

Encceja: cenário de disputas na EJA

Roberto Catelli Jr.
Bruna Gisi
Luis Felipe Soares Serrao

Resumo

Com base no levantamento de documentos e da bibliografia existente, na análise de dados quantitativos e entrevistas qualitativas com gestores públicos, o artigo discute o processo de criação e implementação do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja) em um cenário de disputas políticas sobre os caminhos da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Brasil a partir de 2002. Sistematiza informações existentes sobre o Encceja e utiliza os dados produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) na perspectiva de contribuir para o debate público sobre o tema da certificação na EJA.

Palavras-chave: certificação de competências; educação de jovens e adultos; Encceja.

Abstract

Encceja: scenario of disputes in the education for youth and adults

Based on the survey of documents and existing literature, analysis of quantitative data and qualitative interviews with public managers, the article discusses the process of creating and deploying the National Certification Examination Competences of Youths and Adults (Encceja) in a context of political wrangling over the ways of youth and adult education in the country since 2002. Systematizes existing information about Encceja and uses data produced by Inep in view of contributing to the public debate on the issue of certification in the education of youth and adults.

Keywords: certification of competences; Education for Youth and Adult; Encceja.

Em 14 de agosto de 2002, foi instituído, pela Portaria nº 2.270 do Ministério da Educação, o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja), apresentado como um “instrumento de avaliação para aferição de competências e habilidades de jovens e adultos em nível do ensino fundamental e do ensino médio” (Brasil. MEC, 2002). Tratava-se de uma política formulada pelo governo federal para a Educação de Jovens e Adultos (EJA) com dois objetivos principais: ser uma alternativa aos exames supletivos aplicados nos Estados como forma de certificação de conclusão do ensino fundamental e do ensino médio, colaborando para a correção do fluxo escolar; e integrar o que o então ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, denominou de “ciclo de avaliações da Educação Básica” (Souza apud Brasil. Inep, 2002, p. 8), juntamente com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Dessa forma, o Encceja foi criado no contexto do grande desenvolvimento das “avaliações externas em larga escala” nos anos 1990, devendo servir também como instrumento de avaliação das políticas públicas para a EJA com vistas a melhorar sua qualidade no Brasil.

Em 2012, o Encceja completou dez anos de existência. Mesmo assim, é uma política ainda pouco consolidada, pois, ao longo desse período, sua execução foi marcada por grande inconstância no processo de organização e aplicação pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Depois da edição piloto em 2002, o exame foi suspenso e ficou dois anos sem ser aplicado no Brasil. Em 2004, o Encceja foi aplicado no Japão, mas não no Brasil. Entre 2002 e 2009, o exame foi aplicado no exterior com a participação da Secretaria de Educação do Paraná, que ficou responsável pela aplicação das provas e também pela certificação dos aprovados. Vale lembrar que o Ministério da Educação desde 1999 já

realizava experiências de aplicação de exames no exterior em parceria com a Secretaria de Educação do Paraná. Em 2009, a prova não aconteceu no Brasil (ainda que tenham sido realizadas as inscrições dos participantes); a edição de 2010 ocorreu só no início de 2011; e, em 2012, não houve aplicação, que só foi retomada em 2013.¹

Apesar da inconstância de sua realização, em um quadro aparentemente contraditório, o exame assumiu uma importância crescente ao longo dos anos, com grande incremento do número de inscritos e de adesões por parte das secretarias de educação.

Além dos problemas na periodicidade de sua execução, essa política não foi analisada e avaliada criteriosamente, seja por seus formuladores e gestores, seja por pesquisadores e especialistas. Reflexo disso é que inexistem relatórios ou dados estatísticos publicados oficialmente com resultados do exame e informações socioeconômicas dos participantes, tal como foi previsto no art. 2º da portaria de criação do Encceja: “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 EJA e dos procedimentos relativos ao Encceja” (Brasil. MEC, 2002).

Por outro lado, o exame recebeu grande atenção pública e gerou um intenso debate político. O seu formato e pressupostos receberam críticas importantes de gestores estaduais e municipais, representantes dos fóruns de EJA e pesquisadores da área da educação. Considerando que faltam informações mínimas sobre a aplicação e resultados do Encceja, a produção acadêmica está bastante restrita à elaboração de críticas relativas aos pressupostos políticos do exame, sem discutir os impactos de sua implementação para a EJA nos Estados da Federação que o oferecem ou, ainda, a validade do exame do ponto de vista pedagógico, levando em conta seus pressupostos e os resultados obtidos pelos candidatos.

Diante desse cenário, o objetivo deste artigo é mapear e problematizar as questões que compõem o debate sobre o Encceja com base nos resultados da pesquisa “Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja: seus impactos nas políticas de educação de jovens e adultos e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos”, desenvolvida pela Ação Educativa em convênio com o Inep entre 2010 e 2012. Considerando que esta é uma política muito debatida, mas ainda pouco analisada, dedicamo-nos a:

- Discutir o processo de criação e implementação do Encceja em um cenário de disputas políticas sobre os caminhos da EJA no País.
- Sistematizar parte das informações existentes sobre o Encceja e utilizar os dados obtidos na perspectiva de contribuir para o debate público sobre o tema da certificação na EJA.
- Avaliar em que medida o seu processo de implementação articulou-se com uma política nacional para a EJA ou, ainda, quais foram as proposições de seus críticos e que papel estes tiveram na condução dessa política.

¹ Em 2010, não houve provas no exterior e, em 2011, a certificação no exterior passou a ser feita pela Secretaria de Educação do Distrito Federal. Entre 2005 e 2011, o exame também foi aplicado na Suíça, reunindo residentes de vários países europeus. O Encceja, ainda, foi aplicado para brasileiros privados de liberdade nesses países.

O contexto nacional de criação do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)

Durante a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), ocorreram várias mudanças nas políticas públicas de educação. Com a aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) pelo Congresso Nacional em 1996, reafirmou-se, com base nos princípios da Constituição de 1988, a educação enquanto direito que deve ser oferecido em igualdade de condições de acesso e permanência, valorizando a liberdade de aprender e ensinar e o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas.

No ano seguinte, em 1997, foram publicados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) para o ensino fundamental, propondo novas perspectivas metodológicas para a educação brasileira. Do ponto de vista do financiamento, entrou em vigor, em 1998, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que criava uma nova sistemática de distribuição de recursos para o ensino fundamental. Com isso, a gestão de Fernando Henrique Cardoso privilegiou o ensino fundamental na perspectiva de universalizar o acesso às séries iniciais e melhorar a qualidade do ensino. No que se refere à EJA, entretanto, poucos investimentos foram realizados, ficando evidente o foco da política em crianças e adolescentes do ensino fundamental.

Além disso, a primeira gestão do governo Fernando Henrique Cardoso buscou equilibrar as contas públicas, propondo a privatização de muitas empresas estatais e a redução do tamanho do Estado. O cientista político Brasília Sallum Jr. (2003, p. 45) explica que, nesse contexto,

o governo Fernando Henrique Cardoso não só estimulou o Congresso a aprovar a lei complementar que regulava as concessões de serviços públicos à iniciativa privada, autorizada pela Constituição (eletricidade, estradas, ferrovias etc.), mas também conseguiu a aprovação de uma lei de proteção aos direitos de propriedade industrial e intelectual, tal como recomendado pela OMC e, ainda, efetuou um enorme programa de privatizações e venda de concessões, preservando o programa de abertura comercial já implementado. De forma similar, os governos dos Estados realizaram programas de privatização e concessões, mas em menor escala.

Apesar de ter conquistado a confiança de parte significativa da população com a estabilização da moeda e a derrubada da inflação após a implementação do Plano Real, o governo FHC foi muito criticado pela oposição que considerava que o governo tinha adotado um modelo neoliberal que, além de propor a privatização de empresas estatais, defendia a maior abertura para os investimentos estrangeiros, a eliminação de restrições ao comércio internacional e a redução de gastos públicos como forma de reinserção do Estado no contexto mundial.

