

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO/  
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**SHIRLY SILVA SANTOS**

**A GESTÃO EDUCACIONAL E O ENEM:  
DESDOBRAMENTOS NA REALIDADE DO AMAPÁ (1998 - 2010)**

MACAPÁ

2014

**SHIRLY SILVA SANTOS**

**A GESTÃO EDUCACIONAL E O ENEM:  
DESDOBRAMENTOS NA REALIDADE DO AMAPÁ (1998-2010)**

Dissertação submetida à Universidade Federal do Amapá, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, na área de concentração: Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa: Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional.

Orientadora:  
Profa. Dra. Norma Iracema de Barros Ferreira

MACAPÁ  
2014

**SHIRLY SILVA SANTOS**

**A GESTÃO EDUCACIONAL E O ENEM:  
DESDOBRAMENTOS NA REALIDADE DO AMAPÁ (1998-2010)**

Dissertação submetida à Universidade Federal do Amapá, como requisito final à obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional, área de concentração: Meio Ambiente, Cultura e Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa: Sociedade, Cultura e Desenvolvimento Regional.

Data da aprovação:

31 de outubro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

Profa. Dra. Norma Iracema de Barros Ferreira  
Orientadora (UNIFAP)

\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Pablo Sebastian Moreira Fernandes  
Membro titular interno/UNIFAP

\_\_\_\_\_

Profa. Dra. Maria Nazaré do Nascimento Guimarães  
Membro titular externo/UNIFAP

\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Manoel de Jesus de Souza Pinto  
Membro suplente interno/UNIFAP

\_\_\_\_\_

Profa. Dra. Arthane Menezes Figueirêdo  
Membro suplente externo/UNIFAP)

\_\_\_\_\_

À minha mãe Alzenira, grande parceira, que sempre está ao meu lado em todos os projetos e sonhos que venho trilhando.

Ao meu pai Neto, pessoa mais humilde e bondosa que conheço.

À minha filha Carla Vanessa, que me ensina cada dia a ser uma pessoa melhor.

À minha irmã Taiuana, amiga e confidente para todas as horas.

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço à **Universidade Federal do Amapá**, por oportunizar estudos nessa área de atuação,

À **Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)**, pela concessão de Bolsa de Estudo.

À orientadora da Dissertação, professora **Norma Iracema de Barros Ferreira**, pelos ensinamentos e precisão nas decisões e correções deste estudo.

À professora **Dilene Kátia**, por sua disponibilidade e contribuições valiosas para construção final dessa Dissertação.

Ao amigo e companheiro **Joel Lima**, pela confiança deposita em mim e por suas contribuições técnicas.

À minha irmã **Taiuana da Silva**, que mesmo sendo enfermeira, dedicou seu tempo para leitura e apontamentos relevantes.

À Amiga **Nubia Simone Sardinha**, que sempre ajudou-me nas horas mais difícil dessa caminhada, com conselhos e auxílios didáticos.

Aos amigos **Joseane Salheb, Suany Rodrigues, Laysala do Rosário e João Marques**, pelas colaborações científicas e infinitas conversas produtivas.

Haverá algo mais educativo e libertador do que exercitarmos nossa capacidade de avaliar a avaliação, reconhecendo que sua complexidade não se encontra na seleção de dados a coletar, mas na decisão do olhar interpretativo que será utilizado? E a competência de quem avalia cresce na razão direta em que o avaliador consegue desvelar o intrincado jogo de interesses que atravessa a avaliação e assumir com coragem a decisão de compreender o que viu, ouviu e de agir de acordo com sua consciência ética.  
(SORDI, 2002, p.24).

## RESUMO

O presente estudo intitulado A gestão educacional e o ENEM: desdobramentos na realidade do Amapá (1998-2010) tem como eixo norteador as seguintes indagações: quais os desdobramentos dos resultados do ENEM na realidade educacional do Ensino Médio no Amapá? Que iniciativas educacionais foram tomadas pelas gestões nacional e local, frente aos resultados do ENEM? Os objetivos consistiram em apresentar o cenário de implantação das políticas de avaliação, no Brasil, além de desvelar as finalidades do ENEM, no tocante à efetivação de políticas educacionais que garantam a democratização e a qualidade do ensino. Para alcançar tais objetivos, bem como responder as questões norteadoras, utilizou-se na metodologia, a pesquisa do tipo Qualitativa, com enfoque no Método Histórico, que permite fazer uma análise da organização da sociedade, suscitando explicações de categorias políticas, econômicas, sociais e culturais do objeto em estudo. Para coleta de dados empíricos, aplicou-se Entrevista aos seguintes sujeitos: 1 (um) Chefe de Divisão do Ensino Médio e 1 (um) Técnico em Assuntos Educacionais, ambos pertencentes ao quadro efetivo da Secretaria de Estado da Educação do Amapá, que atuaram no período que compreende esta pesquisa. Os resultados do estudo indicam que as políticas de avaliação implantadas na Educação Básica, tal como o ENEM, têm-se distanciado cada vez mais de uma educação democrática e de qualidade, acentuando-se em um perfil de avaliação ranqueadora e estandarizada. Todavia, no Amapá a ênfase aos resultados deste Exame, tem sido tratada de maneira indiferente, e as políticas educacionais direcionadas com ênfase às demandas nacionais, como apontados nas três categorias de análises: a Categoria n. 1 indica a ausência de propostas educacionais para o Ensino Médio que faça relação ao ENEM, já a Categoria n. 2 enfatiza que os sujeitos concordam com a forma ranqueada de divulgação dos resultados, mesmo compreendendo os aspectos negativos de tal divulgação e a Categoria n. 3 aponta que o desdobramento desses resultados na sociedade amapaense repercutiu em mudanças didático-pedagógicas nas salas de aula do Ensino Médio.

**Palavras-chave:** Política e gestão educacional. Exame Nacional do Ensino Médio. Avaliação do Ensino. Qualidade do ensino.

## ABSTRACT

This study entitled *The educational management and ENEM: developments in the reality of Amapá (1998-2010)* has as its guiding principle the following questions: what are the consequences of the outcome of ESMS in the educational reality of high school in Amapá? Educational initiatives that have been taken by national and local administrations, compared to the results ENEM? The objectives consisted in presenting the scenario of implementation of assessment policies in Brazil, besides unveiling the purposes ENEM, regarding the effectiveness of educational policies to ensure democratization and the quality of teaching. To achieve these goals, as well as answer the guiding questions was used in the methodology, the type Qualitative research, focusing on the Method History, which allows to analyze the organization of society, provoking explanations of political, economic, social categories and cultural object under study. To collect empirical data, we applied the following interview subjects: one (1) Head of the High School Division and one (1) Technician Educational Affairs, both belonging to the headcount of the State Department of Education of Amapá, which put up with the period covered by this research. The study results indicate that assessment policies implemented in Basic Education as ENEM, have distanced themselves increasingly democratic and quality education, emphasizing on a profile ranqueadora and standardized assessment. However, the emphasis in Amapá the results of this examination has been treated indifferently, and educational policies aimed at emphasizing national demands, as pointed out in the three categories of analysis: to Category n. 1 indicates the absence of educational proposals for the High School to make respect to ENEM since the Category n. 2 emphasizes that the subjects with the highest ranking players agree to disseminate the results, even including the negative aspects of such disclosure and Category n. 3 shows that the deployment of these results in Amapá society reflected in didactic and pedagogical changes in the classroom of high school.

**Keywords:** Educational Policy and Management. National Secondary Education Examination. Evaluation of Teaching. Quality of teaching.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior  
AP - Amapá  
BM - Banco Mundial  
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento  
CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação  
DCNEM - Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio  
DEM – Divisão de Ensino Médio  
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FIES - Financiamento Estudantil  
FORGRAD - Fórum de pró-reitores de Graduação  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDM - Indicador de Desenvolvimento do Milênio  
IES - Instituição de Ensino Superior  
IFES – Instituição Federal do Ensino Superior  
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional  
MEC - Ministério da Educação  
OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
PCN - Parâmetros Curriculares Nacionais  
PCNEM - Parâmetros Curriculares Nacionais de Ensino Médio  
PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação  
PDSA - Programa de Desenvolvimento Sustentável [AP]  
PNAC - Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania  
PNE - Plano Nacional de Educação  
PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento  
PPDH - Plano de Prioridades de Desenvolvimento Humano  
PROUNI - Programa Universidade para todos  
PT - Partido dos Trabalhadores  
SAEB - Sistema de Avaliação da Educação Básica  
SESU - Secretaria de Educação Superior  
SEED - Secretaria de Estado da Educação [AP]  
SISU - Sistema de Seleção Unificado  
TAE – Técnico em Assuntos Educacionais  
TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido  
UNDIME - União dos Dirigentes Municipais de Educação  
UNESCO - Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura  
UNICEF - Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: DE COLLOR A LULA .....</b>	<b>13</b>
1.1 POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL: GOVERNO LULA .....	21
<b>2 AVALIAÇÃO DO ENSINO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>26</b>
2.1 O DISCURSO DA QUALIDADE EM EDUCAÇÃO E AVALIAÇÃO ESTANDARTIZADA .....	32
2.2 O ENEM: ASPECTOS LEGAIS E PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES (1998 a 2010) .....	37
<b>3 ENEM E SEUS DESDOBRAMENTOS NA REALIDADE DO AMAPÁ (1998-2010).....</b>	<b>48</b>
3.1 PROPOSTAS EDUCACIONAIS EFETIVADAS PELA GESTÃO, TENDO COMO REFERÊNCIA OS RESULTADOS DO ENEM. ....	49
3.2 GRAU DE CONCORDÂNCIA DOS SUJEITOS COM O <i>RANKING</i> USADO NA DIVULGAÇÃO DE RESULTADOS DO ENEM E O IMPACTO SOBRE A OPINIÃO PÚBLICA.....	63
3.3 DESDOBRAMENTOS DOS RESULTADOS DO ENEM PARA AS ESCOLAS PÚBLICAS DO ESTADO DO AMAPÁ.....	66
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>72</b>
<b>APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido .....</b>	<b>76</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista para Técnicos da SEED .....</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas do século XX e início do XXI, o Brasil vivenciou uma série de mudanças que alteraram sua configuração política, econômica e social. As transformações que ocorreram neste período demarcaram para a sociedade, a implantação de um novo perfil de Estado, cuja filosofia baseia-se nas correntes neoliberais e neoconservadoras, em decorrência da reconstrução do Estado, frente ao redimensionamento das atividades produtivas do País e da abertura de novos mercados, especialmente em meados da década de 90, do século XX.

