



REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana

ISSN: 1980-8585

ISSN: 2237-9843

Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

Escudero, Camila; Brum, Alex Guedes

Enceja no exterior: Interações, complexidade e desafios de uma política pública intersetorial na dinâmica da emigração brasileira

REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana, vol. 31, núm. 69, 2023, Setembro-Dezembro, pp. 129-151

Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

DOI: <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880006909>

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407076363008>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais informações do artigo
- ▶ Site da revista em redalyc.org

LUZEM redalyc.org

Sistema de Informação Científica Redalyc

Rede de Revistas Científicas da América Latina e do Caribe, Espanha e Portugal

Sem fins lucrativos acadêmica projeto, desenvolvido no âmbito da iniciativa acesso aberto

ENCCEJA NO EXTERIOR: INTERAÇÕES, COMPLEXIDADE E DESAFIOS DE UMA POLÍTICA PÚBLICA INTERSETORIAL NA DINÂMICA DA EMIGRAÇÃO BRASILEIRA

Encceja abroad: Interactions, complexity and challenges of an intersectoral public policy in the dynamics of Brazilian emigration

Camila Escudero ^a 
Alex Guedes Brum ^b 

Resumo. Este trabalho procura evidenciar os principais atores, ações, planos e instrumentos de articulação e colaboração envolvidos na realização do Encceja – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos voltados para brasileiros no exterior. O objetivo é mostrar como uma política pública de vinculação atrelada à Política Externa Brasileira na área de Educação pode ser constituída e aplicada de forma horizontal, a partir de interações intersetoriais e sociais. Para a coleta de informações, foram utilizadas as técnicas de revisão bibliográfica, análises documental e exploratória e entrevistas. Os resultados apontam para desafios múltiplos e permanentes, em duas direções principais: 1) quanto ao compartilhamento de atribuições e responsabilidades dos entes estatais e não-estatais envolvidos; 2) quanto à própria natureza e dinâmica das necessidades da população brasileira que vive em outros países.

Palavras-chave: brasileiros no exterior; políticas públicas; intersectorialidade; Encceja; educação.

Abstract. This paper aims to show the main actors, actions, plans and instruments of articulation and collaboration involved in the abroad edition of “Encceja – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos”, projected for Brazilian emigrants. The objective is to discuss how a public policy linked to the Brazilian Foreign Policy in Education area can be constituted and applied horizontally, based on intersectoral and societal interactions. For the collection of information, the techniques of bibliographic review, documental and exploratory analysis and interviews were used. The results point to multiple and permanent challenges, in two main directions: 1) concerning the sharing of attributions and responsibilities of the State and non-State entities involved; 2) regarding the nature and dynamics of the needs of the Brazilian population living in other countries.

Keywords: Brazilian emigrants; public policy; intersectoriality; Encceja; education.

^a Universidade Metodista de São Paulo. São Paulo, SP, Brasil.

^b Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Introdução

Sabe-se da importância do aspecto institucional e da centralidade do papel do Estado na formulação, implementação, desenvolvimento e manutenção de uma política pública e tudo que envolve seus procedimentos e responsabilidades estabelecidos legalmente. Ao mesmo tempo e, especialmente no Brasil, em um contexto emergente pós-Constituição de 1988, vem se destacando nesse campo as chamadas políticas públicas horizontais, intersetoriais ou mesmo socioestatais. *Grosso modo*, trata-se de estratégias interdisciplinares de gestão pública democrática que possibilitam múltiplas e complexas vinculações que impõem novos contornos à configuração histórica do Estado brasileiro, no que diz respeito à setorização e fragmentação das estruturas dos níveis (União, Estados e Municípios), dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), e da separação de Estado e sociedade civil.

Assim, o presente artigo tem como objetivo investigar as interações intersetoriais e societais a partir de um recorte bem específico, o de políticas públicas envolvendo brasileiros no exterior. Interessa-nos verificar quais os principais atores, ações, planos e instrumentos de articulação e colaboração envolvidos na realização do Encceja – Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos. O Encceja é uma política pública do governo federal criada com o objetivo de aferir competências, habilidades e saberes de jovens e adultos que não concluíram o Ensino Fundamental ou Ensino Médio em uma idade adequada e que, no início dos anos 2000, passou a ser destinada, também, à comunidade brasileira fora do país.

Como técnicas de pesquisa, utilizamos revisão bibliográfica e análise documental de registros do Encceja – o conjunto de editais existentes que regem a política¹ e a base de microdados abertos do INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira². Fizemos, também, uso de entrevistas com representantes de consulado brasileiro e de organizações da sociedade civil composta por migrantes do Brasil localizados em diferentes países³, bem como análise exploratória de material publicado em redes sociais sobre o Encceja presentes em grupos voltados para brasileiros no exterior. Além disso, solicitamos dados ao MRE – Ministério das Relações Exteriores e INEP via Lei de Acesso à Informação (LAI). Como recurso teórico, nos ancoramos nos conceitos de política de vinculação, política externa como política pública e política intersetorial. O enfoque da análise de todo material reunido procurou ressaltar: 1) países de

¹ Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/centrais-de-conteudo/legislacao/encceja>>. Acesso em: 05.04.2023.

² Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/encceja>>. Acesso em: 19.05.2023.

³ Foram entrevistados representantes de organizações da sociedade civil (formalizadas ou não) com algum tipo de vivência no Encceja e/ou na área de Educação ligada ao Brasil nos seus países de residência, nos Estados Unidos (2), Portugal (1) e Japão (4). Além disso, neste último, foi entrevistado, ainda, um (1) representante de um dos consulados brasileiros no Japão.

realização do exame e datas; 2) etapas envolvidas (inscrição, realização, aprovação, recebimento do certificado); 3) número de participantes; 4) atores envolvidos; 5) fragilidades e potencialidades do processo.

O artigo está dividido em três partes, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, procuramos fazer um breve contexto sobre políticas de vinculação voltadas para brasileiros no exterior. Na segunda, discorreremos brevemente sobre a visão das políticas horizontais, intersetoriais e societárias no contexto migratório e da política externa brasileira (PEB). Na terceira, procuramos descrever a trajetória do Enceja, incorporando os resultados das análises e entrevistas, com o objetivo de entender e contextualizar o papel dos atores, suas ações, instrumentos e formas de articulação e colaboração envolvidos na realização do exame.

1. Breve contexto histórico das políticas públicas voltadas para brasileiros no exterior

Nas últimas décadas, houve um aumento de interesse dos países de envio de migrantes pelos seus cidadãos no exterior (Cohen, 2017; Ionescu, 2006). Esses países têm atentado sobre a perda de capital humano e social acarretada pela emigração (González-Rábago, 2015) e reconhecido a importância do aporte dos emigrantes para a sociedade de origem através do envio de remessas financeiras e de outras contribuições menos tangíveis, mas não menos importantes (Brum, 2017, 2018a, 2018b). Por exemplo, esse grupo da população pode criar empresas; estimular o turismo; transferir habilidades e conhecimentos; promover o debate político; fortalecer a sociedade civil; incentivar a educação (De Haas, 2006; Ionescu, 2006); e, fortalecer os vínculos políticos, culturais e afetivos entre seus países de origem e destino (Brum, 2017, 2018a, 2018b). Como resultado, países de origem começaram a valorizar os potenciais recursos dos emigrantes para o desenvolvimento nacional e a sensibilizar-se pelas condições de vida desses indivíduos nas sociedades de destino (González-Rábago, 2015).