No que se refere à educação, mesmo com a criação do Fundef e a preocupação com a universalização do acesso ao ensino fundamental, não houve um crescimento significativo dos gastos com educação. Em 1995,

primeiro ano da gestão FHC, foram investidos 19,7 bilhões em educação e, em 2002, último ano de sua gestão, foram gastos 19,9 bilhões. Em termos percentuais, houve uma redução em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Em 1995, foi gasto 0,95% do PIB em educação, enquanto, em 2002, foi investido apenas 0,71% do PIB (Ipea, 2011).

Não houve investimento efetivo na EJA, sendo concentrados os esforços no ensino fundamental para crianças e adolescentes. Em 1995, os gastos com esse nível de ensino representavam 56% do gasto total com educação no País, conforme estudo do Ipea (2011, p. 11):

A priorização do ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao extinto Fundef, que introduziu, além da subvinculação de recursos exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Neste contexto, a estratégia de ampliar as avaliações em larga escala e a criação do Encceja como exame de certificação para jovens e adultos, em 2002, eram vistas com desconfiança por seus críticos, uma vez que representariam, na visão destes, uma estratégia neoliberal que investia na avaliação e colocava em segundo plano o investimento direto nos serviços educacionais, os quais poderiam ser direcionados à iniciativa privada. Maria Aparecida Zanetti, pesquisadora da EJA e integrante do Fórum de EJA do Paraná, afirma, ao retomar a história da criação do Encceja:

A criação do Encceja se deu em um contexto de centralização da definição de políticas educacionais e de descentralização de sua execução. Além disso, a gestão do ministro Paulo Renato Souza concebia a Educação de Jovens e Adultos como correção de fluxo, aligeiramento² da escolarização, possibilidade de redução de investimentos (“gastos”) com a educação e como uma das formas de melhoria de dados estatísticos. Assim, a aplicação do Encceja, no caso específico e tão somente na Educação de Jovens e Adultos, ultrapassa o caráter estabelecido em lei de assegurar um processo nacional de avaliação da educação básica e superior para fins de melhoria de sua qualidade e da definição de prioridades e assume, através da União, um caráter centralizador, definindo os critérios avaliativos, independente das diferenças locais, regionais e de matriz curricular, e também substitutivo aos exames ofertados pelos Estados e Municípios. (Zanetti, 2007, p. 1).

O argumento de que o Encceja é uma política que contribui negativamente para a visão de educação como um direito para todos foi também afirmado pelos fóruns de EJA na audiência realizada com o Ministro da Educação sobre o assunto. De acordo com o documento preparado para a audiência, o resgate do exame desmobiliza a lógica de constituição do direito à educação nos sistemas públicos de ensino, desobrigando o Estado de tal oferta. Ainda nesse sentido há a ideia de que a oferta do exame constitui um incentivo do poder público para que os alunos deixem a escola e optem pela certificação de escolaridade.

² O termo aligeiramento, utilizado aqui pela autora, aparece em vários documentos formulados pelos fóruns EJA e refere-se à ideia de que a opção do governo federal de criar um exame nacional se relacionava a uma proposta de correção de fluxo que prescindia da oferta de ensino de qualidade para jovens e adultos. A estes seria oferecido apenas um exame como caminho mais rápido para a conclusão da educação básica.

É fato que o governo Fernando Henrique Cardoso promoveu políticas de caráter neoliberal e que, no campo da educação, houve a preocupação com o fortalecimento do ensino fundamental para crianças e adolescentes. Entretanto, não se pode automaticamente concluir que a criação do Encceja esteja diretamente vinculada à execução de mais uma política neoliberal que teria a finalidade de reduzir a responsabilidade do Estado de oferta de cursos presenciais de EJA; sua criação ocorreu por iniciativa do Inep, que já em 1998 tinha criado o Enem, que foi a matriz inspiradora do Encceja. Desse modo, este exame está inserido no contexto de ampliação das avaliações nacionais em larga escala e tem dupla finalidade: promover a certificação de jovens e adultos nos moldes determinados pela LDB em 1996 e criar um sistema de avaliação da EJA que pudesse servir como parâmetro de discussão de qualidade nessa modalidade de ensino.

Deve-se levar em conta também a experiência da certificação de jovens e adultos residentes no exterior, em especial, no Japão, como antecedente da criação do Encceja. Como será detalhado a seguir, esta vinha ocorrendo desde 1999, fruto de uma parceria da Secretaria de Educação do Estado do Paraná com o Ministério da Educação. Desde então, já ocorria a formulação de uma prova pelo governo federal para certificar jovens e adultos. Conforme Jamil Cury, em seu parecer formulado em 2000 sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais: não deixa de ser significativa a experiência levada adiante pelo governo brasileiro no Japão, em 1999 (Brasil. CNE. CEB, 2000). Muitos descendentes nipônicos, brasileiros natos, puderam prestar exames supletivos, inclusive com a supervisão da Câmara de Educação Básica. Logo, tratou-se de exame nacional em um contexto transnacional.

Desde a criação da LDB estava posto que era necessário garantir o acesso, mas também a qualidade e a permanência. Nesse sentido, os exames nacionais, na visão de seus criadores, seriam uma estratégia para construir um parâmetro nacional de qualidade e também para evitar que instituições privadas pudessem fomentar uma indústria de diplomas para a EJA sem qualquer preocupação com a formação efetiva desses cidadãos.

Depois de dez anos da criação do Encceja, sabemos, entretanto, que o exame não cumpriu sua função de construção de um parâmetro de qualidade para a modalidade, restringindo-se a oferecer uma oportunidade de certificação para aqueles que não concluíram a educação básica na chamada idade própria definida pela LDB.

Em 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, tendo Luís Inácio Lula da Silva como presidente, o Encceja foi suspenso pelo então ministro Cristovam Buarque.³ Considerando as manifestações das entidades que atuam na EJA, a portaria determinava a realização de estudos sobre o exame para compatibilizá-lo com as orientações das Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Gatto, 2008). Conforme o então presidente do Inep, Luiz Araújo, em entrevista concedida ao jornal *Folha de São Paulo*:

O problema⁴ é que o Encceja quer fazer uma certificação nacional, e essa é uma responsabilidade dos Estados. O governo passado tentou

³ A Portaria Ministerial nº 2.134, de 7 de agosto de 2003, revogava a de nº 2.270, de 14 de agosto de 2002, que instituiu o Encceja.

⁴ O problema ao qual se refere Luiz Araújo era o de cursos supletivos privados que vendiam diplomas aos interessados de maneira irregular.

fazer com os Estados e municípios uma espécie de convênio de adesão, e não se pode revogar uma competência estadual ou municipal apenas por um termo de adesão. (Gois, 2003).

Além da suspensão do exame, buscou-se construir uma política pública de educação para a modalidade da EJA, que tomaria novo rumo com a participação mais efetiva dos movimentos sociais em comissões e conselhos governamentais. Em 2004, foi criada a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), com a finalidade de construir uma política de Estado para a EJA. Nesse mesmo ano, foi criada a Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA) com a participação de vários movimentos sociais que poderiam influir na reformulação dessa política.

A entrevista concedida por Luiz Araújo sobre o Encceja indicava ainda que a decisão pela suspensão do exame esteve orientada pelo diálogo com setores da sociedade civil. O argumento utilizado por ele é muito semelhante a uma das principais críticas elaboradas pelos coordenadores e membros dos fóruns de EJA: a ideia de que a proposta do Encceja desconsidera a autonomia dos Estados. Apesar da tentativa inicial de ampliação do debate sobre o exame, em outubro de 2004 a Portaria nº 3.415, assinada pelo ministro Tarso Genro, instituiu o exame para o ano seguinte (Brasil. MEC, 2004). Esta decisão, no entanto, não expressava um consenso interno ao ministério, pois a Diretoria de Educação de Jovens e Adultos da Secad manteve sua posição contrária ao exame (Gatto, 2008).