Com a reorganização do Estado e os movimentos em direção à globalização e à revolução tecnológica, os países periféricos, incluindo o Brasil, passaram a reorganizar seus modos de produção e a vivenciar um modelo de Estado pretensamente democrático e progressista. Isto porque o ideário político e econômico do País manifestava-se nos movimentos do neoliberalismo, que se acentuava fortemente em defesa de uma economia dinamizada por instituições privadas e pela liberdade total do mercado, incentivando uma intervenção mínima do Estado, em relação às demandas sociais e abrindo espaço para uma sociedade competitiva e autorregulada. Tais considerações são apontadas por Frigotto (2000), Gentili (2010), Afonso (2005), dentre outros autores citados neste estudo, que retratam os movimentos políticos, sociais e econômicos do Brasil, no cenário dos anos de 1990 até a atual configuração, os quais levam em conta o processo de reorganização do País e o tratamento dado às políticas para a educação.

Sobre as políticas educacionais, este estudo tem como foco as políticas de avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). Tal Exame foi criado em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a finalidade de conferir aos cidadãos concluintes e egressos do Ensino Médio sua autoavaliação, constituindo-se numa modalidade alternativa de acesso à Educação Superior e ao mercado de trabalho (BRASIL/MEC, 1999). Foi como proposta de avaliação do desempenho dos estudantes, que o ENEM se expandiu no Brasil. Tornou-se um dos instrumentos avaliativos de grande importância ao desenvolvimento de políticas educacionais, que atendam aos preceitos legais instituídos tanto na Constituição Federal do Brasil de 1988, quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e nas Constituições estaduais, norteando iniciativas educacionais que primem pela universalização, expansão e qualidade do ensino.

Deste modo, ao referir-se à aplicação das políticas educacionais, tornou-se oportuno investigar sobre os resultados do ENEM e os desdobramentos na sociedade, sobretudo para a Escola. Isto porque as propostas de avaliação, para a Educação Básica, trazem como pano de fundo a implantação de instrumentos avaliativos com a finalidade de obter informações da realidade escolar. Com esses resultados a gestão educacional, juntamente com os agentes políticos, podem efetivar reformas para a melhoria da qualidade da educação pública. Essa questão impulsiona este estudo a investigar o tema: a relação entre as políticas de avaliação do ENEM e as iniciativas educacionais da gestão estadual, a partir da obtenção destes resultados.

Sempre com o intuito de empreender um estudo sobre as políticas de avaliação do ENEM e, sobretudo, do movimento da gestão política educacional do Amapá, emergiu o seguinte problema de pesquisa: que iniciativas educacionais foram tomadas pela gestão do Estado do Amapá, a partir dos resultados obtidos nas avaliações do ENEM, de 1998 a 2010? Este questionamento surgiu pela necessidade de traçar um panorama histórico do Estado do frente às demandas nacionais.

Assim, transcorre a hipótese de que as iniciativas educacionais tomadas pela gestão estadual do Amapá, de 1998 a 2010, pouco têm contribuído para a efetivação de políticas e reformas educacionais, que atendam às especificidades locais e garantam de forma significativa a qualidade em educação. Tal afirmativa assenta-se nas políticas implantadas no Brasil, a partir dos anos de 1990, quando as reformas para a educação caracterizaram-se mais pelos produtos do que pelos processos educacionais, em função das propostas curriculares que acentuam formação vinculada à preparação para o mercado de trabalho.

Diante disto, o objetivo geral deste estudo foi avaliar as iniciativas educacionais tomadas pela gestão estadual do Amapá, em relação aos resultados das avaliações do ENEM, analisando como foram utilizados tais resultados e os desdobramentos dessa avaliação tanto na gestão quanto na realidade educacional (1998 a 2010). Para alcançar este objetivo, elegeram-se os seguintes objetivos específicos: analisar de que forma os resultados do ENEM repercutiram sobre a política e a gestão educacional no Amapá, além de verificar que medidas/procedimentos a gestão estadual tomou, após os resultados obtidos na avaliação do ENEM, detectando os desdobramentos sobre a realidade educacional.

Ressalta-se que a escolha desta temática foi fortemente influenciada por leituras e recentes estudos acadêmicos desta pesquisadora, a qual obteve contato com o referido

tema, no ano de 2010, quando iniciava uma atividade integrante do Curso de Pedagogia, da Universidade Federal do Amapá em que foi motivada a realizar estudos acerca das políticas educacionais para Educação Básica, com ênfase na avaliação. O interesse em analisar tais políticas, tendo como foco o ENEM acentuou-se, ao perceber as repercussões e a grandiosidade com que se efetivou o referido exame em âmbito nacional e local. Daí acrescentada a relevância de iniciar um estudo que traga para o Amapá o percurso histórico da política e gestão educacional no referido período, e que aponte para a questão da qualidade da educação pública, principalmente no que tange às políticas de avaliação.

Para atender às propostas deste estudo organizou-se a pesquisa em três seções: a primeira enfatiza a política e a gestão educacional do Brasil, a partir dos anos de 1990 e se estende até 2010, destacando as principais ações educacionais dos governos de Fernando Collor de Melo a Luiz Inácio Lula da Silva. Na segunda, apresenta-se a discussão em torno da implantação de políticas de avaliação para Educação Básica, com foco ao ENEM, descrevendo, também, os desdobramentos deste Exame na realidade educacional, por meio de pesquisas que tratam da referida temática. Na terceira, apresentam-se os procedimentos metodológicos, o qual traça a abordagem epistemológica sobre o método de pesquisa, instrumentos para coleta de dados empíricos, bem como o *locus* e os sujeitos da pesquisa. Além disso, este capítulo traz as análises dos dados coletados junto aos sujeitos da pesquisa, os quais apontam sobre as políticas educacionais e os desdobramentos dos resultados do ENEM, na realidade do Amapá.

## **1 POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: DE COLLOR A LULA**

Por se tratar de um estudo com ênfase na gestão educacional em âmbito nacional e local far-se-á nesta seção uma retrospectiva histórica das principais atividades realizadas no campo educacional, com foco na gestão política e escolar. Para isso, toma-se como ponto de análise o período que se estende dos anos de 1990 até o ano de 2010.

Com relação aos primórdios dos anos de 1990, tem-se no Brasil a intensificação do setor econômico, a reorganização político-administrativa do Estado sob os preceitos de um Estado democrático e progressista, desligando-se de um contexto que até meados dos anos de 1980 se firmava como conservador e autoritário. Na educação, houve intensas políticas educacionais que se caracterizaram por um modelo de política advindo do cenário mundial, cuja ênfase recaiu nos pressupostos econômicos do neoliberalismo de mercado.

Segundo Yanaguita (2006) no Brasil, a partir do Governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), as políticas educacionais foram redirecionadas para atender aos novos “ditames da ordem-mundial”, a qual pregava a concepção de desenvolvimento econômico ligado à produtividade em grande escala e ao incentivo ao consumismo. O discurso popular que levara Fernando Afonso Collor de Mello, à vitória no segundo turno, derrotando Luiz Inácio Lula da Silva, era o de garantir o processo de “modernização” do País, justificado pela necessidade de o Brasil inserir-se nos grupos das nações desenvolvidas econômica e socialmente. Para isso, apontava para a incorporação de políticas que garantissem o fortalecimento de aparatos tecnológicos e ainda a redução de custos, mediante uma postura política que primava pelo desenvolvimento econômico com viés “social”, sobretudo na educação.

A gestão do então Presidente da República Collor durou pouco tempo, devido a ingerências ocorridas no seu mandato e das denúncias de corrupção. Destaca-se que nessa conjuntura o País vivenciava mudanças na sua estrutura política, atravessava um momento de efervescência pelo processo de redemocratização e as discussões em torno de um novo paradigma na educação (gestão democrática). Contudo, tal gestão mantinha no seu ordenamento um conjunto de ações de caráter conservador com poucas ações de cunho social e uma forte tendência em investimentos privados.

Tal interpretação pode ser compreendida nas ações desenvolvidas no campo educacional, em que se apresentam políticas muito tendenciosas, cuja finalidade é a formação do sujeito para atender às expectativas de uma sociedade “moderna e

globalizada”. Desse modo, a política de Collor na educação, como indica Menezes (2001), primou pelo discurso da universalização do Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo. Isso porque, era necessário que a sociedade se qualificasse, para que de fato o País estivesse preparado para um processo de desenvolvimento em curto prazo. Com isso, lançam-se propostas de reformas com intuito de reduzir o quantitativo de crianças, jovens e adultos que estavam fora da Escola.