Em paralelo, uma série de estratégias, políticas, programas e ações foram desenvolvidas pelos países de origem para melhorar o relacionamento com suas comunidades emigradas (Filipovic, Devjak, Ferfila, 2012; Mena, 2009). As iniciativas, conhecidas como “políticas de vinculação”, partem da premissa de que os emigrantes podem, à distância, beneficiar o país de origem (Padilla, 2011). Essas podem estar relacionadas a aspectos distintos, desde a extensão de direitos políticos e civis até iniciativas para promover a cultura da origem (Mena, 2009).

Em um estudo anterior (Brum, 2022), propomos uma classificação que identifica ações nas seguintes áreas: reformas burocráticas; políticas econômicas; extensão de direitos políticos; oferta de serviços no exterior; políticas simbólicas; relações internacionais; e, cooperação com a sociedade civil. Vale ressaltar que o

interesse dos países de origem pelos emigrantes não é um fenômeno novo, pois, há muito tempo, governos buscam dar suporte às comunidades no exterior por meio de serviços consulares e câmaras de comércio (Østergaard-Nielsen, 2016). Atualmente, o que é evidentemente distinto e maior é o volume dessas atividades (Smith, 2003).

Desde a década de 1980, o Brasil, historicamente um “país de imigração”, começa a ter saldos migratórios constantemente negativos e passa a ser classificado como “país de emigração” (Feldman-Bianco, 2011; ONU, 2004). O crescimento do número de brasileiros residindo no estrangeiro surpreendeu o país (Fusco, 2002; Reis, 2011; Sales, 2009), que, aos poucos, passou a se interessar por essa população (Padilla, 2011). No entanto, foi apenas a partir de meados da década de 1990 que o governo brasileiro aderiu à tendência mundial de criar políticas de vinculação e implementou programas específicos para atender às necessidades e reivindicações de seus cidadãos no exterior (Brum, 2018a, 2018b, 2022; Margheritis, 2017).

A primeira medida de importância ocorreu em 1995, quando o governo de Fernando Henrique Cardoso implementou o Programa de Apoio aos Brasileiros no Exterior, que consistia, principalmente, na realização dos chamados “consulados itinerantes” para atender a regiões com crescente número de imigrantes brasileiros. Outra mudança importante foi a introdução da possibilidade da dupla cidadania (Reis, 2011). No entanto, a consolidação das políticas de vinculação ocorreu ao longo da década de 2000, principalmente no decorrer do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Brum, 2022; Margheritis, 2017).

Nesse período, aprofundaram-se as reformas burocráticas e consulares, e a emigração foi introduzida na agenda de relações internacionais por meio da assinatura de acordos globais e bilaterais, bem como da aplicação de ações de reciprocidade, como punição em casos de exigência de visto e deportação arbitrária. Teve início um diálogo entre governo e migrantes brasileiros por meio de eventos organizados pelos diversos grupos no exterior – destacam-se, nesse sentido, as Conferências “Brasileiros no Mundo” e a criação do Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior (CRBE). Além disso, foi ofertada uma série de serviços nas áreas da saúde (Sistema Integrado de Saúde das Fronteiras), educação (Enceja) e trabalho (Espaço do Trabalhador Brasileiro) (Brum, 2022; Padilla, 2011).

Após atingir o ápice do seu desenvolvimento nos anos 2000, as políticas de vinculação estagnaram durante o governo de Dilma Rousseff (Brum, 2022) e, posteriormente, sofreram um gradual abandono por parte do Estado brasileiro. No entanto, foi apenas com a chegada de Jair Bolsonaro ao poder que houve uma mudança de paradigma no trato da emigração, acarretando na “desconstrução” das políticas de vinculação. O governo Bolsonaro extinguiu o CRBE (Cugler, 2019); fechou consulados e embaixadas (Chade, 2022); promoveu cortes orçamentários

dos serviços oferecidos no exterior; retirou o Brasil do Pacto Global da Migração (Fellet, 2019); facilitou a deportação de brasileiros que residem no território dos Estados Unidos de forma irregular (Klava, 2020); e deixou de aplicar reciprocidade para países que exigem visto da população brasileira (Mendes, De Menezes, 2019).

2. Políticas de vinculação como políticas públicas externas, horizontais, intersetoriais e societais

Tradicionalmente, a PEB – na qual as políticas de vinculação estão atreladas – foi considerada desconectada das outras políticas públicas (domésticas) (Milani, 2011; Sanchez *et al.*, 2006). Em grande medida, legitimava essa percepção o fato de o MRE sempre ter tido um elevado grau de poder de decisão sobre os assuntos relacionados à temática (Lima, 2013).

No passado, muitos foram aqueles que defenderam o monopólio do Itamaraty e o seu insulamento burocrático⁴ (Milani, 2015). Esses se baseavam em argumentos diversos, desde “a defesa da tradição da Casa de Rio Branco, do mérito profissional e da expertise muito particular de seus diplomatas, até a natureza singular que atribuíam à política externa como ‘política de Estado’” (Milani, 2015, p. 57). Por meio dessa perspectiva, pressupunha-se que a referida instituição interagiria somente aos estímulos oriundos do sistema internacional e a política externa estaria a cargo apenas do MRE, não havendo interação entre esse ministério e outros atores governamentais (Rodrigues, 2022; Nogueira, 2009). Portanto, a agenda internacional do Brasil seria monopolizada pelo Itamaraty (Rodrigues, 2022).

Atualmente, apesar de o Itamaraty preservar essa credibilidade, o seu relativo “monopólio” sobre a execução da política externa vem sofrendo transformações (Lima, 2013). Em cooperação com essa instituição, outros órgãos e ministérios participam na formulação e implementação da PEB (Nogueira, 2009). O termo “horizontalização da política externa brasileira” tem sido utilizado para descrever esse fenômeno (Lima, 2013). Por iniciativa própria ou coagido por uma série de atores e circunstâncias extracorporativas, o MRE tem recentemente multiplicado os seus esforços de coordenação intragovernamental (no interior do Executivo federal), de articulação intergovernamental (entre o Executivo federal e os governos subnacionais), e de busca por cooperação entre as três esferas sociais (Estado, mercado e sociedade civil) (De Faria, 2012). Somam-se, ainda, iniciativas realizadas em parceria ou com apoio dos outros poderes (Legislativo e Judiciário).

No que diz respeito às políticas de vinculação, o aumento dos atores envolvidos e a abertura burocrática do Itamaraty aproximam as ações das políticas públicas domésticas (Milani, 2011), relacionando-se muito à ideia de

⁴ Cavalcante, Lotta e Oliveira (2018) definem insulamento burocrático como um fenômeno na qual a burocracia tem um alto grau de independência em relação aos controles político e social.

políticas públicas intersetoriais. Esta, por sua vez, remete não só ao nível de transversalidade de uma determinada política pública quanto ao seu tema e suas áreas especificamente, mas, também, a casos em que se faz necessário levar um conjunto de serviços prestados por diferentes órgãos governamentais para um mesmo fim, minimizando redundâncias, incoerências e lacunas entre políticas e programas de governo (Lassance, 2022).

