificante a presença de 27.049 inscritos de 15 a 19 anos no exame e a presença efetiva de 5.745 pessoas dessa faixa etária, não se pode afirmar que este tenha atraído grandes levas de jovens que poderiam ainda estar cursando o ensino fundamental nas escolas para obter a certificação. Devemos lembrar que, em 2010, conforme o Censo, 6,2 milhões de jovens não tinham completado o ensino fundamental na faixa etária de 15 a 19 anos, o que representava 36% do total de jovens no país. Isto quer dizer que o total de inscritos no Encceja que solicitaram certificação em 2010 representava apenas 0,42% do grupo de pessoas de 15 a 19 anos que não tinham concluído o ensino fundamental. Menos de 0,1% compareceu às provas.

[69] Em vários gráficos faremos o comparativo entre o total de inscritos e o total de candidatos que realizaram todas as provas para que se analise as possíveis diferenças entre o total de inscritos e o grupo que realizou todas as provas.

No que se refere ao perfil étnico-racial dos candidatos, 52,8% dos inscritos se autodeclararam brancos, 31,7% pardos e 8,4% pretos. Em relação aos que realizaram a prova, observamos a mesma tendência. Chamou atenção, entretanto, a significativa maior de brancos do que de pardos, fugindo da proporção da população brasileira. Dos que efetivamente fizeram as provas, 57% eram brancos e 29,3% eram pardos, enquanto que no país, em 2010, conforme o Censo, 47,7% eram brancos e 43,3% eram pardos.

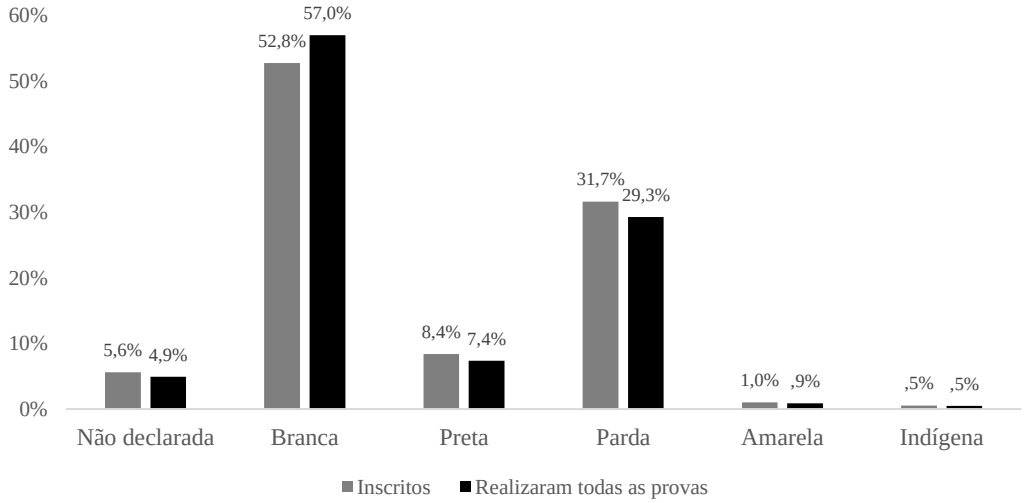



**Gráfico 28 - Percentual de inscritos e que realizaram as provas do Encceja 2010 por raça**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Esse perfil pode ser explicado pela maior presença de candidatos de São Paulo e do Rio Grande do Sul, que são os dois estados que, entre 2008 e 2010, mais demandaram pela certificação por meio do Encceja. Do total de candidatos inscritos, 47,4% residiam no estado de São Paulo e 16,4% no Rio Grande do Sul. No Censo 2010, no estado de São Paulo, 63,9% da população se declarava branca e 29,1%, parda. No Rio Grande do Sul, 83,2 % a população se declarava branca e 10,6% parda.

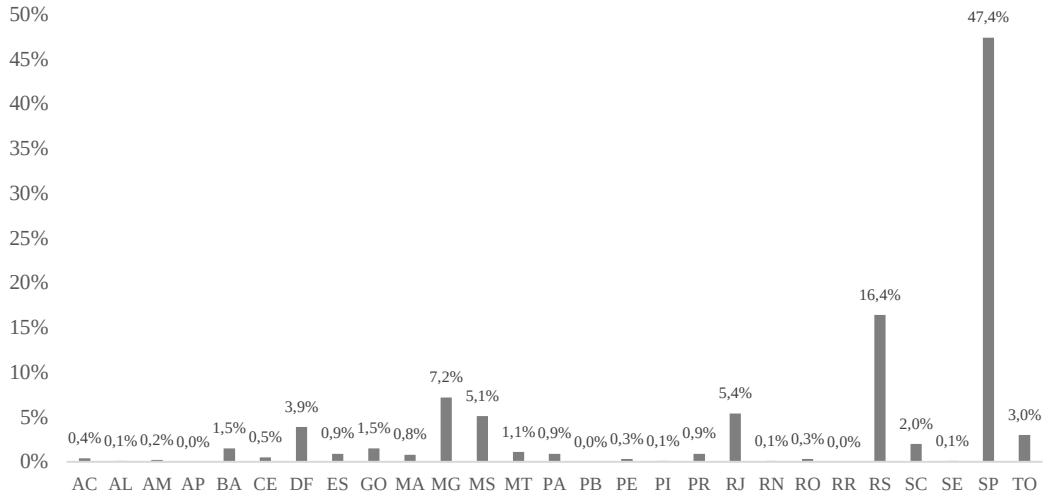



**Gráfico 29 - UF de residência dos inscritos no Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010).

No Encceja 2010 havia também predomínio das pessoas que viviam na zona urbana, pois 90,4% dos inscritos viviam nesse espaço e apenas 9,1% na zona rural. Esse percentual estava em consonância com o perfil da população brasileira, uma vez que 84,4% da população vivia no espaço urbano em 2010 conforme o Censo.

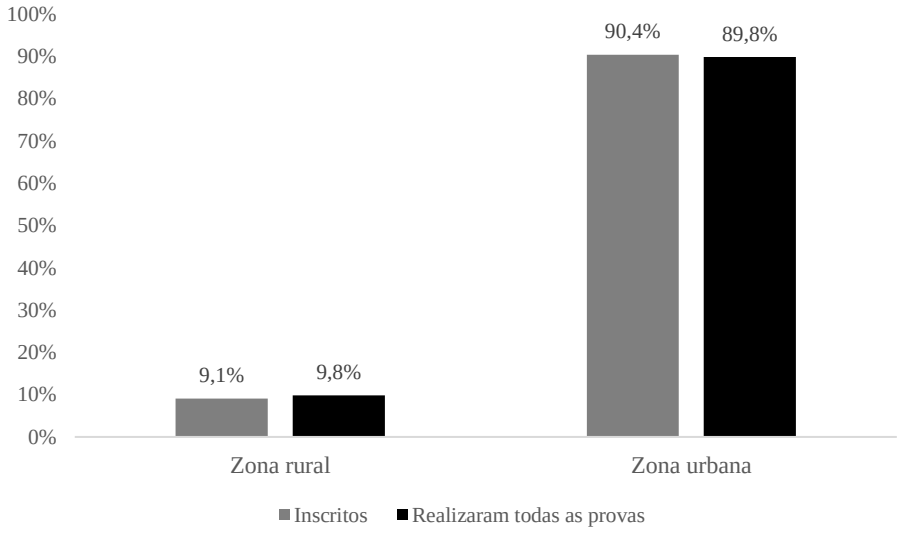



**Gráfico 30 - Local onde vivem os inscritos e que fizeram todas as provas do Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010).

Com relação à renda familiar, 58,5% dos inscritos no Encceja possuíam renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos, seguidos por 23,4% que possuíam renda familiar de até 1 salário mínimo. Apenas 2,5% declararam ter renda familiar inferior a 1 salário mínimo e 2,6%, renda superior a 6 salários mínimos[70]. É importante mais uma vez

[70] O valor do salário mínimo considerado para o ano de 2010 era de R$ 678,00.

considerar o peso relativo do estado de São Paulo e do Rio Grande do Sul no exame, em que a renda familiar média foi mais alta que em outros estados brasileiros e fez que a média geral da renda familiar fosse superior à média nacional. Enquanto a renda média nacional em 2010, conforme o Censo, era de R$ 755,79, a renda média de São Paulo era de R$ 987,08 e do Rio Grande do Sul era de R$ 908,58. A média nacional ficava em 1,15 salários mínimos enquanto a média do Rio Grande do Sul em 1,34 salários mínimos e de São Paulo em 1,45 salários mínimos.

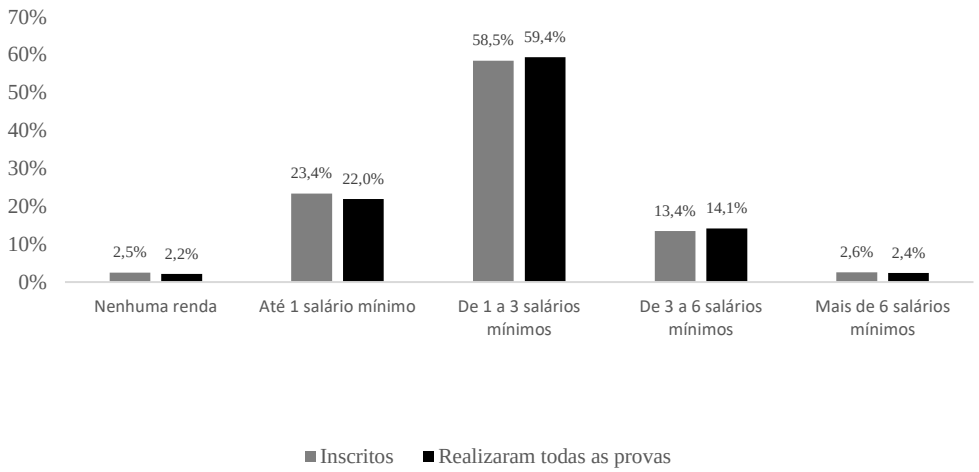



**Gráfico 31 - Renda familiar dos inscritos e que realizaram as provas do Encceja em 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010).

A grande maioria dos inscritos, 81,5%, eram pessoas que trabalhavam ou já tinham trabalhado no momento em que fizeram a inscrição no Encceja. Para 77,2% dos que fizeram a prova, o principal motivo que os faria voltar a estudar seria conseguir um emprego, progredir no emprego atual ou conseguir um emprego melhor. Para 19,4%, voltar a estudar significaria adquirir mais conhecimentos. Chamou atenção, como pode se observar no gráfico a seguir, que dentre os que estavam na faixa etária de 15 a 19 anos, apenas 17% dos que realizaram as provas voltariam a estudar para adquirir mais conhecimentos. Já na faixa etária dos 40 anos ou mais, 28% voltariam a estudar para adquirir mais conhecimentos, ou seja, dentre os mais velhos houve maior interesse pelo estudo e dentre os mais jovens prevaleceu a busca por colocação profissional.

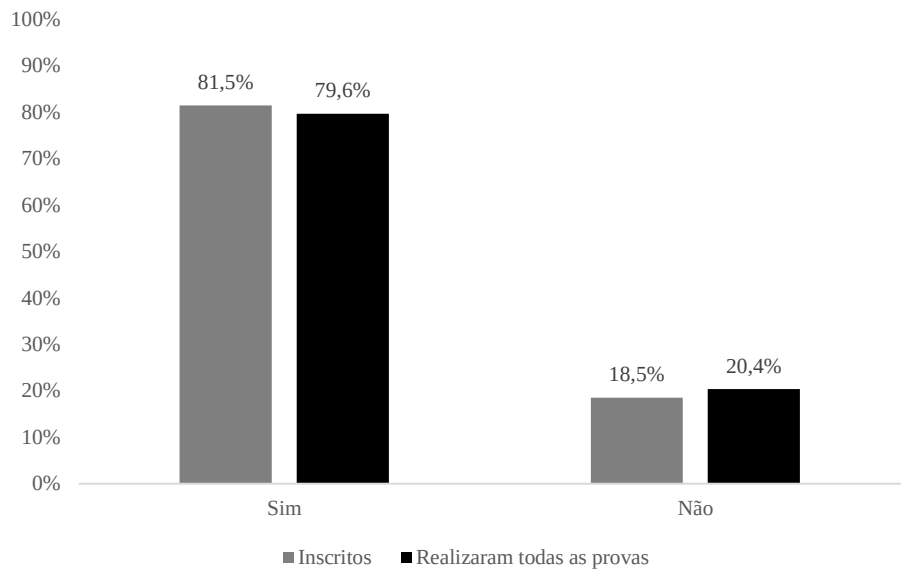



**Gráfico 32 - Trabalhava ou já tinha trabalhado quando realizou a inscrição do Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

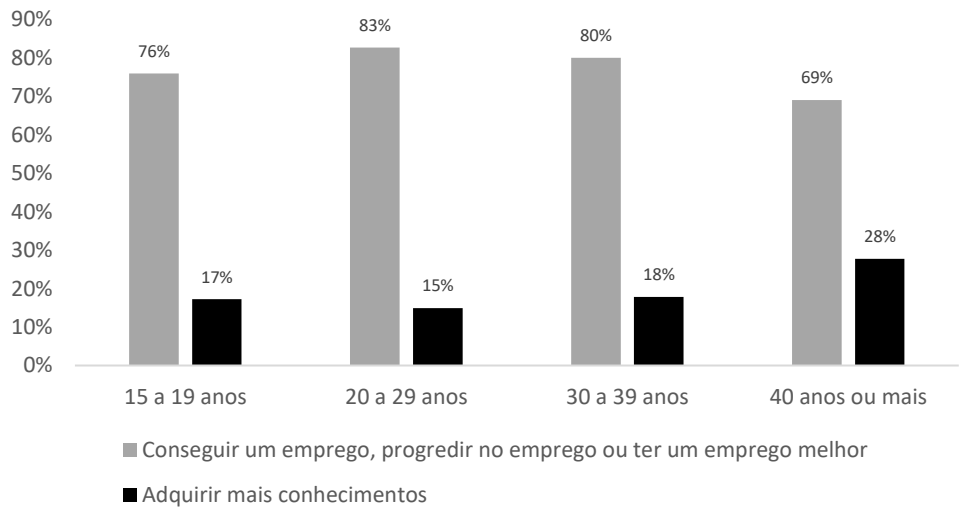



**Gráfico 33 - Motivos para voltara a estudar por faixa etária, Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Os dados indicados acima nos permitem concluir que, no Encceja 2010 havia um perfil de candidato à certificação do ensino fundamental que era predominantemente branco ou pardo, que vivia na zona urbana, com renda de até 3 salários mínimos e com alguma experiência profissional. Sabemos também que 79% dos inscritos solicitaram a certificação nas regiões Sul e Sudeste, com maior peso para os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, seguido ainda por Minas Gerais.

A maior parte dos inscritos no Encceja em 2010 eram pessoas cuja escolaridade da mãe não foi além do ensino fundamental (63,4%). O mesmo ocorreu com a escolaridade do pai, que não foi além do ensino fundamental para 61,9% dos inscritos. Apenas 10,6% das mães dos inscritos tinham concluído o ensino médio e 9,4% dos pais.

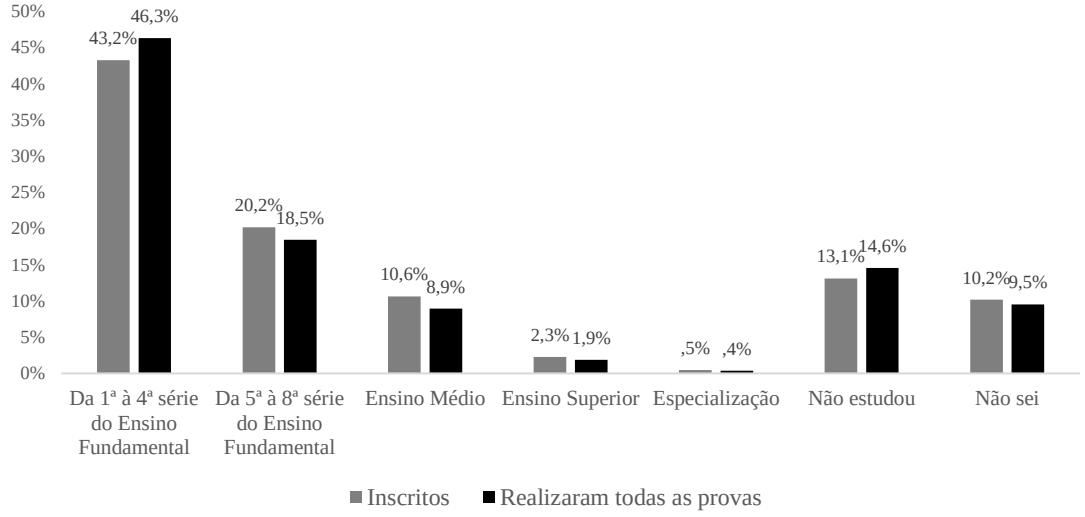



**Gráfico 34 - Escolaridade da mãe dos inscritos e dos que realizaram as provas do Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Os inscritos no Encceja 2010 não tinham histórico escolar de excessivas reprovações, uma vez que 36% nunca foram reprovados, 27,6% reprovaram apenas uma vez e 16,7% foram reprovados três vezes ou mais.

No que se refere à escolaridade, 79,4% dos inscritos tinham parado de estudar em alguma série do ensino fundamental II, sendo que 29,2% haviam parado no último ano do ensino fundamental. Ocorreu entre estes últimos também o maior percentual de desistências em realizar o exame, uma vez que estavam próximos da conclusão e poderiam optar por realizar a certificação por meio de curso presencial no mesmo ano. Como houve atraso na realização das provas, muitos destes obtiveram a certificação na escola antes mesmo da data de ocorrência do exame. Destaca-se também que, a diminuição pela procura de exames de certificação foi proporcionalmente direta ao total de anos de estudo que a pessoa possuía. Quanto menor o número de anos de estudo do sujeito, menor era a probabilidade que se inscrevesse em um exame.

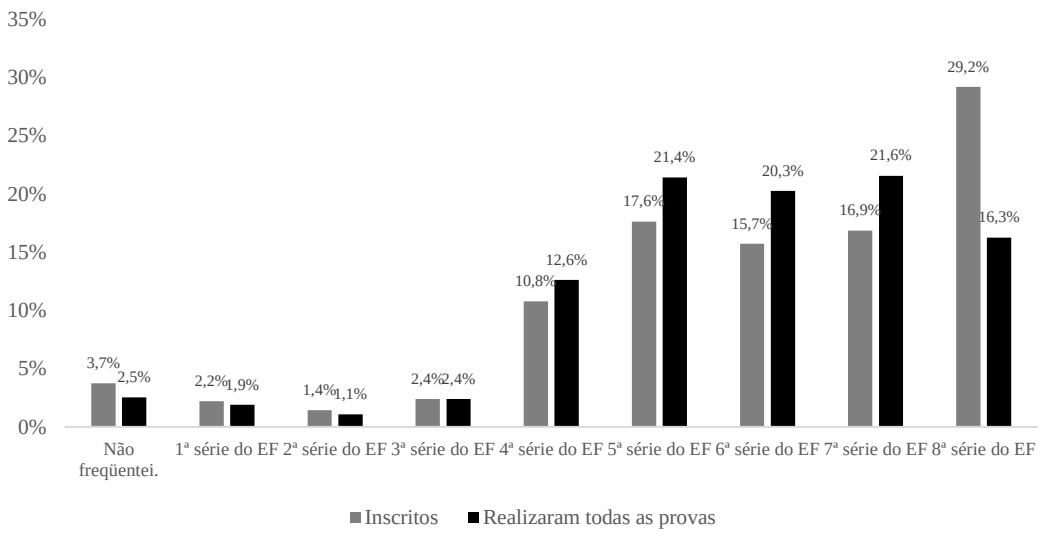



**Gráfico 35 - Escolaridade dos inscritos e dos que realizaram as provas do Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

A maioria dos inscritos no Encceja 2010 deixou de estudar entre o fim da infância e a adolescência, entre 10 e 18 anos (70,5%). Trata-se da faixa etária na qual se registraram os maiores índices de evasão escolar no país, ocorrendo parte dela pela demanda dos jovens por ingressar no mercado de trabalho, em especial na faixa etária de 15 a 18 anos, na qual se situou a maior parte do grupo que deixou de estudar e optou pelo Encceja[71]. Destaca-se também que apenas 9,4% dos inscritos estavam frequentando uma escola de EJA no momento da inscrição e 10,4% realizaram a prova. A grande maioria dos que optaram pelo exame não tinham a possibilidade ou intenção de frequentar uma turma presencial de EJA, evidenciando que se tratava de grupos distintos, ou seja, os candidatos ao exame e os alunos que optavam por buscar a certificação por meio de estudos presenciais não eram potencialmente os mesmos. Nessa direção, cabe indicar que 66,3% dos inscritos e 68,1% dos que realizaram as provas nunca tinham frequentado nem frequentavam uma escola de EJA no momento da inscrição.

[71] Conforme a PNAD, em 2012, 31,4% dos jovens de 15 a 17 anos não tinham completado o ensino fundamental. Estudo da Secretaria Nacional de Juventude realizado em 2013 mostrou que o mundo do trabalho estava fortemente presente na vida do jovem brasileiro: enquanto 37% dos jovens estudavam, 74% trabalhavam, já trabalharam ou buscavam trabalho. A partir dos 18 anos, a maioria trabalhava ou buscava trabalho. (BRASIL. SNJ, p. 29).

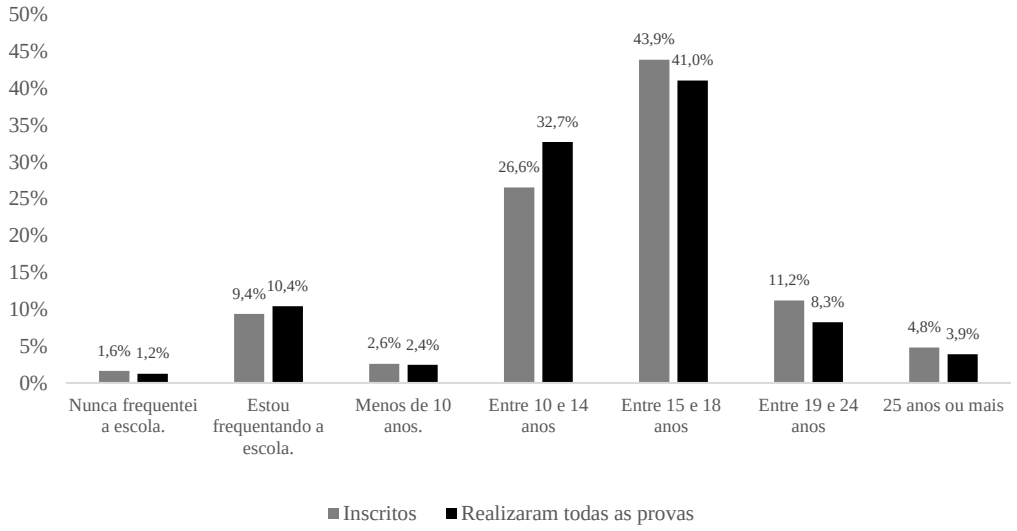



**Gráfico 36 - Idade em que deixou de frequentar a escola dos inscritos e dos que realizaram as provas do Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Dentre os fatores que mais influenciaram os inscritos no Encceja 2010 a abandonarem ou não ter frequentado a escola foi a falta de tempo para estudar, o casamento e os filhos e a falta de apoio familiar. Para 22,9% das mulheres e apenas para 11,4% dos homens o motivo de abandono da escola estava relacionado ao casamento e aos filhos.

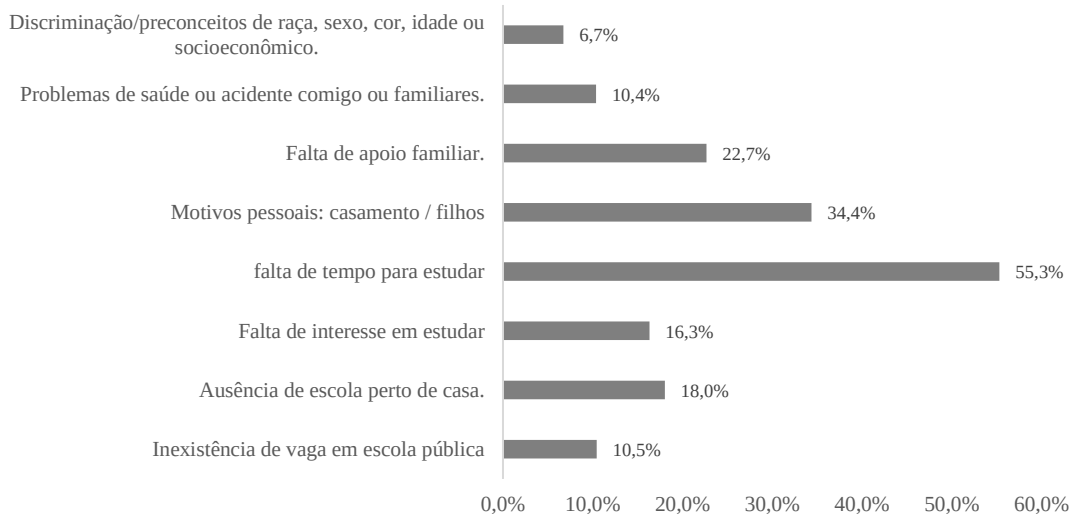



**Gráfico 37 - Fatores que exerceram forte influência para os inscritos no Encceja 2010 não terem frequentado ou abandonado a escola regular**

Fonte: MEC/Inep (2010)

A opção pelo Encceja foi considerada em maior grau pelos inscritos como meio para continuar os estudos (86,4%) e conciliar estudo e trabalho (73,7%). Progredir no emprego foi considerado em alto grau por 57,1% dos inscritos, não superando o desejo de continuar os estudos. Teve alta relevância a opção por se preparar para o mercado de trabalho e fazer curso profissionalizante (81,5%). As respostas não indicam que o candidato não tenha desejo de estudar, pelo contrário, o exame parece ter sido a forma de conciliar trabalho e estudo, pois apenas 14,7% consideraram em alto grau que não gostavam ou não queriam estudar.

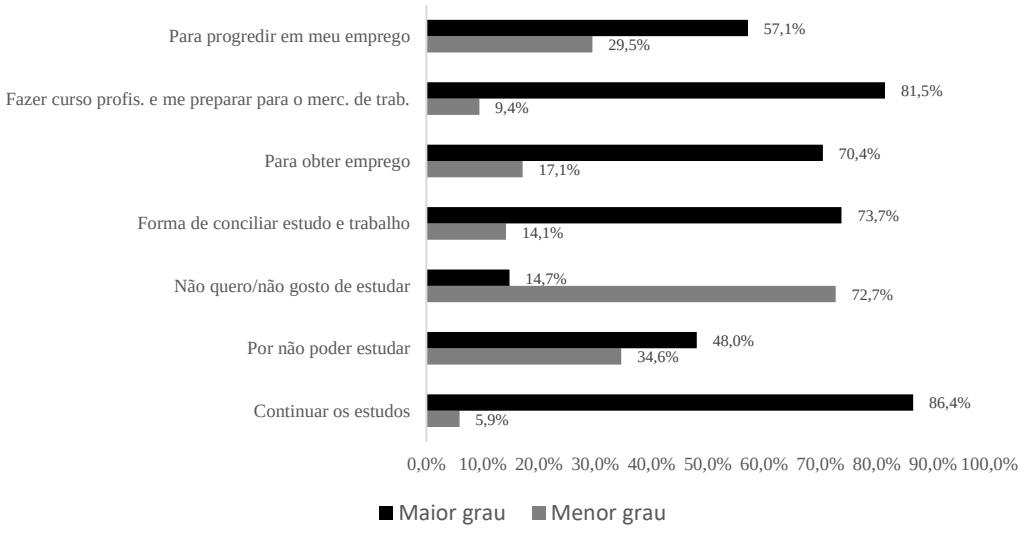



**Gráfico 38 - Grau de importância dos motivos atribuídos pelos inscritos no Encceja 2010 para participar do exame**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Em síntese, no que se refere à escolaridade e à experiência escolar, predominaram pessoas que já avançaram em sua escolaridade e que tinham como objetivo acelerar ou obter a certificação do ensino fundamental para continuar estudando ou para ter melhores opções no mercado de trabalho. A maior parte dos candidatos abandonou os estudos entre 10 e 18 anos e não estava frequentando uma escola de EJA quando se inscreveu no exame. Grande parte não tinha tempo para estudar, ainda que tivesse o desejo de continuar estudando. Eram filhos de pais que, na maioria, não possuíam escolaridade maior que os anos iniciais do ensino fundamental.

Por fim, a seguir vamos analisar o desempenho dos candidatos tendo em vista o perfil acima delineado. Interessa-nos verificar para qual perfil de candidato o exame parece melhor se adequar como meio de certificação para jovens e adultos.

Para esta análise, vamos considerar apenas os candidatos que realizaram todas as provas das quatro áreas de conhecimento e a redação, que totalizaram 28.096 pessoas, 71% do total de pessoas que realizaram pelo menos uma prova. Do total de pessoas que realizaram todas as provas, 51,1% obtiveram notas mínimas para obter a certificação.

Verificou-se que 54,4% dos candidatos que obtiveram a nota mínima para a certificação eram do sexo feminino e 45,6%, do sexo masculino. Das candidatas, 55,9% obtiveram a certificação, resultado alcançado por 46,5% dos homens.

No que se refere à faixa etária, 38,5% dos jovens de 15 a 19 anos obtiveram nota mínima em todas as provas para certificação, sendo que nas demais faixas, o percentual de certificação foi de 52,9% e 56,1%. O pior resultado foi do grupo mais jovem, mas chamou atenção que 68% dos jovens que obtiveram a certificação tinham pelo menos 7 anos de estudo, ou seja, estavam muito próximos de concluir o ensino fundamental. Já na faixa etária de 40 anos ou mais, apenas 33% dos que obtiveram a certificação tinham pelo menos 7 anos de estudo, 42% tinham entre 5 e 6 anos de estudo e 20% tinham apenas 3 a 4 anos de estudo. Isto quer dizer que, entre os mais velhos não contou somente a experiência escolar que tiveram, mas os conhecimentos que obtiveram ao longo da vida, seja no campo pessoal ou profissional. Já para os mais jovens, o que mais pesou em relação ao desempenho foi a experiência obtida na vida escolar.

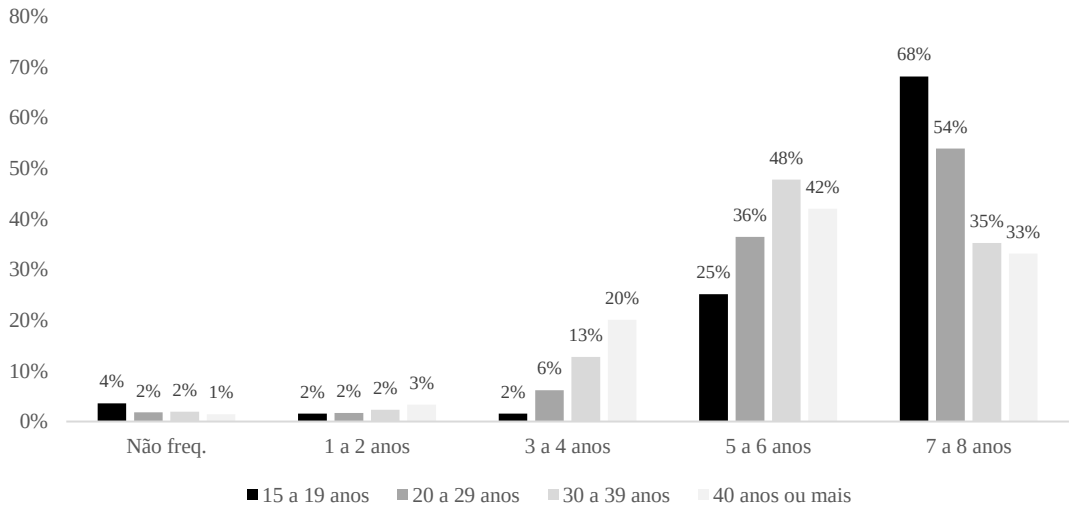



**Gráfico 39 - Candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação por faixa etária, Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Observando os dados sobre a raça dos que tiveram pontuação mínima para certificação, 54,7% dos brancos obtiveram as notas mínimas para certificação, sendo que o mesmo apenas ocorreu a 47,6% dos pretos e a 44,6% dos pardos.