Apesar dessa discordância inicial e das mudanças na condução da política para EJA pelo governo federal, em 2005 o Encceja foi retomado e, ainda que tenha havido diálogo com os fóruns de EJA e pesquisadores do campo da educação, a posição contrária destes últimos não foi assumida pelo MEC, que mantém o exame até os dias atuais.

O processo de criação e implementação do Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja)

Objetivos e proposta da prova

De acordo com o Relatório Técnico-Pedagógico do Encceja – 2002 (apud Gatto, 2008, p. 61), a principal motivação para a criação de um exame nacional de certificação foi a necessidade de combater a “indústria de diplomas para o supletivo”, denunciada pela mídia. Para Paulo Renato Souza, ministro da Educação em 2002, combater as fraudes promovidas pelos cursos supletivos foi efetivamente uma das razões da criação do Encceja: “O Encceja é do interesse (...) daqueles que não tiveram a oportunidade de estudar na idade adequada e são ludibriados por cursinhos que fazem propaganda enganosa e fraudam o sistema” (Gois, 2003). Além disso, segundo ele, pretendia-se criar “um padrão nacional de qualidade do ensino médio no país, e o Encceja era uma parte importante, junto com o Enem (Exame Nacional do Ensino Médio)” (Gois, 2003).

Em entrevista concedida à Ação Educativa em 18 de abril de 2012, Maria Inês Fini – responsável pela Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências (DACC), do Inep, em 2002 – afirmou que a ideia de fazer o exame se relacionou com a dificuldade que brasileiros residentes em outros países, em especial, no Japão, tinham em legalizar seus diplomas no Brasil. Acabavam por comprar diplomas falsos que não podiam ser legitimados no Brasil, uma vez que o estudante era submetido a um exame em uma escola para validar seus conhecimentos e, então, verificava-se que este jovem ou adulto não tinha suficientes aprendizagens para receber o diploma que solicitava.

A vinculação entre a criação do Encceja e a oferta de exames de certificação no exterior é confirmada pela determinação estabelecida nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos (Resolução CNE/CEB nº 1, de 5 de julho de 2000) de que a competência para a realização de exames supletivos fora do território nacional é privativa da União (art. 14). Esta determinação é fundamentada no parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (Parecer CEB/CNE nº 11, de 10 de maio de 2000) com base no art. 22, inciso XXIV, da Constituição Federal, no qual consta que legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional é competência privativa da União.

Havia, portanto, uma demanda pela criação de um exame formulado e ofertado pela União para brasileiros residentes no exterior. De acordo com o relato de Maria Inês Fini à Ação Educativa, ao receber a solicitação para elaboração desse exame, ela teria exigido que fosse aplicado também no Brasil com o objetivo de formular uma referência de qualidade:

O que a gente queria era criar uma referência de qualidade, essa foi a intenção do Encceja, e permitir que as pessoas pudessem fazer o exame ou não. Ela é uma proposta, o único caráter político que ela tem é de criar uma referência de qualidade e tentar impedir que se venda diplomas.

O processo de formulação do Encceja que antecedeu sua instituição oficial pela Portaria Ministerial nº 2.270, de 14 de agosto de 2002, envolveu consultas ao Conselho Nacional de Educação (CNE), aos Conselhos Estaduais de Educação, à União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), à União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME) e à Coordenação Geral de Educação de Jovens e Adultos (CGEJA) da Secretaria de Ensino Fundamental do Ministério da Educação. Esse processo foi conduzido pela DACC, que elaborou o primeiro documento sobre o Encceja e o apresentou aos órgãos citados em reuniões e audiências públicas, sob a coordenação de Maria Inês Fini (Gatto, 2008). O parecer da CGEJA foi favorável à criação do exame e, como resposta à consulta feita aos conselhos estaduais de educação, sob coordenação do Conselho Estadual de São Paulo, manifestaram-se 16 presidentes dos conselhos estaduais. Destes, oito foram favoráveis à proposta do Encceja: Ceará, Bahia, Maranhão, Paraíba, Paraná, Pernambuco, São Paulo e Acre (Gatto, 2008).

Em seu depoimento à Ação Educativa, Maria Inês Fini refere-se aos conselhos estaduais reiterando o objetivo de evitar a venda de diplomas:

Tinha que criar um consórcio entre os conselhos estaduais de educação pra eles poderem disponibilizar nos seus Estados, nas suas secretarias, para as questões poderem andar. Muito difícil. Porque ela é uma proposta, o único caráter político que ela tem é de você criar uma referência de qualidade e tentar impedir que se venda diplomas em 30 dias. Aqui tem uma chance, vocês querem? Não querem. Não querem, vende, se ganha uma... A indústria de venda de diplomas de supletivo é absurda e continua, você não se defronta com vários *outdoors* "diploma em 30 dias"?⁵

Em dezembro de 2002, depois da realização da primeira edição do exame – feito em caráter piloto devido à falta de previsão orçamentária –, a DACC lançou um material didático-pedagógico com 13 volumes contendo os fundamentos do exame e disponibilizou material de orientação para os professores e de estudo para os candidatos. São 13 volumes: o *Livro introdutório*, quatro volumes de orientação para professores e oito volumes para os estudantes (quatro relativos ao ensino fundamental e quatro relativos ao ensino médio). O primeiro volume, intitulado *Livro introdutório: documento básico, ensino fundamental e médio*, expõe as bases educacionais e os eixos conceituais que estruturam o Enceja, descreve as áreas do conhecimento contempladas nas provas de ensino fundamental e de ensino médio e a matriz de competências e habilidades utilizada. O documento traz ainda as referências legais utilizadas na construção da política e as portarias de instituição e regulamentação do Enceja (Brasil. Inep, 2002).

Esse material constitui fonte importante de análise, uma vez que nele são explicitados os pressupostos que justificam a elaboração e o formato da política para jovens e adultos. Ainda que não seja possível encontrar no documento os vários elementos envolvidos no processo decisório de criação dessa política, com base em sua análise pode-se investigar como os objetivos são construídos e apresentados oficialmente para sua criação e para quê/quem ela foi criada.

Paulo Mello (2012, p. 217) em sua tese de doutoramento, ao analisar os materiais didáticos do Enceja para o ensino médio, afirma que

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 extra-escolar e na própria vida".

Ainda que o Enceja não tenha sido utilizado ao longo de sua existência com a finalidade de avaliar a EJA no País, a avaliação foi

⁵ Fazendo uma busca em sites, ainda em 2012, facilmente se encontram anúncios como "Supletivo a distância sem reprovação: diploma em 30 dias", "Diplomas com o mínimo de esforço" ou ainda "Supletivo rápido e fácil em até 30 dias".

apresentada no *Livro introdutório* como um de seus objetivos principais. As referências apresentadas são a LDB (Lei nº 9.394/96), em que está prevista a realização de processos avaliativos do rendimento escolar para a melhoria da qualidade de ensino, e a Lei nº 9.448/1997, que atribui ao Inep a responsabilidade de implementar uma política nacional de avaliação como estratégia de monitoramento das políticas educacionais.

Este novo contexto alimentou a criação primeiramente do Enem e, em seguida, do Encceja, que além de certificar poderia cumprir o caráter de avaliação da EJA.

Ainda no que diz respeito à construção da justificativa para o Encceja, no *Livro introdutório* faz-se referência a um dos pilares da perspectiva dominante sobre a EJA: o que trata de sujeitos que, apesar de não terem frequentado a escola, detêm um conjunto de saberes adquiridos ao longo da vida profissional, na comunidade e na família.