Ainda para Menezes (2001) a gestão de Collor foi marcada pela intencionalidade de buscar investimentos de organismos internacionais, para suprir as necessidades econômicas do Brasil. Por isso, a preocupação em uma política social que indicava a elevação dos indicadores de escolarização da população, a universalização do ensino e a perspectiva de mão-de-obra qualificada. Sobre isso, o Governo implantou o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC), lançado oficialmente em 11 de setembro de 1990, o qual propunha que até o ano de 1995 reduziria em 70% o índice de analfabetismo.

Mesmo com uma política intencionada para a redução do analfabetismo, poucas mudanças foram efetivamente executadas nesse governo, visto que as ações de cunho descentralizadas colocava a responsabilidade para execução do programa aos Estados e Municípios, que detinham poucos recursos para investir na formação de pessoal e de suprimentos. Embora a União investisse inicialmente na formação dos profissionais, para atender ao PNAC, por meio dos encontros e seminários, desenvolvidos para tal fim, os recursos não foram suficientes para atender ao ideário do referido governo, isto porque não houve tempo para que Collor coordenasse o referido projeto devido a sua saída precoce.

Segundo Menezes (2001) em setembro de 1992, devido a inúmeras denúncias de corrupção, foi aberto o processo de *impeachment* do então Presidente Collor, que renunciou ao cargo, dando lugar a uma nova gestão, na qual assumiu o seu Vice-Presidente, Itamar Franco, durante o período de 1992 a 1994. Quanto à gestão de Collor, as propostas não foram seguidas no mesmo projeto operacional, pois se tratava de um plano de Governo enraizado na perspectiva de mercado e em ações de descentralização, no qual prevalecia o compartilhamento de responsabilidades iguais entre governo, sociedade e iniciativa privada, reforçando a ideia de que a articulação com o setor empresarial traria benefícios à nação brasileira, logrando, certamente, êxito na infraestrutura econômica, tecnológica e educacional. Embora se diga que não houve continuidade na política de Collor, pode-se perceber certas semelhanças nos governos seguintes.

Conforme Jacomeli (2011) na gestão de Itamar Augusto Cautiero Franco (conhecido por Itamar Franco) as ações políticas e econômicas tiveram os mesmos desdobramentos da gestão de Collor, mas com algumas ressalvas. Isto porque o redirecionamento de tais questões partiu por um viés mais descentralizador e com a participação de diferentes segmentos sociais, de tal maneira que se destacou na política educacional, sob representação do Ministro da Educação, Murílio Hingel, a proposta de elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), por força dos movimentos políticos e sociais que se desencadeavam no Brasil. Em tal conjuntura, houve de forma articulada uma preocupação em acentuar as discussões educacionais com ênfase nas representações sociais. Dessa forma, a participação dos referidos segmentos da sociedade civil foi um marco na construção da política descentralizadora, a qual indicava a “divisão de tarefas” entre os entes federados.

Para atender aos intentos de tal política, foram envolvidos professores, técnicos especializados e organizações representativas da área educacional em diversas reuniões e seminários, visando a uma representação significativa ao Plano Decenal de Educação para Todos. Desse modo, Jacomeli (2011) indica que se fizeram presentes em tal elaboração diferentes representações da educação, dentre eles a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), além de representantes de organizações governamentais e não governamentais.

O cenário que culminou com a elaboração do referido projeto educacional vinha de um longo debate que já se fazia presente na Conferência de Educação para Todos, ocorrido em Jontiem, na Tailândia, em 1990, na qual a base das políticas educacionais estava expressa por organismos internacionais, tais como: Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e ainda o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), segundo enumeração de Jacomeli (2011).

Vê-se que mesmo diante de um projeto com “representação social”, ainda permanecia sobre as propostas finais, uma política que coloca a educação em uma óptica neoliberal, por meio de uma nova roupagem, configurada pela descentralização política e ainda incorporando uma nova forma de gestão, de caráter “democrático”. No que tange à descentralização, Jacomeli (2011, p. 124) descreve:

A visão de descentralização foi incorporada pelos planos posteriores como um redimensionamento a novas formas de gestão educacional através de um gerenciamento eficaz, com vista ao aumento da produtividade e competitividade pelas instituições escolares. Incorpora-se à linha modernizadora de implantar novos esquemas de gestão nas escolas públicas, concedendo-lhe autonomia financeira, administrativa e pedagógica.

Com isso, entende-se que na gestão de Itamar Franco as questões políticas e econômicas foram tratadas com ênfase nos processos decisórios compartilhados, colocando os diversos entes federados à frente das discussões políticas, que tinham como meta os mesmos princípios norteadores do governo anterior. Para tanto, o viés administrativo e operacional pautou-se na chamada responsabilização social, termo que se ajusta aos ditames da modernização econômica, tão difundindo no início dos anos 1990, que corrobora com a ênfase no desenvolvimento econômico pautada na produtividade.

Itamar Franco destacou-se com uma gestão que buscou a participação social em meio às crises de governo, as quais sua gestão atravessou devido à ingerência de governos anteriores. Todavia, os princípios econômicos continuavam a frisar por um desenvolvimento que exigia do campo escolar, um redimensionamento das políticas em educação para que de fato minimizasse os índices de analfabetismo e ainda garantisse a qualidade na Educação Básica. Sobre isso Jacomeli (2011) indica que não houve além da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, uma proposta que efetivamente abordasse com mais densidade as questões da universalização do Ensino Fundamental, foco dos dois governos supracitados.

Mesmo reconhecendo a implantação de outros projetos educativos, o Plano Decenal apresentava mais uma proposta de financiamento para educação, por meio dos organismos e das diretrizes internacionais (BIRD, UNESCO, UNICEF), do que o desenvolvimento de uma educação de qualidade. Isto porque ao final de todo o debate educacional as políticas prevalentes foram as de ordem financeira, visto a necessidade de ampliar as relações econômicas do Brasil com outras nações mais desenvolvidas, o que sempre foi indicado nos discursos oficiais.

Depois de pouca participação política, e de um mandato em curto prazo, Itamar Franco, juntamente com o então Ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso (FHC),

lançam, no final de 1994, o plano orçamentário, conhecido como “Plano Real”. Tal medida foi decisiva para expandir o Brasil nas questões econômicas, em virtude dos reajustes inflacionários, cujo discurso era manter uma estabilidade econômica, e assim garantir o crescimento e desenvolvimento do País. Isso foi, sem dúvida, o carro-chefe para que FHC, fosse eleito o novo Presidente da República, em 1994.

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003), as duas gestões de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) perpassam por grandes acontecimentos no campo educacional, político e econômico. No campo educacional, destaca-se a conjuntura de reformulação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que tramitava no Congresso Nacional desde a Constituinte de 1988 e que teve marco histórico em 1996 com a promulgação da LDBEN n. 9.394/96. Embora essa seja uma discussão pontual e histórica da educação no Brasil, far-se-á neste estudo uma breve abordagem de tal evento, visto que o foco de análise desta pesquisa concentra-se no papel da gestão frente às demandas educacionais.

Com isso acrescenta-se que na gestão de FHC é notória a concepção de educação voltada á produtividade, devido às ações políticas desencadeadas em seus dois mandatos. A exemplo da própria LDBEN, percebe-se o caráter conservador e mercadológico com que se consolidou o texto da Lei Maior da educação, conforme a redação:

A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL/LDBEN, 1996).

Na tessitura da LDBEN n. 9.394/96 houve muitos debates no que diz respeito aos princípios e fins da educação, sobretudo aos da Educação Básica. No embate entre as propostas, ficou evidente na redação final e em diversos trechos da lei educacional, uma abordagem voltada para uma educação cujo princípio primordial é a preparação para o trabalho. Contrariaram-se, então, as forças progressistas representadas por movimentos sociais e grupos que defendiam uma educação democrática, em que o princípio norteador visava a uma concepção de educação humanista, na valorização da cidadania e na formação de um sujeito participativo.

De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003), o problema destas contradições deu-se por diversos motivos, dentre eles a concepção de política que permeou a gestão de FHC, o qual se baseava no modelo político-econômico neoliberal advindo das bases econômicas de países centrais. Recorde-se que, desde o governo de Collor (1990 - 1992), houve a

tentativa de articulação internacional sobre os preceitos da mundialização e modernização econômica e que se “efetivou” no referido Governo. Assim, FHC, de maneira mais densa, introduz no País, políticas de financiamento com diversas instituições e organismos internacionais, sob o discurso de desenvolver a Economia do Brasil.

Certamente os recursos advindos das agências internacionais trouxeram desenvolvimento econômico, mediante uma atitude de subordinação e alienação com os ditames das agências financiadoras. Em tal período houve a abertura às exportações, além de uma forte tendência à privatização de empresas estatais e atuação mínima do Estado frente às questões sociais como habitação, saúde e educação.

Na educação foram criados programas que atendiam às diretrizes de financiamento do Banco Mundial, que indicavam a universalização do Ensino Fundamental, a qualificação para mão-de-obra, além da erradicação do analfabetismo. Para isso, foram convocados especialistas e técnicos para elaboração de projetos educacionais que atendessem aos preceitos da cartilha neoliberal. Segundo Jacomeli (2011), segue-se a partir do Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza (1995-2002), uma série de planos educacionais com a finalidade de manter o financiamento com empresas internacionais. Surgem, então, propostas curriculares sobre a indicação de uma formação capaz de atender aos processos globalizantes e tecnológicos vivenciados em tal conjuntura.