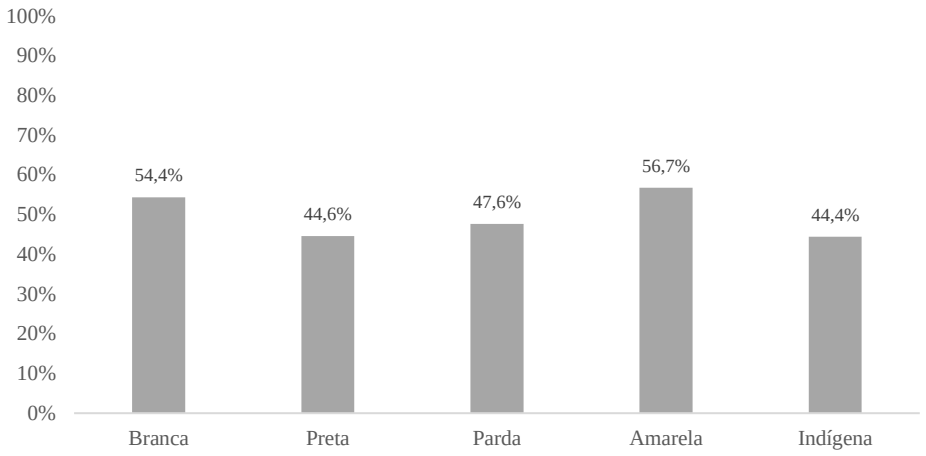



**Gráfico 40 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por raça**

Fonte: MEC/Inep (2010)

No que se refere aos estados onde os candidatos pediram certificação, houve grande variação. Em Tocantins, apenas 26,2% obtiveram a certificação e em Pernambuco, estado com melhor aproveitamento, 74,3% obtiveram a certificação, seguido pelo Piauí com 72,2%. Daqueles que viviam na zona rural, 41,3% obtiveram a certificação, resultado alcançado por 52,3% dos que viviam na zona urbana.

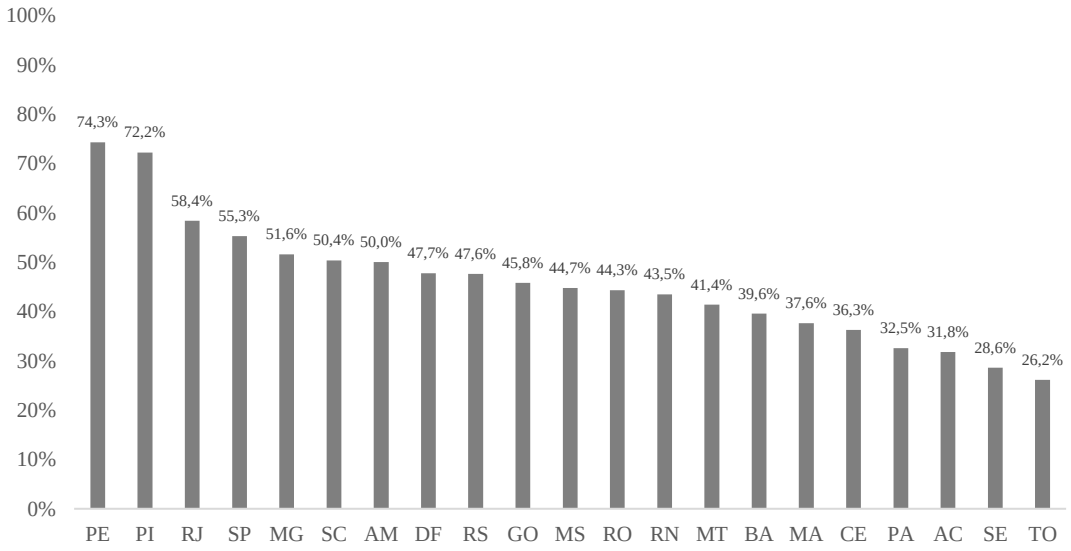



**Gráfico 41 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por UF**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Ao analisarmos o desempenho dos candidatos por renda, 63,2% dos candidatos com renda superior a 6 salários mínimos obtiveram a pontuação mínima para a certificação, sendo que apenas 42,7% dos candidatos com nenhuma renda e 43,3% dos que tinham até um salário mínimo conseguiram certificar-se. Essa diferença pode estar relacionada com aspectos da vivência do sujeito, que não tem necessariamente relação direta com o universo escolar; aqueles que possuem maior renda podem ter maior capital cultural do que aqueles que possuem menos renda e apresentam menos acesso a experiências e práticas culturais letradas.

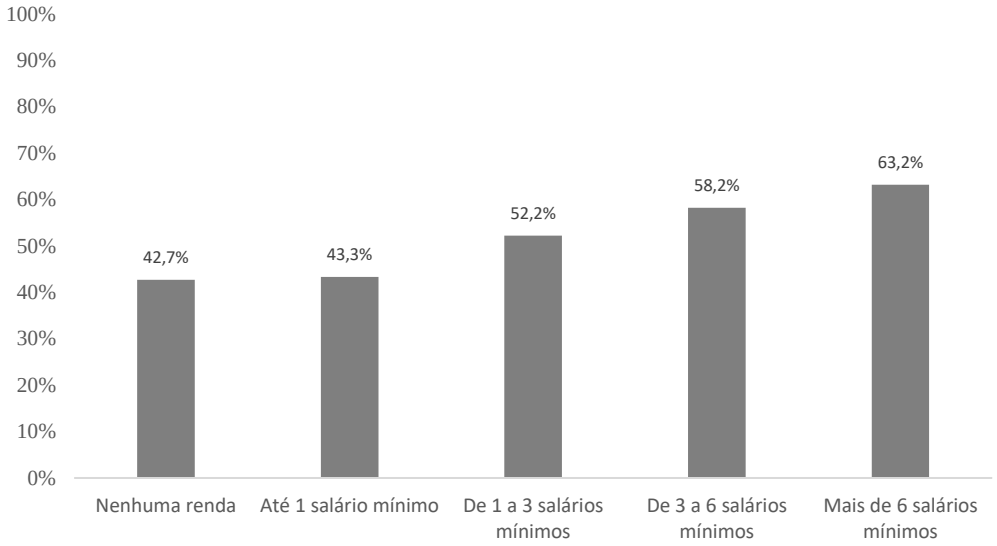



**Gráfico 42 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação por renda, Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Houve diferenças de desempenho quando consideramos o perfil dos candidatos por escolaridade. Quanto maior o número de anos cursados, maior foi o percentual de candidatos que obtiveram a certificação. Daqueles que obtiveram a certificação, 84% tinham cinco ou mais anos de estudo. Daqueles que já tinham chegado à 8ª série do ensino fundamental sem concluí-la, 62,8% obtiveram a certificação enquanto 31,5% dos que tinham cursado apenas até a 2ª série do ensino fundamental o conseguiram. Deve-se salientar que, o grupo que tinha cursado somente a segunda série representou 4% do total de pessoas que conseguiram obter a certificação. Dentre estes com menos escolaridade, 75% tinham 30 anos ou mais, sendo que 42% tinham mais de 40 anos.

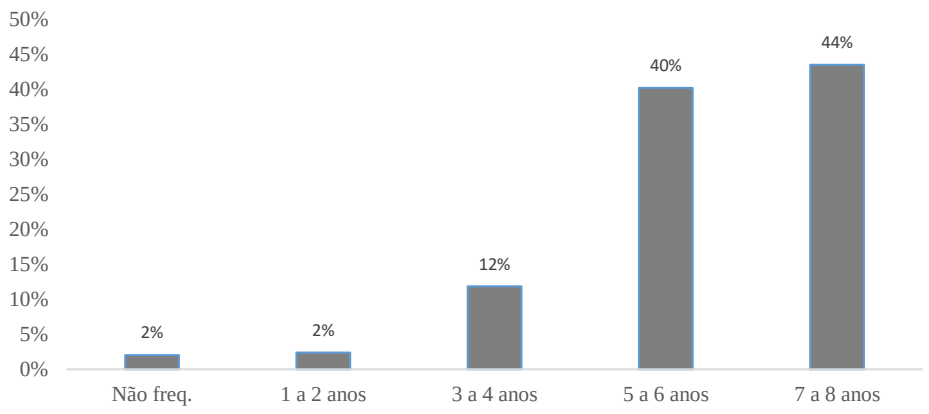



**Gráfico 43 - Candidatos que obtiveram pontuação para certificação por anos de estudo, Encceja 2010**

Fonte: MEC/Inep (2010)

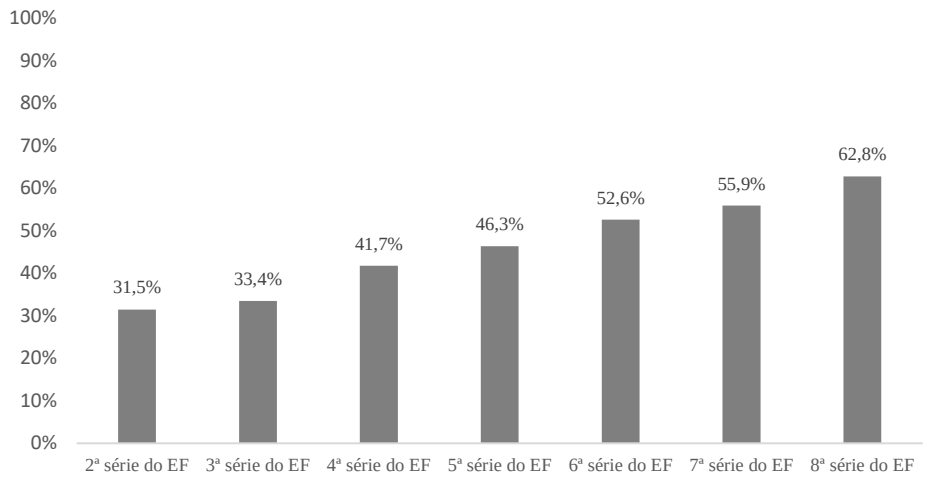



**Gráfico 44 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por escolaridade**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Verificou-se também que 73,7% dos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação deixaram de estudar quando tinham entre 10 e 18 anos de idade. O fato de estarem estudando no momento de fazerem a prova não foi tão impactante, pois representaram apenas 10,4% dos que obtiveram a certificação. Ocorreu que 43,5% dos que estavam frequentando a escola tinham entre 15 e 19 anos, faixa etária que obteve os piores resultados no exame. Já na faixa dos 30 a 39 anos, que obteve os melhores resultados no exame, 75,7% tinha deixado de estudar entre 10 e 18 anos. Com isso, a idade em que deixou de frequentar a escola regular teve menos peso no desempenho do candidato no exame do que outros fatores, como renda e anos de escolaridade.

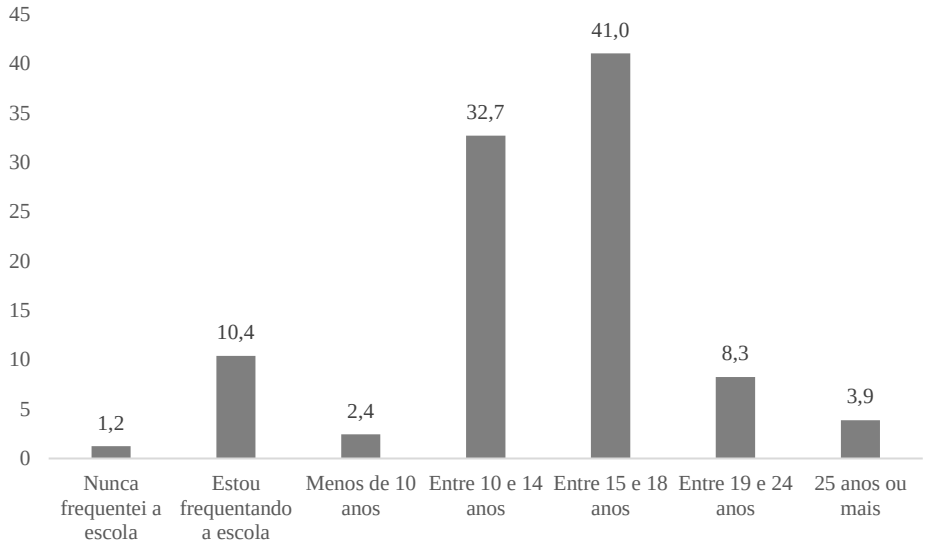



**Gráfico 45 - Idade em que os candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação deixaram de frequentar a escola regular. Encceja, 2010.**

Fonte: MEC/Inep (2010)

O fato de terem cursado a educação de jovens e adultos também não favoreceu a obtenção de certificado no ensino fundamental, pois apenas 31% dos que já tinham cursado a EJA obtiveram a nota mínima para certificação e 69% dos que não cursaram obtiveram nota para certificação. Daqueles que frequentaram a EJA, 78% fizeram em escolas públicas no formato presencial, 8% em escolas públicas em formato semipresencial, 5% em escolas privadas e 3% em cursos à distância.

Outro aspecto refere-se ao mundo do trabalho, sendo que 53% dos que trabalhavam ou que já trabalharam obtiveram as notas para a certificação. Quando observamos as atividades realizadas pelos candidatos, os trabalhadores da agricultura, da pesca e da construção civil foram os que tiveram o menor percentual de notas mínimas para a certificação, 35% e 45% respectivamente. Profissionais liberais, trabalhadores do setor de serviços, pessoas do lar e trabalhadores autônomos obtiveram melhores resultados, situando-se entre 55% e 64% de certificação.

As atividades agrícolas e da construção civil, como estão organizadas na maior parte dos lugares do país, ainda são tarefas que pouco exigem em termos de leitura, escrita e de competências matemáticas. Ao contrário, algumas atividades profissionais urbanas do setor de serviços, bancos, comércio e funções técnicas são mais exigentes no uso da leitura, escrita e competências matemáticas, o que pode contribuir para um desempenho superior no Encceja, ainda que o modelo de prova tenha um perfil bastante escolarizado.

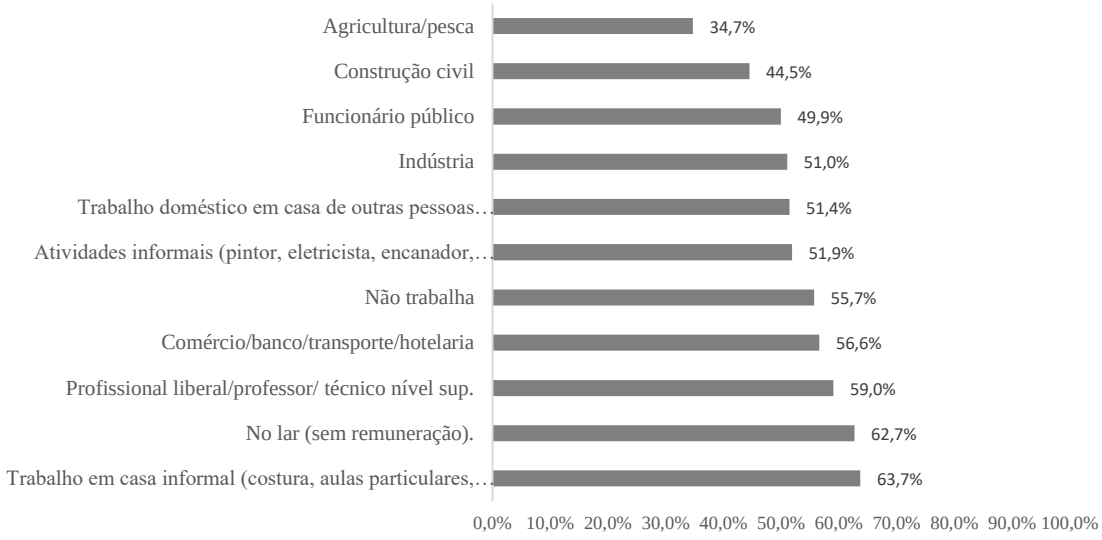



**Gráfico 46 - Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Encceja 2010 por escolaridade**

Fonte: MEC/Inep (2010)

Estes resultados estão parcialmente em consonância com estudo especial do Indicador de Alfabetismo Funcional (INAF) sobre as possíveis relações entre os níveis de alfabetismo e o mundo do trabalho. Nesta pesquisa, realizada em 2015, foram entrevistadas 1.737 pessoas de diferentes setores da economia, sendo que os resultados foram organizados em uma escala com 5 níveis, do analfabeto ao nível mais proficiente, com maior domínio da leitura, escrita e uso da matemática nas práticas sociais INAF. (AÇÃO EDUCATIVA; IPM, 2016).

Conforme o estudo, apenas 1% daqueles que se dedicavam a agricultura, pecuária e pesca estavam no nível superior da escala. Já 70% desse grupo foi considerado analfabeto ou tinha nível rudimentar de alfabetismo. No setor da construção, apenas 3% estavam no nível superior da escala e 41% foram considerados analfabetos ou tinham nível rudimentar de alfabetismo. No estudo do INAF, os funcionários públicos apareceram como o segundo grupo com maior nível de alfabetismo, com 17% dos trabalhadores no nível proficiente, entretanto, no caso do Encceja, os funcionários públicos apareceram com o terceiro pior desempenho no exame. A diferença pode ser explicada pelo fato de que, no caso do Encceja, os funcionários públicos eram majoritariamente de baixa qualificação, não tendo diploma do ensino fundamental. No caso da mostra do INAF, parte significativa dos funcionários públicos tinha nível médio ou superior e exerciam funções de coordenação ou chefia.

**Tabela 20 - Alfabetismo por setor da economia no Brasil. INAF, 2016**

| | Total | | Analfa-beto | Rudi-mentar | Elemen-tar | Inter-mediário | Profi-ciente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | To-tal | % | | | | | |
| Informação + Artes + Atividades profissionais, científicas e técnicas | 57 | 3% | 0% | 4% | 49% | 21% | 26% |
| Administração pública, defesa e seguridade social + Concessionárias de serviços públicos (Eletricidade e gás, Água, esgoto, atividades de gestão de resíduos...) | 72 | 4% | 0% | 19% | 36% | 28% | 17% |
| Educação | 91 | 5% | 0% | 8% | 36% | 40% | 16% |
| Saúde e serviços sociais | 66 | 3% | 0% | 11% | 36% | 41% | 12% |
| Prestação de Serviços (Outros) | 63 | 3% | 3% | 16% | 52% | 17% | 11% |
| Comércio (inclui reparação de veículos) | 383 | 19% | 2% | 19% | 42% | 26% | 10% |
| Transporte, armazenagem e correio | 82 | 4% | 1% | 22% | 37% | 32% | 9% |
| Alojamento e alimentação | 127 | 6% | 2% | 19% | 46% | 27% | 7% |
| Atividades administrativas + Financeiras | 124 | 6% | 2% | 13% | 46% | 32% | 7% |
| Indústria extrativista e de transformação | 173 | 9% | 2% | 21% | 54% | 21% | 3% |
| Construção | 169 | 8% | 8% | 33% | 42% | 14% | 3% |
| Serviços domésticos | 182 | 9% | 9% | 33% | 46% | 10% | 2% |
| Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura | 146 | 7% | 21% | 49% | 24% | 6% | 1% |

Fonte: Ação Educativa/IPM. INAF, 2016.

O estudo realizado por meio da metodologia do INAF procurou investigar em que medida determinadas atividades profissionais podem ampliar o nível de alfabetismo levando em conta o perfil das tarefas cotidianas desenvolvidas no trabalho. Setores como a agricultura, serviços domésticos e construção, que, em geral, não exigem a utilização da leitura, da escrita e da maior parte das operações matemáticas no cotidiano de trabalho, não contribuem para que o nível de alfabetismo se amplie, entretanto, no caso brasileiro, a escolaridade ainda parece ser o indutor mais forte de ampliação do nível de alfabetismo, havendo sempre uma dependência da variável escolaridade para definir o nível de alfabetismo. No caso dos setores da construção, serviços domésticos e agricultura, são setores que incluem as pessoas com mais baixa escolaridade (AÇÃO EDUCATIVA; IPM, 2016).

Em síntese, com base nos dados do Encceja 2010, os candidatos que apresentaram mais chances de certificação eram pessoas com renda mais elevada, com maior escolaridade, estando mais próximos da conclusão do ensino fundamental e que eram trabalhadores urbanos envolvidos em tarefas que eram mais exigentes no que se refere ao uso da leitura, da escrita e de competências matemáticas.

Outro aspecto abordado com relação ao Encceja 2010 foi o desempenho dos candidatos nas provas em cada uma das áreas de conhecimento.

Considerando todos os candidatos que realizaram pelo menos uma das provas no Encceja 2010, a menor média foi de 111,9 pontos, obtida pelos candidatos na prova de matemática. O melhor desempenho médio foi na prova de ciências humanas (121,4 pontos). Para obter a certificação, o candidato precisava alcançar 100 pontos em uma escala que vai de 60 a 180 pontos. No caso da redação, há uma nota de 0 a 10, sendo necessário obter 5 pontos para a aprovação. Não houve diferenças significativas de desempenho entre o sexo masculino e feminino, exceto na área de matemática, na qual o sexo masculino teve melhor desempenho. Essa diferença de desempenho por gênero foi analisada como fenômeno em alguns estudos (SOUZA; FONSECA, 2010 e 2012). Em todas as áreas de conhecimento, o pior desempenho foi entre os alunos mais jovens, com notas médias entre 110 e 111 pontos. Na faixa de 30 a 39 anos, que obteve o melhor desempenho, ficou entre 119 e 124 pontos em todas as áreas de conhecimento. No que se refere à prova de redação, a nota média foi de 5,45, sendo 5,15 a nota média do gênero masculino e 5,76 do gênero feminino. A vantagem do gênero feminino no desempenho em leitura e escrita tem sido observado em estudos nacionais e internacionais (SOUZA; FONSECA, 2010 e 2012). Houve variação discreta por faixa etária, sendo a menor nota da faixa etária de 15 a 19 anos foi 5,24 e a maior nota foi 5,56 na faixa etária de 30 a 39 anos.

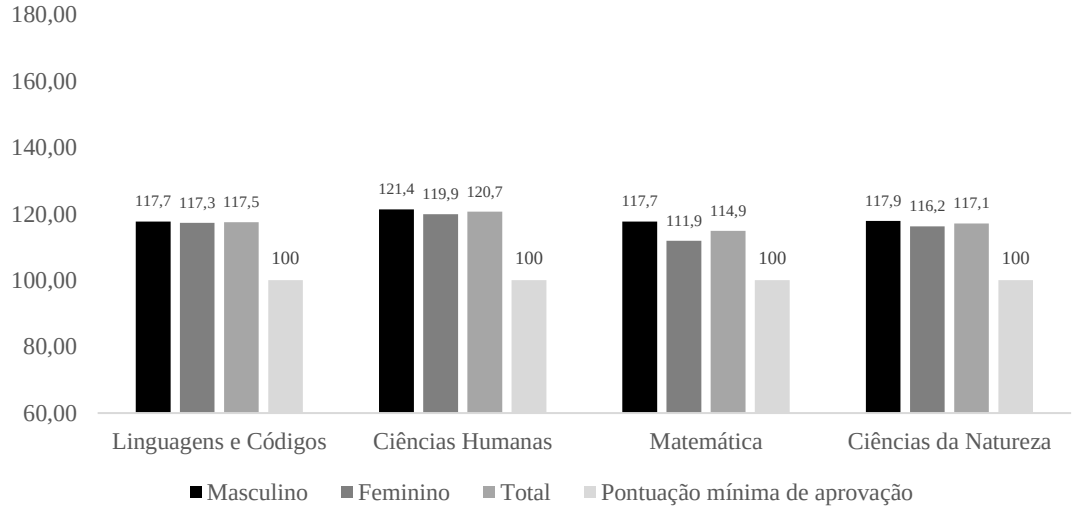



**Gráfico 47 - Notas médias no Encceja 2010 por área de conhecimento**

Fonte: MEC/Inep (2010)

### 4.2.2. Análise do banco de dados Enem 2010-2013

Desde 2009, o Enem passou a ser o exame de certificação do ensino médio. Desde então assistimos a um constante crescimento do número de inscritos para a certificação (Ver Tabela 18 – nome da tabela, p. 228).

Em 2013 foram 784 mil candidatos que solicitaram a certificação para o ensino médio por meio do Enem. O total de matrículas na educação de adultos em todas as redes escolares do país em 2013 foi de 1,28 milhões de pessoas conforme o Censo Escolar 2013. Isso significa que o número de inscritos para certificação via exames no ensino médio representou 60% das matrículas nesse nível escolar de EJA. Em 2014, havia um cenário ainda mais desafiador para a educação de jovens e adultos, pois o número de pessoas solicitando a certificação por meio do Enem aproximou-se ainda mais do número de matrículas nas redes de ensino para cursos presenciais. O Censo Escolar registrou 1,26 pessoas matriculadas em cursos de EJA para o ensino médio nas redes públicas em 2014 e 997.131 pessoas solicitaram a certificação do ensino médio por meio do Enem, ou seja, o número de inscritos para certificação chegava a 80% do total de matrículas na EJA nas redes públicas de ensino.

O novo Enem, como foi denominado em 2009, passou por uma reformulação em relação ao modelo instituído em 1998, sendo vinculado à criação do Sistema de Seleção Unificada (SISU) para acesso às instituições federais de ensino superior e ao PROUNI para acesso às bolsas de estudos em instituições privadas de ensino superior. Foi concebida uma nova matriz, que tinha como base a que havia sido formulada para o Encceja no ensino médio, organizada em competências e habilidades distribuídas em quatro áreas de conhecimento e redação. Para implementar o novo formato, criou-se uma lista de objetos de conhecimento relacionados ao exame. Para a criação do novo Enem ocorreu um processo de negociação junto a reitores de universidades federais na busca de um entendimento para que o exame se tornasse um instrumento viável para o ingresso em universidades públicas. A criação de uma lista de objetos do conhecimento seria uma das formas de contemplar parte das universidades no que se refere aos conteúdos mínimos que deveriam fazer parte do exame.

Definiu-se que o novo exame seria composto de 45 itens para cada uma das 4 provas das áreas de conhecimento: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias e Redação, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias e Ciências Humanas e suas Tecnologias. A definição por uma prova mais extensa, com 180 itens,

relacionava-se com a necessidade de discriminar as proficiências em processos seletivos bastante competitivos, ou seja, em cursos de alta procura e disputa por vagas era preciso que existissem mais itens respondidos para que se pudesse construir critérios de aprovação/eliminação de candidatos (SERRAO, 2014).

Aproveitando a experiência acumulada com o Encceja desde 2006, o exame passou a ser construído com base na Teoria da Resposta ao Item (TRI). Conforme Serrao (2014, p. 153-1554),

> 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).

No que se refere à certificação, a portaria do Enem 2010 definiu que o candidato deveria obter 400 pontos em cada uma das áreas do conhecimento e 500 pontos na prova de redação para obter a certificação do ensino médio, tendo como referência o Encceja, uma vez que não existia um estudo de interpretação de escala que embasasse a definição de um ponto de corte para o Enem. Depois disso, foram realizados estudos pelo INEP para construir uma escala de interpretação dos resultados para o Enem levando em conta o desempenho dos candidatos e a análise dos itens. Essa análise indicou a necessidade de aumentar as notas de corte, pois com 400 pontos não se estaria exigindo o mínimo necessário para a certificação. (BRASIL, 2012, p. 1-2). Em 2012, uma nova portaria alterou o desempenho para 450 pontos nas provas objetivas, mantendo a mesma pontuação na prova de redação (SERRAO, 2014, p. 155).

A utilização do Enem como instrumento para seleção de alunos para o ensino superior, sendo utilizado também para certificar pessoas que não concluíram a educação básica, colocou em questão a pertinência de uma prova ter como foco principal a eliminação de candidatos em um concurso bastante competitivo e ser o instrumento para certificar jovens e adultos no ensino médio.

Um aluno que conclui o ensino médio em uma escola convencional obtém notas satisfatórias para ser certificado, no entanto, isso não quer dizer que ele esteja preparado para enfrentar um vestibular de medicina, direito ou engenharia, que pode ter centenas de concorrentes por vaga. Uma prova que foca a eliminação de candidatos em um ambiente

competitivo tem um caráter diferente daquela que pretende avaliar se uma pessoa desenvolveu competências e habilidades para receber o certificado da educação básica.

Nota técnica produzida pelos servidores do INEP em 2010 contestou a utilização do Enem para fins de certificação levando em conta a experiência ocorrida em 2009. Os servidores consideravam que o novo Enem não atendia a especificidade da educação de jovens e adultos estabelecida na legislação e não considerava os percursos de vida do público que buscava a certificação na modalidade EJA, sendo que os itens de prova não levavam em conta estas características. A nota técnica indicou ainda que:

> A seleção de textos e conteúdos propostos na prova do Enem estão voltados para o público que frequentou todos os anos do ensino regular e disputa uma vaga na universidade, caracterizando uma etapa de seleção. O examinando proveniente da EJA, nessa lógica, é submetido a condições inapropriadas de avaliação.
>
> Há que considerar ainda que o Encceja continua sendo aplicado em seus moldes originais no exterior. Submeter os candidatos à certificação no Brasil a um formato diferenciado de prova, com itens voltados para a aferição de conteúdos do Ensino Médio regular e em maior quantidade, caracteriza um processo diferenciado de certificação da EJA, o que compromete a isonomia no tratamento dos participantes (BRASIL, 2010, p. 3).

O estudo de Rodrigo Travitzki (2013) sobre o Enem também indicou a fragilidade da definição da nota de corte para fins de certificação:

> 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 nas provas (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. 206)

Em verdade, temos ainda poucas referências de quais seriam os critérios e indicadores que possam sirvam como parâmetro para definir os cortes para fins de certificação, em especial, para a modalidade da educação de jovens e adultos.

#### *4.2.2.1 Perfil dos candidatos a certificação por meio do Enem*

A seguir, faremos a análise dos microdados para traçar o perfil dos candidatos do Enem para o período de 2010 a 2013[72], destacando daqueles que conseguiram obter a

[72] - Optou-se por não utilizar os dados de 2009, uma vez que essa base de dados possui grande quantidade de dados ausentes (*missing cases*). Conforme indicou Serrao: "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

certificação por meio do exame. Vamos estabelecer as comparações possíveis com os candidatos do Encceja 2010, verificando as semelhanças e diferenças do perfil dos candidatos e dos resultados obtidos.

Os candidatos do Enem que solicitaram a certificação entre 2010 e 2013 estavam distribuídos por todo o país, havendo maior peso do estado de São Paulo e de Minas Gerais, na região Sudeste, por serem bastante populosos. Chamou atenção a presença expressiva do Rio Grande do Sul, assim como ocorria com o Encceja. Em 2011 e 2012, a presença do estado foi ainda maior.

Como ocorreu com o Encceja e seguindo a lógica da distribuição territorial da população brasileira, a maioria dos candidatos viviam no espaço urbano, cerca de 90% dos inscritos. Chamou atenção também o maior percentual de candidatos que atingiu a nota mínima para certificação na zona urbana em todos os anos. Em 2013, 7,3% dos candidatos da zona rural conseguiram a nota mínima para certificação e 14% da zona urbana.

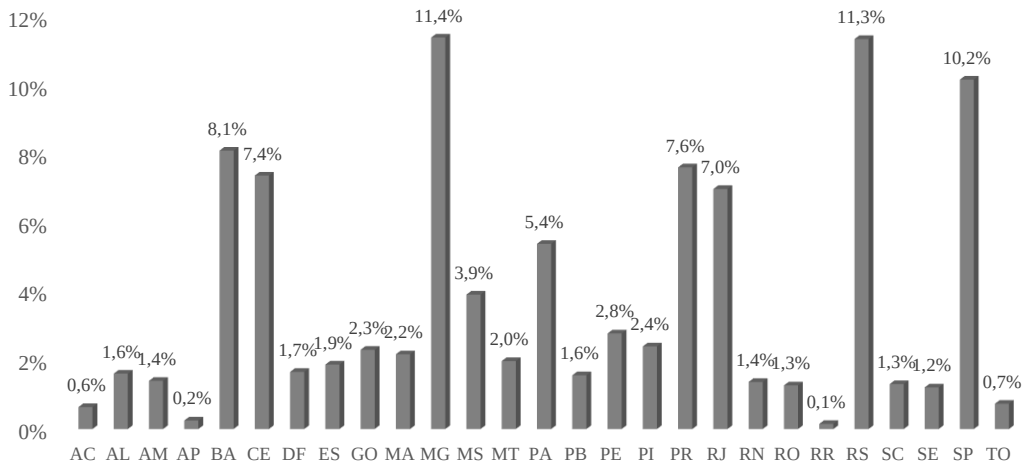



**Gráfico 48 - Estado de residência dos candidatos do Enem que solicitaram certificação em 2013**

Fonte: MEC/Inep (2013).

Quando examinamos o desempenho dos candidatos por sexo, verificamos que ocorreu o mesmo que no Encceja, um equilíbrio no número de inscritos entre 2010 e 2013, conforme se observa na tabela a seguir:

médio fossem transferidas para o sistema de inscrição do Enem. Com isso, muitas informações foram perdidas". (SERRAO, 2014, p. 158).