[...] a melhoria das condições de vida das populações [...] brasileiras [...] no exterior é um objetivo social, o que confere às políticas para essas comunidades um caráter bastante similar às políticas públicas domésticas. A diferença é que o Estado não tem jurisdição sobre o território onde residem esses indivíduos, o que restringe a sua ação. (Brum, 2022, p. 60)

Verifica-se que, nos últimos anos, as políticas de vinculação vêm sendo organizadas pelo Estado brasileiro para além do Itamaraty. Isso ocorre porque existe um processo progressivo e acelerado de “internacionalização” de segmentos da estrutura estatal brasileira que engloba não só a PEB de maneira geral, mas, também, de modo específico, à comunidade brasileira no exterior, como componente integrante desse cenário. Nessas políticas, sobressaem-se uma horizontalidade, uma intersetorialidade ou mesmo interações societais a partir do crescente número de atores – estatais e não estatais – que vêm se desenvolvendo em uma linha cronológica e que ocorrem, muitas vezes, de forma autonomizada (Hirst, 2011).

Para fins de sistematização, podemos dizer que um primeiro momento de abertura para essa horizontalidade, intersetorialidade e interações societais se deu na década de 1990. Apesar de, nessa época, a atuação do poder executivo federal ficar praticamente restrita ao MRE, nota-se, que, em paralelo, houve uma participação importante de governos estaduais (Secretaria Estadual de Educação do Paraná) e municipais (município de Governador Valadares), bem como de atores não governamentais (Sebrae e Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) (Brum, 2022).

Um segundo momento remete à primeira década dos anos 2000, quando ocorreu uma ampliação dos atores envolvidos com as políticas de vinculação. Além do MRE, outros ministérios e agências governamentais participaram na implementação dessas iniciativas, tais como: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Saúde (MS), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Caixa Econômica Federal, Governo do Estado de Goiás, entre outros.

No Brasil, os programas de ação pública são cada vez mais realizados por meio da integração de diversos níveis de governo e de atores não estatais (Arretche, 2001). No que se refere aos últimos, o Sebrae permaneceu atuante ao longo dos últimos anos, enquanto a sociedade civil se tornou mais organizada e participativa. Nesse sentido, é comum a diversidade de entidades com ações, práticas e parcerias, inclusive com outras organizações do Brasil e do país de

destino que não necessariamente trabalham com a causa migratória (defesa de direitos e interesses, por exemplo) e governos locais no país de destino, organismos internacionais, além da rede consular, em uma perspectiva transnacional.

O que se verifica são ações de abrangência correlacionada aos limites e avanços do papel assumido por essas entidades como executoras de projetos e políticas de interesse público, ao aprimoramento de mecanismos de responsabilização e transparência, acompanhamento de medidas do Estado e da Justiça, para além de muitos outros aspectos. (OIM, 2021, p. 58)

Na verdade, são as chamadas interações socioestatais, ou seja, a possibilidade de múltiplas e complexas vinculações entre sociedade civil e poder público, que trazem às políticas públicas e seus estudos, não só novos olhares, a maioria de caráter interdisciplinar, mas também diferentes formas, composições e atores em um processo mútuo de construção e representação social.

Cabe destacar, contudo, que essa pluralidade “convive com hierarquias, assimetrias e competências distintas dos atores, além de visões variáveis sobre o bem público” (Milani, Pinheiro, 2013, p. 23). Ao contrário do que os teóricos do Estado defendem, na prática, as várias partes do Estado não coordenam e dividem tão bem suas funções (Tilly, 1975; Poggi, 1990). Além disso, é preciso levar em consideração que as políticas de vinculação não constituem uma “estratégia estatal unitária e coordenada”, mas “formam uma constelação de arranjos e programas institucionais e legislativos que surgem em momentos diferentes, por diferentes motivos, e operam em diferentes escalas em diferentes níveis nos Estados de origem” (Gamlén, 2006, p. 4, tradução nossa).

3. Trajetória, características e processos de desenvolvimento do Enceja

O Enceja foi realizado pela primeira vez em 2002, para avaliar conhecimentos – competências, habilidades e saberes – de jovens e adultos que não concluíram o Ensino Fundamental ou Ensino Médio na idade adequada, até os 15 e 18 anos, respectivamente. A participação é voluntária e gratuita. Criado pela portaria do Ministério da Educação nº 2.270, de 14 de agosto daquele ano, e gerido pelo INEP, prevê os seguintes objetivos:

I – construir uma referência nacional de auto-avaliação 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 Enceja;

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

Catelli Jr., Gisi e Serrao (2013, p. 722) explicam que, na prática, o exame se constituiu em uma política formulada pelo governo federal dentro do contexto da Educação de Jovens e Adultos (EJA) e do desenvolvimento das avaliações externas em larga escala dos anos 1990 – alinhado ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), por exemplo. O objetivo era servir como “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”.

Em 2004, a portaria ministerial nº 3.415, de 21 de outubro, determinou que o Enceja fosse aplicado, também, a brasileiros residentes no exterior, com o “objetivo de apoiar os emigrantes com dificuldades de acesso a outros sistemas educacionais ou na legalização de seus diplomas no Brasil” (INEP, 2022, p. 5)⁵. Foi realizado apenas no Japão⁶. Em 2009, a portaria que dispõe sobre o exame (nº 174, de 31 de julho) indica a possibilidade de utilização do número da cédula de identidade para estrangeiros, expedida pelo MRE para inscrição e realização das provas. Em 2011, edital nº 3, de 22 de fevereiro, publicado no Diário Oficial da União, dispõe da realização do exame exclusivamente no exterior e inclui, também, as pessoas privadas de liberdade residentes em outros países.

Desde então, as aplicações do Enceja no território nacional e no exterior seguem editais e cronogramas distintos, contando, nessa segunda modalidade, com parceira com o MRE. De 2011, ano em que houve a separação “oficial” da edição nacional do Enceja em diante (até 2022), tem-se estipulado o seguinte quadro:

⁵ O perfil da população brasileira residente no exterior ainda é desconhecido. Com relação ao grau de instrução dessa população, em um artigo sobre a participação de eleitores brasileiros no exterior nas eleições de 2022, Kamiuntten (2022) diz que “130 mil eleitores, cerca de 19% do total do eleitorado [brasileiro em outros países], informou ser analfabeto, somente ler e escrever, ou não ter concluído o ensino fundamental ou médio. Os dados apontam também que dos quase 8.000 eleitores que são analfabetos ou somente leem ou escrevem, cerca de 60% são mulheres”.

⁶ É importante lembrar que o Japão foi pioneiro nesse tipo de exame, antes mesmo da implementação formal do Enceja. Na verdade, o Enceja nacional “(...) teve como experiência precursora a implementação pelo MEC de um teste para certificação de emigrantes brasileiros no Japão, ocorrida em 1999, com o apoio da Secretaria de Educação do Paraná. Essa cooperação serviu de base à primeira aplicação em 2002, no Brasil, de uma prova nacional de certificação de jovens e adultos, ainda em caráter piloto” (INEP, 2022, p. 5). De acordo com os entrevistados, foi o modelo japonês que serviu de base para os outros países do mundo.