No período em foco ocorre a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), documento que, conforme Jacomeli (2011), indica as diretrizes curriculares para o Ensino Fundamental e, posteriormente, para o Ensino Médio, nos anos de 2000, no qual foram inseridas concepções de educação com ênfase em habilidades e competências indicativas de uma formação para empregabilidade. Tais políticas foram consolidadas por meio de um viés descentralizador, o qual responsabilizava os entes federados pela operacionalização de cada um destes projetos. O objetivo foi então, inserir uma política cuja base é centralizadora, pois o Governo mantinha – e ainda mantém – o controle da elaboração de reformas e políticas educacionais e os demais na execução dos projetos. Vê-se que tal abordagem traduz o poder da União com relação às políticas em educação.

Juntamente com essas pretensões, o Governo lança políticas de avaliação, com o indicativo, ou sob o discurso de prezar pela garantia da qualidade em educação. Na verdade, para Frigotto e Ciavata (2003), as avaliações foram uma espécie de manutenção e controle do Estado mediante as demandas educacionais, visto a “necessidade” de uma proposta pedagógica de cunho empresarial, definida explicitamente no direcionamento da

gestão educacional de Paulo Renato de Souza e Maria Helena Guimarães Castro, então titular da Secretaria de Educação Superior (SESU), do Ministério da Educação (MEC), e também diretora do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), além de ser responsável pela Avaliação Nacional do Ensino Superior (Lei n. 9.131, o “Provão”), pelo Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), bem como pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

No que tange ao desenvolvimento de políticas em educação, a referida gestão, caracterizou-se por incrementar uma percepção mercadológica à educação. Tal fato é confirmado nas chamadas “ações de fiscalização”, bem como na implantação de avaliações externas. Ressalta-se que em 1998, no governo FHC, foi criado o ENEM, foco central desta pesquisa, que segundo Franco e Bonamino (1999) era uma proposta de elaborar um Exame Nacional para detectar as fragilidades dos alunos do Ensino Médio; e nasce com ênfase em questões ligadas mais aos rendimentos dos alunos do que aos processos formativos, ainda sob o discurso de garantir por intermédio desse instrumento a qualidade do ensino. O ENEM foi criado com ideário estatal de acompanhar o desempenho das instituições de ensino, por meio da análise dos resultados em âmbito nacional.

Ao planejar e colocar em prática o referido Exame, a gestão educacional mencionada buscou efetivar no Ensino Médio parâmetros e diretrizes que regulamentassem as finalidades de formação dessa etapa da Educação Básica. Com isso, o ENEM trazia como base avaliativa os mesmos princípios descritos nos PCN e nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), documentos que referenciam critérios de avaliação e desempenho por meio de habilidades e competências, bases de uma formação para empregabilidade.

Destaca-se que o governo FHC já prenunciava mudanças significativas nos setores sociais. Mas tais mudanças trouxeram problemas à educação relacionados ao entendimento das políticas educacionais, e ainda o descompromisso em garantir, de fato, uma educação de qualidade, visto que a implantação do referido Exame foi um meio de incentivar as instituições educacionais, tanto privadas quanto públicas, para responsabilização de suas demandas administrativas e pedagógicas, no que concerne à qualidade do ensino, e ao Estado atuando no controle e fiscalização de suas próprias reformas.

Outra questão refere-se à responsabilização, pois a política de avaliação por meio de análise dos resultados põe em “xeque” a situação educacional de cada instituição, estimulando a competição e disputa entre escolas. Um fato intrigante a todo esse

movimento é a concepção do Governo frente às demandas do setor social, o qual passa a responsabilizar os próprios sujeitos que as compõem pelo surgimento de uma política neoliberal, que enfatiza a desregulamentação e a livre concorrência. Tais questões caracterizaram o governo de FHC que em vez de propiciar as condições adequadas de ensino a cada especificidade, termos utilizados no discurso oficial, expandia a exclusão social e o individualismo.

Em conformidade com Menezes (2001), de modo geral o governo de FHC no contexto das políticas de Estado, a avaliação externa ou avaliação em larga escala como no caso do ENEM, teve como finalidade averiguar como os investimentos no campo educacional estavam sendo aplicados. Na verdade, configurava uma espécie de autoavaliação do próprio Estado quanto às suas propostas de reformas e políticas. Esta feição continuou nos dois mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, caracterizando o governo do Partido dos Trabalhadores (PT) como aquele em que as avaliações externas são indicativas de como anda o sistema educacional, por intermédio dos exames.

Em síntese, no governo de Fernando Henrique Cardoso, a educação foi considerada um setor improdutivo, embora o discurso governamental indicasse preocupação para com essa área social. A análise crítica de Frigotto e Ciavatta (2003) descreve que foi um período (1995-2002) em que houve muitas incongruências em relação à educação, colocando esse setor numa espécie de justificativa ao péssimo desempenho do Brasil em atender as demandas do setor produtivo. Frigotto (2000, p. 21) acrescenta:

O Governo Cardoso, pela primeira vez, em nossa história republicana, transforma o ideário empresarial e mercantil de educação escolar em política unidimensional do Estado. Dilui-se, dessa forma, o sentido de público e o Estado passa a ter predominantemente uma função privada. Passamos, assim, no campo da educação no Brasil, das leis do arbítrio da ditadura civil-militar para a ditadura da ideologia do mercado.

A questão de se olhar a Escola como um setor mercadológico, foi sem dúvida um marco histórico em tal gestão. Isto considerando que a partir de então ocorreu à expansão dos sistemas avaliativos e de políticas de controle, nas quais passaram a reestruturar as questões educacionais com currículos elaborados por especialistas que não detinham qualquer contato com a realidade escolar. Daí a elaboração de planos educacionais distantes das demandas de cunho local e regional.

Nota-se certa continuidade de propósitos políticos desde a gestão de Collor, que marca um processo de ajustes fiscais no Brasil e abertura de investimentos internacionais. No entanto, depois de um período de “retrocesso na educação”, em 2002 surge a esperança de um novo governo, cujo discurso vem das camadas populares e de um partido esquerdista. Trata-se das eleições que ocorreram em outubro de 2002, nas quais se elegeu Lula, o qual governou o Brasil no período de 2003 a 2010.

### 1.1 POLÍTICA E GESTÃO EDUCACIONAL: GOVERNO LULA

Segundo Oliveira (2009), o então presidente eleito Lula marca um período de elaboração de políticas de cunho social, com características assistencialista e compensatória. Dentre as políticas sociais que trouxeram muitas críticas à gestão de Lula, destaca-se o programa Bolsa-família, criado pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, cujo objetivo consistia no repasse direto da renda do Governo para famílias consideradas pobres ou em situação de miséria. Esse programa foi alvo de inúmeros questionamentos, visto que para os críticos trata-se de uma política passiva, que induz os sujeitos a permanecerem nas mesmas condições de pobreza e miséria, o que não altera significativamente o quadro de divisão de classes, mas reforça a manutenção de sujeitos como incapazes de participar ativamente das questões políticas do País, não adotando uma postura autônoma e reflexiva, mediante políticas desta natureza.

Como indica Oliveira (2009) embora haja certas divergências do governo Lula com o governo anterior de FHC, as demandas políticas de base econômica e até mesmo sociais, permaneceram nos mesmos ditames das gestões passadas. Verificou-se, então, prevalência de investimentos internacionais e com elaboração de projetos educacionais, cuja base perpassa pela questão da produtividade e dos anseios por uma educação que seja reconhecidamente de qualidade, por meio de aspectos quantitativos.

O primeiro mandato de Lula (2003-2006) apresentou-se pela continuidade de políticas descentralizadoras, mas com o incentivo e a colaboração recíproca dos entes federados. No contexto do desenvolvimento econômico, Lula manteve as altas taxas de juros que já vinham sendo executadas no governo que o antecedeu, sob a justificativa de controle da inflação e ameaça de uma crise financeira decorrente dos altos gastos públicos do governo FHC, e ainda de uma crise instalada em âmbito mundial.

Ainda conforme Oliveira (2009), no contexto educacional as políticas do governo Lula centralizaram-se em atender às demandas da Educação Básica à Educação Superior. Isso é um ponto importante na análise das ações educacionais, pois em relação às gestões anteriores houve uma centralidade em atender especificamente ao Ensino Fundamental e Ensino Médio, como primordial para produção de capital humano. Todavia, a referida gestão apostou na elaboração de diferentes programas com o indicativo de garantir uma educação que atendesse a todas as camadas sociais.

Destaca-se na gestão de Lula a atuação do Ministro da Educação Fernando Haddad, que representou o setor educacional (2005-2012) nos dois mandatos do referido governo (2003-2010) e ainda abarcando dois anos do governo subsequente, Dilma Rousseff. Ressalta-se que anterior a gestão de Fernando Haddad, registra a gestão de Cristóvão Buarque no ano de 2003 e de Tarso Genro no ano de 2004, ambos foram Ministros da Educação nos primeiros anos do Governo Lula. Dentre as políticas e reformas educacionais elaboradas para todos os níveis de ensino, no período de 2005 a 2012, analisar-se-ão aquelas que mais se aproximam do objeto de estudo desta pesquisa, ou seja, as que tratam especificamente do instrumentos de avaliação do ENEM.