**Tabela 21 – Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por sexo (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Feminino | 51,2% | 50,40% | 50,6% | 50,2% |
| Masculino | 48,8% | 49,60% | 49,4% | 49,8% |
| Bases | **539216** | **556384** | **638070** | **784751** |

Fonte: MEC/Inep (ano).

Ao examinarmos a distribuição por sexo daqueles que realizaram todas as provas e obtiveram notas mínimas para a certificação, registrou-se um ligeiro melhor desempenho para os homens. Em 2013, 56,7% dos que obtiveram certificados eram do sexo masculino. Nesse ano de 2013, 11,5% das mulheres que compareceram em todas as provas obtiveram o certificado e 15,3% dos homens.

No que se refere à raça, há um maior número de inscritos brancos e pardos em todos nos anos, com uma tendência de aumento da presença de pardos e pretos.

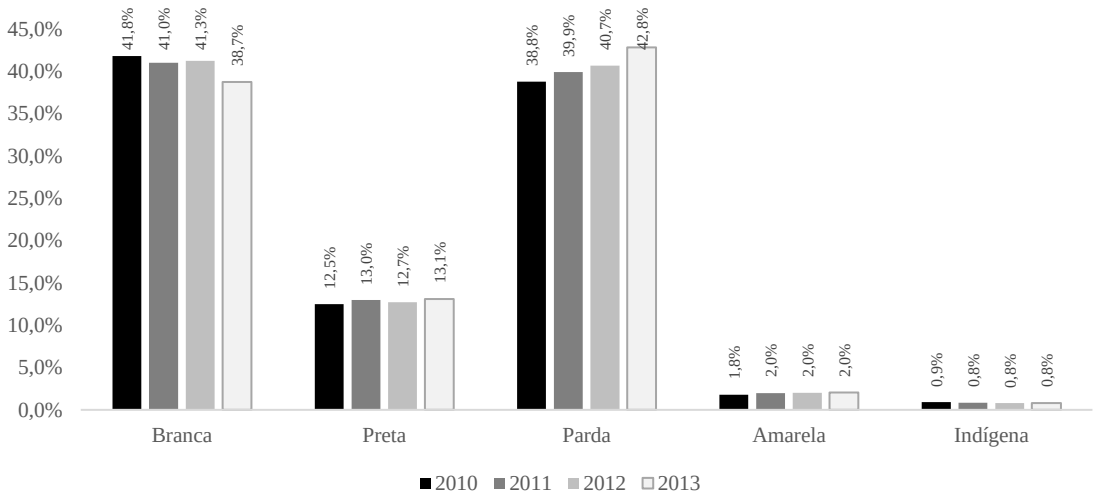



**Gráfico 49 - Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por raça (2010-2013)**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Ao observarmos os que compareceram em todas as provas e obtiveram a pontuação mínima para a certificação, aumenta ligeiramente o percentual de brancos, diminuindo a presença de pretos e de pardos. Em 2013, daqueles que obtiveram a pontuação mínima para a certificação, 46,7% eram brancos, sendo que em relação aos inscritos, 38,7% eram brancos, ou seja, quando nos referimos aos que efetivamente puderam se certificar, houve um aumento da presença de brancos.

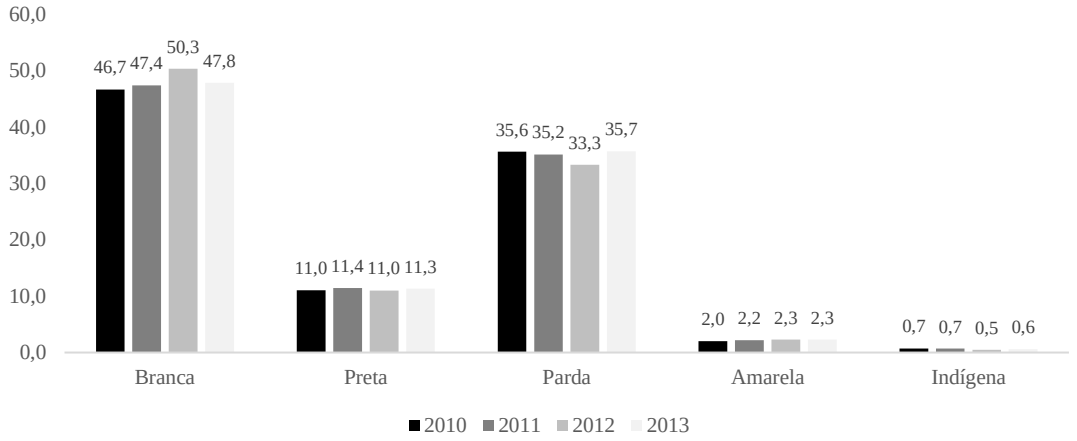



**Gráfico 50 - Percentual de candidatos do Enem que compareceram em todas as provas e obtiveram a nota mínima para certificação por raça (2010 - 2013)**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Ainda no que se refere à raça, ao analisar o desempenho do grupo isoladamente, houve um desempenho superior dos brancos, uma vez que, em 2013, 16,6% deste grupo obteve a certificação, 11,1% dos pardos obtiveram esse resultado. Em 2012, 17,2% dos brancos e 11,7% dos pardos obtiveram a certificação.

A análise do desempenho dos candidatos levando em conta a faixa etária trouxe algumas indicações importantes sobre a funcionalidade da certificação do ensino médio por meio do Enem.

Primeiramente, a distribuição dos candidatos por faixa etária indicou uma maior presença dos mais jovens solicitando certificação. Entre 2010 e 2013 houve um crescimento da proporção de pessoas entre 18 e 19 anos: 24,9% dos que o fizeram tinham entre 18 e 19 anos em 2010, 33,1% em 2012 e 32,4% em 2013, ou seja, esta faixa etária que está muito próxima da idade esperada para a conclusão do ensino médio representou cerca de um terço dos pedidos de certificação entre 2012 e 2013. Somando os candidatos de 20 a 24 anos com os de 18 a 19 anos, verificamos que 62% dos candidatos pertenciam a essas faixas etárias. Em 2012, as pessoas com 40 anos ou mais representavam apenas 11% do grupo e em 2013, 10,4%.

**Tabela 22 – Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por faixa etária (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| 18 a 19 anos | 24,9% | 30,0% | 33,1% | 32,4% |
| 20 a 24 anos | 28,2% | 28,8% | 28,3% | 29,6% |
| 25 a 29 anos | 15,1% | 13,5% | 12,5% | 12,9% |
| 30 a 39 anos | 18,4% | 16,4% | 15,1% | 14,7% |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 40 anos ou mais | 13,4% | 11,4% | 11,0% | 10,4% |
| TOTAL | 100% | 100% | 100% | 100% |

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Quando observamos os que compareceram em todas as provas e obtiveram nota mínima para a certificação, os mais jovens obtiveram melhores resultados. Em 2012, 55,4% dos que obtiveram nota para a certificação tinham entre 18 e 19 anos e, em 2013, 53,6%. O gráfico a seguir mostra que quanto mais avançaram nas faixas etárias, menor foi o percentual de pessoas que obtiveram a certificação.

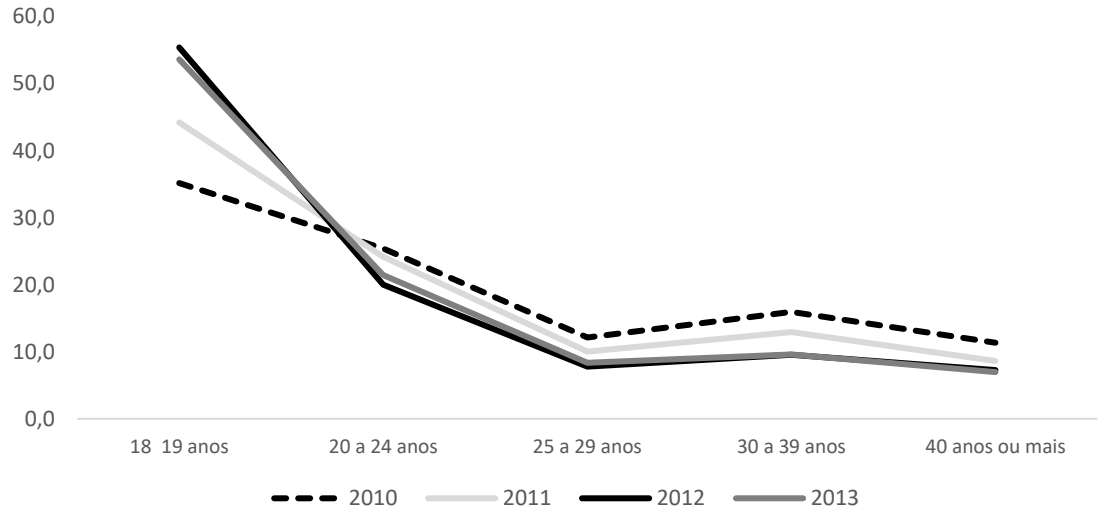



**Gráfico 51 - Percentual dos candidatos que compareceram em todas as provas do Enem e obtiveram a certificação por faixa etária, 2010 - 2013**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Deve-se mencionar, entretanto, que mesmo entre os mais jovens não se pode afirmar que o percentual de certificação seja elevado. Esse percentual só foi mais elevado quando comparado aos mais velhos, pois verificamos que, em 2013 apenas 18,2% dos jovens de 18 e 19 anos obtiveram a certificação e 10,3% das pessoas entre 20 e 24 anos. Daqueles que possuíam 40 anos ou mais, 9,8% obtiveram a certificação.

**Tabela 23 - Percentual de pessoas que compareceram em todas as provas e obtiveram pontuação mínima para a certificação no Enem por faixa etária (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| 18 a 19 anos | 43,3 | 31,9 | 19,6 | 18,2 |
| 20 a 24 anos | 35,0 | 23,0 | 10,7 | 10,3 |
| 25 a 29 anos | 35,1 | 22,7 | 10,6 | 10,3 |
| 30 a 39 anos | 36,3 | 23,8 | 10,5 | 10,3 |
| 40 anos ou mais | 33,0 | 22,0 | 10,3 | 9,8 |

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Ainda que se possa considerar que foram os mais jovens que mais procuraram o exame e foram os que mais obtiveram a nota mínima para a certificação, não se pode considerar com base no desempenho que seja um caminho adequado para a certificação para a maioria dos candidatos entre 18 e 29 anos, público considerado jovem, uma vez que um grupo bastante minoritário obteve as notas mínimas para certificar-se.

Outro aspecto, relacionado à inserção na escola, indicou que 46,2% dos candidatos que solicitaram a certificação em 2013; 44,6% em 2012 e 41,9% em 2011, eram pessoas que não concluíram e não estavam cursando o ensino médio. Eram os brasileiros que desejavam avançar em sua formação escolar, mas, por diversas razões, não retomaram os estudos em uma instituição escolar.

Entre 2011 e 2013, cerca de um terço dos inscritos cursavam o 3º ano do ensino médio. Os que cursavam o 3º ano foram os que mais conseguiram obter a pontuação mínima para a certificação. Enquanto 16,3% dos que concluiriam o ensino médio no mesmo ano foram certificados em 2013, isso ocorreu somente com 10,9% daqueles que cursavam o 1º ou 2º ano do ensino médio.

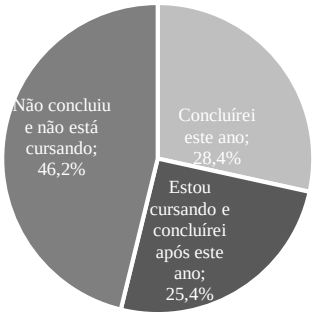



**Gráfico 52 - Percentual de inscritos que solicitaram certificação no Enem por ano de conclusão do ensino médio (2010-2013)**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Em 2013, 46,3% dos candidatos que solicitaram a certificação eram pessoas que concluíram o ensino fundamental em 8 anos. Já 13,1% concluíram em menos de 8 anos e 20,6%, em 9 anos. Apenas 15% concluíram em mais de 9 anos. Ocorreu que 45% dos que obtiveram a nota mínima para certificação pertenciam ao grupo de pessoas que realizaram o ensino fundamental em até 9 anos. Verificou-se também que 4,9% dos que obtiveram a certificação não chegaram a concluir o ensino fundamental.

No que concerne ao ensino médio, houve um grupo mais significativo de candidatos que deixaram de estudar um ano ou mais em todos os anos analisados. Em 2013, 44,4% dos candidatos não deixaram de estudar nenhuma série do ensino médio e 55,6% deixaram de estudar pelo menos um ano. Desse grupo, 27,3% deixaram de estudar por quatro anos ou mais. Verificamos que 56,8% dos que obtiveram a certificação em 2013 não deixaram de estudar nenhum ano, buscando no ENEM acelerar ou assegurar a certificação que poderiam obter por outra via. Deve-se considerar que o índice de certificação dos que não deixaram de estudar foi de 15,1% em 2013, e 10,4% para aqueles que deixaram de estudar por 3 anos. Assim, o tempo que deixou de frequentar a escola teve uma influência negativa sobre os resultados de certificação. Mais uma vez, o Enem favoreceu aqueles que eram mais escolarizados e estavam frequentando a escola e não o público adulto que deixou a escola há mais tempo.

Os dados indicados confirmaram em parte a análise de Luis Serrao (2014) sobre o possível papel do Enem como mecanismo de aceleração dos estudos para aqueles que são oriundos das escolas regulares.

> 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 de 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. (SERRAO, 2014, p. 189).

De fato, eram os mais jovens e que não deixaram de estudar nenhum ano no ensino fundamental que estavam mais presentes no Enem, sendo que esse grupo obteve os melhores resultados quando solicitaram a certificação.

Entretanto, especialmente a partir de 2012, quando foi elevada a nota mínima, tornou-se ainda mais difícil obter a certificação, afetando também esse grupo mais jovem que não deixou de estudar na escola regular.

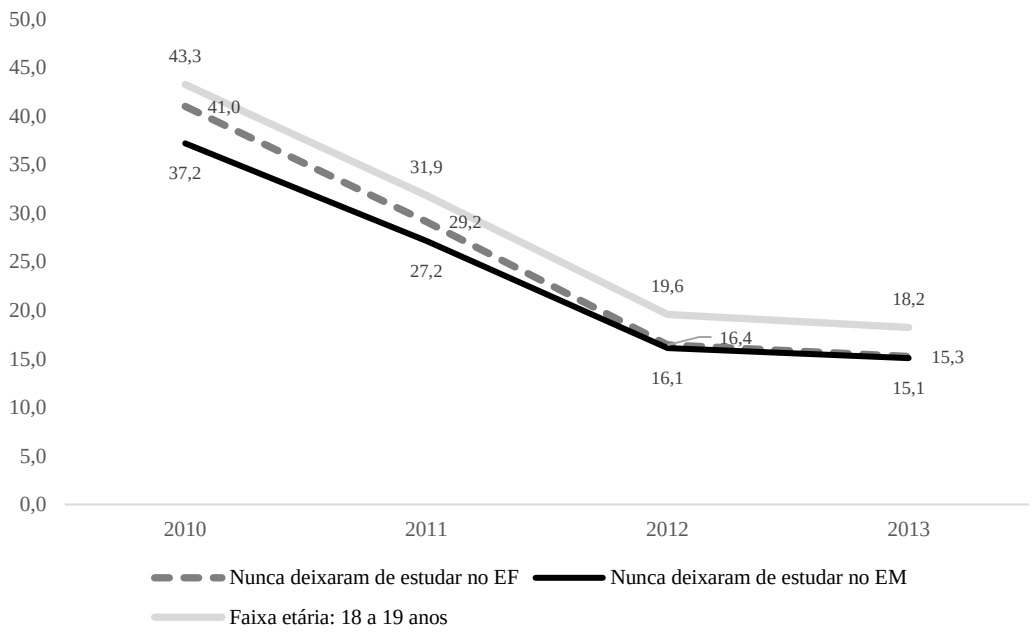



**Gráfico 53 - Percentual de candidatos que solicitaram a certificação no Enem e obtiveram a pontuação mínima para certificação por faixa etária e situação de estudo (2010-2013)**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Verificamos, no gráfico, a redução no desempenho dos candidatos, sendo que, mesmo entre os grupos que obtiveram os melhores índices de certificação, não houve mais do que 18% de pessoas certificadas em 2013. Ou seja, também era um exame difícil para esse grupo, especialmente a partir de 2012.

Vamos analisar, mais adiante, alguns possíveis efeitos do processo de mudança da nota de corte para certificação conforme os dados que organizamos.

Os dados relacionados à renda e à escolaridade da família trouxeram evidências significativas sobre a funcionalidade do Enem e o desempenho dos candidatos.

A escolaridade dos pais tem influência sobre o desempenho dos filhos. Verificamos que aproximadamente um terço dos pais dos candidatos tinham apenas as séries iniciais do ensino fundamental. Em 2013, 17,2% das mães e 13,6% dos pais tinham ensino médio completo.

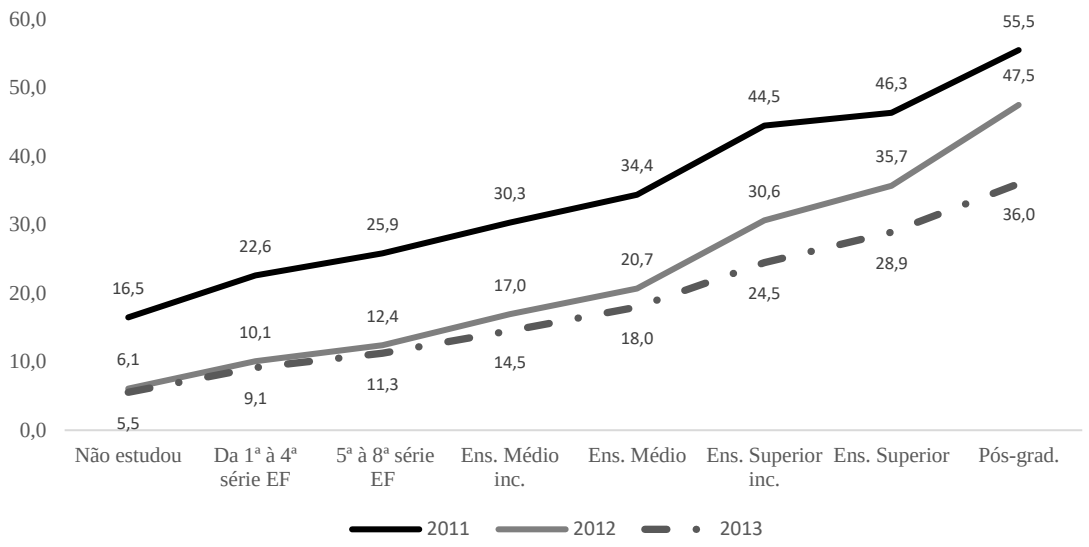



**Gráfico 54 - Percentual de candidatos que obtiveram a nota mínima para certificação no Enem conforme escolaridade da mãe, 2010 - 2013**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Observa-se, no gráfico, que quanto maior o número de anos de estudos da mãe, maior foi o percentual de candidatos que obtiveram a certificação. Enquanto apenas 5,5% dos candidatos que tinham mães que não estudaram obtiveram a nota mínima para a certificação, 36% dos candidatos cujos pais tinham pós-graduação obtiveram a certificação.

Outro aspecto foi a diferença entre o desempenho de 2011 em relação a 2012 e 2013, quando foi alterada a pontuação mínima para certificação. Em 2011, 16,5% dos que obtiveram a certificação tinham mães sem estudo. Já em 2012, esse percentual caiu para 6,1% e em 2013, para 5,5%, de modo que a prova se tornou ainda mais difícil para as pessoas provenientes de famílias com baixa escolaridade.

Ao analisar o desempenho dos candidatos por renda, registrou-se que, em todos os anos, mais de um terço dos candidatos eram pessoas com renda familiar de no máximo um salário mínimo. Em 2013, 40,6% dos candidatos tinham esse perfil. Outra metade dos candidatos tinha renda entre 1 e 3 salários mínimos. Somente 11,8% tinham renda familiar superior a seis salários mínimos. A maioria dos que solicitavam certificação por meio do Enem pertenciam a famílias oriundas dos estratos de renda mais baixos da população, sendo a maioria, entre 2010 e 2013, originária da rede pública de ensino. Em 2013, 85,4% dos inscritos tinham estudado o ensino fundamental somente na rede pública e 90,2% dos candidatos que estudaram alguma série do ensino médio vinham da rede pública.

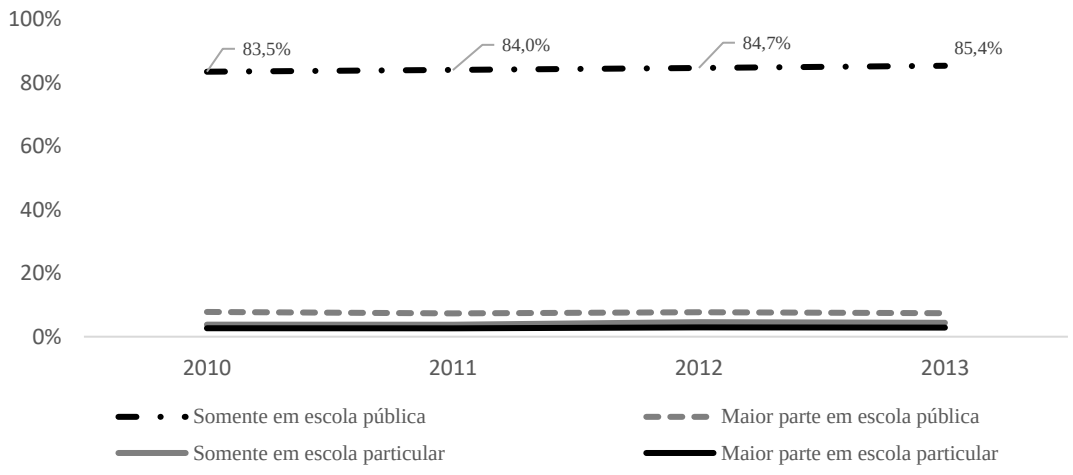



**Gráfico 55 - Tipo de escola que frequentaram os candidatos que solicitaram a certificação no Enem, 2010 - 2013)**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Quando analisamos o desempenho dos candidatos levando em conta a renda, ocorreu uma mudança quando o exame se tornou mais seletivo. Em 2013, 7,1% dos que tinham renda familiar de até 1 salário mínimo obtiveram a pontuação para a certificação, enquanto 35,4% dos que tinham renda maior que 6 salários mínimos obtiveram a nota mínima para a certificação. Em 2010, 28,1% dos que tinham renda de até um salário mínimo obtiveram a certificação. No que se refere aos inscritos, 38% tinham renda de até um salário mínimo em 2013, entretanto, uma pequena parcela conseguiu a certificação. Já aqueles que tinham maior renda, embora representassem uma pequena parcela, eram os que mais obtiveram a certificação.

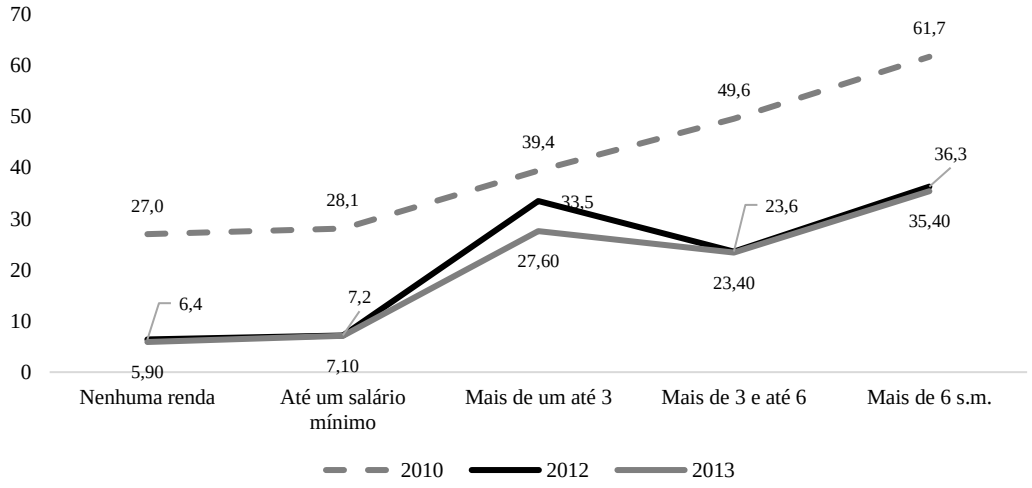



**Gráfico 56 - Percentual de candidatos que obtiveram a certificação no Enem por faixa de renda, 2010 - 2013**

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Deve-se registrar também a grande mudança de padrão em 2012 com a mudança da nota mínima para certificação. Em 2010, 27% do grupo que não tinha nenhuma renda obteve a certificação, em 2012 foram 6,4% e em 2013, 5,9%. Também houve queda nos estratos de renda mais altos. Em 2010, 61,7% dos que tinham renda maior que 6 salários mínimos obtiveram a certificação, 36,3% em 2012 e 35,4%, em 2013. A queda nos grupos de menor renda foi proporcionalmente maior do que a dos estratos mais altos de renda. Entre os mais ricos, a queda não chegou à metade, enquanto entre os mais pobres caiu para cerca de 1/5.

A alteração da nota mínima para certificação reduziu a possibilidade de as pessoas com menor renda e escolaridade obter a certificação pelo caminho do Enem, fazendo que este se torne um instrumento mais adequado ao grupo de maior escolaridade e renda. O que ocorreu foi que pessoas com alta escolaridade e renda tiveram melhores condições para se prepararem para o exame, mas o que se quer registrar é que a prova se tornou mais excludente para o público efetivo da educação de jovens e adultos, fortalecendo a ideia de que o exame se aproximou cada vez mais do público mais jovem e mais escolarizado.

Outro dado que contribui para essa argumentação é a redução da população de trabalhadores que conseguiu obter a certificação entre 2010 e 2013. Em 2013 76,13% dos inscritos trabalhavam ou já tinham trabalhado. A maioria dos candidatos à certificação por meio do Enem eram trabalhadores de baixa renda que começaram a trabalhar com menos de 14 anos e até 18 anos (86,4% em 2013). No que se refere à quantidade de horas trabalhadas por semana, 70,2% trabalhavam entre 30 e mais de 40 horas por semana em 2013.

Em 2010, 37,7% dos candidatos que nunca trabalharam obtiveram a certificação, em 2013 foram 17,6%. Entre os que trabalhavam, houve uma queda de 37,7% em 2010 para 11,4% em 2013, ou seja, a queda entre os que trabalhavam foi proporcionalmente maior.

Quando perguntados sobre os motivos para terem se inscrito no Enem, 79,3%, em 2012, e 79,8% em 2013, consideraram que a certificação poderia aumentar a possibilidade de conseguir um emprego. Esta opção, entretanto, não foi mais forte do que conseguir uma bolsa de estudos por meio de programas como o Prouni (85,2%) ou ingressar em uma universidade pública (84,8%). Obter uma vaga no ensino superior que não tenha que pagar e obter emprego foram as maiores aspirações do grupo que solicitou

certificação por meio do Enem, que como verificamos, era a maioria oriundo de famílias de baixa renda.

Ainda sobre o desempenho dos candidatos, vamos comparar as notas obtidas em cada área de conhecimento nos anos de 2011 e 2013, sendo que 2011 foi o último ano em que a nota mínima para certificação era 400 pontos para cada uma das áreas. A partir de 2012 a nota mínima passou a ser 450 pontos. Estamos considerando o público que compareceu em todas as provas e obteve ou não a pontuação mínima para certificação.

Entre 2010 e 2013, conforme indica a tabela a seguir, houve uma gradual redução do percentual de pessoas que conseguiram obter a certificação por meio do Enem. Verificamos que, se em 2013 fosse mantida a pontuação de 400 pontos, 24,9% dos candidatos alcançariam a certificação, ficando mais próximo do percentual de 2011. Deve-se mencionar também que quase o dobro de pessoas seriam certificadas. Ao invés das 60.771, teríamos 113.071 pessoas com a nota mínima.

**Tabela 24 - Candidatos que compareceram a todas as provas do Enem e atingiram as notas mínimas para certificação. 2010-2013**

| Edição | Obteve pontuação mínima para a certificação | |
|---|---|---|
| 2010 | 110.774 | 34,0% |
| 2011 | 83.259 | 26,2% |
| 2012 | 52.057 | 14,2% |
| 2013 | 60.771 | 13,4% |

Fonte: MEC/Inep (2010-2013).

Ao examinar o desempenho por áreas de conhecimento, tanto em 2011 quanto em 2013, o desempenho na prova de redação ficou mais distante da nota mínima de certificação, impossibilitando que esta fosse alcançada.

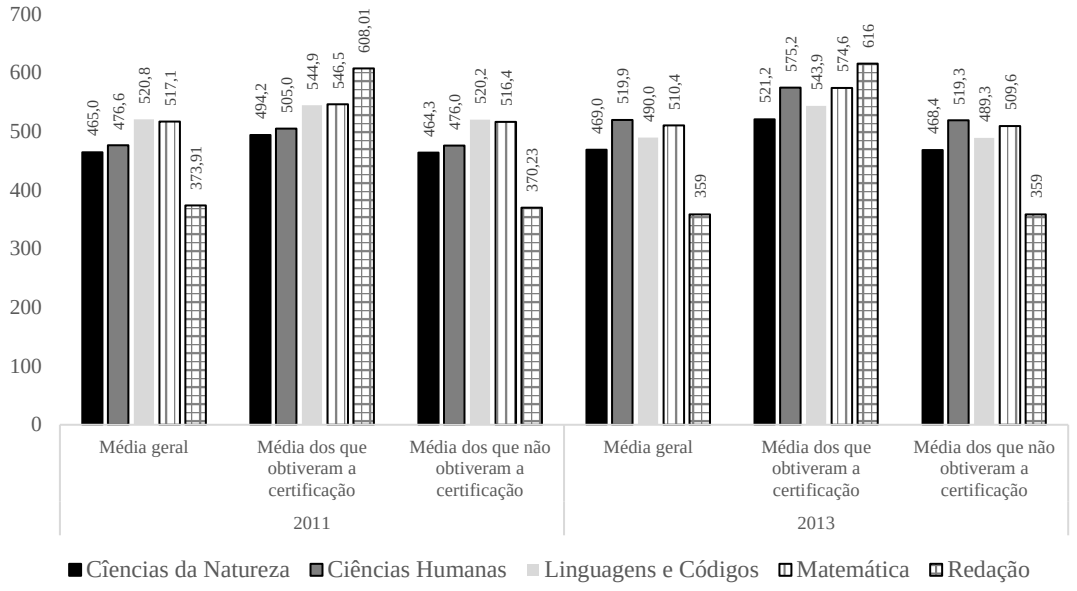



**Gráfico 57 - Notas médias obtidas pelos candidatos que solicitaram certificação no Enem, 2011 e 2013**

Fonte: MEC/Inep (2011-2013).

Destaca-se em 2011 a presença de médias mais altas em Matemática e Linguagens e Códigos. Em 2013 as médias mais altas foram em Matemática e nas Ciências Humanas. O desempenho dos que conseguiram pontuação mínima para a certificação levando em conta o sexo, houve, nos dois anos, desempenho superior do sexo masculino em Matemática, nas Ciências Humanas e Ciências da Natureza e melhor desempenho das mulheres em Linguagens e Códigos e redação.

Encontramos diferença, mais uma vez, no desempenho por faixas etárias, sendo expressiva na prova de redação. Quanto maior a faixa etária, pior tende a ser o desempenho na prova, tanto em 2011 quanto em 2013.

Analisando as notas médias dos que não conseguiram obter a certificação, foi evidente a queda das notas de redação, situando-se em patamares abaixo da média para as faixas etárias com 25 anos ou mais.