No livro, destaca-se que há nos documentos que estruturam a educação básica no Brasil o pressuposto de que cada cidadão tem a capacidade de interpretar a realidade tendo por fundamento sua própria experiência. Afirmar-se-ia, assim, a possibilidade de aprendizagens em espaços não formais ao longo da vida. Esse pressuposto é o que fundamenta a defesa dos exames de certificação como meio de democratização das oportunidades educacionais.⁶ A certificação via exames possibilitaria a validação pelo Estado dos conhecimentos adquiridos por meios não formais para prosseguimento na vida profissional e escolar do indivíduo. É o que se defende no *Livro introdutório* com base nas Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação de Jovens e Adultos, em que se recomenda “que o estudante de EJA, com a maturidade correspondente, deva encontrar, nos cursos e nos exames dessa modalidade, oportunidades para reconhecer e validar conhecimentos e competências que já possui” (Brasil. Inep, 2002, p.13-14).

O Encceja não priorizaria a memorização, mas sim “a autonomia do estudante em ler informações e estabelecer relações a partir de certos contextos e situações” (Brasil. Inep, 2002, p. 14). Ainda de acordo com o Livro introdutório, uma matriz de competências e habilidades deveria ser o referencial fundamental para a elaboração de exames para jovens e adultos por ser mais adequada às “possibilidades de ler e interagir com os problemas cotidianos, com o apoio do conhecimento escolar” (p. 14).

A estrutura da matriz de competências e habilidades foi formalizada no art. 3º da Portaria nº 77 do Inep, de 16 de agosto de 2002: 5 competências do sujeito (eixos cognitivos) – domínio de linguagens, compreensão de fenômenos, enfrentamento e resolução de situações-problema, capacidade de argumentação e elaboração de propostas; 9 competências estabelecidas em cada área do conhecimento; 45 habilidades resultantes da associação das 9 competências estabelecidas em cada área do conhecimento e dos 5 eixos cognitivos do sujeito. As cinco competências que servem de base para a formulação do Encceja foram as mesmas utilizadas para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), criado em 1998, com a finalidade de avaliar estudantes do ensino médio brasileiro pela aplicação de uma prova.

⁶ Velloso (1978) argumenta que os exames de suplência teriam o potencial de redistribuição das oportunidades educacionais. Para isso, no entanto, destaca a importância da ampliação de oferta de cursos preparatórios para exames públicos e a necessidade de saber se há igualdade de oportunidade – no mercado de trabalho e na continuidade dos estudos – entre os egressos do sistema de suplência e os do ensino regular.

A adoção do termo “competência” estaria, segundo o *Livro introdutório*, relacionada a um processo mais amplo de modificação de várias concepções referentes à educação, como o reconhecimento de que a transmissão do conhecimento não é tarefa exclusiva da escola, à crítica ao ensino disciplinar e descontextualizado e à valorização do estudante como sujeito ativo do processo educacional.

Oposição ao exame

Como já foi destacado, o Encceja recebeu diversas críticas por parte dos atores envolvidos na defesa do direito à EJA. Criado como uma política nacional para EJA em um contexto de ausência de investimento e atenção à modalidade pelo governo federal, o exame foi visto como parte do sucateamento dessa modalidade de ensino, ou seja, do movimento que exime o Estado da responsabilidade pela garantia da educação pública a jovens e adultos oferecida por meio de cursos presenciais. Além disso, a oferta do Encceja poderia significar a valorização da certificação que, orientada por uma visão da educação para o mercado de trabalho, serviria de incentivo ao abandono da escola por jovens e adultos.

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

Essas críticas foram elaboradas e confirmadas em diversos momentos. Ainda em 2002, no ano de lançamento da portaria que instituiu o Encceja, foi realizado, em Belo Horizonte (MG), o IV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos (IV Eneja), e uma das deliberações da plenária do encontro foi o posicionamento contrário ao exame:

O IV Eneja posicionou-se contrário à concepção político-pedagógica centralizadora e padronizante do Encceja – Exame Nacional de Certificação de Competências da Educação de Jovens e Adultos –, e apresenta profunda preocupação quanto às consequências deste exame na Educação Popular e na Educação de Jovens e Adultos. O IV Eneja recomenda aos fóruns estaduais e municipais o aprofundamento do tema, encaminhando suas conclusões, por escrito, à Comissão Nacional de Fóruns até novembro de 2002.⁷ (Relatório-síntese..., 2007, p. 121).

Em 2006, quando o exame passou por um processo de reestruturação que pretendia ampliar a adesão dos Estados e sua aplicação, ocorreu uma articulação política contrária ao Encceja. Os coordenadores estaduais de EJA realizaram uma reunião em março daquele ano para discutir a proposta de reedição do Encceja. Elaboraram uma carta aberta em que se manifestaram contrários ao exame com a justificativa de que representaria um tratamento discriminatório com a EJA por ser a única

⁷ O Eneja ocorre a cada dois anos e tem como finalidade discutir diretrizes gerais do movimento que luta pela defesa dos direitos da educação de jovens e adultos.

avaliação em larga escala que certifica, além de estimular os jovens e adultos a trocarem a escola regular e os cursos da modalidade pelo exame. A reunião de coordenadores deliberou pela solicitação de que o Inep atue como colaborador técnico no aprimoramento dos exames estaduais e não como um formulador de política para a EJA.⁸

Em maio do mesmo ano, representantes dos fóruns estaduais de EJA realizaram uma audiência com o então ministro da Educação, Fernando Haddad, e entregaram um documento em que também se manifestavam contrários à realização do Encceja: reforçavam o argumento apresentado pelos coordenadores de EJA de que o exame poderia estimular o “aligeiramento” da escolarização e questionavam a possibilidade de um exame nacional contemplar as diversidades culturais e de conhecimentos dos sujeitos dessa modalidade. Também destacavam que o exame desobrigava o Estado de garantir o direito à educação nos sistemas públicos de ensino, conforme indicava a LDB, promulgada em 1996. Com esses argumentos, solicitavam, por fim, o cancelamento do Encceja. Conforme o documento:

A insistência do Inep no novo Encceja nos faz retomar a ideia de que o exame é um problema marcado do ponto de vista histórico e, principalmente, no âmbito das políticas de corte neoliberal, por questões sociais, sobretudo aquelas que não consegue resolver. Dentre elas o da dívida social e o da reparação do direito negado a milhões de brasileiros.⁹

Além desses pronunciamentos, ocorridos em 2006, outra expressão importante da posição dos militantes da EJA sobre o exame está registrada no Documento Nacional Preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confinteia),¹⁰ produzido ao longo de 2008.¹¹ O documento defende o desenvolvimento de avaliações processuais realizadas em cursos presenciais em oposição aos exames de certificação. Nas recomendações do documento ao Ministério da Educação propõe-se “suprimir a oferta do Exame Nacional para Certificação de Competências na Educação de Jovens e Adultos (Encceja) uma vez que este não atende as especificidades da EJA no Brasil” (Brasil. MEC. Secad, 2009, p. 46).

Em seguida, o documento apresenta a mesma recomendação aos conselhos de educação e se refere à necessidade de pesquisas e levantamento de informações sobre a realização de exames de certificação (tanto do Encceja como dos exames estaduais).