Quadro 1 - Realização prevista do Encejea, por país, segundo editais

ANO	EDITAL	PAÍSES PREVISTOS
2011	Edital Nº 3, de 22/02/2011	Japão (cidades de: Nagoya, Oizumi e Hamamatsu)
2012	Edital Nº 1, de 01/12/2012	Japão (cidades de Ota, Hamamatsu e Nagóia), Espanha (Barcelona) e Estados Unidos (Boston)
2013	NÃO HOUVE EDITAL PUBLICADO	
2014	Edital Nº 5, de 05/03/2014	Japão (cidades de Ota, Hamamatsu e Nagóia), Portugal (Lisboa), Bélgica (Bruxelas), Guiana Francesa (Caiena) e Estados Unidos (San Francisco)
2015	Edital Nº 3, de 25/03/2015	Japão (Ota, Hamamatsu e Nagoia), Portugal (Lisboa), Bélgica (Bruxelas), Guiana Francesa (Caiena), Estados Unidos (Boston), Espanha (Madrid), Reino Unido (Londres) e Suíça (Genebra)
2016	Edital Nº 5, de 10/03/2016	Estados Unidos (Boston e New York), Bélgica: (Bruxelas), Guiana Francesa (Caiena), Portugal (Lisboa), Suíça (Genebra), Espanha (Madrid), Reino Unido (Londres), França (Paris) e Japão (Hamamatsu, Nagóia e Ota)
2017	Edital Nº 37, de 29/06/2017	Estados Unidos (Boston, New York e Miami), Bélgica (Bruxelas), Guiana Francesa (Caiena), Portugal (Lisboa), Suíça (Genebra), Espanha (Madrid), Reino Unido (Londres), França (Paris), Holanda (Amsterdã) e Japão (Hamamatsu, Ota e Nagóia)
2018	Edital Nº 27, de 25/06/2018	Bélgica (Bruxelas), Espanha (Barcelona e Madrid), Estados Unidos (Boston, New York e Miami), França (Paris), Guiana Francesa (Caiena), Holanda (Roterdã), Itália (Roma), Japão (Hamamatsu, Tóquio e Nagóia), Portugal (Lisboa), Reino Unido (Londres), Suíça (Genebra) e Suriname (Paramaribo)
2019	Edital Nº 47, de 10/06/2019	Bélgica (Bruxelas), Espanha (Barcelona e Madrid), Estados Unidos (Boston, Houston, New York e Miami), França (Paris), Guiana Francesa (Caiena), Holanda (Amsterdã), Itália (Roma), Japão (Nagoia, Tóquio e Hamamatsu), Portugal (Lisboa), Reino Unido (Londres), Suíça (Genebra) e Suriname (Paramaribo)
2020	EXAME NÃO REALIZADO	
2021	EXAME NÃO REALIZADO	
2022	Edital Nº 78, de 17/08/2022	Alemanha (Frankfurt), Bélgica (Bruxelas), Espanha (Barcelona e Madri), Estados Unidos (Boston, Houston, Nova Iorque e Miami), França (Paris), Holanda (Amsterdã), Itália (Roma), Japão (Nagoia, Hamamatsu e Tóquio), Portugal (Lisboa), Reino Unido (Londres), Suíça (Genebra) e Suriname (Paramaribo)

Fonte: Os autores (2023).

O próprio INEP disponibiliza arquivos de microdados abertos do Encejea⁷ das edições de 2017 a 2022, o que, em teoria, nos permitiriam conferir se as

⁷ “Ao oferecer uma oportunidade de validação de conhecimentos a jovens e adultos residentes no Brasil e no exterior que, por diferentes razões, interromperam suas trajetórias escolares, o MEC e o INEP esperam com o Encejea favorecer entre esses atores a retomada dos estudos, bem como sua

edições foram efetivamente realizadas, nos locais indicados nos editais, datas, bem como demais informações (perfil dos participantes etc.). No entanto, no que se refere à realização do exame no exterior e para pessoas privadas de liberdade, esses resultados não são disponibilizados nas bases. “Essa decisão foi tomada em fiel observância à LGPD, tendo em vista o maior risco de identificação indevida dos participantes, dado o seu número reduzido” (INEP, 2022, p. 9).

Dessa maneira, pelos microdados, é possível confirmar que a edição de 2018 foi realizada em todos os países e cidades previstos (Quadro 1) no dia 16 de setembro. Em 2022, também foi realizada em todos os países e cidades previstos (Quadro 1), porém, a data não foi identificada. É confirmada, ainda, em 2018 e 2022, a realização do Encceja Exterior para pessoas privadas de liberdade, sendo que, em 2018, ocorreu entre 17 a 28 de setembro, em unidades prisionais do Japão (Tóquio); Guiana Francesa (Caiena) e Turquia (Istambul).

De maneira geral, o funcionamento do Encceja no exterior segue uma rotina pré-fixada. Há um período de inscrição determinado pelo edital a ser realizada exclusivamente via Internet, em um sistema do INEP, de forma voluntária e gratuita. As edições de 2016 e 2018 tiveram o prazo prorrogado, conforme editais específicos nº 06 (de 01/04/2016) e nº 52 (de 11/07/2018), respectivamente. As inscrições devem ser feitas diretamente pelos interessados, sendo que, no caso de pessoas privadas de liberdade, são realizadas pelo consulado do país na qual a modalidade é oferecida. Observa-se, nos últimos anos, certa regularidade de abertura do edital no primeiro semestre de cada ano, porém, sem a fixação de um mês específico.

Verifica-se ainda uma expansão gradual da aplicação do Encceja no que diz respeito aos países. Se, no início, foi realizado apenas no Japão, a edição de 2022 (última analisada) contemplou 12 países e 18 cidades. Com exceção da edição prevista para ser realizada em 2014, todas as provas foram estipuladas para o mesmo dia, independentemente do país de aplicação, havendo diferenças apenas nos horários, de acordo com o fuso horário local e o nível (Ensino Fundamental e Médio). A prova segue o modelo nacional.

O Encceja tem a estrutura semelhante ao ENEM; baseia-se nos conteúdos exigidos pela rede pública nacional a nível Fundamental e Médio; seu objetivo é testar os conhecimentos das disciplinas em seus níveis específicos. A prova é composta por 30 questões objetivas de múltipla escolha, uma redação com temas atuais para todos os níveis escolhidos. Caso tenha obtido notas suficientes nas provas, o participante pode solicitar declaração parcial de proficiência. Por exemplo, se o participante obteve a nota necessária em Língua, Redação e Matemática, mas não alcançou os 100

recolocação, ou melhor, posicionamento no mercado de trabalho. No que tange aos esforços de gestores e pesquisadores do tema, a publicação dos microdados de 2022 poderá servir à avaliação sobre as dimensões numéricas, os perfis e trajetórias típicas dos candidatos à certificação no país e no exterior, assim como para a qualificação do debate sobre papel desse Exame no conjunto das políticas de EJA desenvolvidas nos diferentes níveis da Federação” (INEP, 2022, p. 8).

pontos em Humanas e Ciências, no ano seguinte ele pode refazer apenas as sessões que não obteve aprovação. (Brito, Cardoso, Souza, 2021, p. 92951)

Também se verifica um aumento gradual no número de inscritos nas edições no exterior, pelo menos no que se refere aos dados disponíveis, totalizando 8.776 inscrições nos anos de 2011, 2013, 2014 e 2022. É importante lembrar que nem todos os inscritos, necessariamente, realizam as provas. E, uma vez realizadas as provas, nem todos são considerados aptos a receberem a certificação.

A cada edição, para os candidatos que não possuem acesso à Internet, são disponibilizados computadores nas sedes dos consulados dos países envolvidos para realização das inscrições (a lista com o endereço de cada um consta em todos os editais). Também são previstos apoios para pessoas com algum tipo de deficiência e gestantes e/ou lactantes.

Quadro 2 - Número de inscritos no Encceja, por país e ano

ANO	PAÍS	QUANTIDADE TOTAL DE INSCRITOS
2011	Japão	1900
2013	Espanha	71
	Estados Unidos	211
	Japão	1301
2014	Bélgica	125
	Estados Unidos	168
	Guiana Francesa	180
	Japão	1370
	Portugal	384
2022	Alemanha	33
	Bélgica	89
	Espanha	182
	Estados Unidos	129
	França	61
	Holanda	17
	Itália	57
	Japão	467
	Portugal	340
	Reino Unido	71
	Suriname	46
	Suíça	41

Os autores (2023), com dados obtidos via LAI junto ao MRE.