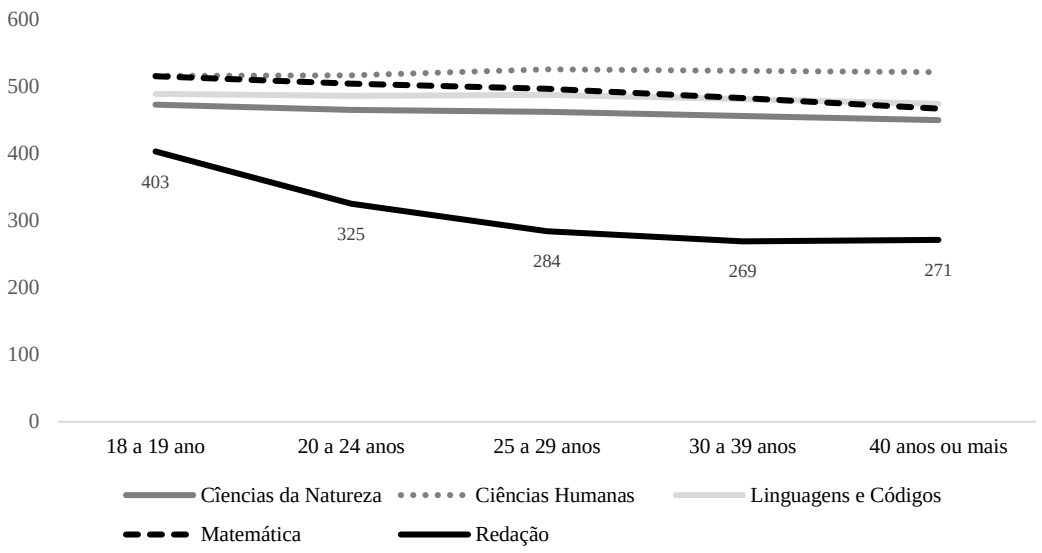



**Gráfico 58 - Notas médias daqueles que não alcançaram a nota mínima para a certificação no Enem por áreas de conhecimento, 2013**

Fonte: MEC/Inep (2013).

Também se observou uma queda acentuada de desempenho em Matemática, de 515,1 pontos para os jovens de 18 e 19 anos para 466,9 pontos para as pessoas com 40 anos ou mais. As pessoas de 18 ou 19 anos eram, na maior parte, as que ainda frequentavam a escola ou saíram a menos tempo, enquanto que o público com 40 anos ou mais era, na sua maioria, pessoas que estavam afastadas da escola há mais tempo. O tipo de prova do Enem se aproximou mais de um modelo escolarizado, de resolução mais difícil para os que estavam há mais tempo afastados da escola.

Quando verificamos os resultados considerando quando o candidato concluirá ou concluiu o ensino médio, houve uma queda de desempenho em todas as áreas do conhecimento dentre o grupo que não concluiu o ensino médio e que não estava estudando. No caso da redação, houve uma queda abrupta tanto em 2011 quanto em 2013.

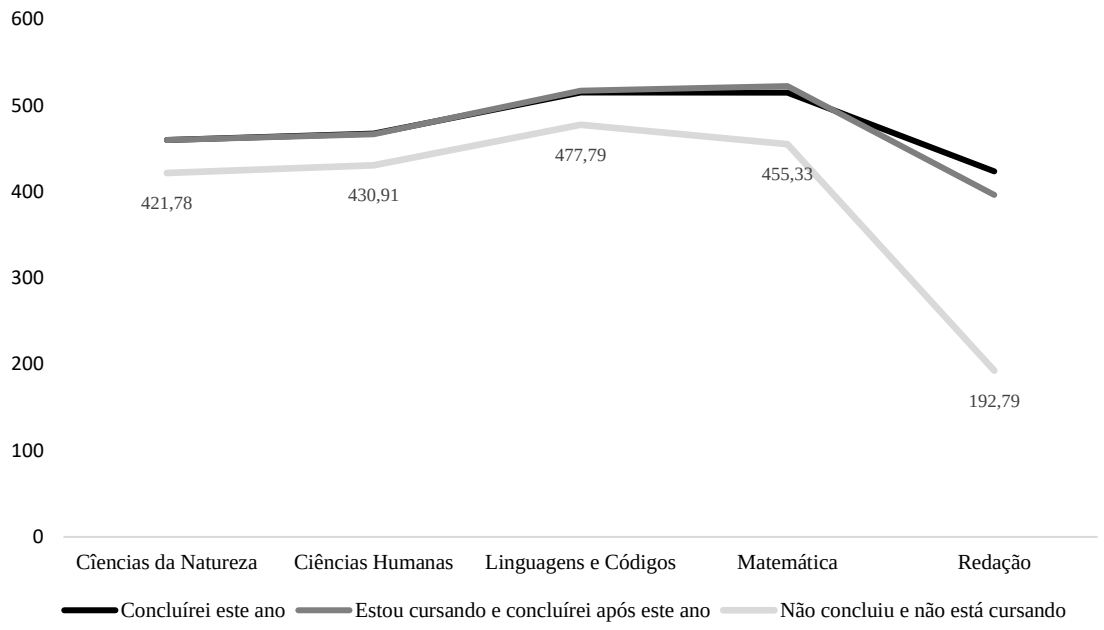



**Gráfico 59 - Desempenho dos candidatos do Enem que solicitaram e não obtiveram a certificação por área de conhecimento e situação de conclusão do ensino médio, 2011**

Fonte: MEC/Inep (2011).

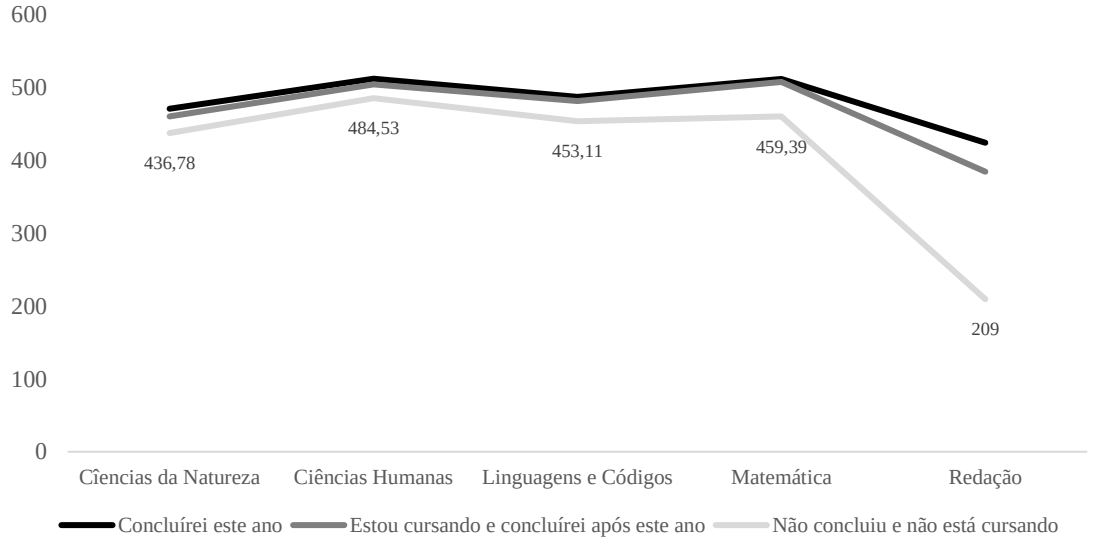



**Gráfico 60 - Desempenho dos candidatos do Enem que solicitaram e não obtiveram a certificação por área de conhecimento e situação de conclusão do ensino médio, 2013**

Fonte: MEC/Inep (2013).

Ao analisar os resultados obtidos pelos candidatos do Enem que solicitaram a certificação entre 2010 e 2013, fica evidente que o exame foi se tornando cada vez mais competitivo e excludente, uma vez que foram aqueles que possuem maior escolaridade, famílias com maior escolaridade e maior renda que conseguiram obter melhores

resultados. Foram também os mais jovens que estavam mais próximos da experiência escolar que obtiveram os melhores resultados para alcançar a certificação.

O Enem parece distante de cumprir o objetivo de reconhecer saberes adquiridos por jovens e adultos na experiência de vida e de trabalho, uma vez que os estratos mais pobres, que estão há mais tempo distantes da escola, sendo menos escolarizados, foram os que tiveram menos chance de obter a certificação por meio do Enem. Nesse sentido, coloca-se em questão a sua validade enquanto exame de certificação para jovens e adultos trabalhadores, que provavelmente necessitam retomar os estudos em uma modalidade específica e flexível, ou ainda pensar em processos de certificação que não se limitem a reproduzir os padrões escolares em uma avaliação tendo em vista a aprovação em vestibulares competitivos.

O mesmo fenômeno verificado no Enem repetiu-se na análise dos dados do Encceja 2010, sendo que os alunos que tiveram mais chances de obter a certificação foram aqueles com renda mais elevada, que possuíam maior escolaridade, estando mais próximos da conclusão do ensino fundamental. No entanto, sendo o Encceja um exame com uma metodologia mais apropriada ao público jovem e adulto e não tendo a preocupação com a seleção para o vestibular, a população de uma faixa de idade superior e trabalhadora conseguiu ter melhor desempenho que muitos jovens.

## 4.3. O lugar ocupado pelos exames de certificação no Brasil

A demanda explícita por certificação por meio de exames nacionais é modesta quando consideramos que 65 milhões de brasileiros com 15 anos ou mais não concluíram o ensino fundamental em 2010 e 22 milhões de pessoas com 18 anos ou mais não chegaram a concluir o ensino médio conforme o Censo Demográfico de 2010. Em 2014, foram apenas 112.577 inscritos no Encceja e 997.131 inscritos no Enem que solicitaram a certificação. No caso do Encceja, isso representou apenas 0,2% da demanda potencial de pessoas que não concluíram o ensino fundamental. No caso do ensino médio, a inscrição no Enem com pedido de certificação representou 5% daqueles que não ingressaram ou concluíram o ensino médio.

Assim, no caso brasileiro, os exames de certificação ainda ocupam lugar secundário na política de educação de jovens e adultos, em especial, porque o Encceja ocorre de maneira bastante irregular, atraindo um número limitado de pessoas, e porque

o Enem, mesmo atraindo um público significativo, aproximando-se do número de matrículas no ensino médio da modalidade, não consegue dar vazão a essa demanda de certificação de jovens e adultos, uma vez que o exame tem características muito próprias da seleção para o vestibular, atendendo uma população de jovens mais escolarizados, que pretendem ingressar em cursos de nível superior.

Vale mencionar, por fim, no que se refere à certificação por meio do Enem, que apenas 32% de todos os inscritos atingiriam a nota mínima para a certificação em todas as áreas em 2013, quer dizer, 68% daqueles que já tinham concluído o ensino médio em escolas públicas e privadas não teriam direito ao certificado por meio desse exame caso o solicitassem. Isso evidencia uma distorção que precisa ser revista em termos de política pública, pois o Enem exige um conjunto de conhecimentos para a certificação que grande parte dos estudantes já certificados no ensino médio e que realizam o exame, também não os possuem. Nesse sentido, pode-se dizer que o Enem acaba mais por penalizar o jovem e adulto que já tem uma trajetória escolar acidentada do que contribuir para a sua inclusão, abrindo-lhe novas oportunidades.

É necessário ao menos retomar o debate sobre o valor da pontuação mínima exigida para a certificação levando em conta o desempenho dos candidatos nos anos em que o Enem foi utilizado para esse fim. Para além disso, cabe avaliar a pertinência do uso do Enem para fins de certificação, colocando-se a possibilidade de retomar o uso de um exame próprio para tal, como ocorria com o Encceja para o ensino médio, que além de ser um exame pensado para esse público, incluía material de estudo específico para as pessoas que não estavam frequentando a escola.

É preciso, então, que se reflita se o ingresso na universidade e a conclusão do ensino médio podem ser estabelecidos a partir de um mesmo instrumento. Não temos suficiente acúmulo de conhecimento e de experiências no país para já definir que um exame pode abarcar as duas coisas. O que ocorre é uma evidente economia de recursos e funcionalidade em unir vestibular e certificação em um único instrumento.

Não há consenso também acerca de quais conhecimentos uma pessoa deveria ter para receber um certificado de ensino médio[73]. Mais distante ainda está a discussão se o

[73] Entre 2015 e 2016 vêm se consolidando a proposta de construção de uma Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que deve vir a ser o principal parâmetro para estabelecer quais conhecimentos são a base para a certificação no ensino médio. O lançamento da Base Nacional Comum Curricular deve provocar um processo de mudança na própria matriz do Enem, sendo esta também uma oportunidade para rever o próprio processo de certificação de jovens e adultos no ensino médio.

currículo mínimo para adolescentes deve ser a base para a certificação de adultos, que estão em outro contexto de vida e reúnem outras experiências. Cabe indagar também sobre em que medida as aprendizagens constituídas ao longo da vida fora da escola poderiam ser incorporadas no processo de certificação de jovens e adultos não limitando a certificação à cobrança de conhecimentos escolares realizadas para adolescentes em contexto escolar. Sem avançar nas respostas a essas perguntas, teremos um exame que somente poderá atender a um grupo bastante específico de candidatos, não se constituindo como uma política que possa dar oportunidades a jovens e adultos que estão fora da escola e desejam avançar em sua formação e terem novas oportunidades.

# CONSIDERAÇÕES FINAIS - UMA PERSPECTIVA COMPARADA DE TRÊS PAÍSES DA AMÉRICA LATINA ACERCA DA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS DE EXAMES NACIONAIS PARA A CERTIFICAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS

## *Pressões de cima para baixo: As políticas de educação de adultos dos governos do México, Chile e Brasil*

Os três países que estudamos realizaram, a partir dos anos 1990, reformas educacionais que reduziram o papel dos governos centrais na provisão dos serviços educacionais, delegando para estados e municípios a maior parte do atendimento para a educação básica. Ao mesmo tempo, criaram mecanismos de avaliação sob o controle dos governos centrais, que não abriram mão de estabelecer medidas de controle da qualidade dos serviços oferecidos e da regulação da distribuição dos recursos para a educação. Colocou-se como prioridade a inclusão da totalidade das crianças e adolescentes na escola, dando-lhes oportunidade para a conclusão da educação básica em um mundo em que as possibilidades de inserção no mundo do trabalho dependeriam cada vez mais da aquisição de competências relacionadas com o mundo letrado. No Chile, desde 2003 há a obrigatoriedade da educação básica para as pessoas de 6 a 17 anos, sendo esta meta indicada para o Brasil apenas em 2016, uma vez que a LDB definiu, em 1996, a obrigatoriedade de apenas 9 anos, ou seja, do ensino fundamental. No caso do México, são considerados 12 anos de educação básica obrigatória, que se inicia com a fase pré-escolar estendendo-se até o fim da escola secundária. Tal definição consta da Lei Geral de Educação aprovada em 1993.

Estes direcionamentos estariam de acordo com o que foi pactuado na Conferência Educação para Todos, de 1990, sob a liderança do Banco Mundial, que defendia a necessidade de uma reforma educacional nos países da América Latina para que os países pudessem ter uma inserção competitiva no mercado mundial (VIEIRA; KRAWCZYK, 2003). Sabemos também que, na perspectiva da Conferência da Educação para Todos, a redução do analfabetismo entre adultos, era, em especial, defendida pela UNESCO.

Na perspectiva que adotamos neste trabalho, não se trata de alinhar automaticamente os três países ao seguimento de uma cartilha neoliberal definida por atores internacionais como o Banco Mundial e a UNESCO. Não se pode, também, negar a adoção de alguns desses pressupostos nesses países ao definirem estratégias que caminham em uma mesma direção no que se refere à educação de jovens e adultos.

O primeiro aspecto em comum entre os países é o lugar marginal que a educação de jovens e adultos ocupa nas políticas nacionais de educação. Publicação veiculada pelo escritório da UNESCO no Chile em parceria com o Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA) do México denunciava, em 2000, o lugar marginal que a educação de adultos ocupou no âmbito das reformas educativas no período em que eram apoiadas pelos organismos internacionais:

> El modo como han sido interpretados varios de los aspectos centrales de la Declaración Mundial de Educación para Todos (Jomtien) en la concepción y aplicación del cambio educativo en la región afecta el reconocimiento prioritario y las posibilidades del aprendizaje de las personas jóvenes y adultas de los sectores populares. [...] En pocos documentos como el que se comenta se fundamentan mejor los elementos estratégicos para una enseñanza que tenga en la educación de personas jóvenes y adultas sus principales referentes. Más aún, allí se plantea que la educación asociada a la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje es un derecho y responsabilidad social. La Declaración de Jomtien apela a un esfuerzo sostenido por proteger dicha educación básica y, de esta manera, ayudar a enfrentar la degradación humana que implica la pobreza. En cambio, dada la óptica predominante con la que se plantean los modelos de reforma educativa en la región, ésta se asocia exclusivamente a la reforma del sistema escolar. La concepción de educación básica se reduce a la educación formal y se centra en la educación de infantes y niños (Quedan excluidas de ella no sólo los jóvenes y las personas adultas, sino que también los diversos escenarios educativos, familiares, comunitarios, laborales y las prácticas educativas no escolares. (UNESCO, 2000, p. 40-41).

Os maiores aportes financeiros aos países latino-americanos não se destinavam à educação de jovens e adultos, mas ao fortalecimento dos sistemas educacionais destinados às crianças, o que explica, em parte, a própria marginalidade no Brasil, no Chile e no México das políticas para educação de adultos, apesar do grave problema social de baixa escolaridade da população. Os limites de investimento na educação de adultos também se relacionam com a perspectiva do Banco Mundial de estabelecer prioridades com base no cálculo de custo benefício. Considerava-se que a educação primária de crianças tinha baixo custo em relação ao benefício esperado, ao contrário do que ocorreria com a educação secundária ou superior, que era de mais alto custo e que poderia ser conduzida pelo setor privado (HADDAD, 2008, p. 26-27).

Nos anos 1990 e 2000, a busca pelo fortalecimento da educação de jovens e adultos na América Latina teve maior impulso pela UNESCO, que estabeleceu, entre

2003 e 2012, a Década das Nações Unidas para a Alfabetização. Destacava-se o fato de 860 milhões de pessoas com 15 anos ou mais ainda não serem alfabetizadas em todo o mundo. Defendia-se, também, um conceito mais amplo de alfabetização, que se referia a um processo de inserção em uma educação continuada, que se denominava do berço ao túmulo (UNESCO, 2003). Entretanto, autores como Arnove (2012) e Beech (2009) destacaram o menor protagonismo da UNESCO em face a outros autores internacionais como o Banco Mundial e a Organização Mundial de Comércio (OMC), que vão atrair os governos nacionais interessados em obter supostas vantagens econômicas ao se associarem às propostas dessas instituições, ou ainda como o protagonismo da UNESCO vai se acomodar frente às demandas de outros organismos internacionais que tem forte capacidade de influir nas diretivas de governos nacionais.

Nos três países houve baixo financiamento na política de educação de jovens e adultos. No caso do Brasil, nos anos 1990, a despesa pública com EJA correspondia a 1,4% do gasto total em educação e entre 2001 e 2004, representava 0,3% do PIB (DI PIERRO, 2015). No México, o Instituto Nacional para a Educação de Adultos (INEA), responsável pela política pública de educação de adultos no país, recebeu, em média, 0,4% dos recursos públicos destinados à educação entre 2000 e 2014. Não obtivemos informações completas sobre a composição do financiamento da educação de adultos no Chile, mas verificamos, por exemplo, que o gasto com a subvenção às escolas de educação de adultos em 2007 situava-se em 1,8% do total da despesa pública com educação enquanto o gasto com as crianças da educação básica era de 53% do total gasto com as escolas subvencionadas. (CHILE, 2007, p. 17). No que se refere ao subvencionamento de escolas no Chile, a educação de adultos tem o menor valor pago por aluno em toda a educação básica, ou seja, a escola que recebe subvenção do governo para atender adultos recebeu o menor valor por aluno em relação a todos os níveis e modalidades da educação básica. Isso, evidentemente, tornou o atendimento mais precarizado em relação às demais. No caso brasileiro, a educação de jovens e adultos foi incluída no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) a partir de 2007, entretanto, os estados e municípios recebem o menor valor por aluno dentre todas as modalidades de ensino.

Ao longo das últimas décadas, apesar das limitações de recursos, as redes públicas dos três países ofereceram cursos presenciais de educação de jovens e adultos,

entretanto, eram redes que atendiam parcela muito pequena da demanda potencial. No Brasil, em 2010, havia 4,2 milhões de pessoas matriculadas em escolas de educação de jovens e adultos nas redes públicas e aproximadamente 80 milhões de brasileiros com 18 anos ou mais que não tinham concluído a educação básica, ou seja, somente cerca de 5% da demanda potencial estava sendo atendida em uma escola de EJA. No caso do México, mais de 30 milhões de mexicanos não tinham concluído a educação primária ou secundária em 2014 e apenas cerca de 2 milhões de jovens e adultos tinham recebido algum atendimento educacional por meio do Instituto Nacional para a Educação de Jovens e Adultos (INEA). Também há, no México, o atendimento nos Centros de Educação Básica para Adultos (CEBA), que foram criados nos anos 1960 e atendem reduzido número de jovens e adultos em várias unidades federativas. Há ainda os Centros de Educação Extraescolar (Cedex), que funcionam em 43 escolas na cidade do México desde 1992 e oferecem atendimento para a educação primária e secundária, além de algumas oficinas de formação profissional. São oferecidas duas horas de aulas diárias no período noturno em escolas que atendiam crianças e jovens durante o dia[74]. No Chile, em 2011, 39,9% da população com 15 anos ou mais não tinha concluído a educação básica. No entanto, apenas 175 mil pessoas estavam matriculadas em algum curso regular para adultos ou da modalidade flexível. Isso indica que apenas 2,7% da demanda potencial foi atendida naquele ano.

Nos três países, o baixo atendimento de jovens e adultos por meio de um sistema escolar com avaliação para a certificação realizada na instituição escolar que frequentava se complementou ou ampliou, com o sistema de certificação por meio de exames nacionais. No caso do México, os exames nacionais ampliaram o atendimento, sendo a maior estratégia de certificação para jovens e adultos que desejam se alfabetizar ou concluir a educação primária e secundária. Já no Chile e no Brasil, a certificação por meio de exames não ocupou lugar de tanto destaque, embora, em 2014, no Brasil, o total de inscritos para a certificação por meio de exame nacional (Enem) para o ensino médio se aproxime do número de matrículas no formato presencial para esse nível de educação de jovens e adultos nas redes públicas de ensino.

[74] - No México, os dados nacionais oferecidos sobre as matrículas e recursos para a educação frequentemente desconsideram a educação de adultos, por isso, é bastante difícil saber quantos alunos frequentavam os CEBAs e CEDEX. Algumas informações sobre os Centros de Educação Extraescolar estão disponíveis em: http://www2.sepdf.gob.mx/cedex/

Nos três países, o desenvolvimento de sistemas de certificação por meio de exames nacionais foi favorecido e se fortaleceu por haver uma estrutura consolidada de sistemas nacionais de avaliação da educação básica. Havia uma *expertise* e um debate instituído sobre o processo de construção de avaliações externas, que facilitou e favoreceu os processos de construção de sistemas nacionais de certificação. No caso do Brasil, nos anos 1990, foram instituídos o Saeb e o Enem, concebidos pelo INEP, mesma instituição que seria responsável pela construção do Encceja e pelo processo de certificação por meio do Enem. O Chile e o México, por sua vez, são países que investiram muito na construção de sistemas nacionais de avaliação[75], sendo considerados referência no campo. Debates, publicações e análises sobre a técnica de produção das provas e acerca dos resultados ocuparam grande parte do debate educacional destes países nos últimos anos.

Isso não quer dizer que a estrutura pensada nos sistemas nacionais de avaliação da educação básica e superior destes países tenha sido reproduzida na educação de jovens e adultos, mas que havia uma capacidade técnica para a realização de avaliações externas em nível nacional que permitiu que se avançasse nesse campo.

A realização de exames nacionais de certificação permitiu que se tentasse caminhar na direção de reduzir os números negativos em relação à escolaridade de jovens e adultos sem realizar investimentos consideráveis que pudessem impactar negativamente nos esforços prioritários de ampliação da cobertura educacional para crianças e jovens em curso nos anos 1990 e 2000.

Nos três países organizaram-se sistemas de certificação da educação básica que se baseavam em um exame nacional, incluindo a oferta de material didático próprio. No caso do Chile e do México, o sistema era ainda mais complexo, havendo atendimento direto aos alunos em modelo informal para que pudessem obter resultados satisfatórios. Com isso, buscava-se um sistema alternativo ao convencional, que pudesse lograr resultados positivos para a ampliação do número de concluintes da educação básica em cada um dos países em um sistema de atendimento bastante flexível.

---

[75] No México, foi criado, em 2002, o *Instituto Nacional para a Evaluación de la Educación* (INEE) como instrumento de supervisão e concorrência entre as escolas. No Chile, foi criado, em 1988, o *Sistema de Medición de la Calidad de la Educación* (Simce) que tinha como finalidade melhorar a qualidade e equidade na educação por meio de avaliações externas que pudessem trazer informações de aprendizagem e condições sociais dos alunos.

No caso do Chile, a chamada modalidade flexível conseguiu alcançar alguma expressão nos anos 2000, mas não sustentou grande avanço; ao contrário, o número de inscritos diminuiu entre 2007 e 2013, em parte pela mudança de orientação política do próprio Ministério da Educação, em parte pelas próprias dificuldades que o sistema sofreu, conforme indicaremos a seguir. Ainda no caso chileno, deve-se destacar que, nos anos 2000, no âmbito do programa Chilecalifica, apoiado pelo Banco Mundial, buscou-se alinhar a educação de adultos à educação profissional, o que não obteve êxito, dadas as próprias dificuldades de alinhavar as políticas intersetoriais entre os ministérios que deveriam conduzir o programa. No Brasil, o Encceja não conseguiu se firmar como uma grande política para a certificação de adultos no ensino fundamental, em parte pela própria inconsistência do processo de organização do exame, sempre mal divulgado, com lacunas em sua realização e, também, em parte, pelas críticas que sofreu de seus opositores. Por fim, no México, o sistema de certificação por meio de exames nacionais se transformou no grande eixo da política de educação de jovens e adultos, tornando secundárias outras formas de atendimento e certificação, como os Centros de Educação Básica de Adultos (Ceba).

Deve-se destacar que os sistemas de certificação adotados no Chile e no México possuem semelhanças no que se refere a sua estrutura de funcionamento. Em ambos foram criados materiais didáticos específicos, um sistema de cursos informais com assessores ou educadores para apoiar os estudos dos candidatos e um sistema de pagamento aos educadores e organizadores dos cursos preparatórios para os exames que dependia dos resultados obtidos pelos candidatos. Essa forma de remuneração se mostrou como um dos pontos frágeis das políticas, uma vez que o pagamento por candidato aprovado não garantia a qualidade nem a continuidade do trabalho desenvolvido, além de, no caso do Chile, colocar em risco o próprio sistema, uma vez que os investimentos feitos pelo agente privado para preparar os estudantes podiam resultar em prejuízos, visto que só se pagava por aluno aprovado. Assim, ao invés de haver um investimento no processo mais continuo de construção da aprendizagem, colocava-se foco apenas nos resultados obtidos, sendo o processo de aprendizagem constituído em bases muito frágeis, com precárias condições de desenvolvimento do trabalho educativo.

As semelhanças entre os sistemas não eram casuais, uma vez que ocorriam intercâmbios entre os ministérios e técnicos dos países, algumas vezes mediados por organismos internacionais como a OEI e a UNESCO. Em 2008, por exemplo, ocorreu,

no Chile, um seminário internacional promovido pela Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI)[76] sobre avaliações de aprendizagem em alfabetização e educação de adultos, que reuniu especialistas europeus e latino-americanos para debater as experiências de implementação em cada um dos países envolvidos e também discutir conceitos relacionados ao campo da avaliação na educação de adultos (OEI, 2009).

*Pressões de baixo para cima: as resistências e críticas às políticas dos governos do México, Chile e Brasil em uma perspectiva comparada*

Ao visitar escolas das redes públicas de ensino de educação de jovens e adultos e estabelecer diálogo com educadores do Brasil, México e Chile no âmbito dessa pesquisa, era bastante frequente ouvir professores se queixarem dos processos de certificação por meio de exames nacionais. Ao visitar um Centro de Educação Básica para Adultos (CEBA) no estado do Michoacán, no México, uma professora afirmava que os exames não tinham a preocupação efetiva com o ensino, pois só queriam elevar os índices de pessoas certificadas na educação básica. Não havia compromisso com a aprendizagem. Disse, ainda, que a escola recebia alunos já certificados pelo INEA que desejavam aprender e retornavam aos estudos no CEBA.

Também no Chile as críticas de educadores à modalidade flexível estavam presentes. Conforme indicamos no capítulo correspondente, uma das instituições que aderiram à modalidade flexível, a organização não governamental Calleta Sur, abandonou a modalidade por acreditar que o sistema de certificação por meio dos exames não oferecia condições efetivas para que os jovens e adultos se preparassem para os exames. Defendia que esse público precisava de um trabalho mais focado na aprendizagem, uma vez que se tratavam de pessoas com muitas dificuldades devido ao histórico de insucesso escolar.

[76] Entre 2007 e 2015, a OEI colocou em prática o Plano Iberoamericano de Alfabetização e Educação Básica de Pessoas Jovens e Adultas, que tinha como foco a ampliação da alfabetização e da educação básica. Para a instituição, a alfabetização era uma questão humanitária e de justiça social, sendo elemento fundamental na luta contra a pobreza. Seu objetivo era desenvolver, em todos os países iberoamericanos, planos nacionais de alfabetização que contemplassem a continuidade educativa até completar a educação básica. A proposta incluía o intento de buscar financiamento para que a iniciativa ocorresse e para promover a cooperação multilateral entre os países ibero-americanos (PLAN IBEROAMERICANO, 2006, p. 6 e 7).

No Brasil, a crítica ao Encceja, conforme já indicamos, transformou-se em resistência organizada: especialistas na educação de jovens e adultos, gestores e professores das redes públicas de ensino se manifestaram por meio dos fóruns de EJA e criticaram fortemente a estratégia de construção de um exame nacional para certificar jovens e adultos acusando o Estado de tornar precário o atendimento à EJA no país. Esta iniciativa contribuiu para que o investimento no exame não fosse mais amplo a partir de 2006.

No México, parte das críticas ao sistema de certificação por meio de exames nacionais foi realizada por pesquisadores que reuniam dados e denunciavam frequentemente a insuficiência do sistema para o desenvolvimento educacional de jovens e adultos. Estudo analisado no capítulo sobre o México, conduzido por Alicia Ávila, mostrou a insuficiência do trabalho realizado pelos educadores no que se refere ao ensino de matemática. Grande parte das críticas era em relação à presença de assessores que atendem os educandos na qualidade de educadores solidários leigos nas praças comunitárias. A ausência de educadores profissionalizados reduzia os custos do Estado, mas tornou o atendimento precário, na medida em que os próprios educadores não tinham domínio de muitos dos conteúdos que deveriam ensinar (ÁVILA, 2013).

Constituiu-se, no México, a *Red de Educación de Personas Jóvenes y Adultas* (EPJA) como um espaço de pessoas interessadas em construir projetos, pesquisas, programas e ações relacionadas à educação de jovens e adultos. A rede está vinculada à Universidade Pedagógica Nacional e também tem o propósito de criar vínculos acadêmicos de formação e de pesquisa, fortalecendo o desenvolvimento de educadores para a educação de adultos. Em 2009, a rede realizou um encontro em conjunto com a Câmara dos Deputados do México para discutir temas centrais da educação de adultos no país, na perspectiva de reposicioná-la na política educativa. Pleiteava-se, em especial, a mudança do artigo da Lei Geral de Educação, que previa que os educadores realizariam o que de denominava de trabalho solidário, sem a exigência de formação profissional específica e sem remuneração. Conforme o documento resultante do encontro,

> la iniciativa está orientada a brindar a los educadores y educadoras de personas adultas las posibilidades de formación sólida, específica y pertinente sobre el campo de la EPJA; a que se les reconozca como trabajadores y trabajadoras y que perciban un salario digno, al igual que los otros educadores y educadoras del Sistema Educativo Nacional, en la perspectiva de su desarrollo profesional. Dichas medidas tendrían un impacto positivo sobre ellos y ellas, y sobre la calidad de los procesos educativos que promueven, y por tanto, sobre los resultados de éstos. (CAMPERO CUENCA, 2009, p. 17).

Iniciativas como a promovida pela *Red* EPJA do México colocam em questão o sentido da política pública para a educação de adultos, propondo que ganhe maior centralidade e recursos para que se desenvolva. Este caminho cria a possibilidade de um diálogo entre a sociedade civil e os tomadores de decisão no âmbito do Estado, funcionando como uma forma de pressão de baixo para cima.

No Chile, não se constituíram, até 2014, redes independentes que dialogassem efetivamente com os rumos da política pública para a educação de jovens e adultos. Parte dessa ausência pode ser explicada pela fragilidade da modalidade no país, que recebeu pouca atenção do meio acadêmico e ocupou lugar marginal na agenda educacional do país. Entretanto, o próprio Ministério da Educação organizou, a partir de 2012, um conjunto de redes pedagógicas da educação de jovens e adultos por região, que tinha por finalidade abrir um caminho de diálogo entre o Ministério da Educação e os educadores que realizavam a educação de adultos em cada uma das 15 regiões administrativas. A rede não funcionou de maneira independente, estando vinculada a uma política governamental de formação continuada, mas se tornou um dos espaços de diálogo entre educadores e governo.