Outro momento importante de debate sobre o Encceja foi o processo de elaboração das Diretrizes Operacionais de Educação de Jovens e Adultos iniciado em 2007, que só foram aprovadas pelo MEC em 2010. Ainda que o principal objeto de discussão tenha sido a definição da idade mínima para os exames e para os cursos de EJA, o Encceja esteve presente durante todo o debate. Essa associação decorre da avaliação de que a redução da idade mínima para exames trazida pela LDB (Lei nº 9.394/96) era, assim como a criação do Encceja, reflexo da focalização das políticas federais de educação no ensino fundamental obrigatório. Dado que o ensino obrigatório compreendia a população de 7 a 14 anos, a redução da idade

⁸ Carta aberta, elaborada em 7 de março de 2006, e enviada pelos coordenadores estaduais de EJA ao ministro da Educação, ao presidente do Inep, ao Conselho Nacional de Educação, à CNAEJA e à Secad/DPEJA.

⁹ Carta elaborada pelo Movimento dos Fóruns de EJA do Brasil, entregue ao ministro da Educação na audiência de 3 de maio de 2006.

¹⁰ Carmen Gatto (2008) realiza uma análise detalhada do processo de discussão das Diretrizes Operacionais para EJA.

¹¹ A Confinteia é um evento realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a cada 12 anos, desde 1949, e tem como objetivo definir as diretrizes que orientarão as ações nessas áreas. Sua quarta edição ocorreu em 2009 no Brasil, primeiro país do hemisfério sul a sediar a conferência. O documento mencionado aqui é o resultado dos debates desenvolvidos nos 33 encontros preparatórios realizados no Brasil para a conferência.

mínima para exames de ensino fundamental para 15 anos foi vista como confirmação da visão de que a responsabilidade de garantia da educação pelo poder público se restringia à população de 7 a 14 anos.

Nas discussões sobre as Diretrizes Operacionais para EJA, foi central o tema da idade mínima, tendo sido selecionado como um dos três objetos de revisão: "1) os parâmetros de duração e idade dos cursos para a EJA; 2) os parâmetros de idade mínima e de certificação dos exames na EJA; 3) o disciplinamento e orientação para os cursos de EJA desenvolvidos com mediação da Educação a Distância" (Brasil. CNE. CEB, 2008). A defesa da elevação da idade mínima para realização de exames de ensino fundamental para 18 anos tinha como fundamento a necessidade de adequar a LDB ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) – que define como adolescente as pessoas com idade entre 12 anos completos e 18 anos incompletos – e de frear o processo conhecido como a juvenilização da EJA. Afirma a relatora Regina Vinhaes Gracindo:

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

A migração de adolescentes do ensino regular para a EJA é vista, tal qual a aposta nos exames de certificação, como "aligeiramento" da formação escolar. No lugar de garantir o direito dos adolescentes de frequentar e permanecer no ensino regular, esta lógica contribuiria para a visão equivocada da EJA como meio de "acelerar" a escolarização e corrigir a defasagem idade/série dos adolescentes, definindo a certificação como principal finalidade da educação.

Com o intuito de envolver diferentes segmentos da sociedade e órgãos públicos na discussão sobre os referidos temas, em agosto de 2007 o Conselho Nacional de Educação (CNE) organizou três audiências públicas. Para subsidiar as audiências, foram elaborados três textos base: "Idade para EJA", "Exames Supletivos/Certificação na Educação de Jovens e Adultos" e "Educação Básica de Jovens e Adultos mediada e não mediada pelas Tecnologias de Informação e Comunicação – TIC multimídia em comunidade de aprendizagem em rede".

O texto sobre os exames supletivos, elaborado por Maria Aparecida Zanetti, é quase inteiramente dedicado à análise da inadequação do Enceja como instrumento de certificação para jovens e adultos. Seu principal argumento de crítica referia-se ao caráter centralizador do Enceja e ao fato de ele expressar a visão da EJA como correção de fluxo, aligeiramento da escolarização e possibilidade de redução de investimentos na educação. Nas audiências públicas, a quase totalidade

dos grupos acompanha as críticas de Zanetti e confirma a inadequação do Enceja como mecanismo de certificação.

Na entrevista concedida à Ação Educativa em 24 de outubro de 2012, Zanetti retomou o debate acerca da idade, relacionando-o a uma política educacional de inspiração neoliberal:

Por que a idade dos exames na LDB baixou para 15 anos? Porque aquele universo desses jovens que são normalmente multi-repetentes tem uma relação com a escola que já foi ficando complicada, eles custam, naquela lógica neoliberal dos anos 90, eles custam mais. Vir para a EJA é uma forma de tirar do ensino regular esses multi-repetentes, e aí a certificação via exames, ela é uma certificação que também acelera esse movimento de saída destes jovens.

Ainda no que diz respeito ao debate acerca da elevação da idade mínima para cursos e exames, cabe destacar que esse tema determinou a não homologação da proposta de Diretrizes Operacionais para EJA de 2008 pelo Ministro da Educação. Em nota técnica enviada ao CNE (Nota Técnica nº 38/2009/DPEJA/Secad), o Departamento de Educação de Jovens e Adultos da Secad discorda do diagnóstico sobre a juvenilização da EJA, fazendo referência aos dados do Inep e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Argumenta que a elevação da idade significaria restringir as oportunidades de conclusão do ensino fundamental da população entre 15 e 17 anos e sua liberdade de escolha. Comenta ainda que existe a sinalização de que o ensino obrigatório seja estendido até os 17 anos, o que tornaria a demanda pela EJA ainda maior para este grupo. Tendo por base essa nota técnica, outro parecer é elaborado em 2010 pelo Conselho Nacional de Educação (Parecer CNE/CEB nº 6, de 7 de abril de 2010) mantendo a idade mínima em 15 anos para os exames e cursos de EJA de ensino fundamental.

Neste cenário de intenso debate político sobre o Enceja não ocorreu uma avaliação efetiva do impacto que o exame pode ter provocado nas redes estaduais de EJA. Não foi divulgado nem mesmo quantos jovens e adultos atenderiam aos critérios mínimos de certificação nesses anos e se estariam deixando os cursos presenciais para realizar o exame. Não se sabe também qual é o perfil do público que busca o Enceja. A falta de dados para refletir sobre a implementação dessa política impediu uma avaliação efetiva de seu funcionamento, o planejamento de sua execução por parte do Estado e o controle social de sua implementação por parte da sociedade civil.

A disseminação dos exames de certificação e a defesa da noção de competência adotada pelos realizadores do exame, conforme indicamos antes, receberam muitas críticas da comunidade acadêmica e de grupos que lutavam pelo direito à EJA. De acordo com Sérgio Haddad (1998, p. 122 *apud* Vieira, 2006, p. 105), a ênfase nos exames de certificação coloca em segundo plano o que

a pedagogia consagrou como bases necessárias para a aquisição do conhecimento: os professores, o currículo, os materiais didáticos, as metodologias etc. Garantindo apenas a avaliação do produto, o

Estado joga para o mercado da educação a responsabilidade pelo processo educacional. Ou seja, o Estado abre mão da responsabilidade de formação, garantindo apenas os mecanismos de creditação e certificação.

Para parte dos pesquisadores, educadores e gestores ligados à EJA, os exames reforçariam a precarização já existente na modalidade, desconsiderando uma dimensão fundamental/central do ensino que é o processo de socialização e construção coletiva da cidadania, que só poderia ser garantida no ensino presencial. O fortalecimento do exame de certificação foi interpretado como diminuição da responsabilidade do sistema público e não como estratégia de garantir o direito educacional.

Reynaldo Fernandes, presidente do Inep entre 2006 e 2009, em entrevista concedida à Ação Educativa em 26 de abril de 2012, faz referência às dificuldades que encontrou enquanto gestor na reestruturação e ampliação do Encceja em 2006, sofrendo muitas críticas dos fóruns EJA, de gestores e pesquisadores relacionados a essa modalidade. Para ele, o Encceja era uma proposta de inclusão, por isso defendia sua expansão. Afirma que:

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 é difícil. (...) A ideia era abrir, indicar a pontuação para a certificação. A maior surpresa foi a reação enorme que enfrentei para fazer isso. Teve dois grupos: todo um pessoal de ONGs 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 para a escola e vá fazer o teste. Está tirando o direito delas à educação. (...) O segundo grupo era o pessoal que fazia a prova nos Estados. Aí o corporativo falava muito, a prova tem que ser regional. A matemática do Pará tem que ser diferente da prova de São Paulo. Houve uma reação do próprio MEC, da Secad (...). A crítica deles era a da precarização e da redução da escola. (...) Aí foi tirado um pouco, cresceu, mas poderia ter sido maior, nós queríamos fazer um grande exame, mas aí politicamente ficou difícil, achei melhor ir mais devagar.