Ressalta-se que a gestão de Lula, para Oliveira (2009), indica uma atuação que se preocupou com as demandas da educação da creche à pós-graduação. Para a autora, não se trata de uma defesa ao governo Lula, mas de uma indicação ao trabalho que foi realizado em “todos os níveis” de ensino. De todo modo, neste estudo tomou-se para análise duas políticas consolidadas em tal gestão: o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), ambos criados em 2007.

O PDE foi aprovado com a finalidade de garantir melhores condições para a Educação do País, estipulando um prazo de quinze anos para cumprir suas metas, ligadas a demandas da Educação Infantil ao Ensino Médio. Trata-se de um documento que apresenta diversos programas que abarcam toda a Educação Básica e que tem como princípios norteadores a qualidade do ensino, o financiamento e a gestão escolar. A respeito disso, Saviani (2007) enfatiza que o Plano foi mais uma manobra de governo para que se cumprissem os aspectos primordiais para educação do País, visto que as 30 ações apresentadas como metas para a qualidade do ensino, ficaram mais no plano sistêmico do que em atividades mais concretas para tal política, como se descreve no trecho a seguir:

O PDE dá como pressupostos o diagnóstico e o enunciado das diretrizes, concentrando-se na proposta de mecanismos que visam à realização progressiva de metas educacionais. Tive, porém, que introduzir o advérbio ‘teoricamente’ porque, de fato, o PDE não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas se compõe de ações que não se articulam organicamente com este. (SAVIANI, 2007, p. 124).

Ainda como indica Saviani (2007), o PDE configura-se como um plano de metas desarticuladas daquelas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE). Isso porque se traduz num plano de governo que indica, além do PDE, outras estratégias de cunho descentralizador, para mais uma vez compartilhar as reponsabilidades do Estado para com a educação, por meio da responsabilidade social, em que todos os sujeitos, cidadãos, são convidados a participar “democraticamente” das ações governamentais em prol de uma educação de qualidade. Tal afirmação parte do *slogan* do governo “Todos pela educação” - uma postura que vem desde os anos 1990 com os mesmos moldes, trocando-se apenas o nome das políticas e programas. Segundo Yanaguita (2006) “Todos pela educação” foi um movimento organizado pela sociedade civil no ano de 2006, cuja missão era contribuir para a efetivação do direito de todas as crianças e jovens à Educação Básica de qualidade, devendo compreender os direitos essenciais para uma educação significativa a todos os cidadãos. Foi com esse propósito de garantir uma educação pública e de qualidade, que o então presidente Lula utilizou-se de um discurso que enfatizava a melhoria da gestão, com os recursos públicos e investimentos para o setor educacional, corroborando as expectativas do movimento social mencionado.

Em continuidade à análise já referida das políticas educacionais na gestão Lula, cita-se a instalação do indicador IDEB, o qual reafirma as mesmas impressões em relação aos governos anteriores, pois se reforça o estabelecimento de políticas de avaliação de caráter externa e de larga escala. O IDEB está dentro das metas indicadas no PDE e traz como argumento a aplicação de uma avaliação que seja capaz de analisar estatisticamente o funcionamento das instituições escolares e o rendimento de alunos e professores.

O IDEB trata-se da inserção de uma avaliação por meio de indicadores de qualidade apontados em nível nacional e internacional, o qual traz como meta o indicador de qualidade para todas as etapas da Educação Básica. Saviani (2007) ressalta que tal instrumento é apontado como um elemento essencial para a consolidação de uma educação

que concorra em igualdade de condições em relação a outros países que adotaram a média 6 (seis) como padrão que representa o indicador de qualidade de países centrais.

Embora o eixo central deste estudo trate sobre as políticas de avaliação do ENEM, não há como desconsiderar o contexto nacional das políticas em educação. Isto porque, a fortalecimento de uma política acaba justificando a construção de outra, como é o caso do PDE e do IDEB, e nesse contexto o ENEM também se apresenta como elemento essencial na condução dos programas educacionais.

Nesta análise, o PDE aponta o ENEM como uma das alternativas de acrescer as oportunidades de acesso à Educação Superior, por meio do Programa Universidade para todos (PROUNI), tal como indicado a seguir:

O PROUNI estabelece que as instituições beneficiadas por isenções fiscais passem a conceder bolsas de estudos na proporção dos alunos pagantes por curso e turno, sem exceção. Ficou estabelecido que só haveria dois tipos de bolsas – integral ou parcial de 50% – e que os beneficiários fossem selecionados pelo ENEM. A concessão da bolsa teria como único critério o mérito. Além disso, foi definido o perfil socioeconômico dos bolsistas: egressos de escola pública com renda familiar *per capita* de até um salário mínimo e meio para bolsa integral e de até três salários mínimos para bolsa parcial de 50%.  
(BRASIL/PDE, 2007, p. 29).

Trata-se de uma reforma política implantada no governo Lula, cujo princípio é garantir acesso à Educação Superior por meio do ENEM. Para Melo (2012), as reestruturações no Exame conduziram tal política para um crescimento exacerbado, a começar pelo aumento no número de inscritos, devido às isenções das inscrições para alunos de escolas públicas e à vinculação da nota do ENEM para concorrer às bolsas do PROUNI. Isso garantido por meio das novas reestruturações do referido Exame, que até a gestão de FHC, ainda não tinha uma representação significativa para os alunos do Ensino Médio. Daí que Lula vai utilizar desde mecanismo de avaliação no sentido de ampliar e consolidar os objetivos primários de tal instrumento de avaliação da educação.

A partir de 2005, o então ministro da educação, Fernando Haddad, propõe uma reformulação no Exame, o qual intitulou “Novo ENEM”. Com isso, em dezembro de 2008, foi apresentada a nova reestruturação do Exame, mas para isso foi preciso reorganizar e direcionar as demandas para o Ensino Médio, conforme indica Melo (2012, p. 866):

O estudo previa expansão das matrículas, novo currículo e novo modelo pedagógico. A intenção do MEC era ofertar uma educação ‘atrativa e de qualidade’, era um chamamento ao desafio de incluir mais de 50% dos jovens entre 15 e 17 anos que não frequentavam o Ensino Médio. Para colocar em prática esse plano seria preciso que o MEC passasse a ter uma maior influência sobre a definição dos currículos do Ensino Médio.

Em uma breve análise ao Novo ENEM, é possível inferir a intenção do MEC em expandir o número de vagas no Ensino Médio e redimensionar o currículo escolar por meio dos objetivos do ENEM, o qual indicava como matriz de referência habilidades e competências em distintas áreas do conhecimento. No que tange a essa nova reestruturação, Melo (2012) aponta que o Governo lança uma nova política no campo educacional, que vai atender do Ensino Médio à Educação Superior. No entanto, reforça-se nessa conjuntura uma ampliação das políticas de avaliação em larga escala, e o ENEM além de ampliar as condições de acesso ao Ensino Superior, também é porta de entrada a cursos de nível profissionalizante em escolas técnicas.

Em síntese, as propostas de reformas educacionais no governo Lula, apontam para a ampliação do número de vagas nas diferentes modalidades de ensino e a expansão de avaliações externas como o IDEB e o ENEM, as quais, de acordo com o discurso governamental, serão instrumentos essenciais para elaboração de políticas que atendam às especificidades de cada etapa da Educação Básica. Assim, os referidos instrumentos de avaliação deixariam de ser um apanhado estatístico, para uma análise da realidade educacional da Educação Básica, e no caso do ENEM, uma referência para reformas no Ensino Médio.

Com relação a um panorama na gestão de Lula, pode-se notar certas preocupações com o desenvolvimento da educação no País. Não obstante, as políticas educacionais permanecem até a conjuntura indicada com uma forte tendência em aspectos quantitativos, evidenciados nos índices de matrículas tanto no Ensino Médio quanto na Educação Superior, que só passou a dar oportunidades aos jovens decorrentes dos incentivos fiscais do Governo na esfera privada, por intermédio do PROUNI. Analisa-se, assim, que mesmo diante de uma política de expansão, “pouca coisa” tem sido efetivada em relação à qualidade do ensino. O que realmente mudou foi a operacionalização dos programas educacionais, mas as características da política neoliberal permeiam ainda as questões que assolam a educação do Brasil, que cada vez mais passa a adotar questões quantitativas

como justificativa ao rendimento educacional dos alunos. Por essa razão, consta na seção seguinte uma análise dos pressupostos teóricos da avaliação do ensino como política pública de educação, tendo como objeto central o ENEM.

## 2 AVALIAÇÃO DO ENSINO COMO POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

No Brasil, a partir de meados dos anos de 1990 surgem diversas modificações nos campos administrativo e pedagógico, tanto nos organismos políticos, quanto na reorganização das demandas educacionais, com abertura de processos avaliativos, cujo intuito do Estado-Nação é regular e fiscalizar as políticas públicas em educação, e por meio de diferentes mecanismos, realizar os ajustes necessários para atender às demandas em todos os níveis e etapas de ensino. Tais considerações são apontadas por Lima (2012), que discorre sobre a regulação e avaliação de políticas públicas em educação. A autora indica que as políticas educacionais, desde a década de 90, século XX, sofreram reformas de cunho neoliberal, o que representa a função reguladora do Estado, com ênfase na dinâmica do mercado internacional, gerando concepções ligadas à iniciativa privada, como exemplo, a perspectiva de eficácia e eficiência nos resultados educacionais.