Um tema importante na agenda educacional do Chile nos anos 2000 que repercutiu na educação de jovens e adultos foi a luta dos estudantes em defesa da educação pública e gratuita. Uma das grandes dificuldades da população mais pobre, que incluía a grande maioria dos jovens e adultos demandantes da educação de jovens e adultos, era a ausência de universidades gratuitas. Desde 2006, estudantes vinham se organizando para exigir uma mudança de direção dessa política, que, na linha do que vinha propondo o Banco Mundial desde os anos 1990, relegou o investimento direto do Estado à educação básica, deixando a educação superior para o investimento privado ou financiada a partir de cobrança de mensalidades quando se tratava de universidades públicas.

Os fortes protestos obrigaram o governo a abrir um canal de negociação com os estudantes. Em 2013, a campanha eleitoral de Michel Bachelet a presidência teve como tema central a implementação de universidades gratuitas no Chile. A iniciativa tornou possível que jovens oriundos da educação de adultos das classes populares pudessem almejar uma vaga na universidade, entretanto, colocou-se, ao governo chileno, o desafio de reorganizar a política de financiamento da educação para que se tornasse possível obter

recursos para criar universidades públicas gratuitas. Também houve uma disputa com os setores privados que não queriam perder o espaço conquistado no mercado educacional chileno. Em dezembro de 2015, entretanto, o Congresso Nacional Chileno aprovou a implementação gradual das universidades gratuitas.

*Os resultados obtidos pela política de certificação de adultos por meio de exames nacionais no Brasil, Chile e México e as perspectivas de investigação sobre o tema*

Nos três países, não foram produzidos relatórios públicos que permitissem traçar um perfil da população demandante e analisar os resultados obtidos nos exames nacionais de certificação. Estes poderiam ser marcos orientadores da política de certificação e da educação de adultos de cada país. A ausência dos mesmos revela por si uma fragilidade dessas políticas.

A política de certificação para adultos por meio de exames nacionais, ainda que seja um possível caminho de ampliação de oportunidades para que parte dos jovens e adultos conclua a educação básica, não se mostrou suficientemente eficaz nos países que estudamos, não tendo, portanto se constituído efetivamente em uma política efetiva de democratização de oportunidades.

No caso do México, a política de certificação para jovens e adultos por meio de exames, com base no sistema MEVyT e da criação de praças comunitárias, sob a coordenação do INEA, foi o grande instrumento nacional para reduzir o elevado número de cidadãos que não concluíram a educação básica a partir dos anos 2000. O sistema tem o mérito de buscar uma identidade própria para a modalidade, rompendo com a educação proposta para crianças e adolescentes. Foram criados materiais didáticos específicos e buscou-se uma cobertura nacional, incluindo também a produção de materiais didáticos específicos para as populações indígenas. Entretanto, as próprias deficiências do sistema e os baixos investimentos na modalidade, incluindo a falta de formação pedagógica dos educadores solidários, fizeram que jovens e adultos tivessem dificuldade em atingir resultados satisfatórios nos exames ou tivessem formação aquém da necessária para poder criar novas oportunidades pessoais e profissionais.

Já no Brasil, o Encceja não chegou a se consolidar como um sistema nacional que pudesse substituir os processos de certificação organizados com base no trabalho presencial, realizados nas redes públicas. Entretanto, em alguns casos, como o Rio Grande

do Sul e São Paulo, foi possível afirmar que, em um contexto de redução de matrículas na escola e de baixo interesse dos governos estaduais pela modalidade, os exames ganharam maior força que em outros estados, seja porque os próprios governos estimularam esse caminho, seja porque essa acabava por se tornar uma opção válida para jovens e adultos que não viam a possibilidade de frequentar uma escola que poderia não atender às suas necessidades. No caso da certificação para o ensino médio por meio do Enem, em 2014, o número de inscritos já se aproximava do total de matriculados nas redes públicas em cursos presenciais para o ensino médio: foram 1,26 milhões de matrículas nas redes públicas de educação de jovens e adultos e 997 mil pessoas que solicitaram certificação por meio de Enem. Entretanto, o instrumento se mostrou inadequado para o público da educação de jovens e adultos, uma vez que apenas 13,4% em 2013 conseguiram obter a pontuação mínima em todas áreas de conhecimento para a certificação e se credenciaram, na sua maioria, conforme atestou a análise dos microdados do Enem, um perfil em que predominavam pessoas jovens com pais e candidatos de maior escolaridade e maior renda. Constatamos ainda que, no caso do Enem, a utilização de um exame de seleção para a universidade para também realizar a certificação gerou grandes distorções, uma vez que este tem como foco a cobrança de conteúdos escolares para selecionar ingressantes no ensino superior em cursos de alta competitividade. Nesse sentido, torna-se evidente a necessidade de pensar em um exame para jovens e adultos que não se limite a reproduzir os padrões escolares e possa efetivamente se dirigir ao público demandante da educação de jovens e adultos.

A análise das provas formuladas por estes países, especialmente no caso do Chile, mostrou avanços na direção de se criar instrumentos mais qualificados para a população adulta tendo por base as proposições formuladas em âmbito internacional por instituições como UNESCO, CEPAL, OCDE e as CONFINTEAs. Entretanto, a modalidade flexível no Chile não se transformou no principal caminho para a certificação de jovens e adultos, permanecendo as escolas municipais e subvencionadas como a maior procura do público demandante. Isto se explica pelos baixos índices de aprovação dos candidatos na modalidade flexível e também pela fragilidade do modelo, que também não conseguiu fazer com que as dificuldades de aprendizagem dos jovens e adultos excluídos da escola na infância e adolescência pudessem ser superadas. Há uma possível incongruência entre as exigências para que um candidato obtenha a certificação, propondo equidade com os adolescentes que concluem a educação básica em escolas

convencionais, e o modelo de curso preparatório oferecido para o exame, que não se mostrou suficientemente adequado para parte do público demandante.

Deve-se considerar ainda a necessidade de haver um maior controle social sobre o processo de construção dos exames, ou seja, os princípios e formulações metodológicas que embasam as provas poderiam ser concebidos de modo mais coletivo, consultando especialistas, gestores, professores, instituições de pesquisa, associações de classe, enfim, é preciso que se criem sistemas de legitimação e negociação dos processos avaliativos de modo que se tenha claro também o significado e alcance social das mesmas nos contextos em que se implementam.

Além disso, há uma evidente falta de monitoramento dessas políticas, que realizadas a baixo custo, investem muito pouco na qualificação dos processos e resultados obtidos. Há um esforço para aumentar o número de pessoas que concluem a educação básica por meio dos exames de certificação, mas quase nenhum investimento para avaliar o trabalho feito e, com isso, avançar em termos de qualidade dos serviços oferecidos.

Nos três casos estudados, para avaliar de maneira mais profunda os resultados obtidos por essas políticas, pode-se realizar estudos com egressos desses sistemas de certificação avaliando em que medida a certificação possibilitou a essas pessoas avançarem em sua vida pessoal profissional tendo em vista a certificação que obtiveram. Essa análise poderia ser realizada em uma perspectiva comparada aos que cursaram a educação de adultos em formato presencial em escolas com avaliação no processo.

Um outro tema bastante relevante é a investigação dos diversos sujeitos da EJA que são potenciais demandantes destes exames. Que expectativas teriam em relação aos mesmos? Que conhecimentos já possuem? De que maneira poderia se considera-los também em uma perspectiva de reconhecimento de saberes como parte do processo de certificação? Os três países estudados se constituem como espaços de grande diversidade cultural. No México existiam, em 2008, 364 variantes linguísticas e 62 grupos indígenas com culturas particulares (MÉXICO, 2008). Em que medida os conhecimentos dessas culturas podem ser incluídos em processos formativos de jovens e adultos e em que medida estas aprendizagens que estão longamente estabelecidas nessas culturas devem ser consideradas nos processos de certificação? Hernandéz *et al* (2013, p. 226) ao realizar estudo sobre o estado do conhecimento na educação de jovens e adultos chama a atenção para o surgimento de estudos que deixam de fazer apenas alusão a uma perspectiva compensatória na EPJA para incorporar algumas práticas educativas com pessoas jovens

e adultas em condições de exclusão originadas em outros âmbitos de suas vidas. Os autores passam, ao longo do estudo a nomear o campo como educação com pessoas jovens e adultas ao invés de educação de pessoas jovens e adultas. A mudança da preposição indica a intenção de

> conferir una nueva identidad al campo a nivel internacional y nacional; se tomó la decisión de incluir la palabra con debido a que implica una postura epistémica incluyente desde la cual se realizará el estado del conocimiento" (HERNANDÉZ et al, 2013, p. 226).

Conforme Hernandéz existe ainda a necessidade de fazer com que o conceito de desenvolvimento não tenha como base apenas os aspectos econômicos relacionados ao acesso a bens e serviços. Ao organizar uma proposta de educação de jovens e adultos, nesse sentido, é preciso ter em conta o conceito de interculturalidade.

> El reconocimiento de la interculturalidad abre la posibilidad de desarrollar estrategias educativas que incluyan la diversidad de grupos, no sólo en el plano étnico, sino también de género y generacional; rasgos característicos de la conformación de grupos en la educación de jóvenes y adultos. (HERNANDEZ, 2007, p. 82)

As propostas de certificação de jovens e adultos por meio de exames no Brasil, Chile e México, não consideram nem se articulam em nenhum momento com as propostas de reconhecimento de saberes tal qual se desenvolveu em Portugal com a proposta de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), que, conforme indicamos no primeiro capítulo, permitia que pessoas acreditassem seus saberes prévios e frequentassem cursos de formação e orientação profissional, articulando elevação da escolaridade com qualificação profissional. Nos países analisados, são considerados nos exames de certificação os conhecimentos escolares socialmente valorizados ainda que, no caso do Encceja, no Brasil houvesse um discurso constituído de que seriam relevantes para o exame os conhecimentos constituídos por meio da experiência vivida. As chamadas competências e habilidades que embasam os exames, em verdade, estão referendados em determinados modelos de sociedade e de formas de organização social que desconsideram as práticas, conhecimentos e formas de organização da vida social de grupos demandantes de atendimento escolar e de exames de certificação presentes nos três países.

No caso brasileiro, a pesquisa evidenciou também que a certificação por meio do Enem se dirige a um público específico e mais escolarizado, ignorando por completo qualquer contexto específico de vida de jovens e adultos.

Há ainda a possibilidade de se construir outras análises comparadas tomando como base a realização de exames de certificação em outros países como a República Dominicana, El Salvador e Estados Unidos.

Novos estudos podem fornecer outras indicações sobre a possibilidade de utilização desses exames nacionais de certificação como uma das alternativas para a elevação de escolaridade em países que possuem grandes contingentes de pessoas que não conseguiram completar a educação básica na adolescência.

Em vários documentos internacionais se estabelece a educação como um direito humano, dentre eles, os relatórios globais de monitoramento do programa Educação Para Todos e o Marco de Ação de Belém, documento resultante da VI Confintea, realizada pela em 2009. Ambos os documentos são produzidos sob coordenação da Unesco. É necessário colocar em perspectiva em que medida o direito humano à educação está sendo garantido para jovens e adultos por meio do desenvolvimento de exames nacionais com fins de certificação nos países latino-americanos estudados. Para além do cumprimento de metas internacionais de redução do número de jovens e adultos analfabetos, cabe indagar em que medida estão se constituindo como oportunidades reais para que estes jovens e adultos ampliem suas oportunidades pessoais e profissionais nos contextos em que vivem, sendo ao mesmo tempo respeitadas e valorizadas sua inserção em uma determinada cultura. Os dados e análises realizados no âmbito desta tese indicam que ainda é necessário avançar e investir no processo de construção dos exames para que eles possam estar mais conectados com as demandas específicas desse público em toda a sua diversidade e se transformem em uma política pública de estado que tenha como eixo principal a garantia do direito humano à educação de modo articulado com outras ofertas educativas para jovens e adultos no âmbito das políticas públicas de cada país.

Nos países estudados, assim como ocorre em toda a América Latina, os demandantes da educação de jovens e adultos fazem parte dos estratos mais pobres da população que tiveram diversos direitos negados ao longo de sua vida. A educação pode ter um potencial para se constituir em parte de um processo de inclusão social desses sujeitos, o que significa também fortalecer suas práticas sociais reconhecendo a possibilidade do exercício pleno de seus direitos em diversos campos da vida social.

REFERÊNCIAS

*Artigos, livros, teses e dissertações*


ABRUCIO, Fernando Luiz. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010.

AÇÃO EDUCATIVA/INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Indicador de Alfabetismo funcional (INAF). *Estudo especial sobre alfabetismo e mundo do trabalho*. 2016.

ACUÑA Collado, Violeta. Abandono de la educación Regular de los estudiantes de educación de adultos en Chile. In: *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Pátzcuaro, año 35, n. 1, enero - junio 2013.

ADRIÃO, Theresa; GIL, JUCA (orgs.) *Educação no Chile*: olhares do Brasil. São Paulo: Xamã, 2009.

ALMONACID, Cláudio. Un cuasi mercado educacional: la escuela privada subvencionada en Chile. In: *Revista de Educación*, Madrid, 2004, n. 333 p. 165-196, 2004. Disponível em: <http://www.revistaeducacion.mec.es/re333_08.htm>. Acesso em: 25 fev. 2016.

AMARAL, Marcelo. Política pública educacional e sua dimensão internacional: abordagens teóricas. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.36, n. especial, p. 039-054, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36nspe/v36nspea04.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

ARAÚJO, Emilio. A educação sob a avalanche liberal que desce dos Andes. In: ADRIÃO, Theresa; GIL, JUCA (orgs.) In: *Educação no Chile*: olhares do Brasil. São Paulo: Xamã, 2009.

ARNOVE, Robert F.. Análise de sistemas-mundo e Educação comparada na era da globalização. In: COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas; ULTERHALTER, Elaine. *Educação comparada*: panorama internacional e perspectivas. Brasília: Unesco, Capes, 2. vols., p. 131-152, 2012.

ARNOVE, Robert F.. Reframing Comparative Education: The Dialetic of the Global and local. In: TORRES, Carlos Alberto; ARNOVE, Robert (Orgs.). *Comparative Education*: The Dialectic of the Global and the Local. 3ª. Ed. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publisher, 2007.

ASESORÍAS para el Desarrollo. *Evaluación de la oferta de educación de adultos* (terceras jornadas): Informe final. Santiago: Asesorías para el Desarrollo, 2004. Disponível em: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/352239803.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

ÁVILA, Alicia. Entre el autodidactismo, la solidaridad y la certificación. *Perfiles Educativos*. Cidade do México, vol. XXXV, n. 142, p.75-88, 2013. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13228832006>. Acesso em 21 mar. 2016.

BANCO MUNDIAL – Datos. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/>. Acesso em: 04 abr. 2016.

BANCO MUNDIAL. *Aprendizaje permanente en la economía global del conocimiento*: desafío para los países en desarrollo. Informe del Banco Mundial. Bogotá: Banco Mundial; Alfaomega, 2003. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079984605/LLL_KE_Spanish.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

BANCO MUNDIAL. Implementation completion and results report (IBRD-71060), 2010. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2010/08/24/000356161_20100824011156/Rendered/PDF/ICR13900P068271Official0use0only191.pdf. Acesso em: 25 fev. 2016.

BAQUERO, Rute Vivian Angelo; MORAES, Salete Campos de. O que enseja o Encceja? *Educação UNISINOS*. Porto Alegre, Vol. 6, n. 11, 2002, p. 173-193.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. In: *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 725-751, Especial - out., 2005

BEECH, Jason. A internacionalização das políticas educativas na América Latina. *Rev. Currículo sem Fronteiras*, v.9, n.2, pp.32-50, jul/dez 2009.

BEISIEGEL, Celso de Rui. *Estado e educação popular.* São Paulo: Pioneira, 1974, p. xii.

BENTON, Lauren; NOYELLE, Thierry. *Adult Illiteracy and Economic Performance.* Paris: OCDE, 1992.

BRAY, Mark; ADAMSON, Bob; MASON, Mark. *Educación comparada*: enfoques y métodos. Buenos Aires: Granica, 2010.

CALDERÓN López-Velarde, Jaime. Revisión crítica de la política de educación de adultos en Michoacán (1982-1994). *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, Patzcuaro, vol. 4, n. 2, p. 111-150, 1996. Disponível em: <http://tumbi.crefal.edu.mx/rieda/ images/rieda-1996-1/historia1.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

CAMPERO Cuenca, Carmen; HERNÁNDEZ FLORES, Gloria; KLESING-REMPEL, Úrsula et al. *El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (AEA). Documento complementario de México CONFINTEA VI, 2008. Disponível em: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/National_Reports/Latin%20America%20-%20Caribbean/mexico_ documento_complementario.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

CAMPERO Cuenca, Carmen; MACEIRA OCHOA. Proceso y aprendizajes en torno a una iniciativa de ley para fortalecer la educación de personas jóvenes y adultas en México. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*. Cidade do México, v. 31 n. 1, p. 99-116, Ene-Jun, 2009. Disponível em: <http://tumbi.crefal.edu.mx/rieda/images/rieda-2009-1/exploraciones4.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

CAMPERO Cuenca, Carmen; MATOS TOLEDO, Holly; OCHOA, Luz Macieira (Coord.). *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. Cidade do México: Red EPEJA; Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/hac_forta_educ_lx.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

CAMPERO Cuenca, Carmen. La formación de los educadores y de las educadoras de personas jóvenes y adultas en Latinoamérica: aportes desde la investigación y la experiência. *Rev. bras. Estud. pedagog*. (online), Brasília, v. 96, n. 244, p. 501-521, set./dez. 2015.

CAMPOS, M. M. A qualidade do ensino em debate. Estudos Avaliação Educacional, n. 22, ago./dez. 2000, p. 5-36.

CÁRDENAS Cabello, Claudia. Modalidades diferenciadas: educación comunitaria y telesecundaria. *In:* ARNAUT. Alberto Arnaut; GIORGULI. Silvia (Coord.). *Los grandes problemas de México: educación*. Cidade do México. D.F.: El Colegio de México, 2010, p. 547-576.

CAROLINA, Solís; CASTILLO, Ramón y UNDURRAGA, Trinidad. Un marco de cualificaciones para la capacitación y la certificación de competencias laborales en Chile. In: *Calidad en la educación* [online], 2013, n.39, pp. 237-269.

CARREIRA, Denise. Gênero e raça: a EJA como política de ação afirmativa. 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.

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 08 nov. 2015.

CASTRO MUÑOZ. Juan de Dios (Coord.) *A 30 años de su creación. semblanza de la labor del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Cidade do México: INEA, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=390>. Acesso em 21 mar. 2016.

CASTRO Mussot, Luz Maria. Balance y rescate del CONEVYT Problemáticas presupuestales para la EPJA. In: CAMPERO CUENCA, Carmen; MATOS TOLEDO, Holly; OCHOA, Luz Macieira (Coord.). *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. Cidade do México: Red EPEJA; Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/hac_forta_educ_lx.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

CATELLI JR. et al. O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos. In: Ação Educativa. Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos, resultados – Relatório de Pesquisa. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

CATELLI JR., Roberto; GISI, Bruna; SERRAO, Luis Felipe Soares. Encceja: cenário de disputas na EJA. Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, Brasília, v. 94, n. 238, p. 721-744, set./dez. 2013.

CATELLI Jr., Roberto; SOARES, Luis Felipe Soares. O Encceja no cenário das políticas de educação de jovens e adultos no Brasil. In: CATELLI Jr., Roberto; HADDAD, Sérgio; RIBEIRO, Vera Masagão (orgs.). *A EJA em xeque: Desafios das políticas de Educação de Jovens e Adultos no século XXI*. São Paulo: Global/Ação Educativa, 2014.

CATELLI JR., Roberto. Alfabetização de jovens e adultos: de programa em programa. In: Maria do Rosário Longo Mortatti; Isabel Cristina Alves da Silva Frade. (Org.). *Alfabetização e seus sentidos:* o que sabemos, fazemos e queremos? 1ed. São Paulo: UNESP, 2014, p. 91-108.

CEPAL; UNESCO. *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com eqüidade*. Brasília: IPEA/CEPAL/UNESCO, 1995.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2012. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/927/S1200867_mu.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jan. 2016.

CEPAL. *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2014. Disponível em: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/11362/37647/1/S1420569_mu.pdf>. Acesso em 20 mar. 2016.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de America Latina y el Caribe en los años noventa*. Santiago do Chile, março, 1990.

CORAGGIO, J.L.. Las propuestas del Banco Mundial para la educación: ¿sentido oculto o problemas de concepción? In: CORAGGIO, J.L ; TORRES, R.M. *La educación según el Banco Mundial. Buenos Aires*. Miño y Dávila-CEM, 1997.

CORVALÁN, Javier. *Situación presente de la educación de personas jóvenses y adultas em Chile*. Crefal, 2008. Disponível em <http://www.ceppe.cl/images/stories/recursos/publicaciones/Javier%20Corvalan/Situacion-presente-de-la-educacion-de-personas-jovenes-y-adultas-en-Chile.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

COWEN, Robert; KAZAMIAS, Andreas; ULTERHALTER, Elaine. *Educação comparada*: panorama internacional e perspectivas. Brasília: Unesco; Capes, 2012. 2. Vols.. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002177/217707por.pdf> Acesso em: 20 jan. 2016.

DI PIERRO, Maria Clara de. O impacto da inclusão da educação de jovens e adultos no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica: um estudo em municípios paulistas. Em Aberto. Brasília, v. 28, n. 93, p. 119-130, jan./jun. 2015. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/viewFile/3723/2199>. Acesso em 04 abr. 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. Educação & Sociedade, v. 31, p. 939-959, 2010.

DI PIERRO, Maria Clara. Educação de jovens e adultos na América Latina e Caribe: trajetória recente. In: *Cad. Pesqui*, São Paulo, 2008, vol.38, n.134, p. 367-391, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v38n134/a0638134.pdf> Acesso em 13 fev. 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. Histórico e políticas públicas contemporâneas de educação de jovens e adultos nos Estados Unidos da América. In: XXVI Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, 2013, Recife (PE). Cadernos ANPAE. Recife (PE): ANPAE, 2013. Disponível em: <

http://www.anpae.org.br/simposio26/1comunicacoes/MariaClaraDiPierro-ComunicacaoOral-int.pdf >. Acesso em: 03 ab. 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. Educ. Soc., Campinas, vol. 26, n. 92, p. 1115-1139, Especial - Out. 2005. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20 mar. 2016.

DI PIERRO, Maria Clara. Transformações nas políticas de Educação de Jovens e Adultos no Brasil no início do terceiro milênio: uma análise das agendas nacional e internacional. *Cad. Cedes*, Campinas, v. 35, n. 96, p. 197-217, maio-ago., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n96/1678-7110-ccedes-35-96-00197.pdf>. Acesso em 20 mar. 2015.

DONOSO-DÍAZ, Sebastián; ALARCON-LEIVA, Jorge. El lucro en la educación chilena: debate conceptual acerca del sentido de la educación pública y de la privada. In: *Pro-Posições*, Campinas, 2012, vol.23, no.2, p.33-49, ago. 2012.

DONOSO, Sebastián; DONOSO, Gonzalo. Políticas de gestión de la educación pública escolar en Chile (1990 -2010): una evaluación inicial. In: *Ensaio: aval. pol. públ. Educ.*, Rio de Janeiro, 2009, vol.17, n.64, p.421-448, set. 2009.

DUPAS, Gilberto. Os grandes desafios da economia globalizada. In: SACHS, I.; WILHEM, J.; PINHEIRO, P. S. (Orgs.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

EDUCACIÓN 2020. *Opinión de educación 2020 sobre los resultados del 2º Estudio de Competencias Básicas de Trabajadores*, 2013. Disponível em: <http://www.educacion2020.cl/sites/default/files/opinion_2020_estudio_competencias.pdf>. Acesso em 10 fev. 2016.

ENCINA, Carlos E. Ruiz. *Conflicto social en el "neoliberalismo avanzado"*. Análisis de clase de la revuelta estudiantil en Chile. Buenos Aires: Clacso, 2013.

ESPANHA. Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE). *Evaluación de Competencias de Adultos. Estímulos de comprensión lectora, cálculo, componentes de lectura y resolución de problemas en contextos informatizados* (PIAAC). Madrid: OCDE/INEE, 2013.

ESPINOZA Díaz, O., CASTILLO, D., GONZÁLEZ Feigehen L. & SANTA CRUZ, J. Educación de adultos e inclusión social en Chile. In: *Psicoperspectivas*, Valparaiso, 2014, v.13(3), p. 69-81. Disponível em: <http://www.psicoperspectivas.cl/index.php/psicoperspectivas/article/viewFile/393/375Doi:10.5027/PSICOPERSPECTIVAS-VOL13-ISSUE3-FULLTEXT-393>. Acesso em: 12 mar. 2016.

FERNANDÉZ, Óscar Medina. *El Sistema de Acreditación en la Formación Básica de Personas Adultas de Canarias.* Canárias: Servicio de Educación de Personas Adultas Dirección General de Formación Profesional y Educación de Adultos, 2007.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A avaliação educacional como objeto de recomendações internacionais. Estudos em Avaliação Educacional, v. 16, n. 100 31, jan./jun. 2005.

GARCIA Arista, Enrique. Panorama general de la acción educativa de INEA. In: *Educación de adultos, XV anos y más...* México D. F.: INEA, 1996, p. 19-30.

GARCIA Crisostomo, Jorge. Análisis sociológico de la evaluación de aprendizaje en el Instituto Nacional para la Educación de Adultos (1983-2000). Tesis para obtener el titulo de licenciado en sociología. Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlan, Estado do México, 2004. Disponível em <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/ frames.asp?page=17&search=alfabetizacion&mode=1&start=30&id=132>. Acesso em 26 mar. 2016.

GARCIA GARRRIDO, José L; GARCIA RUÍZ, Maria J.; GAVARI SKARKIE, Elisa. *La educación comparada en tiempos de globalización*. Madrid: UNED, 2012.

GARRETON M., Manuel Antonio. A redemocratização no Chile: transição, inauguração e evolução. In: *Lua Nova* [online]. 1992, n.27, pp. 59-92. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n27/a04n27.pdf>. Acesso em 19 set. 2014.

GARRETON M., Manuel Antonio. *Neoliberalismo corregido y Progresismo limitado*. Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-2010. Santiago: Editorial Arcis; Clacso, 2012. Colección Pensar América Latina.

GATTO, Carmen. O processo de definição das diretrizes operacionais para a educação de jovens e adultos: participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial. Porto Alegre, 2008. Tese (Doutorado) UFRGS.

GEDTS. *Annual Statistical Report on the GED Test 2012*. Disponível em: <http://www.gedtestingservice.com/uploads/files/8d4558324628dfcf1011dc738acca6eb.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

GONÇALVES, E.; LANDGRAF, F. FREITAS, M.; CATELLI JR., R.. As juventudes e suas inserções na educação, no mundo do trabalho e no campo da cultura. In: Direitos humanos no Brasil: relatório da Rede Social de Justiça e Direitos Humanos. São Paulo: Outras expressões, 2015, p. 207 – 222. Disponível em: <http://www.social.org.br/Relatorio2015.pdf>. Acesso em 04 abr. 2016.

HADDAD, Sérgio (Coord.). Ensino Supletivo no Brasil: o estado da arte. Brasília: Inep, Reduc, 1987.

HADDAD, Sérgio; DI PIERRO, Maria Clara. Aprendizagem de jovens e adultos: avaliação da década da educação para todos. In: *São Paulo Perspectiva*, São Paulo, vol.14, n.1, p. 29-40, 2000.

HADDAD, Sérgio; PIERRO, Maria Clara Di. Escolarização de jovens e adultos. Revista Brasileira de Educação, n. 14, mai-ago, 2000.

HADDAD, Sérgio; RIBEIRO, Vera Masagão. Alfabetismo e analfabetismo funcional. In: *Cadernos Cedes*, Campinas, 1997, 191 p.. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/pesquisa/artigos/HADDAD/cap01.html>. Acesso em 13 fev. 2016.

HADDAD, Sérgio. *Banco Mundial, OMC e FMI* - o impacto nas políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 2008.

HADDAD, Sérgio. Ensino supletivo no Brasil: o estado da arte. Brasília: INEP, 1987.

HADDAD, Sérgio. Estado e educação de adultos (1964-1985). São Paulo, 1991. Tese (Doutorado) – USP.

HERNANDÉZ Rodrigues, Rogelio. La historia moderna del PRI. Entre la autonomía y el sometimiento. Foro Internacional, XL (2), p. 178–306 abril-junio 2000. Disponível em: <http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/74Q2N6EFJF 4UV 6U52S7MMQIT51C85V.pdf>. Acesso em 21 mar. 2015.

HERNÁNDEZ, G. CAMPERO, C.; CANSECO, R., MÉNDEZ, A. M.; AÑORVE, G.; DÍAZ, G.; GALVÁN, L. Educación con personas jóvenes y adultas. In: SALINAS B. (Coord.). *Educación, desigualdad y alternativas de inclusión:* la investigación educativa en México 2002-2011. Ciudad de México: Anuies/Comie, 2013, p. 225-303.

HERNANDÉZ, Glória. La Educación de personas jóvenes y adultas y el derecho a la educación. *RMIE*, vol. 17, n. 53, p. 485-511, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/140/14023105008.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

HERNANDÉZ, Glória. *Políticas educativas para población en estado de pobreza educación básica de personas jóvenes y adultas* (estudio de un caso). Pátzcuaro: Crefal, 2007. Disponível em: <http://www.crefal.edu.mx/crefal25/images/publicaciones/ estudios_epja/gloria_elvira_hernandez.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

HERNANDÉZ, Glória. *Situación presente de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. Pátzcuaro: Crefal, 2008.

HERNANDÉZ, Glória, CAMPERO, Carmen et al. Educación con personas jóvenes y adultas. In: AMESCUA, Berrtha Salinas (coord.). Educación, desigualdad y alternativas de inclusión (2002-2011). Cidade do México: Anuies; Consejo Mexicano de Investigación Educativa, 2013.

HERNANDÉZ, Glória. Formación, calidad y equidad en la educación de personas jóvenes y adultas. In: rieda/images/rieda-2009-1/exploraciones4.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016. In: CAMPERO Cuenca, Carmen; MATOS TOLEDO, Holly; OCHOA, Luz Macieira (Coord.). *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. Cidade do México: Red EPEJA; Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/hac_forta_educ_lx.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

IBARRA Rosales, María Esther. El presupuesto federal de la educación para INEA (2000). *Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos*. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/RO02.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

IBARRA Rosales, María Esther. El presupuesto federal para personas jóvenes y adultas. *In:* CAMPERO CUENCA, Carmen; MATOS TOLEDO, Holly; OCHOA, Luz Macieira (Coord.) *Hacia el fortalecimiento de la educación de personas jóvenes y adultas en México*. Cidade do México: Red EPEJA; Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LX/hac_forta _educ_lx.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

INÁCIO, Maria Joana de Santos. *Aprender a aprender no processo de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC)*: estudo de caso duplo. 2009. 140 f. Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa, Faculdade de Ciências/

Departamento de Educação, 2009.

INFANTE, Maria Isabel; LETELIER, Maria Eugenia; RICHARDS, Cecilia; SOTOMAYOR, Francisca. Educación de adultos: el tema ausente. In: *Revista Mensaje*, Santiago, 2013, n. 623, out. 2013, p. 32-34.

INFANTE, Maria Isabel; LETELIER, María Eugenia. Educación de adultos y diversidad. Pensamiento Educativo. Vol. 37, Diciembre 2005, pp. 233-250.

INFANTE, Maria Isabel. *Alfabetismo Funcional en siete países de América Latina*. Santiago: UNESCO, 2000.

INFANTE, Maria Isabel. Evaluación de aprendizajes en la Educación de Personas Jóvenes y Adultas. In: *Ponencia presentada a la Reunión Regional sobre Revisión de Estrategias y Programas para el Aprendizaje de Jóvenes y Adultos en América Latina y El Caribe.* CREFAL, 2002.

INFANTE, Maria Isabel. La evaluación en la política de Educación de Adultos en Chile. In: *Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos*. Madrid; OEI/Fundación Santillana, s.d., Colección Metas Educativas 2021, 2009, p. 31-46.

IRELAND, Timothy; SPEZIA, Carlos. *Educação de adultos em retrospectiva: 60 anos de CONFINTEA*. Brasília: UNESCO, MEC, 2012.

JANUÁRIO, Jaqueline; BORGES, Liliam. *A CEPAL e as políticas educacionais para a década de 1990*: transformação produtiva com equidade rumo ao desenvolvimento econômico. I Simpósio Nacional de Educação. Cascavel: Unioeste, 2008. Disponível em: <http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/5/Artigo%2021.pdf>. Acesso em 13 fev. 2016..