Maria Aparecida Zanetti, reiterando as críticas formuladas em 2006, no texto elaborado para as audiências públicas por ocasião da aprovação das Diretrizes Operacionais para Educação de Jovens e Adultos, destacava que o Encceja, por ser uma prova nacional, assumiu "caráter centralizador, definindo os critérios avaliativos, independente das diferenças locais, regionais e de matriz curricular, e também substitutivo aos exames ofertados pelos Estados e Municípios" (Zanetti, [2007]). Questiona-se, assim, a possibilidade de um exame nacional, aplicado indistintamente em todas as regiões do País, conseguir contemplar experiências cotidianas tão diversas com a finalidade de avaliar certas competências comuns.

No que diz respeito a essa discussão sobre a possibilidade de uma prova nacional dar conta das diferenças regionais, existe uma proposta apresentada no parecer acerca das Diretrizes Curriculares Nacionais para

a EJA, formulado por Carlos Roberto Jamil Cury, em 2000, na condição de membro do Conselho Nacional de Educação (CNE). Considerando a dificuldade técnica e financeira de alguns municípios e Estados em realizar seus exames, a possibilidade de a União desenvolver um exame não é descartada. A elaboração desse exame, no entanto, seria o resultado de um trabalho articulado de Estados e municípios no sentido de exames intergovernamentais unificados. Como resultado de um regime de colaboração, este processo respeitaria, diferentemente do que ocorreu com o Encceja, a autonomia dos entes federativos.

Consta também no parecer a sugestão de que o Inep/MEC ofereça apoio técnico-pedagógico e financeiro aos sistemas de ensino para garantir a regionalização do exame. Defende, ainda, a existência de um exame nacional como instrumento de avaliação e diagnóstico da EJA com o objetivo de contribuir para a elaboração de políticas públicas adequadas, sem a função certificadora. Destaca-se a importância de essas iniciativas serem acompanhadas do investimento na ampliação da oferta de EJA nos três turnos, na forma presencial e com avaliação no processo. No documento preparatório para a VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (Confintea) também consta a recomendação de que o Inep realize pesquisas nacionais de diagnóstico da EJA.

As edições do Encceja

Entre 2002 e 2011, o Inep, realizador do Encceja, teve oito presidentes diferentes. Foi também alterada a estrutura organizacional e muitos diretores foram mais de uma vez substituídos. Em 2001, com o crescimento de importância do Enem, foi criada a Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências (DACC). Até então, o Enem era organizado por uma coordenação específica dentro da Diretoria de Avaliação e Acesso ao Ensino Superior. Em 2007, foi extinta a DACC e criada a Diretoria de Avaliação da Educação básica (Daeb), que incluiria Enem, Saeb, Prova Brasil e Encceja.

As sistemáticas mudanças aliadas ao fato de que – depois dos embates da presidência do Inep com a Secad e com os opositores do exame – houve um recuo na perspectiva de tornar o Encceja um exame de grande impacto em 2006 fizeram com que se afrouxasse o compromisso da instituição com a aplicação do exame. Houve até mesmo a descontinuidade na produção de novos itens para a prova e o não investimento na criação de um banco de itens. O sucessivo crescimento do Enem e o grande número de avaliações realizadas pelo Inep (Enade, Provinha Brasil, Prova Brasil, Saeb e Enem) também engendraram consequências para o Encceja, pois o exame acabou por ficar em segundo plano. Nunca houve, no Inep, adiamento de uma prova do Enem ou descompasso em sua realização, no entanto, no que se refere ao Encceja, sua realização é sempre uma incerteza: não há calendário pré-definido nem mesmo a certeza se ocorrerá a cada ano. As edições de 2009, 2011 e 2012 não ocorreram. Sobre isso, em entrevista

concedida à Ação Educativa em 22 de maio de 2012, o diretor da Daeb, Alexandre André dos Santos, explica:

Cada exame, cada avaliação tem uma agenda associada desde a elaboração do item. Quer dizer, não conseguimos processar e encaminhar todas as agendas de todas as avaliações e aí, nesse sentido, o Encejeja foi seriamente prejudicado e a gente é muito demandado pelas secretárias estaduais e municipais por essa inconstância.

Mas, apesar das disputas em torno do Encejeja e das dificuldades do Inep no oferecimento do exame, ocorreu sua ampliação ao longo do tempo. É o que mostram os dados sobre as edições do Encejeja: aumento do número de inscritos e adesões das secretarias estaduais e municipais. Como o Inep não está autorizado a certificar a conclusão das etapas da educação básica, a aplicação da prova depende da adesão das secretarias estaduais e municipais, que precisam assinar um termo de compromisso com o Inep (cf. art. 4º da Portaria nº 2.270 do MEC, de 14 de agosto de 2002). Assim, para que a prova possa ser aplicada e utilizada para certificação nas diferentes localidades, é preciso que alguma unidade certificadora tenha aderido ao Encejeja. Nesse sentido, a informação sobre a adesão é necessária para analisarmos a importância do exame no contexto das políticas para a EJA no Brasil.

Como podemos observar no gráfico 1, há um crescimento constante no número de inscritos no Encejeja: se em 2005 o exame contou com 38.391 inscritos, em 2008 este número sobe para 846.142 inscritos, 22 vezes mais que em 2005. Em 2008, observamos o pico no número de inscritos, que diminui, em 2010, para 671.213. Esse grande crescimento que observamos no número de inscritos em 2008 pode estar relacionado a uma mudança significativa que acontece no formato da política neste ano: o Inep passou a arcar com todos os custos da prova. Esta pode ser vista como uma das mudanças mais significativas para os rumos que a política tomou nos anos seguintes: tendo em vista os altos custos de elaboração e aplicação de exames estaduais de certificação, esta medida representa um estímulo importante à adesão ao Encejeja.

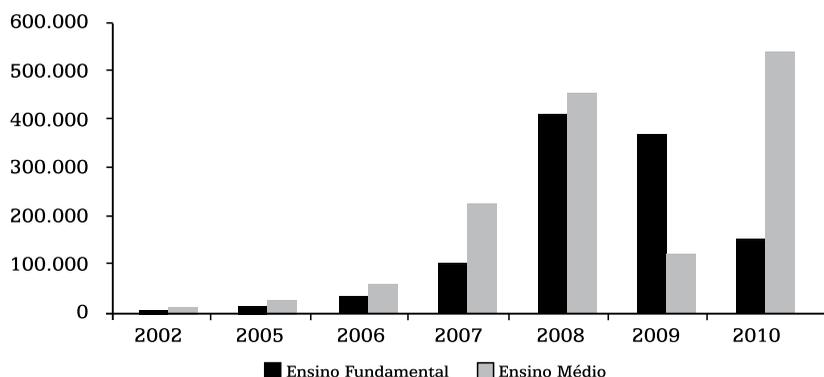


Gráfico 1 – Total de Inscritos no Encejeja e Certificação via Enem (2002-2010)

Fonte: Ação Educativa/Inep-MEC.