Em todos os editais, é divulgada, ainda, a relação de documentos necessários para a realização do Encceja. No geral, resume-se ao passaporte e a um documento de identidade (considera, também, a identidade expedida pelo MRE, para estrangeiros). A partir do edital de 2014, passa-se a exigir o número do Cadastro de Pessoa Física (CPF) – ou mesmo do protocolo de solicitação ou regularização do CPF junto a embaixadas ou consulados brasileiros no exterior – necessário para a emissão dos certificados e declarações de proficiência. Prevê, também, a necessidade de preenchimento de questionário socioeconômico, com o INEP se responsabilizando por manter em sua base de dados os registros de todos os resultados individuais dos participantes.

Desde a primeira edição do Encceja no exterior, a certificação para os aprovados é feita por uma Secretaria Estadual de Educação, mediante assinatura de Termo de Adesão junto ao INEP. A partir de 2015, essa parceria passa a ser fixa com o Colégio Pedro II (do Rio de Janeiro) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília, que firmaram Acordo de Cooperação Técnica junto ao INEP, para emissão dos certificados e declarações de proficiência. No caso de brasileiros no exterior, cabe ao INEP encaminhar os certificados e as declarações de proficiência dos participantes ao MRE, que fica responsável por enviar os documentos às embaixadas e aos consulados do Brasil de cada país de aplicação do exame, bem como avisar os participantes, por e-mail ou telefonema, que os certificados já se encontram disponíveis para retirada.

Consultado via Lei de Acesso à Informação (LAI) para este estudo, o MRE esclarece que cabe ao órgão “efetivamente, remeter aos participantes, por meio dos consulados brasileiros, e com o auxílio do serviço de mala diplomática, os documentos emitidos por instituições de ensino que, nos termos da legislação brasileira, são as responsáveis pela emissão de documentos escolares”. E complementa:

Após vários anos em que a competência de apoio ao Encceja Exterior coube à área consular do Ministério (primeiramente, à Divisão de Comunidades Brasileiras, enquanto existiu; depois, à Divisão de Assistência Consular), às incumbências relativas ao exame, no tocante ao MRE, foram redistribuídas para esta Divisão de Cooperação Educacional (DCE) em reforma relativamente recente, desde a qual houve uma única aplicação do exame, a de 2022.

A edição de 2023 previa que a certificação passe a ser realizada pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio de Janeiro – IFF. O Instituto já era responsável por certificar a conclusão do Ensino Médio pelo Encceja em sua versão nacional, com solicitação e entrega do certificado feitas de forma 100% digital. O mesmo procedimento deve passar a ser adotado para as pessoas certificadas pelo Encceja no exterior⁸.

⁸ Disponível em: <<https://portal1.iff.edu.br/reitoria/noticias/iff-passa-a-ofertar-certificacao-do-encceja-externo>>. Acesso em: 17.04.2023.

Quadro 3 - Número de certificados remetidos ao exterior pelo DCE-MRE, por cidade (2022)

CIDADE	QUANTIDADE
Barcelona	5
Boston	1
Bruxelas	3
Caiena	1
Genebra	2
Hamamatsu	9
Houston	1
Lisboa	16
Londres	1
Miami	1
Paramaribo	5
Nagoya	15
Paris	9
Roma	3
Tóquio	1

Fonte: Os autores (2023), com dados obtidos via LAI junto ao MRE.

Até 2015, para pessoas privadas de liberdade, o Encceja foi previsto apenas para o Japão. A partir de 2016, a previsão incluiu a realização do exame na Guiana Francesa (Caiena); e, em 2018, na Turquia (Istambul)⁹. A edição de 2019 (e até a de 2022) voltou a prever a aplicação apenas no Japão. As datas de realização do exame para esse grupo costumam diferir da data das provas para a população em geral; normalmente, depende de cronograma estabelecido entre o MRE e as penitenciárias. Ao longo dos anos, foram listados os seguintes espaços participantes: no Japão, penitenciárias de Kurobane, Fuchu, Yokohama, Chiba Maebashi, Sapporo, Niigata e Kofu; penitenciária juvenil de Kawagoe; Reformatório de Kurihama e de Tama; penitenciária feminina de Tochigi; Hospital Presídio de Hachioji; e Centro de Imigração de Higashi Nihon; na Guiana Francesa, Centro Penitenciário de Caiena.

Em 2020 e 2021, não foram previstas edições do Encceja no exterior. Uma hipótese para a não realização foi a pandemia de Covid-19 que impôs isolamento social, com alguns países sendo obrigados a decretar, inclusive, *lockdown*¹⁰.

⁹ Não dispomos de números de presos brasileiros por países. Sabemos apenas que, em 2020, o número de brasileiros presos era de: 273 no continente Asiático; 1.258 no continente Europeu; 1.473 no continente Americano; 100 e 34 nos continentes Africano e Oceania, respectivamente (Dados enviados diretamente do MRE aos autores, em 2021).

¹⁰ Medida preventiva obrigatória adotada em 2020 em diversos países do mundo para impedir o trânsito desnecessário de pessoas.

Apesar de ter completado, em 2022, vinte anos de existência, o Enceja é uma política ainda pouco consolidada e marcada por inconstâncias. “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” (Catelli Jr., Gisi, Serrao, 2013, p. 723). No que diz respeito à realização no exterior, em 2010 não houve provas.

O formato e os pressupostos do Enceja também são constantemente alvo de críticas. Catelli Jr., Gisi e Serrao (2013) destacam seu caráter centralizador (e que desconsidera a autonomia dos estados) e uma forma de atuação que parece eximir o estado da responsabilidade pela garantia da educação pública a jovens e adultos oferecida por meio de cursos regulares e presenciais. Apesar disso, os autores reconhecem sua importância crescente ao longo dos anos, com grande incremento do número de inscritos e de adesões por parte das secretarias de educação.

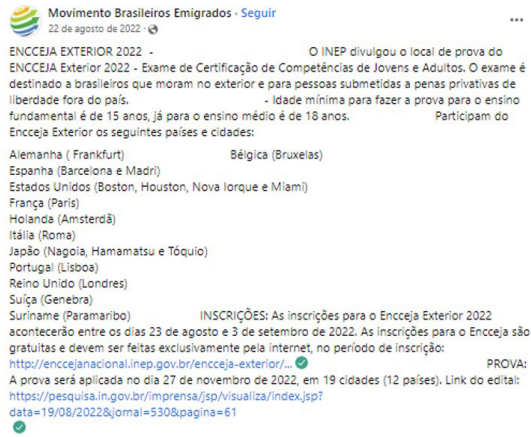
O próprio INEP admite que a organização e realização do Enceja (tanto a versão nacional como a do exterior) são marcadas por interrupções, adiamentos nos processos de aplicação e divulgação dos resultados e lacunas na publicação de materiais didáticos, relatórios e microdados.

No MEC e INEP, limitações de recursos humanos e financeiros, simultaneamente à priorização das ações referentes ao Enem, explicam grande parte desses percalços. Externamente, o Exame também enfrentou resistências junto às associações de professores e pesquisadores do tema, sob a alegação de potencialmente contribuir para evasão e esvaziamento das políticas de EJA em âmbito escolar. (INEP, 2022, p. 5)

Sobre a participação de atores não estatais, o INEP (2022, p. 6) reconhece que a aplicação do Enceja no exterior conta com o apoio administrativo e logístico do MRE e das “comunidades de emigrantes brasileiros, especialmente na atividade de divulgação” (abertura de edital, período de inscrição etc.).