JEFFREY, Debora. O Encceja: entre a certificação e a indução de políticas educacionais. In: 34a. *Reunião Anual da ANPED*, 2011, Natal, RN. 34a. Reunião Anual - Educação e Justiça Social. Rio de Janeiro: ANPED, 2011. p. 1-6.

KNOLL, Joachim H. A história das conferências internacionais da UNESCO sobre a educação de adultos de Elsinor (1949) a Hamburgo (1997): a política internacional de educação de adultos através das pessoas e programas. In: *Convergência*. Brasília: Unesco; Ação Educativa, DVV Internacional, 2009.

KRAWCZYK, N.; VIEIRA, Vera Lúcia. *Uma perspectiva histórica - sociológica da Reforma Educacional na América Latina*. 2. ed. Brasilia: Liberlivros, 2012.

KRAWCZYK, Nora; VIEIRA Vera Lucia. Estudos comparados nas análises sobre política educacional da América Latina. In: KRAWCZYK, Nora, WANDERLEI, Luiz Eduardo (Orgs.) *América Latina. Estado e reformas numa perspectiva comparada.* São Paulo: Cortez, 2003.

LATAPI, Pablo. Recuperar la esperanza? La investigación educativa entre pasado y futuro. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Cidade do México, vol. 13, n. 36, p. 283-297, 2008.

LÁZARO, André. Entrevista. Cadernos Cenpec. São Paulo, vol. 2, n. 2, dez. 2012, p. 131 – 170.

LETELIER G,. María Eugenia. La evaluación de aprendizajes de personas Jóvenes y

adultas. In: *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, local, vol. 2, Número 1, 2009, p. 148-161. Disponível em: <http://www.rinace.net/riee/numeros/vol2-num1/art8.pdf>. Acesso em: Acesso em 13 fev. 2016.

LETELIER G., María Eugenia; FERRADA, Ricardo. *Evaluación de aprendizajes desde el enfoque de competencias: una propuesta para educación de adultos*. Santiago: Mineduc/Programa Chilecalifica, 2005.

LETELIER G., María Eugenia. La construcción de un sistema de indicadores en programa de alfabetización y educación permanente. In: *Documento preparado para el Plan Iberoamericano de Alfabetización impulsado por la Organización de Los Estados Iberoamericanos*. La Paz, 2008.

LETELIER, María Eugenia; FERRADA, Ricardo. *Evaluación de aprendizajes desde el enfoque de competencias*: una propuesta para la educación de adultos. Santiago: Mineduc, 2005.

LETELIER, María Eugenia. La evaluación de aprendizajes de personas jóvenes y adultas. In: *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, Madrid, 2009, Vol. 2, Número 1, p. 148-161.

LETELIER, María Eugenia. Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios de personas jóvenes y adultas en Chile. In: *Revista Decisio*, Pátzcuaro, Jan-abr 2010, p. 13-18.

LETELIER, María Eugenia. Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios de personas jóvenes y adultas en Chile. In: *Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos*. Madrid; OEI/Fundación Santillana, 2009, Colección Metas Educativas 2021, p. 173-190.

LETELIER. Maria Eugenia (coord.). *Propuesta para la instalación en régimen del sistema nacional de evaluación y certificación de estudios básicos y medios para personas jóvenes e adultas*. Santiago: Ministerio de Educación, 2010.

LIMA, Licinio C. *Educação ao longo da vida*: entre a mão direita e a mão esquerda de Miró. São Paulo: Cortez, 2007.

LIMA, Licinio C.; GUIMARÃES, Paula. *Percursos Educativos e Vidas dos Adultos. Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências numa Associação de Desenvolvimento Local*. Universidade do Minho, 2012.

LOPES, IVEUTA. *Cenas de letramentos sociais*. 2004. 212 f. Tese de Doutoramento. Universidade Federal de Pernambuco/ CAC, Recife, 2004.

LOPEZ, NÉSTOR. *Equidad educativa y desigualdad social: desafíos de la educación en el nuevo escenario latinoamericano*. Buenos Aires: IIPE; UNESCO, 2005.

LOYO, Engracia. La educación del pueblo. In: Escalante Gonzalbo, Pablo; Gonzalbo Aizpuru, Pilar *et al*. Historia mínima de la educación en México, 2010. Ciudad de México: Colegio de México, 2010.

MARÍN, Laura E.; CASTRO, Luz M.. Evaluación de los aprendizajes en la educación básica para personas jóvenes y adultas de México. In: OEI. Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos. Madrid: Colección Metas Educativas 2021, 2009.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.30, n.2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MELLO, Paulo Eduardo Dias de. Material didático para educação de jovens e adultos: história, formas e conteúdos. São Paulo: Tese de doutoramento, FFLHCH-USP, 2010.

MENDES, Madalena; LINDEZA, Paula. A construção sócio-histórica da educação de adultos: da educação permanente à aprendizagem ao longo da vida. In: TEODORO, António; JEZINE, Edineide (orgs.). *Movimetos sociais e educação de adultos na Ibero-América*. Brasília: Liber Livro, 2011.

MEYER, J. W. et al. World society and the nation-State. *American Journal of Sociology*, n. 103, p. 144-181, 1997.

MILANA, Marcella. UNESCO, Adult education and political mobilization. Confero, DOI 10.3384/confero.2001-4562.140604a, 2014, p. 1-35. Disponível em: <http://www.confero.ep.liu.se/issues/2014/v2/i1/140604a/confero14v2i1.pdf>. Acesso em 19 set. 2014.

MORDUCHOWICZ, Alejandro; ARANGO, Aída. Desenho institucional e articulação do federalismo educativo: experiências internacionais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

MOREIRA Jr., Fernando de Jesus. Aplicações da Teoria da Resposta ao Item (TRI) no Brasil. In: *Rev. Bras. Biom.*, São Paulo, v.28, n.4, p.137-170, 2010.

MURRAY, T. Scott; KIRSCH, Irwin S.; JENKINS, Lynn B. *Adult Literacy in OECD Countries*: Technical Report on the First International Adult Literacy Survey. Washington. U. S.: Department Education, 1998.

MURRIE, Zuleika de Felice (Coord.). *Livro introdutório:* Documento básico: Ensino Fundamental e médio. Brasília: MEC: Inep, 2002.

NARRO Robles, José; MOCTEZUMA Navarro, David. Analfabetismo en México: una deuda social. INEGI: Cidade do México. Revista Realidad, Datos y Espacio, vol. 3, n. 3, set-dez 2012, p. 5 – 17. Disponível em < http://www.inegi.org.mx/eventos/2013/RDE_07/Doctos/RDE_07_Art1.pdf>. Acesso em: 03 abr. 2016.

NAVARRETE Linares, Federico. *Os pueblos indígenas de México*. Cidade do México: CDI, 2008. Disponível em: <http://www.cdi.gob.mx/dmdocuments/monografia_nacional_pueblos_indigenas_mexico.pdf >. Acesso em 21 mar. 2016.

NÚÑEZ BARBOZA, Marianela. El *rezago educativo* en México: análisis y propuesta de rediseño institucional del INEA. Pátzcuaro: Crefal, 2006.

OECD. *Educación de adultos: más allá de la retórica*. Cidade do México: OECD; Fundo de Cultua Econômica, 2003.

OECD. *Informe de avaliação de competências*, Local, 2014. Disponível em: <http://www.oecd.org/site/piaac/Brochure_PORT_Feb%202014.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

OECD. *International adult literacy and basic skills surveys in the OECD region*. Paris: OECD, 2009. OECD Working Papers, n. 26.

OECD. *Learning a living:* First results of the Adult Literacy and Life Skills Survey. Ottawa; Paris: Statistics Canada; OECD, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/34867438.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2016.

OECD. *Literacy for Life:* Further Results from the Adult Literacy and Life Skills Survey: Second International ALL Report. Ottawa: OECD/Canada Statistics, 2011. Disponível em: <http://www.oecd-ilibrary.org/deliver/8710021e.pdf?itemId=/content/book/9789264091269-en&mimeType=application/pdf >. Disponível em: 13 fev. 2016.

OECD. *Literacy in the information age*: Final report of the international adult literacy survey. Ottawa: OECD; Statistics Canada, 2000.

OECD. *Multilingual Summaries:* Perspectivas da OCDE sobre as Competências para 2013. Primeiros Resultados do Estudo sobre as Competências de Adultos, Local, 2013. Disponível em: <http://www.oecdepublishing.org/multilingual-summaries/9789264204256-sum/html/9789264204256-sum-pt.html>. Acesso em 13 fev. 2016.

OECD. OECD *Skills Outlook 2013*: First Results from the Survey of Adult Skills. Paris: OECD Publishing, 2013.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Da universalização do ensino fundamental ao desafio da qualidade. *Educ. Soc*., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 661-690, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a0328100.pdf >. Acesso em 22 abr. 2015.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Educação e federalismo no Brasil:* combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *Estado e Política Educacional no Brasil*: Desafios do Século XXI. 2006. 106 f. Tese (Livre Docência) - Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI). Plan Iberoamericano de Alfabetización y Educación Básica de Personas Jóvenes y Adultas 2007-2015. Documento Base, 2006. Disponível em: <http://www.oei.es/alfabetizacion/b/DOCBASE%20PIA.pdf>. Acesso em 04 abr. 2016.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI). Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos. Madrid; OEI/Fundación Santillana, 2009, Colección Metas Educativas 2021.

PAIVA, Vanilda Pereira. *Educação popular e educação de adultos*. São Paulo: Loyola, 1983.

PAIVA, Vanilda. Anos 90: As novas tarefas da educação dos adultos na América Latina. In: *Cadernos de Pesquisa. Fundação Carlos Chagas*. São Paulo, n. 89, mai 1994, p. 29-38. Disponível em: <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/cp/arquivos/928.pdf>. Acesso em 19 set. 2014.

PEREZ, Maria Isabel Lopes. Saberes da experiência em Portugal: uma análise do sistema RVCC. XI Congresso Luso Afro Brasileiro de Ciências Sociais (CONLAB). Salvador, 2011, 17 págs. Disponível em: http://www.xiconlab.eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307746866_ARQUIV

O_ArtigoXICONLAB.pdf. Acesso em 22 abr. 2016.

PÉREZ, Sandra Yanira; CHÉVEZ María Estebana. Evaluación de los aprendizajes en El Salvador. Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos. In: *Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adu*ltos. Madrid; OEI/Fundación Santillana, s.d., Colección Metas Educativas 2021, p. 191-198.

PINTO, Gabriel Salazar Julio. *Historia contemporánea de Chile I*: Estado, legitimad, ciudadanía. 12ª. Ed. Santiago: Lom Ediciones, 2012.

REVALO, Pedro; ARREGUI, Patricia; VALVERDE, Gilbert, et all. Las evaluaciones educativas que América Latina necesita. Grupo de Trabajo sobre Estándares y Evaluación. Tegucigalpa: Preal, 2007. Disponível em: <http://www.oei.es/evaluacioneducativa/evaluaciones_educativas_AL_necesita_preal.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

REVISTA de Educación. *Oportunidades laborales y de desarrollo personal de participantes*. Resumen ejecutivo de estudio preparado por Consultores en Economía y Desarrollo S.A. Diciembre de 2004. MINEDUC, n. 318, 2006, p. 62-76.

REVISTA Docencia. *Caleta Sur*: su expeciencia en la nivelación de educación media atraves del programa Chilecalifica. Revista Docencia N. 34, may 2008, p. 57-62. Disponível em: <http://www.revistadocencia.cl/pdf/20100731220948.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Global; Ação Educativa, 2004.

RIBEIRO, Vera Masagão; LIMA, Ana Lúcia; GOMES, Antonio Augusto Batista (Orgs.). *Alfabetismo e letramento no Brasil*: 10 anos do Inaf. São Paulo: Global/Ação Educativa, 2015.

RIBEIRO, Vera Masagão. A formação de educadores e a constituição da educação de jovens e adultos como campo pedagógico. In: *Educ. Soc.* [online]. 1999, vol.20, n.68, pp. 184-201.

RIBEIRO, Vera Masagão. *Alfabetismo e atitudes*. Campinas: Papirus, 1999.

RIVERO, Jose. *Educación y exclusión em América Latina*: reformas em tempos de globalización. 2ª. ed. Lima: Cipae y Tarea, 2000.

ROBINSON, Sylvia. Análisis del programa GED, desarollo educativo general. In: OEI. *Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos*. Madrid: Colección Metas Educativas 2021, 2009.

ROJO, Roxane. *Letramentos múltiplos, escola e inclusão social*. São Paulo: Parábola Editorial, 2009.

RUIZ, Mercedes. Educación de jóvenes y adultos: Exclusión escolar y posibilidades educativas en contextos de vulnerabilidad social: el caso de las plazas comunitárias. Cidade do México: Universidad Iberoamericana, 2008 (relatório de pesquisa). Disponível em: <http://www.ineaformate.CONEVYT.org.mx/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=447&Itemid=52>. Acesso em 27 out. 2015.

RUIZ NAPOLES, Pablo y ORDAZ DIAZ, Juan Luis. Evolución reciente del empleo y el desempleo en México. Economía UNAM [online]. 2011, vol.8, n.23, pp.91-105.

Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v8n23/v8n23a5.pdf>. Acesso em 05 abr. 2016.

RUMMERT, Sônia Maria. A educação de jovens e adultos trabalhadores brasileiros no século XXI: oO "novo" que reitera antiga destituição de direitos. Rio de Janeiro. Sísifo – Revista de Ciências da Educação, n. 2, jan./abr. 2007, p. 35 – 50.

SANTIAGO Consultores. *Evaluación en profundidad programa chilecalifica*. Resumen Ejecutivo, Julio 2009. Disponível em: <http://www.sence.cl/sence/wp-content/uploads/2011/02/ResumenEjecutivo_EvaluacionChilecalifica_julio2009.pdf >. Acesso em: 25 fev. 2016.

SCHMELKES, Sylvia. *La educación de adultos y las cuestiones sociales*. Patzcuaro: Crefal, 2008. (Col. Paideia Latinoamericana).

SCHMELKES. Sylvia; KALMAN, Judith. *La educación de adultos: estado del arte: Hacia una estrategia alfabetizadora para México*. México D. F.: INEA, 1996.

SCHMELKES. Sylvia. La educación básica de adultos. In: ARNAUT. Alberto Arnaut; GIORGULI. Silvia (Coord.). *Los grandes problemas de México:* educación. México. D.F.: El Colegio de México, 2010, p. 577-598.

SCHMELKES. Sylvia. Jóvenes constructores de sueño de futuro. RMIE, out-dez 2008, vol. 13, n. 39, pp. 1281-1286.

SERRAO, Luis Felipe Soares. Exames para certificação de conclusão de escolaridade: os casos do Encceja e do Enem. Universidade de São Paulo, 2014 (Dissertação de mestrado).

SISTEMA RVCC. Trabalho apresentado no XI Congresso Afro-brasileiro de Ciências Sociais (CONLAB), UFBA, Salvador, 2011. Disponível em: <http://www.xiconlab. eventos.dype.com.br/resources/anais/3/1307746866_ARQUIVO_ArtigoXICONLAB .pdf>. Acesso em 13 fev. 2016.

SOARES, Magda. *Letramento*: um tema e três gêneros. São Paulo: Autêntica, 1999.

SOARES, Magda. SOARES, Magda. Letramento e escolarização. In: RIBEIRO, Vera Masagão (Org.). *Letramento no Brasil*. São Paulo: Global; Ação Educativa, 2004.

SOUSA, S. Z. Avaliação e gestão da educação básica. In: DOURADO, L. Políticas e gestão da educação no Brasil: novos marcos regulatórios. São Paulo: Xamã, 2009. p. 31-45.

SOUZA, Maria Celeste Reis Fernandes de; FONSECA, Maria da Conceição Ferreira Reis. Mulher é melhor em leitura do que homem; Homem é melhor em matemática do que mulher – análise dos resultados de 10 anos do INAF sob a perspectiva de gênero. In: RIBEIRO. Vera Masagão; LIMA, A.; BATISTA, A. Alfabetismo e letramento no Brasil: 10 anos de INAF. Belo Horizonte: Autêntica, 2015.

SOUZA, Maria Celeste Reis Fernandes de; FONSECA, Maria da Conceição Ferreira Reis. Relações de gênero, Educação Matemática e discurso - Enunciados sobre mulheres, homens e matemática. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

STICH, Thomas G. *The New International Adult Literacy Survey (IALS)*: Does it meet the Challenges of Validity to the Old IALS? 2005. Disponível em: <

https://www.erziehungswissenschaften.hu-berlin.de/de/institut/abteilungen/methodenlehre/Forschung/ials>. Acesso em 13 fev. 2016.

STREET, Brian V. Políticas e práticas de letramento na Inglaterra: uma perspectiva de letramentos sociais como base para uma comparação com o Brasil. In: *Cad. CEDES*, Campinas, vol.33, no.89, p.51-71, abr. 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0101-32622013000100004&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 13 fev. 2016.

TIANA FERRER, Alejando (2009). ¿Qué sabemos hoy acerca de la evaluación de lo aprendizajes de jóvenes y adultos? Una perspectiva internacional. In: *Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos*. Madrid: OEI, 2009.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TORRES SEPTIÉN. Valentina. Reforma y practica - 1970-1980. In: *Historia de la Alfabetización y de la educación de Adultos*. INEA: México, D. F., 1994.

TORRES, Carlos Alberto; ARNOVE, Robert. *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. 3ª. Ed. Nova Iorque: Rowman & Littlefield Publisher, 2007.

TORRES, Rosa Maria. *Educação para todos:* a tarefa por fazer. Porto Alegre: Artmed, 2001.

TRAVITZKI, Rodrigo. ENEM: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar. 2013. 322 f. 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: 20 out. 2015.

UNESCO. *A UNESCO e a educação na América Latina e Caribe (1987-1997*). Santiago: Unesco; Orealc, 2008. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001128/112847porb.pdf >. Acesso em 14 fev. 2016.

UNESCO. Alfabetização como liberdade. Brasília: UNESCO; MEC, 2003. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001303/130300POR.pdf>. Acesso em 04 abr. 2016.

UNESCO. *Confintea - Declaração de Hamburgo: agenda para o futuro*. Brasília: SESI; UNESCO, 1999. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129773porb.pdf>. Acesso em 19 set. 2014.

UNESCO. Declaração Mundial sobre Educação Para Todos. *Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem*, Local, 1990. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educação/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos.html> Acesso em: 17 fev. 2016.

UNESCO. Dimension cuantitativa de la situación del analfabetismo en America Latina Y el Caribe. Santiago, 1981.

UNESCO. Dimension cuantitativa de la situación del analfabetismo en America Latina Y el Caribe. Santiago, 1981. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0004/000467/046795SB.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

UNESCO. *Educação: um tesouro a descobrir*: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre a Educação para o século XXI. Paris: UNESCO, 1996. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/ 001095/109590por.pdf>. Acesso em 19 set. 2014.

UNESCO. *Hacia uma educación sin exclusiones*. Santiago: Unesco-Orealc; Cidade do México: Inea; Patzcuaro: Crefal, 1998. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001161/116140Sb.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

UNESCO. Instituto de Estatística (UIS). *La nueva generación de estadísticas sobre competencias en alfabetismo*: Implementando el Programa de Evaluación y Monitoreo de la Alfabetización (LAMP). Documento técnico n. 1. Montreal: Unesco, 2009.

UNESCO. *La educación de personas jóvenes y adultas en América Latina*: prioridades de acción en el siglo XXI. Santiago. Unesco; Ceaal; Crefal, Inea, 2000. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001214/121482so.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

UNESCO. *Nunca es tarde para volver a la escuela:* resultados de la encuesta del UIS sobre programas de educación de adultos y alfabetización en América Latina y el Caribe. Montreal: UNESCO, 2013.

UNESCO. *Recomendación relativa al desarrollo de la educación de adultos aprobada por la Conferencia General* en su decimonovena reunión Nairobi, 26 de noviembre de 1976. Disponível em: <http://www.unesco.org/education/pdf/NAIROB_S.PDF>. Acesso em 13 fev. 2016.

UNESCO/CONSED/AÇÃO EDUCATIVA. *Educação para Todos: o compromisso de Dakar*. Brasilia: UNESCO; CONSED, AÇÃO EDUCATIVA, 2001.

UNESCO. *Relatório de Monitoramento Global de Educação para Todos 2014. Ensinar e aprender: alcançar a qualidade para todos*. Paris: UNESCO, 2014.Disponível em < http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002256/225654por.pdf>. Acesso em 05 de mai. 2016.

VALDÉS COTERA, Raúl. Análisis de políticas públicas en educación básica de personas jóvenes y adultas. Un caso comparativo entre México y Brasil. 2012. 277 f. Tese de Doutoramento - Universidad Iberoamericana, Puebla, 2012.

VIANNA, Heraldo M. Avaliações nacionais em larga escala: análises e propostas. Estudos em Avaliação Educacional, 76 n. 27, jan-jun/2003 pp. 41-76.

VICENCIO ESTRADA, Andrea. El estado de la Cooperación Internacional para la Educación de Personas Jóvenes y Adultas en México, en el contexto Latinoamericano. 2015. 178 f. Dissertação de Mestrado - Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2015.

VIEIRA, Maria Clarisse. Possíveis impactos das políticas de avaliação de jovens e adultos: o Encceja (2002) em questão. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 43, p. 95 -110, jun. 2006.

YARINA Pérez, Sandra; ESTEBANA Chévez, María. Evaluación de los aprendizajes en El Salvador. Programa de Alfabetización y Educación Básica de Adultos. In: OEI.

Evaluación de aprendizajes en alfabetización y educación de adultos. Madrid: Colección Metas Educativas 2021, 2009.

*Legislação, atas, relatórios e outros documentos oficiais*

BRASIL. CONSELHO Nacional de Educação. Audiência pública do Conselho Nacional de Educação sobre educação de jovens e adultos, ago. 2007. Disponível em: <http://forumeja.org.br/files/segunda.pdf>. Acesso em: Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL. CONSELHO Nacional de Educação. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Carlos Roberto Jamil Cury. Parecer 11/2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_2000.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Censo Escolar da Educação Básica 2013: resumo técnico. Brasília: Inep, 2014. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). 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: 09 nov. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Portaria nº 93, de 7 de julho de 2006 que estabelece o novo formato do Encceja. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2006/port_93.pdf>. Acesso em 20 mar. 2015.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Nota técnica de 14 de junho de 2012. Ponto de certificação no Exame Nacional do Ensino Médio – Enem.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Nota técnica de 19 de fevereiro de 2010. Separação dos exames Encceja (Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos) Ensino Médio/Brasil e Enem (Exame Nacional do Ensino Médio).

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Exame Nacional Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). Livro Introdutório: Documento Básico: ensino fundamental e médio/ Coordenação Zuleika de Felice Murrie. Brasília: MEC/Inep, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Portaria Ministerial n 2.134/ agosto de 2003 que revogava a Portaria Ministerial nº. 2.270, de 14 de agosto de 2002, que instituiu o Encceja.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). PORTARIA N° 2.270, DE 14 de AGOSTO DE 2002. Livro introdutório: Documento básico: ensino fundamental e médio. Brasília: MEC: Inep, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Resolução nº 3, de 15 de junho de 2010. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos nos aspectos relativos à duração dos cursos e idade mínima para ingresso nos cursos de EJA; idade mínima e certificação nos exames de EJA; e Educação de Jovens e Adultos desenvolvida por meio da Educação a Distância.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). 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.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (CONFINTEA) Ministério da Educação (MEC). – Brasília: MEC; Goiânia: FUNAPE/UFG, 2009.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE JUVENTUDE (SNJ). Agenda juventude Brasil: Pesquisa Nacional sobre Perfil e Opinião dos Jovens Brasileiros (2013), 2014. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2014/02/agenda-juventude-brasil.epub/@@download/file/Agenda%20Juventude%20Brasil.epub>. Acesso em 20 mar. 2015.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Balance de gestión integral año 2007. Subsecretaria de educacion Santiago de Chile, 2007. Disponível em: <http://www.dipres.gob.cl/594/articles-3702_recurso_1.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2016.

CHILE. MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL. Encuesta Casen. Disponível em: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php. Acesso em 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). *Coordinación Nacional de Educación de Adultos. El desarrollo y el estado de la cuestión sobre el aprendizaje y la educación de adultos* (AEA). Informe Nacional de Chile, 2008. Disponível em: <http://www.unesco.org/fileadmin/MULTIMEDIA/INSTITUTES/UIL/confintea/pdf/National_Reports/Latin%20America%20-%20Caribbean/Chile.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Decreto 211 de 10 de junio de 2009. *Reglamenta programa especial de nivelación educación básica y media para adultos*. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=180577&f=2002-03-15&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Decreto 239 de 15 de noviembre de 2004. Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación de adultos y fija normas generales para su aplicación. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=233948&f=2009-08-19&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. Ministerio de Educación (MINEDUC). Decreto 257 de 1 de julio de 2009. Establece objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la

educación de adultos y fija normas generales para su aplicación y deroga decreto supremo no 239, de 2004, del ministerio de educación y sus modificaciones en la forma que señala. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=1005224&f=2009-08-19&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Decreto 683 de 23 de noviembre de 2000. Reglamenta programa especial de nivelación educación básica y media para adultos. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=180577&f=2002-03-15&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Decreto EXENTO 584 de 15 de marzo de 2007. Aprueba plan y programas de estudio para la enseñanza básica de adultos. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=260443&f=2007-04-27&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). *División de Planificación y Presupuesto. Centro de estúdios*. Análisis del Sistema Escolar desde la Perspectiva de Género, 2011.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). *La Modalidad Flexible de Nivelación de Estudios: una aproximación a sus principales características y resultados*, 2003–2009, s.d..

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Ley General de la Educación (20.370) de 12 de septiembre de 2009. Disponível em: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma= 1006043&idVersion=2009-09-12>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). *Sistema Nacional de Evaluación y Certificación de Estudios. Evaluación de aprendizajes desde el enfoque de competencias*. Una propuesta para Educación de Adultos, 2010.

CHILE. Ministerio de Educación (MINEDUC). Un nuevo marco curricular para la renovación de la educación de personas jóvenes y adultas, 2007.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC); MINISTERIO DE TRABAJO; MINISTERIO DO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. *Decimoquinto informe estado de ejecución del programa Chilecalifica*, 2009.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Decreto 1000 de 20 de mayo de 2009. *Aprueba plan y programas de estudio para la educación media de adultos*. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=1005787&f=2009-09-03&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). Decreto 131 de 10 de abril de 2003. *Reglamenta programa especial de nivelación educación básica y media para adultos*. Disponível em: <http://www.leychile.cl/N?i=180577&f=2002-03-15&p=>. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILE. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO (MINEDUC). *Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Básica y Media de Adultos*. Santiago, 2004.

CHILE. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. Subsecretaría del Trabajo. Ley 20267 de 25 de junio de 2008. Crea el Sistema Nacional de Certificación

de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo (Sistema Chile Valora). Disponível em: Disponível em: <http://www.leychile.cl/n?i=272829&f =2008-06-25&p= >. Acesso em: 25 fev. 2016.

CHILEVALORA. *¿Por qué ChileValora?* Disponível em: http://www.chilevalora.cl/index.php/nuestro-sistema/por-que-chilevalora. Acesso em 22 set. 2014.

CHILEVALORA. Nuestro sistema. Disponível em: http://www.chilevalora.cl/index.php/nuestro-sistema/nuestro-sistema. Acesso em: 25 fev. 2016.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Memorando sobre Aprendizagem ao Longo da Vida*. Bruxelas, 2000. Disponível em: <https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000033001-000034000/000033814.pdf >. Acesso em 14 fev. 2016.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación - DOF (1975). *Ley nacional de educación de adultos*, 1975.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación - DOF (2014). Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos para el ejercicio fiscal 2014. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/10042014sep_inea_reglas2014.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación - DOF (2016). Reglas de Operación e Indicadores de Evaluación y de Gestión del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos para el ejercicio fiscal 2016. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/27122015sep_reglas_INEA_2016.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Diario Oficial de la Federación – DOF (1917). Constitución de la Federación el 5 de febrero de 1917. Disponível em: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>. Acesso em 21 mar. 2016.

MEXICO. Diario Oficial de la Federación – DOF (2005). Acuerdo 363 por el que se establece el Modelo Educación para la Vida y el Trabajo, 2005. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=258&Itemid=463>. Acesso em 21 mar. 2016.

MEXICO. Diario Oficial de la federación – DOF (2008). Instituto Nacional de Lenguas Indigenas. Catalogo de las Lenguas Indígenas Nacionales: Variantes Lingüísticas de México con sus autodenominaciones y referencias geoestadísticas. Disponível em http://www.inali.gob.mx/pdf/CLIN_completo.pdf. Acesso em 09 mai. 2016.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos - INEA (1988). *Memória Estadística del Instituto para educación de los adultos*, 1988a. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=079>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos - INEA (1991b). Memoria de Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos (1982-1988) – INEA.. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=078>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos - INEA (1991). *Que és el INEA?*, 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=098>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos - INEA (2014). Reglas de Operación del Programa Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) para el ejercicio fiscal 2015, 2014. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/marco_normativo/24122014sep_Rops_INEA_2015.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos - INEA (2012). INEA, *Manual de Procedimientos Plazas Comunitarias*, 2012. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/images/documentos/Normateca_Nueva/doctos_normas/n_plz_comunitaria/MANUAL_PLAZAS_VERSION_01_(FINAL).pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos – INEA (2010). Examen de práctica, 2010. Disponível em: <http://www.CONEVYT.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=526&Itemid=1080>. Acesso em 29 out. 2015.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos – INEA (2005)**.** Informe de Rendición de Cuentas 2000–2005, 2005. Disponível em: < http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_inf_sfp_sp.pdf >. Acesso em 06 nov. 2015.

MÉXICO. INSTITUTO Nacional para la Educación de Adultos – INEA (2012). Informe de Rendición de Cuentas 2006–2012, 2012. Disponível em: <http://www2.sepdf.gob.mx/ley_transparencia/archivos/informe_rendicion_cuentas_2006_2012_1er_etapa.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (1981). La Estructura Programática del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 1988c. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=097>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (1981a). Informe de labores 1980-1981.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (1981b). Decreto de Creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos – INEA, 1981. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org.mx/inea/frames.asp?page=36&id=097>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (1993). Ley General de Educación, 1993. Disponível em: <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (1995). Plano de Desarroyo Educativo (1995-2000). In: *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos,* Cidade do México, Vol. XXV, No. 3, p. 133-147, 1995.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (2000). INEA. Memoria de labores 1995-2000, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.CONEVYT.org. mx/inea/frames. asp?page=36&id=076>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (2001). Informe de labores 1, 2001. Disponível em: <http://planeacion.sep.gob.mx/informes-oficiales/informe-de-labores>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública – SEP (2012). *Libro Blanco del Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*, 2012. Disponível em: <http://www.inea.gob.mx/transparencia/pdf/LBlanco_CONEVYT.pdf>. Acesso em 21 mar. 2016.

MÉXICO. Secretaría de Educación Pública (SEP). *Programa Sectorial de Educación* 2013-2018, Local, 2013. Disponível em: <http://www.sep.gob.mx/ work/models/sep1/ Resource/4479/4/images/PROGRAMA_SECTORIAL_DE_EDUCACION_2013_2018_WEB.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015.

REPÚBLICA DOMINICANA. MINISTÉRIO DE EDUCACIÓN (MINERD). *Sistema Nacional de Evaluación de Aprendizajes para Personas Jóvenes y Adultas en la República Dominicana*, s.d.. Disponível em: <http://www.educando.edu.do/files/3713/4885/5373/Sistema_Nacional_Evaluacion_Aprendizajes__Personas_Jovenes_Adultas.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2016.

*Entrevistas*

ASTUDILLO, Vivian [jan. 2016]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catellli Jr., Valparaiso, 2016, 33 min.

CAMPERO Cuenca, Carmen. [out. 2014]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Cidade do México, 2014, 65 min.

ESPINOZA, Raul. [dez. 2013]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catellli Jr. Santiago, 2013, 78 min.

FERNANDES, Reinaldo [abr. 2012]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr; Luis Serrao; Bruna Gisi. São Paulo, 2012, 81 min. In: CATELLI JR. et al. O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos. In: Ação Educativa. Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos, resultados – Relatório de Pesquisa. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

FREIRE, Berta. [nov. 2013]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catellli Jr. Santiago, 2013, 66 min.

GARRIDO, Rosita [dez. 2013]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catellli Jr. Santiago, 2013, 62 min.

GOMES, Ismael. [out. 2014]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Cidade do México, 2013, 23 min.