Ainda que o número de inscritos não tenha um crescimento constante, o número de secretarias estaduais que aderiram ao exame cresceu a cada edição, inclusive nas duas últimas: em 2008, são 8 secretarias estaduais e, em 2010, 22 Estados aderem ao exame. Ao aderirem ao Encceja, estes Estados podem substituir suas provas locais pelo exame, o que amplia enormemente sua importância. É o que demonstra o levantamento inicial da pesquisa "Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos". Uma das etapas da pesquisa consistiu na realização de estudos de casos em seis Estados brasileiros que aderiram ao exame em várias edições. Destes, cinco Estados (Maranhão, Tocantins, Mato Grosso do Sul, São Paulo¹² e Rio Grande do Sul¹³) substituíram seus exames estaduais pelo Encceja.

Ainda que seja possível constatar o aumento da importância e dimensão do exame e o papel do Inep neste movimento, não é apenas a indução no plano federal que determina os caminhos da EJA nos Estados. Não é possível dimensionar o impacto do Encceja na redução das matrículas nos Estados e municípios, por exemplo, sem compreender também a lógica da política local para a EJA. Para tanto, é preciso analisar o sentido da construção da política de EJA em cada um dos Estados da Federação, pois o crescimento do interesse e da adesão ao Encceja e, ao mesmo tempo, o esvaziamento das salas de aula ocorrem nos casos em que a política estadual não toma a modalidade como prioridade de investimento.¹⁴

Não é possível negar, no entanto, que ao arcar com os custos e a organização da prova o governo federal induz a adesão ao Encceja contribuindo para uma possível desarticulação entre a oferta de exames de certificação e a formulação dos cursos de EJA nos sistemas estaduais e municipais de ensino. Essa desarticulação dificulta que a oferta de exames integre as políticas estaduais e municipais de EJA de um modo complementar ao ensino presencial e não excludente.

De qualquer forma, para avaliar a relação do Encceja com a diminuição das matrículas na EJA ou com as altas taxas de evasão nessa modalidade, é necessário que a motivação dos candidatos e possíveis efeitos do exame sejam objeto de pesquisa – é preciso levar em consideração a possibilidade de que a opção pelo exame tenha menos a ver com a falta de interesse dos jovens e adultos pela escola e mais com a inviabilidade da escola tradicional para essas pessoas, considerando seus contextos de vida. Isso seria um indicativo de que há uma deficiência no formato de escola oferecido. Além das motivações indicadas pelos candidatos para a realização do exame, interessa aprofundar a análise para saber em que medida há uma forte articulação entre o bom desempenho nos exames e uma maior escolarização dos candidatos, sendo, neste caso, o Encceja, em seu modelo atual, um exame válido para jovens e adultos que estejam mais próximos da finalização de uma etapa e tenham maior familiaridade com os conhecimentos construídos em um formato escolar. Isso restringiria o Encceja a um foco específico de influência sobre a redução das matrículas da EJA.

¹² De acordo com informações do site da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo, o Centro de Exames Supletivos voltou a ofertar exame supletivo estadual no ano de 2012. É possível supor que esta medida está relacionada à falta de periodicidade do Encceja.

¹³ O único Estado que manteve seu exame estadual foi o Paraná, escolhido para pesquisa justamente por sua resistência ao exame.

¹⁴ Uma das etapas da pesquisa "Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos – Encceja: seus impactos nas políticas de EJA e nas trajetórias educacionais de jovens e adultos" consistiu na realização de estudos de casos em Estados brasileiros que aderiram ao exame em várias edições. O intuito dessa etapa era justamente buscar entender como a adesão ao Encceja se relaciona às políticas estaduais de EJA para saber a que outras medidas a adesão está associada. Os estudos de casos estão em fase final de análise.

Os dados socioeconômicos da prova realizada em 2010 para o ensino fundamental indicam a grande presença de alunos que já tinham vários anos de estudo, dos quais apenas 9% estavam frequentando a escola naquele momento, e 66% já haviam cursado alguma série na EJA. Dos inscritos para a prova do Encceja do ensino fundamental em 2010 que responderam ao questionário socioeconômico, apenas 3,7% nunca tinham estudado em uma escola regular e 29,1% abandonaram a escola na 8ª série do ensino regular. Deve-se mencionar ainda que 80% dos candidatos deixaram de estudar quando estavam cursando alguma série do ensino fundamental II, ou seja, do atual 6º ao 9º ano. Dos inscritos no exame que já tinham frequentado a escola, 44% deixaram de estudar quando tinham entre 15 e 18 anos de idade e 27%, entre 10 e 14 anos.¹⁵ Com base nesses dados, fica evidente que a maioria dos candidatos ao Encceja é composta por indivíduos que frequentaram a escola, e um terço estava prestes a completar o ensino fundamental. Podemos especular que o exame serviu para os que estavam perto de completar o ensino fundamental, mas precisavam do certificado para o mercado de trabalho ou mesmo para dar continuidade aos estudos.

Se observarmos os dados presentes no questionário socioeconômico relativos às motivações dos candidatos para realizar a prova, 62,6% dos candidatos declararam que não querer estudar não era o principal motivo para realizar o Encceja, ao passo que 39% declararam que fariam o Encceja pelo fato de não poderem estudar, e 63,9% consideraram muito relevante o Encceja ser a melhor forma de conciliar estudos e trabalho. Por fim, 73,6% atribuíram máxima importância, em uma escala de 0 a 5, a habilitar-se para fazer um curso profissionalizante e se preparar para o mercado de trabalho.

O exame parece representar um caminho mais rápido para alcançar melhores posições no mercado de trabalho, entretanto, isso não significa necessariamente a falta de interesse de jovens e adultos em retomar a vida escolar, mas sim as dificuldades em frequentar uma escola pouco flexível e com currículos que, talvez, não venham ao encontro de suas expectativas de vida.

Considerações finais

Como foi indicado ao longo deste artigo, o processo de formulação e implementação do Encceja foi marcado por disputas sobre o sentido, as funções e o alcance dos exames de certificação de escolaridade no contexto da EJA.

Se, por um lado, o aumento de adesões de Estados e municípios revela a crescente importância do Encceja no cenário educacional brasileiro, por outro, a intermitência em sua oferta indica a fragilidade de sua implementação. É possível afirmar que estas inconstâncias guardam relação, em parte, com as sucessivas mudanças de diretores do Inep, o que dificulta uma política de continuidade, e, também, com a troca de gestões de diferentes orientações políticas no governo federal.

¹⁵ Dados do Questionário Socioeconômico do Encceja, 2010.

A resistência da sociedade civil organizada e de algumas secretarias estaduais de educação, da Secad e de outras secretarias do Ministério da Educação fez com que o Inep recuasse na sua expectativa inicial de investimento no Encceja. Criou-se uma situação contraditória, na qual se mantinha o calendário de provas, mas inexistiam o diálogo e os investimentos necessários para a continuidade do exame. O problema dessa manutenção precária do Encceja, associado ao estímulo à adesão pelo baixo custo, criou um cenário de instabilidade, no qual, muitas vezes, os Estados suspendem seus exames estaduais enquanto ficam à espera das inconstantes aplicações nacionais do Encceja.

Outro aspecto relevante a ser destacado diz respeito ao Encceja enquanto uma avaliação da educação de jovens e adultos no Brasil. Ainda que este seja somente um de seus cinco objetivos, grande parte da construção da proposta e das justificativas para essa política apoiava-se na sua função como parte dos esforços de avaliação para melhoria da educação básica. A forma como o Encceja foi executado, no entanto, em nenhum momento teve esse horizonte. O desenho de sua implementação sempre esteve direcionado para a certificação, sem viabilizar a construção de indicadores para que os Estados e municípios pudessem avaliar os cursos presenciais de EJA.

Os dez anos de existência do Encceja, marcados pela irregularidade na sua aplicação e disputas políticas sobre o significado e papel da EJA, não contribuíram efetivamente para um processo maior de esvaziamento da EJA em função da existência do exame. Em parte, isso pode ter ocorrido pela própria resistência de educadores e movimentos de EJA, já que, de fato, o exame parece ter uma grande capacidade de indução para Estados e municípios que não estão dispostos a investir na modalidade e ainda podem ter os exames financiados pelo governo federal.