Lima (2012, p. 73) afirma que a função reguladora “é um processo que articula politicamente interesses de governos, de empresas, de setores organizados da sociedade e de usuários de bens públicos ou atividades regulamentas”. Em análise a tal questão, as políticas públicas, de maneira geral, são ordenadas por jogos de interesses e conduzidas pela hegemonia política, configurando um cenário de lutas por interesses articulados. Desta forma, as políticas educacionais historicamente foram conduzidas por forças hegemônicas, as quais estiveram sempre em conflito com as diferentes vertentes pedagógicas, que podem ser notadas em toda conjuntura de elaboração das políticas para educação, a exemplo disto, cita-se a elaboração da Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional consolidada em meio a debates de cunho conservador e progressista.

Notadamente, a implantação de políticas públicas perpassa por uma ocorrência de fatos que levam a execução de projetos atentos a uma demanda coletiva e individual. Com relação às políticas em educação, e especificamente quanto à avaliação dos resultados, percebe-se que o foco das reformas educacionais tem uma estreita relação com os aspectos econômicos e sociais.

Barroso (2005) elucida que a elaboração de políticas voltadas para avaliação de resultados tem forte influência nas teorias econômicas, sociais e políticas. Isto pode ser compreendido observando as reformas educacionais, com implantação de testes externos, cuja finalidade é obter o controle das instituições, dos sujeitos e dos resultados.

Para compreender a influência das questões econômicas em relação às questões sociais e, sobretudo a educação, é preciso recordar alguns marcos históricos da conjuntura política nacional para que, de fato, se analise os impactos das teorias econômicas no campo educacional e na elaboração de políticas para educação. Dessa forma, em meados dos anos de 1920 a 1940, como cita Barroso (2005), a crise do capitalismo desenvolveu nos países periféricos a noção de Estado intervencionista, entusiasmado pelo modelo fordista-keynesiano. Neste contexto, o Estado já atua numa função reguladora, na qual passa a controlar as produções, os consumos, bem como as relações sociais, por meio de ações de cunho administrativo e jurídico.

Com referência ao modelo de produção fordista, tem-se um grande impacto desta teoria nas relações econômicas e sociais, de maneira que Frigotto (2000) enumera algumas características desse modelo. Na fase inicial do fordismo, que compreende o período entre os anos 1920 a 1945, acentua-se o modo de produção baseado no refinamento do sistema de máquinas com produção em grande escala, incentivando o consumo em massa, formação fundamentada na divisão do trabalho, e de forma marcante, desenvolveu-se um modo de regulação social controlado pelos processos produtivos, além do consumo e de valores sociais perpassando pelas relações de capital e força de trabalho. Essa política econômica tem impacto direto no campo educacional, pois é por meio dessa vertente que se consolida na Escola uma concepção de educação voltada para o desenvolvimento econômico e para o consumismo, fortemente caracterizado por uma sociedade capitalista.

Em geral, o fordismo representou o início de uma política baseada na produção e no consumo. No campo educacional, como sinaliza Frigotto (2000), as políticas e reformas empreendidas foram conduzidas para atender às perspectivas do cenário econômico, introduzindo nas instituições escolares concepções capitalistas, de forma “selvagem”. Acrescenta-se que os processos educacionais foram caracterizados pela formação de mão-de-obra imediata, com ênfase no tecnicismo, que aparece mais fortemente nos primórdios das décadas de 60 a 70. Em síntese, as reformas educacionais foram criadas em meio a cenários políticos de interesse de classes, nos quais sempre predominaram as questões de cunho economicista, em detrimento dos valores sociais e culturais.

Conforme Barroso (2005), a atuação do Estado intervencionista pregava o controle com destaque na regulação do setor privado, em que o papel predominante do Estado era a fiscalização das atividades produtivas, bem como o estímulo ao crescimento da Economia e a minimização das desigualdades sociais. A lógica estatal baseava-se num sistema que

buscava o equilíbrio entre as demandas do Estado e os processos regulatórios, por meio de ajustes fiscais, compensações, normas e regras.

No desencadear das políticas econômicas essa forma intervencionista vai sendo substituída, ou mesmo pondo-se em declínio mediante as políticas neoliberais, sob a ideologia de que a regulação estatal dificulta a liberdade de mercado. Portanto, coexiste a necessidade de um mercado mais livre, como descreve Lima (2012, p. 66): “a intervenção do Estado prejudica os interesses de liberdade de agentes econômicos, a iniciativa e a concorrência privada, bem como dificulta a autorregulação do mercado”. Prenunciam-se as forças da dinâmica neoliberal que enfatiza as políticas públicas sociais, com forte tendência à liberalização da Economia, ao incentivo da competição e à mercadorização de diversos serviços de cunho social como habitação, saúde e educação.

No campo educacional a vertente econômica neoliberal passa a vislumbrar as instituições educacionais como prestadoras de serviços. O ensino e a educação são vistos como mercadorias de grande potencial no mercado nacional e internacional. Isso porque as políticas e reformas são direcionadas ao desenvolvimento de um País que viveu um processo de reorganização político-administrativa, no auge dos anos de 1990.

Assim, Afonso (2005) justifica que em países periféricos, como no caso do Brasil, prevaleceu na década de 90, século XX, em relação às políticas educacionais, uma forte abreviação a um Estado denominado avaliador. Tal perspectiva partiu da concepção de que é preciso estimular a competição entre as instituições, com objetivo de favorecer os mecanismos de autorregulação e responsabilização pelas demandas de ordem social. Nesse cenário, as propostas de avaliação de resultados surgem como mecanismos de ajuste às demandas educacionais, que são impulsionadas pela ênfase nos resultados e produtos.

Ainda conforme Afonso (2005), a política de responsabilização baseada na lógica de mercado enfatiza que cada cidadão atue de forma individual, buscando por suas capacidades e habilidades numa dinâmica concorrencial. Tal afirmação pode ser compreendida no seguinte trecho:

O modelo de responsabilização baseado na lógica do mercado tem como um dos seus pressupostos ideológicos o que vários autores têm designado por *individualismo possessivo*. Em termos genéricos, assume-se que os indivíduos são proprietários não só dos seus bens materiais mas também das suas próprias capacidades, devendo ser livres para as pôr em prática numa sociedade composta por outros indivíduos iguais e igualmente livres. (AFONSO, 2005, p. 45, grifo do autor).

Com isso, situa-se a concepção de uma política induzida pelos agentes sociais, cuja base é transferir as responsabilidades do sucesso ou insucesso de qualquer situação aos indivíduos. Desse modo, a Escola com ênfase na responsabilização mercadológica, irá direcionar as políticas públicas aos produtos educacionais, como exemplo, o foco nos resultados e indicadores de qualidade. Na ideologia em que predomina o chamado individualismo possessivo, como ilustra Afonso (2005), que o papel da Escola será o de ofertar igualdade de condições, para que todos tenham acesso à educação (democracia liberal). No entanto, cabe aos sujeitos se esforçar para alcançar os resultados individuais e, com isso, contribuírem para se aperfeiçoar conforme as demandas sociais.

A função da Escola segue pelos ditames do sistema econômico, pois em vez de pensar as políticas educacionais, por meio de seus aspectos científicos, técnicos, políticos e pedagógicos, vê a educação entrelaçada aos produtos, ou seja, aos resultados. Com relação aos produtos e resultados, no campo escolar essa questão é vislumbrada nas políticas de avaliação, que se apresentam na sociedade brasileira, como justificativas ao acompanhamento da situação educacional do País.

Tal perspectiva é bastante predominante quando o Estado passa a vivenciar uma administração descentralizada com foco na racionalização, instrumentalização e na diminuição dos compromissos sociais, transferindo para a sociedade a responsabilização que deriva do Estado. Segundo Afonso (2005), as políticas de avaliação ganham força nos cenários nacionais e internacionais, e no Brasil, com o avanço das novas tecnologias e do processo de globalização, o foco para os resultados sobressaem nas políticas educacionais. Com isso, surgem diferentes formas de avaliação, cuja finalidade do Estado é averiguar as condições das escolas, dos alunos, dos docentes, com relação aos níveis de habilidades exigidas para atender à demanda proporcional ao desenvolvimento econômico brasileiro.

O cenário de construção das políticas avaliativas leva em conta algumas estratégias governamentais, tais como: a necessidade de adequar a mão-de-obra de países em desenvolvimento; melhorar a qualidade da educação e da formação para utilizar de maneira adequada os recursos dos tempos modernos; transferência ou compartilhamento de responsabilidades entre os agentes políticos e a gestão educacional. Em conformidade com Fonseca (2010), essas vertentes têm fundamentação nos organismos internacionais, a exemplo da OCDE, o Banco Mundial (BM), BIRD, dentre outros organismos que tiveram atuação significativa em relação a investimentos para subsidiar o crescimento econômico de países periféricos.

Fonseca (2010) pontua a forma como o BIRD influenciou nas políticas educacionais do Brasil. Isso pode ser compreendido por meio da ideologia do desenvolvimento econômico, que em certo momento histórico privilegiava os investimentos públicos em infraestrutura física, predominando o incentivo ao consumo em larga escala. Não obstante, previa-se que o índice de pobreza e desemprego aumentava, à medida que se investia em aparatos tecnológicos. Mediante isto, houve a necessidade de lançar políticas que garantissem a participação social no desenvolvimento econômico. Assim, o BIRD passa a financiar o setor social, objetivando garantir a redução da pobreza e aumentar a produtividade (o consumo), no chamado terceiro setor. Gentili (2010) tece críticas à atuação do terceiro setor, caracterizando-o como uma terminologia sociológica referente às instituições de iniciativa privada de utilidade pública na sociedade civil. Dessa forma, instalava-se o ideário de garantir às camadas populares o acesso aos bens e serviços ofertados pela iniciativa privada, cuja proposta foi incrementar a política do consumo e da produtividade em diversos setores sociais.