GREMAUD, Amauri. [fev. 2012]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr e Luis Serrao. São Paulo, 2012, 116 min. In: CATELLI JR. et al. O Exame Nacional de Certificação de Competências de Jovens e Adultos - Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos. In: Ação Educativa.

Educação de Jovens e Adultos: insumos, processos, resultados – Relatório de Pesquisa. São Paulo: Ação Educativa, 2013.

HERNANDÉZ, Glória. [out. 2014] Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Cidade do México, 2014, 76 min.

INFANTE, Maria Isabel. [dez. 2013]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Santiago, 2013, 68 min.

MANSUTTI, Mária Amábile. [nov. 2015]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. São Paulo, 2015, 19 min.

OAXACA, Jorge Eduardo. [out. 2014] Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Cidade do México, 2014, 62 min.

RUIZ, Mercedes. [out. 2014] Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Cidade do México, 2014, 63 min.

SOLIS, Celia. [out. 2014]. Entrevista I. Entrevistador: Roberto Catelli Jr. Cidade do México, 2014, 75 min.

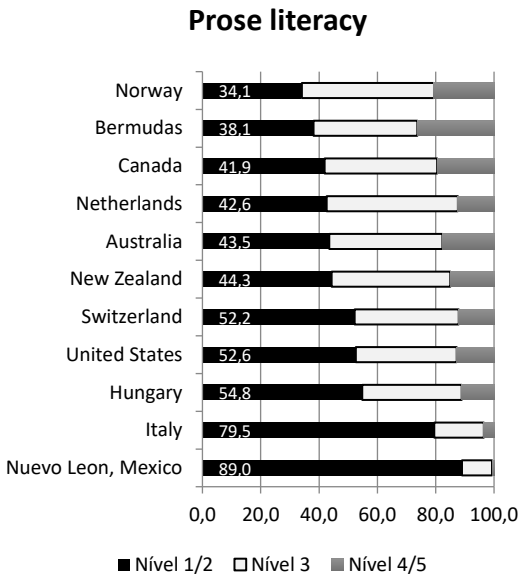
# ANEXOS

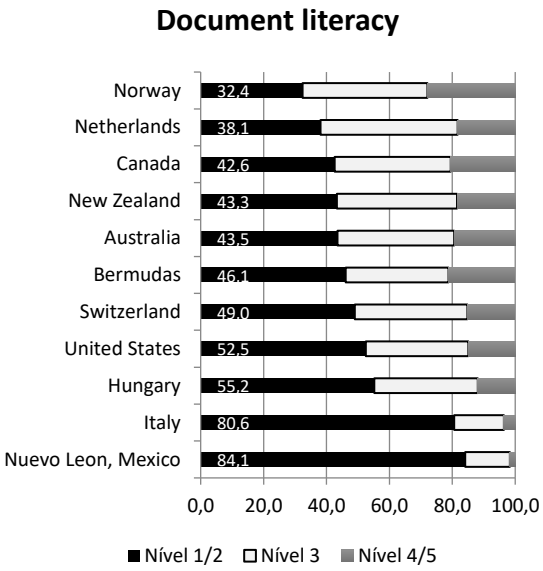
## Anexo 1 - Escala de interpretação dos resultados e a descrição dos níveis para cada um dos domínios do *International Adult Literacy Survey* (IALS)

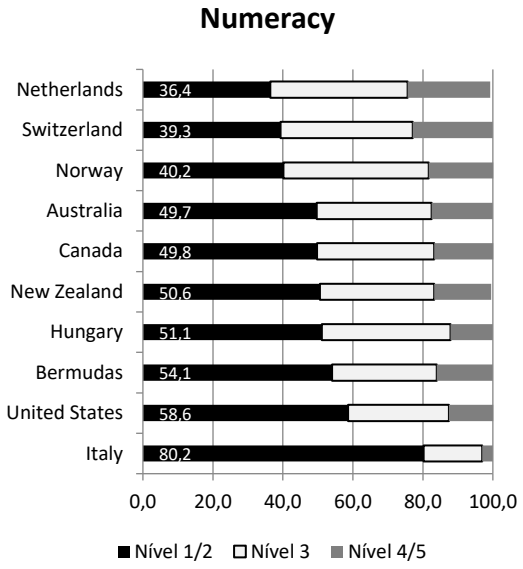
| | Prose | Document | Quantitative |
|---|---|---|---|
| **Level 1** *0-225* | Most of the tasks in this level require the reader to read relatively short text to locate a single piece of information which is identical to or synonymous with the information given in the question or directive. If plausible but incorrect information is present in the text, it tends not to be located near the correct information. | Tasks in this level tend to require the reader either to locate a piece of information based on a literal match or to enter information from personal knowledge onto a document. Little, if any, distracting information is present. | Tasks in this level require readers to perform single, relatively simple arithmetic operations, such as addition. The numbers to be used are provided and the arithmetic operation to be performed is specified. |
| **Level 2** *226-275* | Some tasks in this level require readers to locate a single piece of information in the text; however, several distractors or plausible but incorrect pieces of information may be present or low-level inferences may be required. Other tasks require the reader to integrate two or more pieces of information or to compare and contrast easily identifiable information based on a criterion provided in the question or directive. | Tasks in this level are more varied than those in level 1. Some require the readers to match a single piece of information; however, several distractors may be present or the match may require low-level inferences. Tasks in this level may also ask the reader to cycle through information in a document or to integrate information from various parts of a document. | Tasks in this level typically require readers to perform a single operation using numbers that are either stated in the task or easily located in the material. The operation to be performed may be stated in the question or easily determined from the format of the material (for example, an order form). |
| **Level 3** *276-325* | Tasks in this level tend to require readers to make literal or synonymous matches between the text and information given in the tasks, or to make matches that require low-level inferences. Other tasks ask readers to integrate information from dense or lengthy text that contains no organizational aids such as headings. Readers may also be asked to generate a response based on information that can be easily identified in the text. Distracting information is present, but is not located near the correct information. | Some tasks in this level require the reader to integrate multiple pieces of information from one or more documents. Others ask readers to cycle through rather complex tables or graphs which contain information that is irrelevant or inappropriate to the task. | In tasks in this level, two or more numbers are typically needed to solve the problem, and these must be found in the material. The operation(s) needed can be determined from the arithmetic relation terms used in the question or directive. |
| **Level 4** *326-375* | These tasks require readers to perform multiple-feature matches and to integrate or synthesize information from complex or lengthy passages. More complex inferences are needed to perform successfully. Conditional information is frequently present in tasks at this level and must be taken into consideration by the reader. | Tasks in this level, like those at the previous levels, ask readers to perform multiple-feature matches, cycle through documents, and integrate information; however, they require a greater degree of inferencing. Many of these tasks require readers to provide numerous responses but do not designate how many responses are needed. Conditional information is also present in the document tasks at this level and must be taken into account by the reader. | These tasks tend to require readers to perform two or more sequential operations or a single operation in which the quantities are found in different types of displays, or the operations must be inferred from semantic information given or drawn from prior knowledge. |
| **Level 5** *376-500* | Some tasks in this level require the reader to search for information in dense text which contains a number of plausible distractors. Others ask readers to make high-level inferences or use specialized background knowledge. Some tasks ask readers to contrast complex information. | Tasks in this level require the reader to search through complex displays that contain multiple distractors, to make high-level text-based inferences, and to use specialized knowledge. | These tasks require readers to perform multiple operations sequentially. They must disembed the features of the problem from text or rely on background knowledge to determine the quantities or operations needed. |

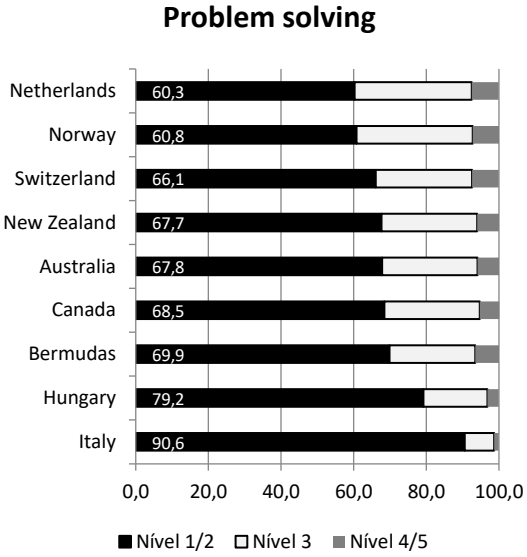
Fonte: MURRAY, 1998, p. 133.

**Anexo 02 - Distribuição percentual da classificação por níveis de cada um dos países participantes por domínio de competência no ciclo de avaliação ALL da OCDE**




Fonte: Statistics Canada/OECD, 2011.

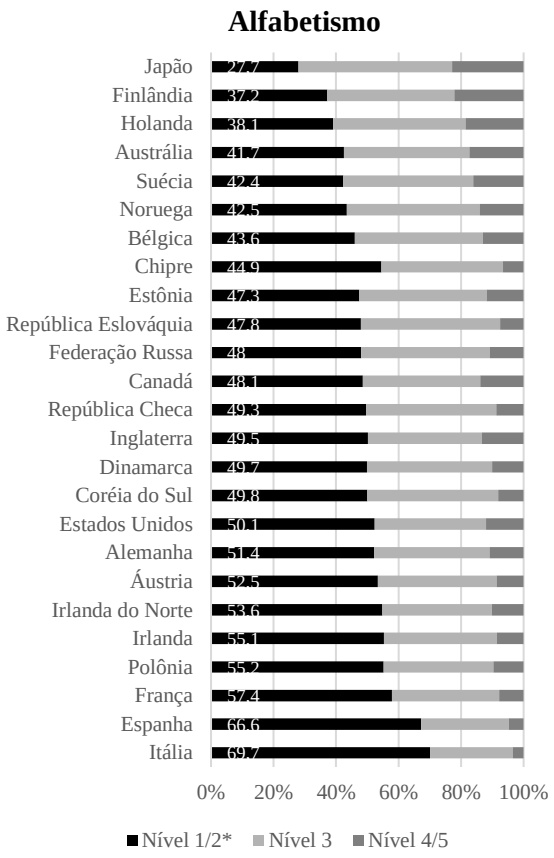
## Anexo 03 - Domínios de competências utilizados no Programa para a Avaliação da Competências de Adultos (PIAAC), 2013.

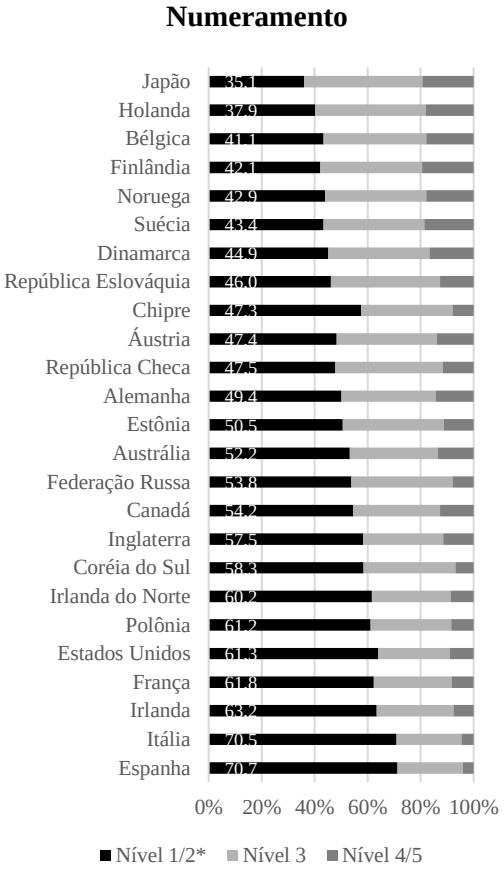
| | Alfabetização | Aptidões aritméticas | Resolução de problemas em contextos de intensa tecnologia |
|---|---|---|---|
| **Definição** | Capacidade de compreender, avaliar e utilizar *textos escritos*, com vista a participar na sociedade, a alcançar os objetivos pessoais e a desenvolver conhecimentos e potenciais. | Capacidade de aceder, usar, interpretar e comunicar informações e ideias no plano matemático, com vista a abordar e gerir as exigências matemáticas de um grande número de situações na vida de uma pessoa adulta. | Capacidade de utilizar tecnologia digitalizada, instrumentos de comunicação e redes com vista a adquirir e avaliar informações, entrar em comunicação com os outros e realizar tarefas práticas. |
| **Conteúdo** | Os textos são caracterizados pelos seguintes elementos:<br>Instrumento<br>▸ *Impresso*<br>▸ *Digitalizado*<br>Formato:<br>▸ *Textos contínuos ou prosa* (narração, argumentação ou descrições)<br>▸ *Textos não contínuos ou documentos* (tabelas, listas e gráficos)<br>▸ *Textos mistos* (combinação de elementos de prosa e documentos)<br>▸ *Textos múltiplos* (justaposição ou reunião de elementos gerados independentemente) | Conteúdos de matemática, informações e ideias:<br>▸ *Quantidade e número*<br>▸ *Dimensão e forma*<br>▸ *Padrão, relações, mudança*<br>▸ *Dados e possibilidades*<br>Representações de conteúdos matemáticos:<br>▸ *Objetos e figuras*<br>▸ *Números e símbolos*<br>▸ *Diagramas, mapas, gráficos e tabelas*<br>▸ *Textos*<br>▸ *Visualizações com base tecnológica* | Tecnologia:<br>▸ *Dispositivos de hardware*<br>▸ *Aplicativos de software*<br>▸ *Comandos e funções*<br>▸ *Representações* (texto, gráficos, vídeo)<br>Natureza dos problemas:<br>▸ *Complexidade intrínseca* (número de etapas, alternativas exigidas para a resolução, complexidade da computação e/ou da transformação, número de limitações)<br>▸ *Caráter explícito da enunciação do problema* (amplamente não especificado ou descrito pormenorizadamente) |
| **Estratégias cognitivas** | ▸ Aceder e identificar<br>▸ Integrar e interpretar (relacionar trechos do texto entre si)<br>▸ Avaliar e refletir | ▸ Identificar, localizar ou aceder<br>▸ Intervir e usar (ordenar, contar, estimar, computar, medir, modelar)<br>▸ Interpretar, avaliar e analisar<br>▸ Comunicar | ▸ Fixar objetivos e monitorar os progressos<br>▸ Planeamento<br>▸ Aquisição e avaliação da informação<br>▸ Uso da informação |
| **Contextos** | ▸ Pessoal<br>▸ Relacionado com o trabalho<br>▸ Comunitário<br>▸ Educacional | ▸ Vida quotidiana<br>▸ Relacionado com o trabalho<br>▸ Sociedade e comunidade<br>▸ Educação | ▸ Pessoal<br>▸ Relacionado com o trabalho<br>▸ Comunidade |

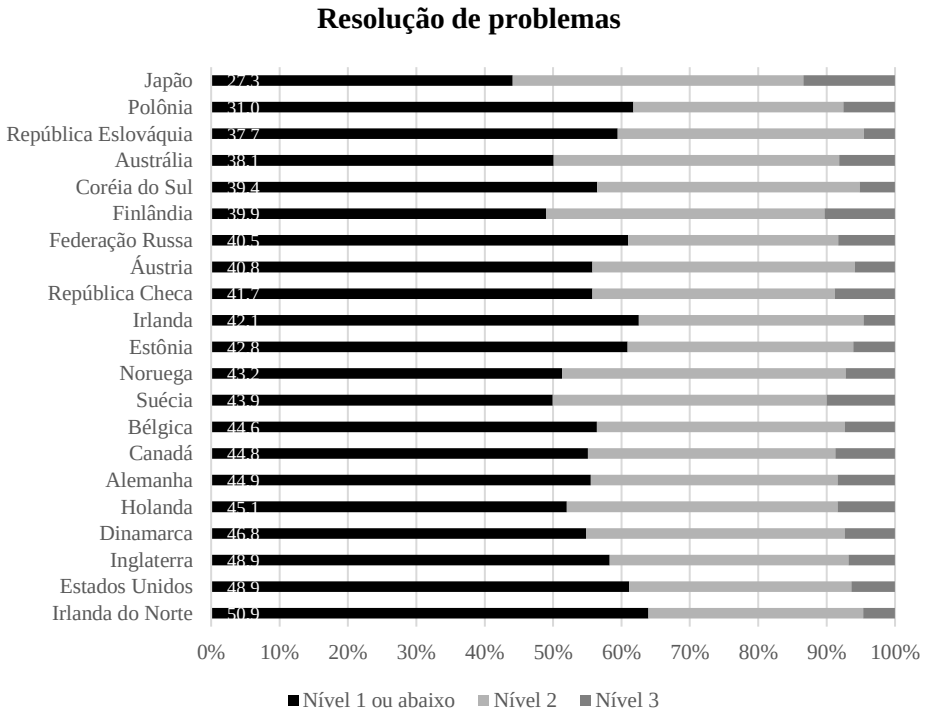
Fonte: OECD, Informe de avaliação de competências, 2014. Disponível em http://www.oecd.org/site/piaac/Brochure_PORT_Feb%202014.pdf

## Anexo 04 - Desempenho dos países participantes do primeiro ciclo do PIACC/OCDE

.



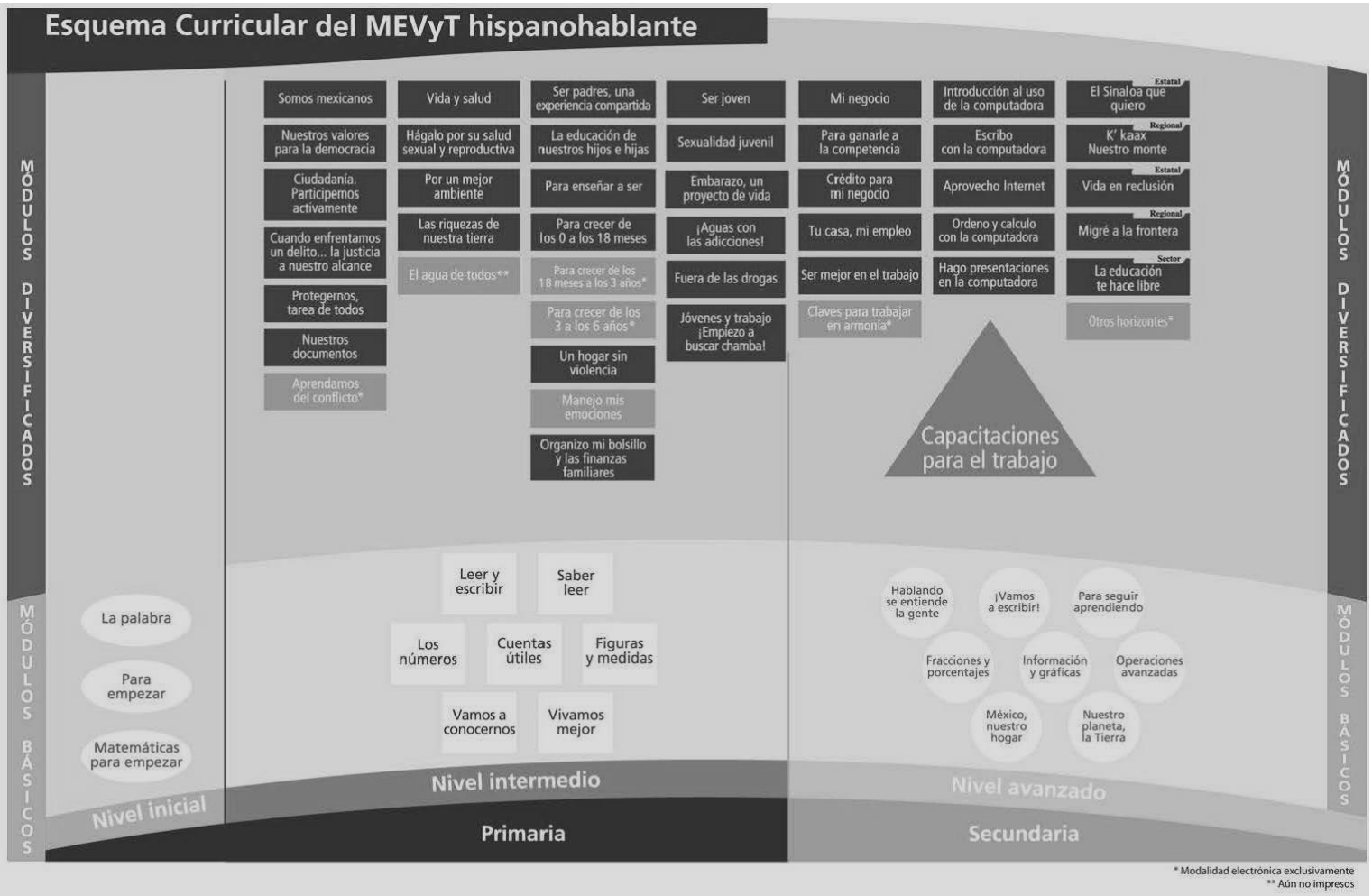

Fonte: OECD Skills Outlook 2013. First Results from the Survey of Adult Skills

## Anexo 05 - Estrutura organizativa do INEA (1981 – 2000)

| Ano | Estrutura organizativa | Mudanças ocorridas |
|---|---|---|
| 1981 | Programas:<br>• Alfabetização<br>• Educação básica<br>• Promoção cultural<br>• Capacitação para o trabalho<br>• Qualidade da educação | Criação do INEA |
| | Programas:<br>• Alfabetização<br>• Educação básica<br>• Promoção cultural<br>• Capacitação para o trabalho | Inicia-se a operação do Método Global de Análise Estrutural (MGAE) para alfabetização de adultos nas zonas rural e urbana.<br>No campo da promoção cultural incorporam-se os projetos: salas de cultura, pontos de encontro e teatro popular.<br>Ao programa Capacitação para o trabalho incorporam-se os projetos: formação para o trabalho, oficinas comunitárias e capacitação para a geração de ocupações. |
| 1986 | Programas:<br>• Alfabetização<br>• Educação básica<br>• Educação comunitária<br>• Educação permanente e capacitação não-formal para o trabalho. | Criação e implementação experimental do Modelo Pedagógico de Educação Primária para Adultos na busca de maior qualidade e atendimento da especificidade do trabalho com adultos.<br>Criação dos centros de assessoria e consulta para a educação secundária na perspectiva de uma educação permanente.<br>Início da utilização de meios audiovisuais para a capacitação dos voluntários.<br>Elaboração de materiais regionais para as delegações estatais para atender ao Modelo de Educação Primária para Adultos<br>Início do processo de descentralização do sistema de acreditação e certificação de estudos nas delegações e coordenações por zona. |
| 1990 | Áreas/Funções:<br>• Conteúdos, métodos e materiais educativos<br>• Formação do pessoal educativo<br>• Planejamento e seguimento educativo<br>• Participação social e organização de serviços | Deixam de existir os programas para se criarem áreas relacionadas às funções executivas do INEA.<br>Criação do projeto 10-14 para crianças e adolescentes que abandonam a escola durante a educação primária.<br>Ampliação de centros de Educação Comunitária (CEC) nas zonas rurais e dos Centros Urbanos de Educação Permanente (CUEP).<br>Realização de jornadas nacionais para formação de voluntários e do pessoal que já prestava serviços na educação de adultos.<br>Criação de sedes permanentes de acreditação nas delegações estaduais. |
| 1996 | Diretorias<br>• Planejamento e avaliação<br>• Operação<br>• Acadêmica<br>• Acreditação e Sistemas<br>• Delegações | Início da concepção de um novo currículo articulando a educação básica para adultos e a capacitação para o trabalho, além de buscar maior ajuste com o processo de acreditação e certificação de estudos. Denominado como *Modelo de Educación para la Vida (MEV),* organizava-se como sistema modular que organizado em unidades independentes por temas adequados ao contexto de vida dos adultos. Sua implementação efetiva começou a ocorrer em 1999.<br>Implementação de processo formativo para os agentes docentes e técnicos em todas as 32 unidades federativas.<br>Início de uma operação por rede computadorizada de apoio à administração e também para o processo de acreditação e certificação de estudos. Início da implementação do Sistema Automatizado de Seguimiento y Acreditación (SASA).<br>Processo de maior federalização do serviço educativo, mantendo-se maior controle do INEA sobre os governos estaduais. Criação de *Institutos Estatales de Educación de Adultos* (IEEA). |

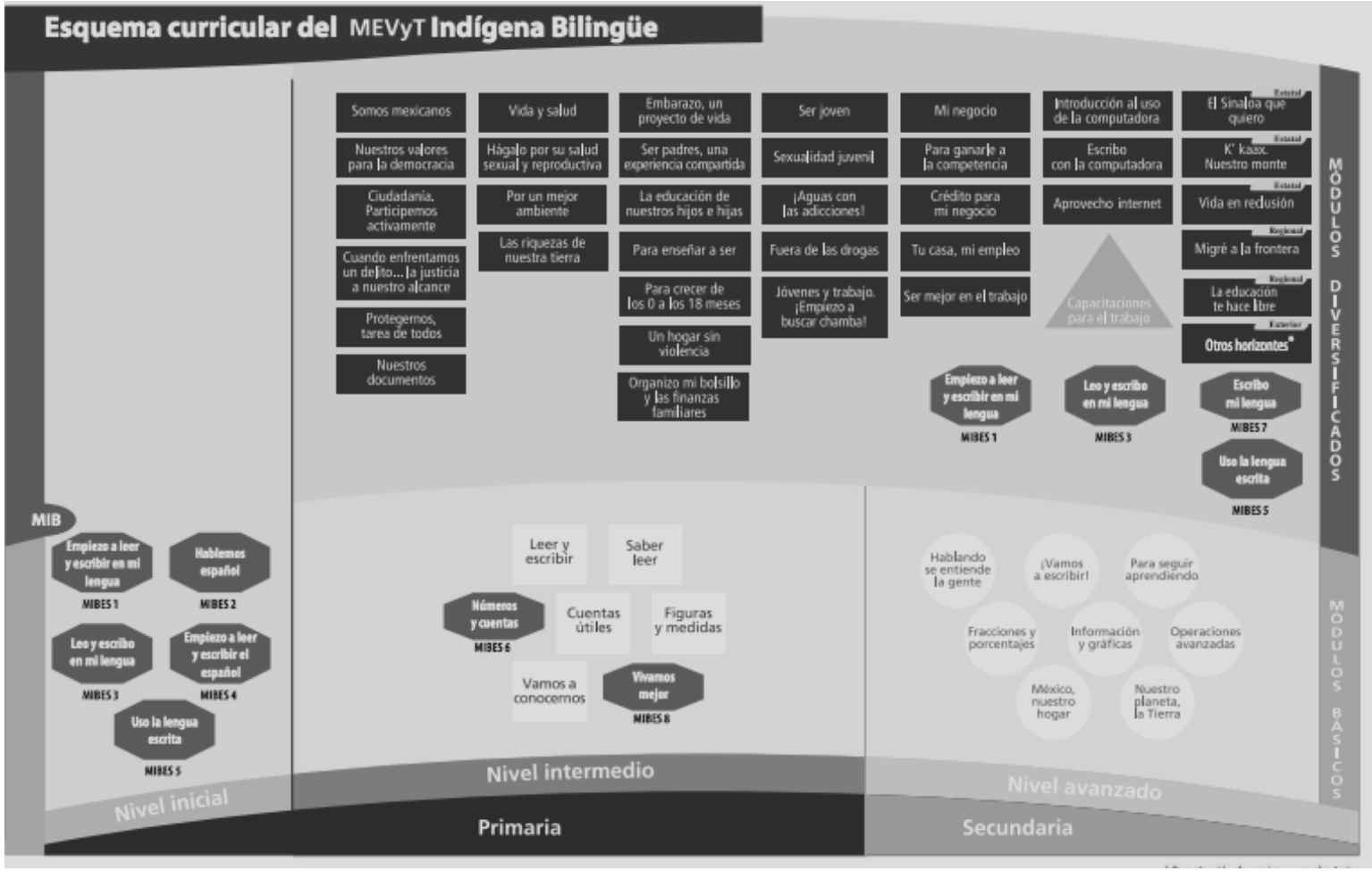
Fontes: GARCIA ARISTA, Enrique. Panorama general de la acción educativa de INEA. In: INEA. Educación de adulto, XV anos y más.... México D. F.: INEA, 1996, p. 19-30.

## Anexo 06 – Esquema curricular Mevyt para falantes da língua espanhola – 2015




Fonte: CONEVYT. Disponível em: http://www.CONEVYT.org.mx/cursos/recursos/promo_mevyt/Con_frames/esquema_curricular.htm. Acesso em 24 out. 2015.

## Anexo 07 – Esquema curricular Mevyt para populações indígenas – 2015




Fonte: CONEVYT. Disponível em: http://www.cursosinea.CONEVYT.org.mx/images/que_es_mevyt/esquema_curricular_indigena_mib.pdf. Acesso em 24 out. 2015.

**Anexo 08 - Página do material didático do MEVYT para jovens e adultos no México.**

# 2. Mis capacidades para el negocio

Poner un negocio o introducir cambios en el que ya se tiene y cumplir con las metas propuestas, debe tener un punto de partida realista.

Para valorar cómo se corresponden las metas que nos hemos propuesto con nuestras condiciones, en este tema revisaremos cuáles son nuestras necesidades y capacidades para lograrlo. Responderemos a las preguntas:

¿Estoy convencido de que puedo?
¿Podré aprovechar mis cualidades y vencer mis debilidades?
¿Con qué cuento para lograr lo que quiero?

## 2.1 Mis necesidades y el negocio propio

Todo comienza cuando tomas la decisión de tener tu propio negocio o mejorar el que tienes. Lo haces porque quieres cambiar, porque quieres tener una situación diferente.

Las personas podemos sentirnos insatisfechos o inconformes con nuestra situación porque algo que queremos, que necesitamos o deseamos, no se cumple. Puede tratarse de algo relacionado con nuestra situación económica, porque el dinero no alcanza, con nuestra salud, la familia, el trabajo o, simplemente, porque queremos hacer algo distinto, algo en lo que realmente *nos realicemos*.

El negocio tiene metas económicas y la persona o negociante tiene metas humanas que están de acuerdo con sus necesidades y aspiraciones. ¿Qué necesidades quieres cubrir con tu negocio?

Fonte: CONEVYT. Disponível em: http://www.cursosinea.CONEVYT.org.mx/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=tag&tag=M%C3%B3dulos+diversificados&task=tag&Itemid=249. Acesso em 24 out. 2015.