Em entrevista aos autores deste artigo, representantes das redes consulares e de organizações ligadas a brasileiros no exterior confirmaram esse papel principal de divulgador do Enceja perante aos membros da comunidade, especialmente via redes sociais virtuais, e-mail por mala-direta e comunicação interpessoal. Análise exploratória nas páginas do Facebook de dez entidades formadas *de* e *para* brasileiros localizadas em diferentes países revelaram que são frequentes postagens anunciando a abertura das inscrições, informações sobre a disponibilização dos resultados, entre outros.

Figura 1 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações da sociedade civil voltadas para brasileiros no exterior sobre o Enceja: Movimento Brasileiros Emigrados



Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/MovimentoBrasileirosEmigrados>

Figura 2 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações da sociedade civil voltadas para brasileiros no exterior sobre o Enceja: Conselho de Cidadãos do Consulado-Geral do Brasil em Faro



Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/concid.faro>

Figura 3 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações da sociedade civil voltadas para brasileiros no exterior sobre o Enceja: CCRU – Conselho de Cidadania do Reino Unido



Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/ccru.conselhodecidadania>

Figura 4 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações da sociedade civil voltadas para brasileiros no exterior sobre o Encceja: Raiz Mirim ASBL (Bélgica)

I FEIRA DE EDUCAÇÃO NA BÉLGICA
23 e 24 de Novembro de 2019

Programação

Sábado 23 de novembro de 2019	Domingo 24 de novembro de 2019
14h00 = Abertura e apresentação da Raiz Mirim	11h00 = Abertura
14h10 = Momento pais e filhos "Canto e Percussão Corporal" (Flávio Maciel de Souza)	11h00 = Equivalência de Diploma
14h10 = Oficina criativa para crianças a partir de 5 anos (Tico Hebert)	13h00 = Cursos de língua
16h00 = Bate-Papo sobre Língua de Herança: como ensinar português em casa?	14h00 = Graduação e pós-Graduação em Universidades
17h30 = Encerramento	15h00 = ENCEJA - O que é? Para que serve? Quem pode fazer?
	16h00 = Curso Preparatório para o ENCEJA

Local: Raiz Mirim
Rue Vanderschrick
103, 1049 (St-Gilles)
Bruxelas-Bélgica

Informações
+32 (0) 492 87 26 37
info@raizmirim.org

Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/raizmirimasbl>

Figura 5 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações da sociedade civil voltadas para brasileiros no exterior sobre o Encceja: Página Brasileiros na Holanda/Casa Brasil Holanda

Organizadora do Encceja na Holanda

Casa Brasil Holanda **enCCEJA** 2015
ANTIGO SUPLETIVO

Obtenha a sua certificação escolar brasileira do nível Fundamental ou Médio e realize o seu ideal, *mesmo morando na Holanda!*

Inscreva-se já

Quem é o organizador do curso preparatório nos Países Baixos? Quem está apoiando a iniciativa? E a ONG Casa Brasil Holanda que desde 1997 presta assistência à comunidade brasileira nos Países Baixos e colabora com as autoridades brasileiras e holandesas quando necessário nas questões relacionadas aos migrantes brasileiros. A iniciativa conta com o apoio do Conselho de Cidadania dos Países Baixos (CCPB) e do governo do Brasil.

Como me inscrever no curso preparatório para o ENCEJA 2014, nos Países Baixos? É necessário enviar o formulário para o curso de preparação preenchido e assinado. O formulário pode ser solicitado através do email info@casabrasilholland.nl. Em seguida, será enviado ao formulário por email, basta com o valor correspondente à forma de pagamento anexada no formulário. O retorno da fatura assinada pode ser por via digital escaneada para info@casabrasilholland.nl ou via postal para:

Casa Brasil Holanda
Postbus 2111 - 3800 CC
Amersfoort - Nederland

MAIS INFORMAÇÕES:
www.casabrasilholland.nl
telefone contato: 06-43312305

Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/groups/1555480721326475>

Em certos casos, algumas organizações promovem cursos preparatórios para os participantes, gratuitos ou não. Um exemplo é em Portugal, onde aulas são realizadas em uma sala cedida pela Universidade Lusófona, em Lisboa, e organizadas por membros brasileiros radicados no país. Outro é o Japão, com aulas promovidas Pela Uninter, um centro universitário brasileiro com polos de educação a distância (EAD) em Nagoya e Toyohashi.

No entanto, os entrevistados são bastante críticos ao processo de realização do Encceja, ainda que reconheçam a relevância do exame. “O edital diz que os consulados disponibilizam computadores para realização da inscrição. Mas vai tentar ir ao consulado para utilizar a máquina. Ou não tem internet, ou não está disponível (...). Se é período de eleição, eles não deixam usar e por aí vai” (Entrevistado 1). “O fato de não ter uma data fixa de inscrição, de realização da prova prejudica muito. Não tem como a pessoa se programar (...). Em uma das edições a prova foi marcada para o mesmo dia e horário da final da Copa do Mundo. Quem que vai ir fazer?” (Entrevistado 2). “É tudo muito solto, não há garantia de que a pessoa vai receber o certificado porque são muitos trâmites envolvidos. E se a pessoa muda de país durante o processo então, ela nunca mais consegue isso” (Entrevistado 4). “Se precisa de alguma informação, o brasileiro

tem que acionar o INEP. Tenta você ligar lá no INEP para ver se consegue falar? Ninguém sabe de nada” (Entrevistado 5).

Figura 6 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações que promovem cursos preparatórios para o Encceja: Enceja Lisboa



Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/encejalisboa>

Figura 7 – Exemplos de postagens no Facebook de organizações que promovem cursos preparatórios para o Encceja: Uninter Japão



Fonte: Reprodução - <https://www.facebook.com/uninterjapao>

No entanto, os entrevistados são bastante críticos ao processo de realização do Encceja, ainda que reconheçam a relevância do exame. “O edital diz que os consulados disponibilizam computadores para realização da inscrição. Mas vai tentar ir ao consulado para utilizar a máquina. Ou não tem internet, ou não está disponível (...). Se é período de eleição, eles não deixam usar e por aí vai” (Entrevistado 1). “O fato de não ter uma data fixa de inscrição, de realização da prova prejudica muito. Não tem como a pessoa se programar (...). Em uma das edições a prova foi marcada para o mesmo dia e horário da final da Copa do Mundo. Quem que vai ir fazer?” (Entrevistado 2). “É tudo muito solto, não há garantia de que a pessoa vai receber o certificado porque são muitos trâmites envolvidos. E se a pessoa muda de país durante o processo então, ela nunca mais consegue isso” (Entrevistado 4). “Se precisa de alguma informação, o brasileiro tem que acionar o INEP. Tenta você ligar lá no INEP para ver se consegue falar? Ninguém sabe de nada” (Entrevistado 5).

Por fim, é importante salientar que a trajetória do Encceja guarda similaridades com a de outras políticas de vinculação. De modo geral, essas políticas são marcadas por descontinuidades e inconstâncias (Brum, 2022). No

caso do Encceja, é possível afirmar que isso está relacionado, 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 (Catelli Jr., Gisi, Serrao, 2013). Como demonstrado, esse cenário, apesar de antigo, foi agravado recentemente. Durante o último governo federal, além da pandemia de Covid-19, houve trocas de funcionários em cargos estratégicos e cortes orçamentários prejudicaram a oferta de serviços pelo Estado brasileiro no exterior. Por exemplo, como aponta Marques (2022), o INEP sofreu um corte de R\$ 81,2 milhões apenas em 2022, sendo o Encceja o principal impactado.