Dentre os setores sociais destaca-se a educação, que passa a receber financiamentos internacionais, sob a perspectiva de garantir a igualdade e oportunidade para todos, nos benefícios sociais e econômicos do País. Nesta conjuntura, o BIRD por meio de suas diretrizes gerais, apresenta algumas recomendações para que sejam garantidos os direitos de participação e igualdade entre os sujeitos.

Para isso, as diretrizes do Banco Internacional recomendam aos países que aderirem à “concessão de crédito” que atendam às políticas de financiamento do Banco. Assim, indica-se que sejam elaboradas políticas públicas em educação que abranjam as seguintes condições, enumeradas em Fonseca (2010): expansão para oferta da Educação Básica para crianças, jovens e adultos; articulação da educação ao mundo do trabalho; criação de padrões de eficiência nos sistemas de ensino; redução de gastos públicos em setores sociais, e, sobretudo, planejamento de políticas educacionais que atendam ao terceiro setor, no intuito de garantir o retorno financeiro para os países concedentes.

Ainda sobre os argumentos de Fonseca (2010), é nessa conjuntura que as políticas de avaliação do sistema educacional são acentuadas. A proposta do governo de FHC é averiguar o rendimento dos alunos em todos os níveis de ensino, corroborando com as definições de qualidade, eficácia e eficiência, termos empregados na iniciativa privada, cujo foco está diretamente ligado aos resultados.

Por isso, Afonso (2005) destaca que nos anos de 1990 há uma expansão na adesão de políticas de avaliação em diferentes níveis de ensino, adotando algumas concepções de testes externos adotados nos Estados Unidos da América, Inglaterra e Espanha. Tais políticas de avaliação nasceram sob a perspectiva de efetivar reformas educacionais com ênfase na eficácia, eficiência, competitividade, produtividade, racionalidade no rendimento escolar e na excelência dos resultados, de forma que:

A linguagem da excelência surge como marco orientador de um consenso em torno da educação e como ‘ideologia organizativa da reforma meritocrática’. O discurso da excelência é também um discurso moral, que culpabiliza os indivíduos pela crise e pelo fracasso das instituições, ao mesmo tempo em que apela a que esses mesmos indivíduos sejam mais produtivos e mais responsáveis. (AFONSO, 2005, p. 87).

Em relação a questão da excelência é notória que essa forma de conceber as políticas em educação e, especificamente as avaliações do sistema educacional, se efetivam pelos dos moldes conservadores e políticas de responsabilização. As implicações deste processo serão bem visíveis, quando assumidos nos sistemas educacionais os testes que Afonso (2005) denomina *estandardizados*, diferentemente da nomenclatura habitual: estandardizados, daí o uso em itálico. Os testes estandardizados são exames de caráter nacional e externo, aplicados em diferentes níveis de ensino, cujo objetivo é fiscalizar, ou mesmo manter o controle sobre a situação dos sistemas educacionais, focando nos rendimentos dos alunos.

A avaliação *estandardizada* é a que mais se aproxima da perspectiva de quase-mercado. Isso porque, a proposta de Exame em análise visa ao controle de objetivos previamente definidos, em relação aos produtos e resultados no processo educacional. Desse modo, com esta forma de avaliação é possível “favorecer a expansão do Estado e, simultaneamente, pela publicação dos resultados dessa mesma avaliação, pode-se promover a expansão do mercado”. (AFONSO, 2005, p. 120). Essa afirmação evidencia a proposta dos exames externos, em que massifica a educação, coloca a responsabilidade pelo sucesso dos resultados em alunos e professores, e que pela racionalidade econômica, impulsiona a competitividade como medida de ajuste às demandas educacionais.

Por este fato a avaliação *estandardizada* criterial com publicação de resultados, é uma forma de conduzir as reformas educacionais para a competição entre sujeitos e instituições, cuja ênfase é o rendimento escolar. Por meio dessas avaliações, o Estado passa

a divulgar os resultados de escolas, e com isso, impulsiona a responsabilização pelo sucesso escolar. O que ocorre nesse cenário é a busca constante em garantir que cada instituição procure se adequar às demandas sociais, com oferta de um ensino de qualidade, que sejam capazes de desenvolver competências e habilidades essenciais, para que cada cidadão consiga o seu espaço no mundo do trabalho.

Com relação a essa vertente, o Estado atua como um avaliador do sistema educacional e as instituições como as responsáveis diretas para atingir os melhores resultados. O que se torna preocupante nesta racionalidade é o fato de a própria instituição elaborar seus instrumentos de “qualidade educacional”, correlacionada ao mercado de trabalho, ou para atender aos critérios estabelecidos nas políticas educacionais conservadoras e neoliberais, que afetam diretamente as questões pedagógicas e sociais da Escola, principalmente no que tange à definição de qualidade em educação e a construção de um currículo escolar que seja representativo para formação do sujeito.

## 2.1 O DISCURSO DA QUALIDADE EM EDUCAÇÃO E AVALIAÇÃO ESTANDARTIZADA.

Segundo Corrêa (2000), as estratégias neoliberais conduziram às reformas educacionais empreendidas nos anos de 1990 a 2000, a um conceito específico de qualidade, que se iguala a instituições empresariais, em que as perspectivas e a efetivação da qualidade perpassam pela análise de mercado. O mercado é o definidor da qualidade, no sentido de que as esferas privadas apresentam melhores resultados, estruturas e condições de agregar valores e garantir um ensino de qualidade, conforme o perfil de sociedade que as correntes neoconservadoras e neoliberais objetivam.

Para Bianchetti (1999) o neoliberalismo é considerado um movimento político-econômico, cuja finalidade propõe o desmantelamento das instituições sociais criadas pelo Estado Mínimo. Conforme o autor, esta feição de Estado pressupõe a sua não intervenção diante das questões sociais e políticas, o que propicia a competição entre os agentes econômicos. Por meio de mercados abertos é possível criar mecanismo de ajustes, em que a sociedade e os indivíduos são os responsáveis em manter o equilíbrio entre oferta e demanda, e neste processo a qualidade fica restrita a competência da própria sociedade.

Torres (2010) acrescenta que o neoliberalismo evidencia a reestruturação econômica que predomina no sistema capitalista. Essa política econômica implica na diminuição do

gasto público, diminuição de programas e investimentos sociais, priorização e incentivo às instituições privadas e, ainda, o aumento na venda de empresas estatais e paraestatais. É nesse cenário que a privatização é vista como uma alternativa que garante qualidade, eficiência e efetividade nos serviços públicos. Isto porque, a noção do privado é glorificada como parte de um mercado livre, com total confiança para direcionar as demandas e suprir as necessidades da sociedade com uma política produtiva, ágil e efetiva. O serviço público é visto, então, como burocrático e ineficiente para atender às demandas, principalmente as relacionadas a serviços sociais.

Sob a influência da política neoliberal, a Escola principalmente a partir de meados dos anos de 1990, irá desempenhar um papel social, cuja base ideológica é inserir o indivíduo no mercado de trabalho, por meio de uma formação que corrobore com os paradigmas da qualidade e da eficiência. Corrêa (2000) indica que essa relação de trabalho e educação, intensifica-se com a implantação de políticas educacionais, que vislumbram uma formação com ênfase nos aspectos técnicos. Com isso, as exigências ou perfil de qualidade em educação passam a ter um direcionamento, voltados mais aos aspectos técnicos e administrativos do que aos processos educacionais, que venham contribuir com os objetivos formativos, os quais vão desde a verificação das condições socioeconômicas dos alunos às questões de cunho estruturais, humanas, técnicas e metodológicas do ensino.

Ainda conforme Corrêa (2000, p. 130), o conceito de qualidade em educação, na lógica neoliberal, apresenta a seguinte concepção: “qualidade diz respeito à adaptabilidade e ajuste ao mercado, competitividade, produtividade, rentabilidade e mensurabilidade, critérios que devem ser adotados na Escola pública”. De fato, os referidos critérios constam na realidade educacional, que é possível detectar nas políticas educacionais, desencadeadas no processo de construção das políticas públicas para a educação, que se consolidam em reformas que primam, sobretudo, pela adaptabilidade do indivíduo.

As políticas de avaliação têm-se caracterizado como forma de ajuste aos produtos educacionais, com o discurso estatal que se desloca da qualidade e eficácia para os recursos. Neste caso, a produtividade tem-se acentuado nas políticas educacionais, principalmente no âmbito do Ensino Médio, em que o currículo tem definido um perfil de educação que enfatiza uma formação vinculada às exigências de uma sociedade extremamente capitalista e excludente. Convém ressaltar o que a LDBEN n. 9.394/96 define dentre os princípios e fins da Educação Nacional, “o pleno desenvolvimento do educando, seu *preparo* para o exercício da cidadania e sua *qualificação* para o trabalho”

(BRASIL, 1996, grifo nosso). Significa dizer que embora a “preparação para a cidadania” e a “qualificação para o trabalho” estejam lado a lado, esta última sobrepuja a primeira, em função da já referida feição mercadológica que impregna a sociedade brasileira.