Por outro lado, ainda é preciso avançar no debate público sobre o significado dos exames para a EJA. A coleta de dados efetivos sobre as motivações dos candidatos aos exames de certificação (Encceja e Enem) e o maior conhecimento de seu perfil nos permitiriam identificar com mais propriedade o público a que atende e suas expectativas. Os poucos dados a que tivemos acesso parecem indicar que o Encceja atende majoritariamente aqueles que já estiveram vários anos na escola e estão mais próximos de concluir uma etapa, ou seja, os mais escolarizados procuram o exame na perspectiva de se qualificar melhor para o mercado de trabalho e abrir novas possibilidades para si.

Mas é preciso analisar ainda muitos outros aspectos, como a taxa de aprovação nos exames, relacionando-a à redução das matrículas nas redes municipais e estaduais. É necessário também conhecer com mais profundidade o sujeito que procura o exame, identificando sua condição social e interesses. Essa perspectiva abriria a possibilidade de um diálogo renovado neste cenário de disputas, qualificando os atores para dimensionar o sentido dos exames na EJA.

Referências bibliográficas

BAQUERO, Rute Vivian Angelo; MORAES, Saete Campos de. O que enseja o ENCCEJA? *Educação Unisinos*, São Leopoldo, RS, v. 6, n. 11, p. 173-193, 2002.

BRASIL. Comissão Nacional de Alfabetização e Educação de Jovens e Adultos (CNAEJA). *Ata da décima segunda sessão ordinária*. 14 mar. 2006. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/node/725>>. Acesso em: 21 dez. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer CEB/CNE nº 11, de 7 de julho de 1999. Estabelecimento de normas para escolas brasileiras sediadas no exterior. *Diário Oficial da União*, 23 jul. 1999.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer CEB/CNE nº 11, de 10 de maio de 2000. Assunto: Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos. Relator conselheiro Carlos Roberto Jamil Cury. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/PCB11_2000.pdf>.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer CEB/CNE nº 18, de 6 de agosto de 2001. Assunto: Exames supletivos no Japão. *Diário Oficial da União*, 3 set. 2001.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer CEB/CNE nº 23, de 08 de outubro de 2008. Institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA 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. Relatora Regina Vinhaes Gracindo. 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/2008/pceb023_08.pdf>.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Parecer CEB/CNE nº 6, de 7 de abril de 2010. Reexame do Parecer CNE/CEB no 23/2008, que institui Diretrizes Operacionais para a Educação de Jovens e Adultos – EJA, 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. Conselho Nacional de Educação (CNE). Câmara da Educação Básica (CEB). Resolução CEB/CNE nº 1, de 5 de julho de 2000. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação de Jovens e Adultos.

Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB012000.pdf>>.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Livro introdutório: documento básico, ensino fundamental e médio*. Brasília, 2002. Disponível em: <<http://enceja.inep.gov.br/materiais-para-estudo>>. Acesso em: 5 mar. 2012

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Portaria n° 77, de 16 de agosto de 2002. In: _____. *Livro introdutório: documento básico, ensino fundamental e médio*. Brasília: MEC: INEP, 2002. p. 197-200. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enceja/material_estudo/livro_introdutorio/introdutorio_completo.pdf>.

BRASIL. *Lei n° 8.069, de 13 de julho de 1990*. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm>.

BRASIL. [Lei Darcy Ribeiro (1996)]. LDB: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. *Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. 5. ed. Brasília : Câmara dos Deputados, Coordenação Edições Câmara, 2010.

BRASIL. Lei n° 9.448, de 14 de março de 1997. Transforma o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP em Autarquia Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, edição extra, 15 mar. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9448.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Portaria n° 2.270, de 14 de agosto de 2002. In: BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). *Livro introdutório: documento básico: ensino fundamental e médio*. Brasília, 2002. p. 193-194. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enceja/material_estudo/livro_introdutorio/introdutorio_completo.pdf>

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). *Portaria MEC n° 3.415, de 21 de outubro de 2004*. Institui o Exame Nacional de Avaliação na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos. Disponível em: <http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/notas/portmec3415_04.htm>.

BRASIL. Ministério da Educação (MEC). Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad). *Documento nacional preparatório à VI Conferência Internacional de Educação de Adultos (VI Confintea)*. Brasília: MEC; Goiânia: Funape/UFG, 2009.

DINIZ, Eli. BOSCHI, Renato. *A difícil rota do desenvolvimento: empresários e a agenda pós-neoliberal*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

DI PIERRO, Maria Clara. Notas sobre a redefinição da identidade e das políticas públicas de educação de jovens e adultos no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1115-1139, 2005.

DI PIERRO, Maria Clara. A educação de jovens e adultos no Plano Nacional de Educação: avaliação, desafios e perspectivas. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, p. 939-959, 2010.

GOIS, Antônio. MEC Suspende "provão dos supletivos". *Folha de São Paulo*, São Paulo, Caderno Cotidiano, p. C4, 8 set. 2003.

GATTO, Carmen Isabel. *O processo de definição das diretrizes operacionais para a educação de jovens e adultos: participação democrática das agências do campo recontextualizador oficial*. 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2008.

HADDAD, Sérgio. *O ensino supletivo no Brasil: o estado da arte*. Brasília: Inep, 1987.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (Ipea). *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*. 2011. (Comunicados do Ipea, n. 124). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf>.

MELLO, Paulo Eduardo Dias de. *Material didático para educação de jovens e adultos: história, formas e conteúdos*. 2010. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo (USP), 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-26012011-142038/pt-br.php>>.

RELATÓRIO-síntese do IV Encontro Nacional de Educação de Jovens e Adultos. In: PAIVA, Jane; MACHADO, Maria Margarida; IRELAND, Timothy. *Educação de jovens e adultos: uma memória contemporânea, 1996-2004*. Brasília: Secad/MEC, Unesco, 2007. p. 113-124. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=&gid=657&option=com_docman&task=doc_download>.

SALLUM JR., Brasília. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 52, p. 45, 2003.

VELLOSO, J. Exames de suplência: candidatos e rendimento em cinco capitais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 27, p. 19-39, 1978.

VIEIRA, Maria Clarisse. Possíveis impactos das políticas de avaliação na educação de jovens e adultos: o Encceja (2002) em questão. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 43, p. 95-110, jun. 2006.

ZANETTI, Maria Aparecida. Exames supletivos/certificação na educação de jovens e adultos. Audiências do Conselho Nacional de Educação sobre a reformulação da Resolução CNE/CBE 1/00 – Educação de Jovens e Adultos. 2007. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/files/Certificação%20-%20EJA.doc>>.

ZANETTI, Maria Aparecida. Exames supletivos na educação de jovens e adultos. Audiência pública do Conselho Nacional de Educação. 2008. Disponível em: <www.seduc.mt.gov.br/download_file.php?id=3881>. Acesso em: 21 jan. 2013.

Roberto Catelli Jr., doutorando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP) na área temática Estado, Sociedade e Educação e coordenador do Programa EJA da ONG Ação Educativa, São Paulo, SP, Brasil.

roberto.catelli@acaoeducativa.org

Bruna Gisi, doutoranda em Sociologia na Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da USP, São Paulo, SP, Brasil.

brunagisi@usp.br

Luis Felipe Soares Serrao, mestrando no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP) na área temática Estado, Sociedade e Educação e assessor do Programa EJA da ONG Ação Educativa, São Paulo, SP, Brasil.

luis.serrao@acaoeducativa.org

Recebido em 21 de janeiro de 2013.

Aprovado em 5 de setembro de 2013.