Considerações finais

Procuramos, neste trabalho, evidenciar os principais atores, ações, planos e instrumentos de articulação e colaboração envolvidos na realização do Encceja voltados para brasileiros no exterior. Nosso objetivo foi mostrar como uma política pública de vinculação atrelada à PEB pode ser constituída e aplicada de forma horizontal, a partir de interações intersetoriais e societais. Nesse sentido, os desafios são muitos e permanentes, em duas direções principais: 1) quanto ao compartilhamento de atribuições e responsabilidades dos entes estatais e não estatais envolvidos; 2) quanto à própria natureza e dinâmica das necessidades da população brasileira que vive em outros países.

Sobre o primeiro ponto, identificamos três grupos amplos e protagonistas que, periodicamente, movimentam parte de sua estrutura burocrática interna para a realização do exame. São eles: o Executivo federal, por meio dos Ministérios da Educação – que envolve a autarquia federal INEP e institutos federais de ensino – e das Relações Exteriores – por meio da divisão de assistência consular, bem como sua ampla rede de consulados espalhados em diversas partes do mundo; os estados, contemplados pelas secretarias de educação; e a sociedade civil organizada, muitas vezes com o trabalho voluntário de associações, grupo, coletivos – formais ou não – dedicados à causa da emigração brasileira. Somam-se a essa estrutura, a participação de grupos secundários (coadjuvantes), entre eles governos, instituições e organizações sociais dos países de destino dessa população. É razoável, por exemplo, presumir que, no caso da aplicação do exame a pessoas privadas de liberdade, a própria administração do presídio precisa ser envolvida.

Nesse sentido, verificamos que garantir a “simples” horizontalidade, intersetorialidade e interações societais na formulação de políticas públicas de vinculação não basta para garantir sua efetiva aplicabilidade. Como destaca Arretche (2001, p. 53), no caso de políticas públicas, de maneira geral, “[a] incongruência de objetivos, interesses, lealdades e visões de mundo entre agências formuladoras e a gama diversa de implementadores implica que dificilmente um

programa atinja plenamente seus objetivos e seja implementado inteiramente de acordo com seu desenho”.

Trata-se de um mecanismo e uma visão que desafiam a imagem institucional da centralidade do papel do Estado, historicamente construída no Brasil, baseada na setorização e fragmentação de suas estruturas. De maneira prática, isso implica o diálogo entre os envolvidos, a criação e implantação de protocolos e procedimentos comuns, a racionalidade de recursos humanos e financeiros, bem como questões de superação de hierarquias institucionais. Soma-se ao caso específico dos brasileiros no exterior, as distâncias geográficas, os diferentes fusos horários e a dispersão da população. “O desafio está posto na construção de bases políticas e de mecanismos intersetoriais que estabeleçam a comunicação, articulação e a formação de uma nova cultura organizacional entre órgãos e agentes públicos” (Wanderley *et al.*, 2020, p. 10).

Do mesmo modo, tal ação complexa só tem sentido se está voltada para o grupo ao qual é destinada, atendendo às suas demandas, especificidades e contribuindo para uma melhor qualidade de vida e desenvolvimento social. No caso do Encceja, revela-se o grau de vulnerabilidade de alguns brasileiros que migram, uma vez que sequer tiveram a oportunidade de concluir o ensino fundamental e médio no país de origem antes do deslocamento. Sabe-se que isso pode aumentar as chances de condições de vida precárias no país de destino, especialmente relativas aos aspectos laborais e situação documental.

Além disso, trata-se “apenas” de uma certificação, ou seja, “certifica, mas não ensina”, se considerarmos toda a importância de uma formação básica para o cidadão, bem como a necessidade de inclusão da população brasileira – independentemente de sua localização – em um plano nacional de educação. Por fim, muito relacionado à questão do planejamento e articulação horizontal e intersetorial do exame, o fato de ser inconstante e não seguir um cronograma fixo acaba por não só desestimular a realização por parte do emigrante, mas complicar o acesso dos brasileiros às informações e sua preparação para as provas. Soma-se a isso a longa duração do processo (da inscrição ao recebimento do certificado pode-se passar mais de um ano) e da adoção de padrões formais de ensino, baseado em modelos presenciais e documentos físicos.

Não poderíamos encerrar este artigo sem registrar a dificuldade de acesso aos dados do Encceja voltados para brasileiros no exterior. Ainda que se utilize o recurso da LAI, os dados chegam de maneira incompleta e com inconsistências. Outro ponto de destaque é a importância de futuras pesquisas nessa temática, que podem se mostrar muito mais amplas e eficazes para a compreensão, não só das estruturas das políticas públicas brasileiras, mas, do processo emigratório como um todo e condições sociais de seus participantes.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília R. N.; CARVALHO, Maria do Carmo B. (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 43-56.

BRITO, Dislene C.; CARDOSO, Juliana F.; SOUZA, Rosemary R. de. Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja): Estado da Arte e reflexões sobre o exame. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 9, p. 92948-92966, 2021.

BRUM, Alex G. *As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior: o caso da comunidade brasileira na Flórida (1995/2016)*. Dissertação de mestrado. Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, Niterói, 2017.

_____. *Brasileiros no exterior: o caso da Flórida*. Rio de Janeiro: Editora Multifoco, 2018a.

_____. As políticas de vinculação do Brasil para os brasileiros e seus descendentes no exterior. *O Social em Questão*, v. 21, n. 41, p. 65-86, 2018b.

_____. *As políticas e práticas de vinculação da Argentina, do Brasil e do México para suas comunidades no exterior*. Tese de doutorado. Fundação Getulio Vargas, Escola de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, 2022.

CATELLI JR. Roberto; GISI, Bruna; SERRAO, Luis Felipe S. Encceja: cenário de disputas na EJA. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 94, n. 238, p. 721-744, 2013.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa E. de (orgs.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas*. Brasília: IPEA, 2018, p. 59-83.

CHADE, Jamil. Governo Lula reabrirá embaixadas fechadas por Bolsonaro e expandirá postos. *UOL*, 01.12.2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/12/01/governo-lula-reabrira-embaxadas-fechadas-por-bolsonaro-e-expandira-postos.htm?utm_campaign=jamil-chade&utm_content=veja-texto-completo&utm_medium=email&utm_source=notificacao-coluna>. Acesso em: 13.07.2023.

COHEN, Nir. Diaspora strategies. *Geography Compass*, v. 11, n. 3, p. e12308, 2017.

CUGLER, Ergon. Bolsonaro extingue quase 40 Conselhos, incluindo o de Combate à Corrupção. *Jornal GGN*, 12.04.2019. Disponível em: <<https://jornalgnn.com.br/noticia/bolsonaro-extingue-quase-40-conselhos-incluindo-o-de-combate-a-corrupcao-por-ergon-cugler/>>. Acesso em: 13.07.2023.

DE FARIA, Carlos Aurélio P. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. *Contexto Internacional*, v. 34, p. 311-355, 2012.

DE HAAS, Hein. *Engaging diasporas*. How governments and development agencies can support diaspora involvement in the development of their origin countries. Oxford: International Migration Institute, 2006.

FELDMAN-BIANCO, Bela. Caminhos de cidadania: emigração, mobilizações sociais e políticas do Estado brasileiro. In: FELDMAN-BIANCO, Bela et al. (comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: Prácticas, representaciones y categorías*. Quito: Clacso–Flacso–Universidad Alberto Hurtado, 2011, p. 235-280.