## Anexo 09 - Tabelas de resultados dos candidatos que solicitaram certificação por meio do Enem entre 2010 e 2013 conforme dados de perfil

### Total de inscritos que solicitaram a certificação de ensino médio por meio do Enem e os resultados obtidos (2010-2013)

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Total de inscritos que solicitaram certificação | 539216 | 556384 | 638070 | 784751 |
| Total de inscritos que solicitaram certificação e compareceram em todas as provas | 295387 | 317785 | 366589 | 454443 |
| Total de candidatos que obtiveram pontuação mínima para a certificação | 110774 | 83259 | 52057 | 60771 |
| Percentual de certificação dos que solicitaram compareceram em todas as provas | 37,5 | 26,2 | 14,2 | 13,4 |

Fonte: MEC/Inep

### 1. Sexo

**Tabela 1.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem por sexo (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Feminino | 51,2 | 50,40 | 50,6 | 50,2 |
| Masculino | 48,8 | 49,60 | 49,4 | 49,8 |
| Bases | **539216** | **556384** | **638070** | **784751** |

**Tabela 1.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem por sexo (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Feminino | 49,1 | 48,0 | 40,6 | 43,3 |
| Masculino | 50,9 | 52,0 | 59,4 | 56,7 |
| Bases | **110774** | **83259** | **52057** | **60771** |

**Tabela 1.3. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem por sexo (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Feminino | 35,0 | 25,0 | 11,5 | 11,5 |
| Masculino | 40,2 | 27,0 | 16,9 | 15,3 |
| Bases | **295387** | **317785** | **366589** | **454443** |

### 2. Faixa etária

**Tabela 2.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem por faixa etária (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| 18 a 19 anos | 24,9 | 30,0 | 33,1 | 32,4 |
| 20 a 24 anos | 28,2 | 28,8 | 28,3 | 29,6 |
| 25 a 29 anos | 15,1 | 13,5 | 12,5 | 12,9 |
| 30 a 39 anos | 18,4 | 16,4 | 15,1 | 14,7 |
| 40 anos ou mais | 13,4 | 11,4 | 11,0 | 10,4 |

**Tabela 2.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação m´´imina para a certificação no Enem por faixa etária (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| 18  19 anos | 35,2 | 44,2 | 55,4 | 53,6 |
| 20 a 24 anos | 25,4 | 24,2 | 20,0 | 21,4 |
| 25 a 29 anos | 12,1 | 10,0 | 7,8 | 8,3 |
| 30 a 39 anos | 15,9 | 13,0 | 9,5 | 9,6 |
| 40 anos ou mais | 11,3 | 8,6 | 7,3 | 7,0 |

**Tabela 2.3. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem por faixa etária (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| 18 a 19 anos | 43,3 | 31,9 | 19,6 | 18,2 |
| 20 a 24 anos | 35,0 | 23,0 | 10,7 | 10,3 |
| 25 a 29 anos | 35,1 | 22,7 | 10,6 | 10,3 |
| 30 a 39 anos | 36,3 | 23,8 | 10,5 | 10,3 |
| 40 anos ou mais | 33,0 | 22,0 | 10,3 | 9,8 |

## 3. Raça

**Tabela 3.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem por raça (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Não declarado | 4,2 | 3,3 | 2,6 | 2,5 |
| Branca | 41,8 | 41,0 | 41,3 | 38,7 |
| Preta | 12,5 | 13,0 | 12,7 | 13,1 |
| Parda | 38,8 | 39,9 | 40,7 | 42,8 |
| Amarela | 1,8 | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Indígena | 0,9 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |

**Tabela 3.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem por raça (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Não declarado | 3,9 | 3,1 | 2,5 | 2,3 |
| Branca | 46,7 | 47,4 | 50,3 | 47,8 |
| Preta | 11,0 | 11,4 | 11,0 | 11,3 |
| Parda | 35,6 | 35,2 | 33,3 | 35,7 |
| Amarela | 2,0 | 2,2 | 2,3 | 2,3 |
| Indígena | 0,7 | 0,7 | 0,5 | 0,6 |

**Tabela 3.3. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem por raça (2010-2013)**

| Ano | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|---|
| Não declarado | 37,5 | 26,4 | 15,8 | 13,8 |
| Branca | 41,8 | 29,8 | 17,2 | 16,6 |
| Preta | 33,9 | 23,6 | 12,2 | 11,4 |
| Parda | 34,6 | 23,6 | 11,7 | 11,1 |
| Amarela | 40,3 | 28,4 | 15,3 | 14,0 |
| Indígena | 30,8 | 22,4 | 9,4 | 9,4 |

## 4. Unidade da federação e dependência administrativa

**Tabela 4.1. Estado de residência dos candidatos do Enem que solicitaram certificação em 2013**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| AC | 0,3 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| AL | 0,9 | 1,2 | 1,4 | 1,6 |
| AM | 2,4 | 2,0 | 1,7 | 1,4 |
| AP | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 |
| BA | 9,8 | 7,4 | 7,1 | 8,1 |
| CE | 3,0 | 4,2 | 5,5 | 7,4 |
| DF | 1,7 | 2,0 | 1,9 | 1,7 |
| ES | 3,3 | 2,7 | 2,3 | 1,9 |
| GO | 2,5 | 3,0 | 2,7 | 2,3 |
| MA | 2,3 | 2,2 | 1,9 | 2,2 |
| MG | 10,6 | 11,2 | 11,5 | 11,4 |
| MS | 3,3 | 4,5 | 4,8 | 3,9 |
| MT | 2,6 | 2,7 | 2,7 | 2,0 |
| PA | 3,5 | 4,8 | 5,3 | 5,4 |
| PB | 1,3 | 1,2 | 1,2 | 1,6 |
| PE | 3,9 | 3,4 | 2,7 | 2,8 |
| PI | 1,6 | 2,2 | 2,1 | 2,4 |
| PR | 4,7 | 5,4 | 6,4 | 7,6 |
| RJ | 7,2 | 6,7 | 7,3 | 7,0 |
| RN | 1,5 | 1,3 | 1,2 | 1,4 |
| RO | 1,1 | 1,3 | 1,4 | 1,3 |
| RR | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,1 |
| RS | 11,7 | 12,8 | 12,6 | 11,3 |
| SC | 1,3 | 1,2 | 1,4 | 1,3 |
| SE | 0,9 | 0,8 | 1,1 | 1,2 |
| SP | 15,4 | 13,8 | 11,9 | 10,2 |
| TO | 0,6 | 1,0 | 0,7 | 0,7 |

**Tabela 4.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem por unidade da federação (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| AC | 0,2 | 0,3 | 0,2 | 0,3 |
| AL | 1,0 | 1,2 | 1,5 | 1,6 |
| AM | 1,8 | 1,3 | 0,9 | 0,9 |
| AP | 0,3 | 0,2 | 0,1 | 0,1 |
| BA | 8,2 | 7,1 | 7,6 | 7,5 |
| CE | 3,0 | 3,7 | 4,4 | 5,2 |
| DF | 1,6 | 1,7 | 1,8 | 1,8 |
| ES | 3,2 | 2,6 | 3,0 | 2,8 |
| GO | 2,5 | 2,8 | 2,3 | 2,2 |
| MA | 2,0 | 1,7 | 1,3 | 1,5 |
| MG | 13,0 | 14,3 | 15,5 | 14,3 |
| MS | 3,0 | 3,2 | 1,9 | 2,0 |
| MT | 1,8 | 1,7 | 1,2 | 1,1 |
| PA | 3,7 | 4,1 | 3,6 | 3,7 |
| PB | 1,3 | 1,1 | 1,3 | 1,7 |
| PE | 4,1 | 3,0 | 2,8 | 2,8 |
| PI | 1,9 | 2,6 | 2,4 | 2,4 |

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| PR | 5,5 | 5,9 | 6,8 | 7,2 |
| RJ | 9,1 | 10,4 | 14,5 | 13,6 |
| RN | 1,7 | 1,4 | 1,8 | 2,0 |
| RO | 0,8 | 1,0 | 0,8 | 0,9 |
| RR | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| RS | 11,2 | 12,1 | 9,7 | 8,8 |
| SC | 1,5 | 1,4 | 1,7 | 1,4 |
| SE | 0,7 | 0,7 | 1,0 | 1,0 |
| SP | 15,2 | 13,7 | 11,3 | 11,9 |
| TO | 0,4 | 0,6 | 0,4 | 0,5 |

**Tabela 4.3. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem por local onde mora (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| **Não inf.** | 2,0 | 1,9 | | |
| Zona rural | 8,4 | 8,8 | 9,3 | 9,5 |
| Zona urbana | 89,3 | 88,9 | 90,5 | 90,2 |

**Tabela 4.4. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem por local onde mora (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| **Não inf.** | **1,0** | **1,2** | | |
| Zona rural | 6,6 | 6,0 | 5,0 | 5,1 |
| Zona urbana | 92,1 | 92,6 | 94,8 | 94,8 |

**Tabela 4.5. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem por local onde mora (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Zona rural | 29,2 | 19,1 | 8,1 | 7,3 |
| Zona urbana | 38,5 | 27,1 | 14,8 | 14,0 |

## 5. Renda

**Tabela 5.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme a renda familiar (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Não informado | 2,1 | | |
| Nenhuma renda | 2,4 | 2,6 | 2,6 |
| Até um salário mínimo | 31,9 | 34,6 | 38,0 |
| Mais de um até 3 | 50,8 | 51,90 | 50,1 |
| Mais de 3 e até 6 | 10,0 | 8,60 | 6,7 |
| Mais de 6 s.m. | 2,8 | 2,30 | 2,6 |

**Tabela 5.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme a escolaridade do pai (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| | **1,0** | | |
| Nenhuma renda | 1,5 | 1,0 | 1,0 |
| Até um salário mínimo | 22,7 | 16,1 | 19,0 |
| Mais de um até 3 | 53,5 | 51,8 | 53,2 |
| Mais de 3 e até 6 | 15,2 | 17,7 | 15,0 |

**Tabela 5.3. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme a renda familiar (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Nenhuma renda | 27,0 | 6,4 | 5,90 |
| Até um salário mínimo | 28,1 | 7,2 | 7,10 |
| Mais de um até 3 | 39,4 | 33,5 | 27,60 |
| Mais de 3 e até 6 | 49,6 | 23,6 | 23,40 |
| Mais de 6 s.m. | 61,7 | 36,3 | 35,40 |

## 6. Trabalho

**Tabela 6.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme o exercício de função remunerada (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| **Não inf.** | 2,0 | 1,9 | | |
| Sim, estou trabalhando | 74,0 | 58,4 | 46,2 | 45,5 |
| Sim, já trabalhei, mas não estou trabalhando | | | 30,0 | 30,8 |
| Não, nunca trabalhei | 24,0 | 39,7 | 23,9 | 23,7 |

**Tabela 6.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o exercício de função remunerada (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| **Não inf.** | 1,0 | 1,2 | | |
| Sim, estou trabalhando | 71,0 | 58,5 | 37,5 | 36,7 |
| Sim, já trabalhei, mas não estou trabalhando | | | 24,6 | 26,0 |
| Não, nunca trabalhei | 28,0 | 40,3 | 37,9 | 37,3 |

**Tabela 6.3. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o exercício de função remunerada (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Sim, estou trabalhando | 37,7 | 27,3 | 12,2 | 11,4 |
| Sim, já trabalhei, mas não estou trabalhando | | | 12,5 | 12,2 |
| Não, nunca trabalhei | 37,7 | 25,1 | 19,0 | 17,6 |

**Tabela 6.4. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme a idade que começou a trabalhar (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Menos de 14 | 26,0 | 17,6 | | 11,2 |
| 14 a 16 | 21,3 | 46,7 | | 43,7 |
| 17 a 18 | 26,3 | 26,7 | | 31,5 |
| 19 a 21 | 15,4 | 6,6 | | 9,1 |
| 22 a 24 anos | | 1,2 | | 2,1 |
| 25 anos ou mais | | 1,2 | | 2,4 |

**Tabela 6.5. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme a idade em que começou a trabalhar (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Menos de 14 | 24,8 | 15,9 | | 9,7 |
| 14 a 16 | 37,8 | 47,8 | | 47 |
| 17 a 18 | 22,4 | 28,2 | | 33,1 |
| 19 a 21 | | 6,3 | | 7,6 |
| 22 a 24 anos | | 0,9 | | 1,4 |
| 25 anos ou mais | | 0,9 | | 1,2 |

**Tabela 6.6. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme a idade que começou a trabalhar (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Menos de 14 | 34,0 | 24,5 | | 10,7 |
| 14 a 16 | 40,0 | 28 | | 12,5 |
| 17 a 18 | 39,2 | 28,9 | | 12 |
| 19 a 21 | | 26,2 | | 10 |
| 22 a 24 anos | | 21,5 | | 8,4 |
| 25 anos ou mais | | 21,3 | | 5,8 |

**Tabela 6.7. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme o número de horas por semana que trabalha (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Até 10 horas semanais | 26,9 | 28,2 | | 12,8 |
| De 11 a 20 horas semanais | 6,4 | 6,1 | | 8,7 |
| De 21 a 30 horas semanais | 6,0 | 5,8 | | 8,3 |
| De 31 a 40 horas semanais | 20,5 | 20,2 | | 24,6 |
| Mais de 40 horas semanais | 40,3 | 39,7 | | 45,6 |

**Tabela 6.8. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o número de horas por semana que trabalha (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Até 10 horas semanais | 24,7 | 28,1 | | 8,5 |
| De 11 a 20 horas semanais | 6,7 | 7,8 | | 13,0 |
| De 21 a 30 horas semanais | 6,8 | 6,9 | | 10,2 |
| De 31 a 40 horas semanais | 20,7 | 18,9 | | 21,9 |
| Mais de 40 horas semanais | 41,1 | 38,3 | | 46,3 |

**Tabela 6.9. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o número de horas por semana que trabalha (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Até 10 horas semanais | 34,8 | 27,3 | | 7,9 |
| De 11 a 20 horas semanais | 36,5 | 30,8 | | 15,4 |
| De 21 a 30 horas semanais | 39,4 | 30,4 | | 13,2 |
| De 31 a 40 horas semanais | 38,2 | 26,2 | | 10,6 |
| Mais de 40 horas semanais | 39,4 | 26,8 | | 12,2 |

## 7. Escolaridade

**Tabela 7.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme o de conclusão do ensino médio (2011-2013)**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Concluirei este ano | 34,5 | 31,6 | 28,4 |
| Estou cursando e Concluirei após este ano | 23,0 | 23,3 | 25,4 |
| Não concluiu e não está cursando | 41,9 | 44,6 | 46,2 |

**Tabela 7.2. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o ano de conclusão do ensino médio (2011 - 2013)**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Concluirei este ano | 42,6 | 44,3 | 41,0 |
| Estou cursando e Concluirei após este ano | 21,0 | 20,6 | 21,8 |
| Não concluiu e não está cursando | 35,8 | 34,5 | 37,2 |

**Tabela 7.3. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o ano de conclusão do ensino médio (2011-2013)**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Concluirei este ano | 28,7 | 17,2 | 16,3 |
| Estou cursando e concluirei após este ano | 23,4 | 12,1 | 10,9 |
| Não concluiu e não está cursando | 25,3 | 12,7 | 12,6 |

**Tabela 7.4. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme o tempo gasto para concluir o EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não informado | 2 | 1,9 | | |
| Menos de 8 anos | 18,3 | 14,5 | 8,2 | 12,9 |
| 8 anos | 32,8 | 31,9 | 35,8 | 31,1 |
| 9 anos | 17,8 | 19,8 | 22,3 | 20,6 |
| 10 anos | 9,5 | 10,7 | 11,6 | 11,2 |
| 11 anos | 4,0 | 4,3 | 4,5 | 4,6 |
| Mais de 11 anos | 8,7 | 9,3 | 10,3 | 9,4 |
| Não concluí | 6,9 | 7,6 | 7,0 | 9,8 |
| Não cursei | | | ,3 | 0,3 |

**Tabela 7.5. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o tempo gasto para concluir o EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não inf. | 1 | 1,2 | | |
| Menos de 8 anos | 18,5 | 14,8 | 7,1 | 13,1 |
| 8 anos | 41,5 | 42,6 | 56,4 | 46,3 |
| 9 anos | 18,3 | 20,2 | 19,9 | 20,6 |
| 10 anos | 7,8 | 8,5 | 7,1 | 7,9 |
| 11 anos | 3,0 | 3,0 | 2,2 | 2,7 |
| Mais de 11 anos | 6,0 | 5,7 | 4,5 | 4,5 |
| Não concluí | 4,0 | 4,1 | 2,8 | 4,9 |
| Não cursei | | | 0,1 | 0,1 |

**Tabela 7.6. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o tempo gasto para concluir o EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Menos de 8 anos | 37,4 | 26,6 | 12,8 | 13,5 |
| 8 anos | 44,6 | 32,8 | 20,8 | 18,9 |
| 9 anos | 37,5 | 25,6 | 12,2 | 12,9 |
| 10 anos | 31,8 | 21,4 | 9,0 | 9,5 |
| 11 anos | 29,1 | 19,0 | 7,3 | 7,9 |
| Mais de 11 anos | 26,8 | 17,7 | 6,7 | 6,6 |
| Não concluí | 28,2 | 17,9 | 7,5 | 8,1 |
| Não cursei | | | 5,3 | 6,5 |

**Tabela 7.7. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem pelo tempo que deixaram de estudar no EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| | 2,0 | 1,9 | | |
| Não | 67,2 | 66,7 | 69,4 | 70,7 |
| Sim, por um ano | 8,5 | 8,7 | 8,5 | 8,4 |
| Sim, por dois anos | 4,8 | 4,9 | 4,9 | 4,7 |
| Sim, por três anos | 2,8 | 2,9 | 2,9 | 2,8 |
| Sim, por quatro anos ou mais | 14,8 | 14,9 | 14,3 | 13,3 |

**Tabela 7.8. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o tempo que deixou de estudar no EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não inf. | 1,0 | 1,2 | | |
| Não | 78,1 | 79,5 | 85,5 | 85,2 |
| Sim, por um ano | 6,6 | 6,3 | 5,1 | 5,6 |
| Sim, por dois anos | 3,2 | 3,0 | 2,4 | 2,4 |
| Sim, por três anos | 1,7 | 1,6 | 1,1 | 1,2 |
| Sim, por quatro anos ou mais | 9,3 | 8,4 | 5,9 | 5,5 |

**Tabela 7.9. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o tempo que deixou de estudar no EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não | 41,0 | 29,2 | 16,4 | 15,3 |
| Sim, por um ano | 32,5 | 21,4 | 9,6 | 9,9 |
| Sim, por dois anos | 29,3 | 18,7 | 8,2 | 8,0 |
| Sim, por três anos | 27,4 | 17,8 | 7,0 | 6,8 |
| Sim, por quatro anos ou mais | 27,0 | 17,8 | 6,9 | 6,5 |

**Tabela 7.10. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem pelo tipo de escola que estudou no EF (2010-2013)**

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Somente em escola pública | 83,5 | 84,0 | 84,7 | 85,4 |
| Maior parte em escola pública | 7,8 | 7,3 | 7,7 | 7,4 |
| Somente em escola particular | 3,8 | 3,8 | 4,6 | 4,3 |
| Maior parte em escola particular | 2,7 | 2,6 | 2,9 | 2,8 |

**Tabela 7.11. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o tipo de escola que estudou no EF (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Somente em escola pública | 75,6 | 71,4 | 60,0 | 62,2 |
| Maior parte em escola pública | 9,9 | 10,5 | 11,8 | 11,3 |
| Somente em escola particular | 8,6 | 11,4 | 20,8 | 19,5 |
| Maior parte em escola particular | 4,7 | 5,4 | 7,4 | 7,0 |

**Tabela 7.12. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o tipo de escola que estudou no EF (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Somente em escola pública | 34,8 | 23,2 | 10,5 | 10,1 |
| Maior parte em escola pública | 44,4 | 33,3 | 19,6 | 18,5 |
| Somente em escola particular | 63,2 | 55,0 | 45,0 | 42,5 |
| Maior parte em escola particular | 54,5 | 42,1 | 28,2 | 26,2 |

**Tabela 7.13. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem pelo tipo de escola que estudou no EM (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Somente em escola pública | 77,6 | 78,5 | 90,7 | 91,2 |
| Maior parte em escola pública | 4,1 | 3,5 | 3,9 | 3,7 |
| Somente em escola particular | 3,5 | 3,1 | 3,9 | 3,6 |
| Maior parte em escola particular | 1,5 | 1,2 | 1,4 | 1,3 |

**Tabela 7.14. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o tipo de escola que estudo no EM (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Somente em escola pública | 75,8 | 75,7 | 76,2 | 77,3 |
| Maior parte em escola pública | 5,5 | 5,2 | 5,7 | 5,5 |
| Somente em escola particular | 7,3 | 8,2 | 14,7 | 13,9 |
| Maior parte em escola particular | 2,7 | 2,5 | 3,4 | 3,2 |

**Tabela 7.15. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o tipo de escola que estudou no EM (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Somente em escola pública | 36,3 | 25,2 | 12,2 | 11,6 |
| Maior parte em escola pública | 46,1 | 34,0 | 18,9 | 18,3 |
| Somente em escola particular | 59,3 | 50,2 | 38,7 | 37,4 |
| Maior parte em escola particular | 55,6 | 42,0 | 28,7 | 26,1 |

**Tabela 7.16. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem pelo tempo que deixou de estudar no EF (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não inf. | 2,0 | 1,9 | | |
| Não | 46,3 | 44,9 | 46,1 | 44,4 |
| Sim, por um ano | 11,2 | 11,8 | 12,1 | 12,6 |
| Sim, por dois anos | 8,3 | 8,7 | 8,9 | 9,5 |
| Sim, por três anos | 5,4 | 5,7 | 5,9 | 6,2 |
| Sim, por quatro anos ou mais | 26,8 | 27,0 | 26,9 | 27,3 |

**Tabela 7.17. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme o tempo que deixou de estudar no EM (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não inf. | 1,0 | 1,2 | | |
| Não | 51,1 | 51,2 | 58,9 | 56,8 |
| Sim, por um ano | 10,3 | 10,9 | 10,2 | 11,0 |
| Sim, por dois anos | 7,5 | 7,7 | 6,4 | 7,0 |
| Sim, por três anos | 4,7 | 4,8 | 3,8 | 4,2 |
| Sim, por quatro anos ou mais | 25,4 | 24,2 | 20,7 | 21,0 |

**Tabela 7.18. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme o tempo que deixou de estudar no EM (2010-2013)**

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Não | 37,2 | 27,2 | 16,1 | 15,1 |
| Sim, por um ano | 36,1 | 25,1 | 12,6 | 12,1 |
| Sim, por dois anos | 36,9 | 24,7 | 11,2 | 10,9 |
| Sim, por três anos | 36,8 | 24,4 | 10,5 | 10,4 |
| Sim, por quatro anos ou mais | 40,0 | 26,4 | 12,6 | 12,0 |

## 8. Escolaridade dos pais

**Tabela 8.1. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme a escolaridade da mãe (2011-2013)**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Não estudou | 10,2 | 9,0 | 8,5 |
| Da 1ª à 4ª série EF | 32,4 | 30,8 | 30,2 |
| 5ª à 8ª série EF | 21,3 | 21,8 | 21,9 |
| Ens. Médio inc. | 6,1 | 6,6 | 6,9 |
| Ens. Médio | 15,4 | 16,8 | 17,2 |
| Ens. Superior inc. | 2,2 | 2,5 | 2,5 |
| Ens. Superior | 3,6 | 4,2 | 4,1 |
| Pós-grad. | 1,5 | 1,8 | 1,8 |
| Não sei | 5,5 | 6,5 | 7,1 |

**Tabela 8.2 Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme a escolaridade da mãe (2011-2013)**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Não estudou | 5,5 | 3,4 | 3,1 |
| Da 1ª à 4ª série EF | 25,8 | 19,6 | 19,5 |
| 5ª à 8ª série EF | 20,1 | 17,4 | 17,9 |
| Ens. Médio inc. | 7,4 | 7,5 | 7,8 |
| Ens. Médio | 21,6 | 25,4 | 25,7 |
| Ens. Superior inc. | 3,9 | 5,4 | 5,4 |
| Ens. Superior | 7,3 | 11,5 | 10,9 |
| Pós-grad. | 3,6 | 6,5 | 6,2 |
| Não sei | 3,6 | 3,3 | 3,6 |

**Tabela 8.3 Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme a escolaridade da mãe (2011-2013)**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|
| Não estudou | 16,7 | 6,1 | 5,5 |
| Da 1ª à 4ª série EF | 22,2 | 9,7 | 9,1 |
| 5ª à 8ª série EF | 24,9 | 11,6 | 11,3 |
| Ens. Médio inc. | 29,5 | 15,2 | 14,5 |
| Ens. Médio | 32,6 | 19,2 | 18,0 |
| Ens. Superior inc. | 39,3 | 26,0 | 24,5 |
| Ens. Superior | 42,3 | 31,3 | 28,9 |
| Pós-grad. | 46,6 | 38,2 | 36,0 |
| Não sei | 19,4 | 8,2 | 7,7 |

**Tabela 8.4. Distribuição percentual dos inscritos que solicitaram certificação no Enem conforme a escolaridade do pai (2011-2013)**

| **Ano** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|
| Não estudou | 11,8 | 10,1 | 9,9 |
| Da 1ª à 4ª série EF | 33,9 | 32,4 | 31,7 |
| 5ª à 8ª série EF | 17,9 | 18,3 | 18,3 |
| Ens. Médio inc. | 5,3 | 5,8 | 6,0 |
| Ens. Médio | 12,3 | 13,4 | 13,6 |
| Ens. Superior inc. | 1,6 | 1,8 | 1,8 |
| Ens. Superior | 2,7 | 3,1 | 3,1 |
| Pós-grad. | 0,8 | 0,9 | ,9 |
| Não sei | 11,9 | 14,1 | 14,8 |

**Tabela 8.5. Distribuição percentual dos candidatos que obtiveram a pontuação mínima para a certificação no Enem conforme a escolaridade do pai (2011-2013)**

| **Ano** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|
| Não estudou | 6,3 | 3,8 | 3,7 |
| Da 1ª à 4ª série EF | 27,8 | 21,9 | 21,6 |
| 5ª à 8ª série EF | 17,7 | 15,7 | 16,5 |
| Ens. Médio inc. | 6,7 | 7,4 | 7,4 |
| Ens. Médio | 18,7 | 22,2 | 22,5 |
| Ens. Superior inc. | 3,4 | 4,8 | 4,6 |
| Ens. Superior | 6,1 | 10,2 | 9,4 |
| Pós-grad. | 2,2 | 4,2 | 4,1 |
| Não sei | 9,7 | 9,8 | 10,1 |

**Tabela 8.6. Percentual de candidatos que obtiveram pontuação mínima para certificação no Enem conforme a escolaridade do pai (2011-2013)**

| **Ano** | **2011** | **2012** | **2013** |
|---|---|---|---|
| Não estudou | 16,5 | 6,1 | 5,6 |
| Da 1ª à 4ª série EF | 22,6 | 10,1 | 9,5 |
| 5ª à 8ª série EF | 25,9 | 12,4 | 12,2 |
| Ens. Médio inc. | 30,3 | 17,0 | 15,7 |
| Ens. Médio | 34,4 | 20,7 | 19,7 |
| Ens. Superior inc. | 44,5 | 30,6 | 28,9 |
| Ens. Superior | 46,3 | 35,7 | 32,7 |
| Pós-graduação | 55,5 | 47,5 | 45,4 |
| Não sei | 22,8 | 10,5 | 9,7 |

## 9. Inscrição no Enem

### Tabela 9.1. Candidatos que solicitaram certificação e os motivos para fortes para se inscreverem no Enem (2010 – 2013)

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Testar meus conhecimentos | 70 | 77,9 | 72,5 | 73,7 |
| Aumentar a possibilidade de conseguir um emprego | | | 79,3 | 79,8 |
| Progredir no meu emprego atual | | | 44,7 | 44,6 |
| Ingressar na Educação Superior Pública | | | 84,3 | 84,8 |
| Ingressar na Educação Superior Privada | | | 59,3 | 59,9 |
| Conseguir uma bolsa de estudos (ProUni, outras) | 83,5 | 86,6 | 85,1 | 85,2 |
| Participar do Programa de Financiamento Estudantil - FIES | | | 67,6 | 69,2 |

### Tabela 9.2. Candidatos que obtiveram certificação e os motivos para fortes para se inscreverem no Enem (2010 – 2013)

| Ano | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|---|---|---|---|
| Testar meus conhecimentos | 70,3 | 77,6 | 70,5 | 72,1 |
| Aumentar a possibilidade de conseguir um emprego | | | 72,8 | 73,9 |
| Progredir no meu emprego atual | | | 31,3 | 31,2 |
| Ingressar na Educação Superior Pública | | | 91,1 | 91,5 |
| Ingressar na Educação Superior Privada | | | 57,4 | 57,9 |
| Conseguir uma bolsa de estudos (ProUni, outras) | 83,5 | 86 | 78,9 | 79,6 |
| Participar do Programa de Financiamento Estudantil - FIES | | | 58,5 | 60,5 |

## 10. Desempenho

### Tabela 10.1. Notas médias dos que solicitaram e obtiveram a certificação no Enem, 2011

| Grupo | Item | Cîencias da Natureza | Ciências Humanas | Linguagens e Códigos | Mate-mática | Redação |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Médias | Média geral | 464,95 | 476,64 | 520,75 | 517,06 | 373,91 |
| | Média dos que obtiveram a certificação | 494,17 | 505,01 | 544,87 | 546,52 | 608,01 |
| Sexo | Masculino | 504,58 | 513,94 | 545,91 | 570,85 | 360,54 |
| | Feminino | 482,91 | 495,35 | 543,74 | 520,18 | 383,10 |
| Faixa etária | 18 a 19 ano | 503,63 | 510,15 | 553,01 | 564,81 | 621,85 |
| | 20 a 24 anos | 487,08 | 497,03 | 540,76 | 537,19 | 600,47 |
| | 25 a 29 anos | 484,79 | 499,32 | 537,45 | 530,64 | 593,06 |
| | 30 a 39 anos | 485,65 | 503,22 | 535,86 | 528,82 | 596,92 |
| | 40 anos ou mais | 489,32 | 510,36 | 536,91 | 524,03 | 592,30 |
| Conclusão EM | Concluirei este ano | 498,63 | 507,04 | 546,64 | 552,88 | 616,86 |
| | Estou cursando e concluirei após este ano | 492,37 | 502,20 | 541,20 | 544,13 | 606,36 |
| | Não concluiu e não está cursando | 489,82 | 504,09 | 544,80 | 540,30 | 598,23 |

**Tabela 10.2. Notas médias dos solicitaram e não conseguiram obter a certificação no Enem, 2011**

| Grupo | Item | Cîen-cias da Natu-reza | Ciências Huma-nas | Linguagens e Códigos | Mate-mática | Redação |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Médias | Média geral | 464,95 | 476,64 | 520,75 | 517,06 | 373,91 |
| | Média dos que não obtiveram a certificação | **464,33** | **476,04** | **520,22** | **516,41** | **370,23** |
| Sexo | Masculino | 478,45 | 488,64 | 520,37 | 551,50 | 355,68 |
| | Feminino | 454,65 | 467,40 | 520,12 | 492,48 | 380,17 |
| Faixa etária | 18 a 19 ano | 467,12 | 475,07 | 521,98 | 522,55 | 420,10 |
| | 20 a 24 anos | 458,13 | 471,07 | 515,11 | 507,01 | 338,77 |
| | 25 a 29 anos | 456,90 | 475,47 | 514,36 | 499,64 | 289,69 |
| | 30 a 39 anos | 451,26 | 472,79 | 506,96 | 486,01 | 267,74 |
| | 40 anos ou mais | 445,19 | 466,00 | 497,76 | 468,74 | 255,22 |
| Conclusão EM | Concluirei este ano | 460,10 | 467,43 | 515,23 | 515,04 | 423,79 |
| | Estou cursando e concluirei após este ano | 459,96 | 466,90 | 517,11 | 522,62 | 396,49 |
| | Não concluiu e não está cursando | 421,78 | 430,91 | 477,79 | 455,33 | 192,79 |

**Tabela 10.3. Notas médias dos que solicitaram e obtiveram a certificação no Enem, 2013**

| Grupo | Item | Cîencias da Natureza | Ciências Humanas | Linguagens e Códigos | Mate-mática | Redação |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Médias | Média geral | **469,01** | **519,92** | **490,01** | **510,37** | **359** |
| | Média dos que obtiveram a certificação | **521,20** | **575,23** | **543,90** | **574,61** | **616** |
| Sexo | Feminino | 516,36 | 567,84 | 545,22 | 558,04 | 626 |
| | Masculino | 524,90 | 580,88 | 542,90 | 587,27 | 609 |
| Faixa etária | 18 a 19 ano | 533.77 | 581.52 | 551.80 | 591.73 | 633 |
| | 20 a 24 anos | 508.81 | 560.81 | 536.06 | 558.60 | 599 |
| | 25 a 29 anos | 504.03 | 565.03 | 533.67 | 551.37 | 593 |
| | 30 a 39 anos | 504.22 | 573.43 | 533.25 | 551.30 | 596 |
| | 40 anos ou mais | 506.59 | 585.88 | 534.23 | 552.05 | 599 |
| Conclusão EM | Concluirei este ano | 533,12 | 580,61 | 548,72 | 587,67 | 632 |
| | Estou cursando e concluirei após este ano | 519,52 | 570,94 | 542,90 | 574,65 | 614 |
| | Não concluiu e não está cursando | 509,04 | 571,83 | 539,19 | 560,18 | 600 |

**Tabela 10.4. Notas médias dos que solicitaram e não obtiveram a certificação no Enem, 2013**

| Grupo | Item | Cîencias da Natureza | Ciências Huma-nas | Lingua-gens e Códigos | Mate-mática | Reda-ção |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Médias | Média geral | **469,01** | **519,92** | **490,01** | **510,37** | **359** |
| | Média dos que não obtiveram a certificação | **468,39** | **519,26** | **489,35** | **509,59** | **359** |
| Sexo | Feminino | 459,86 | 510,81 | 488,52 | 491,65 | 363 |
| | Masculino | 480,31 | 531,06 | 490,52 | 534,79 | 348 |
| Faixa etária | 18 a 19 ano | 472,8 | 515,72 | 488,92 | 515,14 | 403 |
| | 20 a 24 anos | 464,79 | 516,67 | 485,77 | 504,23 | 325 |
| | 25 a 29 anos | 462,31 | 525,46 | 487,55 | 496,5 | 284 |
| | 30 a 39 anos | 455,71 | 523,4 | 481,23 | 482,7 | 269 |
| | 40 anos ou mais | 449,71 | 521,43 | 473,99 | 466,87 | 271 |
| Conclusão EM | Concluirei este ano | 470,20 | 511,21 | 486,40 | 511,08 | 423 |
| | Estou cursando e concluirei após este ano | 459,36 | 503,23 | 480,72 | 506,80 | 384 |
| | Não concluiu e não está cursando | 436,78 | 484,53 | 453,11 | 459,39 | 209 |