FELLET, João. Em comunicado a diplomatas, governo Bolsonaro confirma saída de pacto de migração da ONU. *BBC News Brasil*, 08.01.2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46802258>>. Acesso em: 13.07.2023.

FILIPOVIC, Jovan; DEVJAK, Srećko; FERFILA, Bogomil. Diaspora engagement strategies and policies. *Uprava / Administration*, v. 10, n. 2, p. 7-26, 2012.

FUSCO, Wilson. As redes sociais nas migrações internacionais: migrantes brasileiros para os Estados Unidos e o Japão. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 19, n. 1, p. 161-163, 2002.

GAMLEN, Alan. Diaspora Engagement Policies: What Are They, and What Kinds of States Use Them? *SSRC Working Paper*, v. 6, n. 32. Oxford: University of Oxford, 2006.

GONZÁLEZ-RÁBAGO, Yolanda. Engagement Policies in Favour of Transnationalism: the expansion of transnational citizenship within Colombian emigrants. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 23, n. 45, p. 291-310, 2015.

HIRST, Monica. Prefácio. In: MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia (orgs.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 9-11.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. *Microdados do ENCCEJA 2022*. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/encceja>>. Acesso em: 19.05.2023.

IONESCU, Dina. *Engaging diasporas as development partners for home and destination countries: challenges for policymakers*. Genebra: Organização das Nações Unidas, 2006.

KLAVA, Nilson. Bolsonaro diz que deportação de brasileiros ilegais é “direito” dos Estados Unidos. *G1*, 25.01.2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/01/25/bolsonaro-diz-que-deportacao-de-brasileiros-ilegais-e-direito-dos-estados-unidos.ghtml>>. Acesso em: 13.07.2023.

KAMIUNTEN, Miguek. Aproximadamente 700 mil eleitores poderão votar no exterior: cifra ultrapassa o eleitorado de três estados da federação. *My News*, 28.07.2022. Disponível em: <<https://canalmynews.com.br/politica/aproximadamente-700-mil-eleitores-poderao-votar-no-externo-cifra-ultrapassa-o-eleitorado-de-tres-estados-da-federacao/>>. Acesso em: 12.10.2023.

LASSANCE, Antonio. Política pública e programa governamental: desfazendo as confusões. *Revista Simetria do Tribunal de Contas do Município de São Paulo*, v. 2, n. 8, p. 132-139, 2022.

LIMA, Melina M. C. A multiplicação de atores governamentais na diplomacia brasileira: um estudo da participação de instituições públicas nacionais em projetos na África com foco no FIOCRUZ. *Relações Internacionais no Mundo Atual*, v. 1, n. 15, p. 59-73, 2013.

MARGHERITIS, Ana. Brasileiros no Mundo: a global approach to governing populations abroad? *International Affairs*, v. 93, n. 3, p. 607-623, 2017.

MARQUES, Júlia. Área do Inep que aplica avaliações tem corte de R\$ 81,2 mi; Inep diz que Enem 'está preservado'. *UOL*, 24.06.2022. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/agencia-estado/2022/06/24/enem-tem-corte-de-r-812-mi-inep-diz-que-aplicacao-da-prova-esta-preserveda.htm>>. Acesso em: 15.10.2023.

MEC – Ministério da Educação. *Portaria Nº 2.270, de 2002*. 2022. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/educacao_basica/encceja/legistacao/2002/portaria2270.pdf>. Acesso em: 12.10.2023.

MENA, Natalia M. As respostas extra-territoriais dos Estados latino-americanos face à migração transnacional. *Migrações*, n. 5, p. 37-52, 2009.

MENDES, José A. S. R.; DE MENEZES, Fábio B. B. Política migratória no Brasil de Jair Bolsonaro: “perigo estrangeiro” e retorno à ideologia de segurança nacional. *Cadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, n. 247, p. 302-321, 2019.

MILANI, Carlos R. S. Atores e agendas no campo da política externa brasileira de direitos humanos. In: MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia (orgs.). *Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011, p. 33-70.

_____. Política Externa é política pública?. *Insight Inteligência*, v. 18, p. 56-75, 2015.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Leticia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

MRE – Ministério das Relações Exteriores. *Brasileiros presos no exterior*. Documento repassado aos autores, 2021.

NOGUEIRA, Joana L. M. *A articulação doméstica da burocracia brasileira para a implementação das ações do Fórum IBAS*. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

OIM – Organização Internacional para Migrações. *Empoderando a diáspora sul-americana como agente do desenvolvimento sustentável*. Brasília: OIM, 2021.

ONU – DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS. *World Economic and Social Survey 2004*. Nova Iorque: ONU, 2004.

ØSTERGAARD-NIELSEN, Eva. Sending country policies. In: GARCÉS-MASCAREÑAS, Bianca; PENNINX, Rinus (eds.). *Integration processes and policies in Europe*. Cham: Springer, 2016, p. 147-165.

PADILLA, Beatriz. Engagement policies and practices: expanding the citizenship of the Brazilian diaspora. *International Migration*, v. 49, n. 3, p. 10-29, 2011.

POGGI, Gianfranco. *The State: Its Nature, Development and Prospects*. Stanford: Stanford University Press, 1990.

REIS, Rossana R. A política do Brasil para as migrações internacionais. *Contexto Internacional*, v. 33, n. 1, p. 47-69, 2011.

RODRIGUES, Elze Camila F. *Política externa brasileira e mudança climática: o caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas*. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, Instituto de Relações Internacionais, São Paulo, 2022.

SALES, Teresa. Brasileiros nos Estados Unidos. In: *I Conferência sobre as Comunidades Brasileiras no Exterior*. Brasileiros no Mundo. Brasília: FUNAG, 2009, p. 383-398.

SANCHEZ, Michelle R.; SILVA, Elaine C. G.; CARDOSO, Evorah L.; SPÉCIE, Priscila. Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988). *Revista de Sociologia e Política*, n. 27, p. 125-143, 2006.

SMITH, Robert. Diasporic Memberships in Historical Perspective: Comparative Insights from the Mexican, Italian and Polish Cases. *International Migration Review*, v. 37, n. 3, p. 724-759, 2003.

TILLY, Charles. Reflections on European State Making. In: TILLY, Charles.; ARDANT, Gabriel (eds.). *The formation of national states in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975, p. 3-83.

WANDERLEY, Mariangela B.; MARTINELLI, Maria Lúcia L.; PAZ, Rosângela D. O. da. Intersetorialidade nas políticas públicas. Editorial. *Revista Serv. Soc. Soc.*, n. 137, p. 7-13, 2020.

Sobre a/o autor/a

Camila Escudero, Doutora em Comunicação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com período de pesquisa no Latin American and Latin Studies Program da University of Illinois at Chicago (UIC). Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Metodista de São Paulo. Assistente de pesquisa no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e consultora da OIM e da UNESCO, das Nações Unidas, escritório do Brasil. “Coordenadora do projeto Brasileiros no exterior – Plataforma de dados sobre a emigração brasileira”. São Paulo, SP, Brasil. E-mail: camilaescudero@uol.com.br. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9399-1207>.

Alex Guedes Brum, Doutor em História, Política e Bens Culturais pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) e mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Autor do livro “Brasileiros no exterior: o caso da Flórida”. Rio de Janeiro, RJ, Brasil. E-mail: alexbrum23@outlook.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2092-4430>.

Editores do dossiê

Roberto Marinucci, Barbara Marciano Marques