A definição de qualidade, que Corrêa (2000) expõe no seu livro intitulado *Globalização e neoliberalismo: o que isso tem a ver com você professor*, descreve essa qualidade em consonância ao sistema político vigente na atual sociedade, que parte da concepção empresarial. Deve-se considerar que não há uma definição universal do “termo qualidade”, mas a adoção de critérios historicamente estabelecidos por grupos e organizações hegemônicas, para consolidar suas políticas e traçar um projeto de sociedade. Outra questão que a autora desvela, é o entendimento de qualidade educacional numa análise política, na qual o Estado utiliza um discurso muito tendencioso, assim descrito:

No sentido político, qualidade em educação deve ser relacional, substantiva, política e histórica, questionando currículos, métodos de ensino e processos de avaliação, com um discurso que promete a autonomia e a participação dos professores, alunos e responsáveis, mas efetivamente promove cada vez mais a centralização, controle externo e regulação do trabalho docente. (CORRÊA, 2000, p. 131).

Trata-se de uma percepção ideológica, pois o que se propõe no discurso em relação ao perfil econômico e político do atual Estado (referindo aos anos de 1990) tem suscitado a qualidade em educação de forma “democrática e participativa”, com autonomia política e social, da Escola e comunidade. Na prática não se discute, ou mesmo se questiona, o currículo escolar e principalmente os processos educacionais; o que ocorre é a implantação de reformas educacionais que não dizem respeito ao contexto da realidade educacional, reafirmando o que Corrêa (2000) menciona na sua obra - uma qualidade que agrega valores de formação técnica e fragmentária, excluindo qualquer forma de representação que corrobore com essa dinâmica de sociedade.

A complexidade que envolve a qualidade em educação pública, não se restringe ao paradigma da eficiência. Libâneo, Oliveira e Toschi (2010, p. 118) apontam que, mesmo diante de uma sociedade capitalista e delineada pela produtividade, os desafios da contemporaneidade propugnam pela construção de uma sociedade capaz de contrapor essa ideologia econômica e política. Os referidos autores indicam que: “qualidade é, pois, conceito implícito à educação e ao ensino”. A educação de qualidade deve ser entendida como processo capaz de promover o domínio e os conhecimentos necessários ao indivíduo

para que desenvolva suas capacidades cognitivas e afetivas, além disso, que proporcione a inserção ao trabalho, com uma proposta educativa que viabilize a participação e a construção de uma sociedade crítica e efetivamente democrática. Trata-se de conceber uma formação que não só garanta o desenvolvimento político, econômico e social, como também se desvincule da lógica mercadológica.

Ainda conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2010), para construir uma educação pública de qualidade, é preciso considerar três objetivos fundamentais que norteiam e edificam a qualidade em educação. O primeiro objetivo consiste na preparação para o processo produtivo e para a vida em uma sociedade técnico-informacional; o segundo refere-se à formação para a cidadania; o terceiro objetivo diz respeito à formação ética. Assim, os autores indicam que isto não representa uma fórmula que conceba os princípios para a tal qualidade em educação, haja vista que não há uma definição universal e critérios previamente definidos para esta terminologia. Trata-se de direcionamentos indicados pelos autores para projetar uma educação pública menos excludente, fragmentária e seletiva, tal como apresentado a seguir, nos próprios termos dos autores:

No que tange ao primeiro objetivo, os referidos estudiosos ao descreverem a questão da preparação para o processo produtivo e para vida em uma sociedade técnico-informacional, supõem a necessidade de adequação do indivíduo para atender às novas exigências da sociedade contemporânea, com ênfase nos processos produtivos. Com esta roupagem, a Escola deve ser o espaço de preparação para ao mercado de trabalho, propiciando o conhecimento das diversas alternativas e formas de relação, bem como as complexas condições do exercício de cada profissão. Cabe à Escola sustentar seus objetivos educacionais, primeiramente na formação geral, incluindo as questões culturais, científicas e tecnológicas, que permitam aos educandos reconhecer/aperfeiçoar suas habilidades técnicas e cognitivas em consonância aos processos delineados pelo perfil de sociedade em análise. Além disso, a instituição escolar deve possibilitar aos sujeitos o desenvolvimento de saberes e habilidades que assinalem tanto a formação geral para os processos produtivos quanto à capacidade de se posicionar e refletir diante da configuração desta sociedade, por meio de um currículo que lhes possibilite fazer análises críticas e densas de sua formação e da condução do desenvolvimento político, social, cultural e econômico do País.

Tal objetivo, exposto pelos autores, leva a considerar que não se trata de uma defesa à preparação do indivíduo ao trabalho, mas de atentar que a formação perpassa por

este processo, que é apenas mais um elemento para garantir o desenvolvimento social, dando ênfase ao caráter estritamente formal. O que os autores procuram defender é que além de a Escola ajustar-se a esse perfil de sociedade produtivista, que se instalou voluntariamente no contexto educacional, trouxe para tal instituição uma reponsabilidade precípua para com a sociedade, de garantir uma formação vinculada ao mercado. Entretanto, os referidos autores abordam que é preciso, com essa formação, estimular o pensamento autônomo, crítico e criativo, tanto de alunos quanto de professores, para que de fato se construa uma educação, que além de propiciar os conhecimentos técnico-científicos, possa ser o alicerce para a transformação social.

Com relação ao segundo objetivo, a formação para cidadania crítica e participativa, Libâneo, Oliveira e Toschi (2010) referem-se a uma questão central já mencionada, que diz respeito à transformação social. Isso implica na construção da cidadania, em que a Escola deve se engajar na formação de indivíduos capazes de questionar a realidade social e integrar-se ao mercado de trabalho, de maneira que se empenhem para a mudança, no sentido de contrapor ao modelo produtivista. Neste caso, a Escola constituir-se-á em espaço, cuja proposta educacional seja vinculada à formação dos indivíduos que se engajem na luta pela justiça social. Para tanto, compete aos sujeitos esforçarem-se como cidadãos críticos para modificar a realidade em que vivem, e à Escola cabe propiciar este espaço de mudança, com a garantia de uma formação que atenda à valorização global e local, que tenha condições básicas de preparar os sujeitos para a vida social.

Por fim Libâneo, Oliveira e Toschi (2010) lançam o terceiro objetivo fundamental para a construção de uma educação pública e de qualidade. Trata-se da formação ética, que os autores definem como um ponto forte na construção da cidadania, pois deve compor um acervo de questões que conduzam o indivíduo a refletir e a posicionar-se de maneira crítica e racional em relação às questões políticas, econômicas, sociais e culturais, desenvolvendo valores e atitudes mediante a configuração da sociedade capitalista. Assim sendo, formar sujeitos que desenvolvam habilidades críticas, demanda para Escola dispor de uma formação emancipatória, que se contraponha às diversas formas de dominação que permeiam o sistema político. A Escola, para garantir uma formação ética e racional, necessita estimular nos sujeitos, o desenvolvimento de habilidades comunicativas que propiciarão o estabelecimento das relações entre “objetos, pessoas e ideais”, desenvolvimento da autonomia e formação de sujeitos capazes de expressar ideias, desejos

e vontades, cujo ideal seja engajar uma educação para uma perspectiva em que os sujeitos ao dialogarem sejam capazes de manifestar-se dentro da sociedade.

Em análise ao texto de Corrêa (2000), bem como ao de Libâneo, Oliveira e Toschi (2010) nota-se que tais autores fazem alusão a uma formação que, mesmo vinculada à preparação para trabalho, deve contrapor-se a qualquer forma de dominação e alienação ao sistema vigente. Isso porque, defendem a preparação para a vida social e contestam a concepção neoliberal. Com isso, ressalta-se a relevância de uma educação que, de fato, contribua para a qualidade, baseando-se na ruptura de paradigmas tais como: da eficiência, do desenvolvimento econômico e político.

Por isso, o discurso da qualidade empregado nas políticas de avaliação, pode ser questionado, uma vez que tal qualidade esta diretamente ligada aos resultados quantitativos, que são apresentados nos testes externos, elaborados para avaliar o rendimento escolar.

## 2.2 O ENEM: ASPECTOS LEGAIS E PRINCIPAIS MODIFICAÇÕES (1998 a 2010)

Evidencia-se nesta subseção a contextualização histórica e documental de desdobramentos do ENEM em nível nacional, em que as principais características do referido Exame são mencionadas, bem como os aspectos legais que nortearam a criação deste mecanismo de avaliação da Educação Básica e as repercussões das modificações no contexto nacional. Para isso, utilizou-se análise de documentos divulgados pelo Ministério da Educação, por meio de Resoluções, Portarias e Decretos de que tratam o ENEM no período de 1998 a 2010.

O ENEM foi criado na gestão do Ministro da Educação Paulo Renato de Souza, sob a Portaria n. 438, de 28 de maio de 1998. O referido documento institui tal Exame, como procedimento avaliativo de desempenho do aluno, com base nos seguintes objetivos:

- I - Conferir ao cidadão parâmetro para autoavaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;
- II - Criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do Ensino Médio; III - Fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à Educação Superior; IV- Constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio; V- promover a certificação no nível de conclusão do Ensino Médio, de acordo com a legislação vigente; VI - avaliar o desempenho escolar do Ensino Médio e o desempenho acadêmico dos ingressantes nos cursos de graduação. (BRASIL/MEC, 1999).

A dimensão dos objetivos descreve o perfil do ENEM, no qual se destaca o caráter da autoavaliação, permitindo aos participantes do Exame reconhecer suas habilidades e competências ao término da escolarização. Além de conferir aos alunos parâmetros de desempenho individual, esta avaliação propicia aos estudantes, egressos ou concluintes do Ensino Médio, oportunidade de acesso a diferentes modalidades de ensino. Conforme o documento referenciado, o Exame também pode conferir ao cidadão a certificação para o Ensino Médio, de acordo com os critérios estabelecidos no documento em análise.

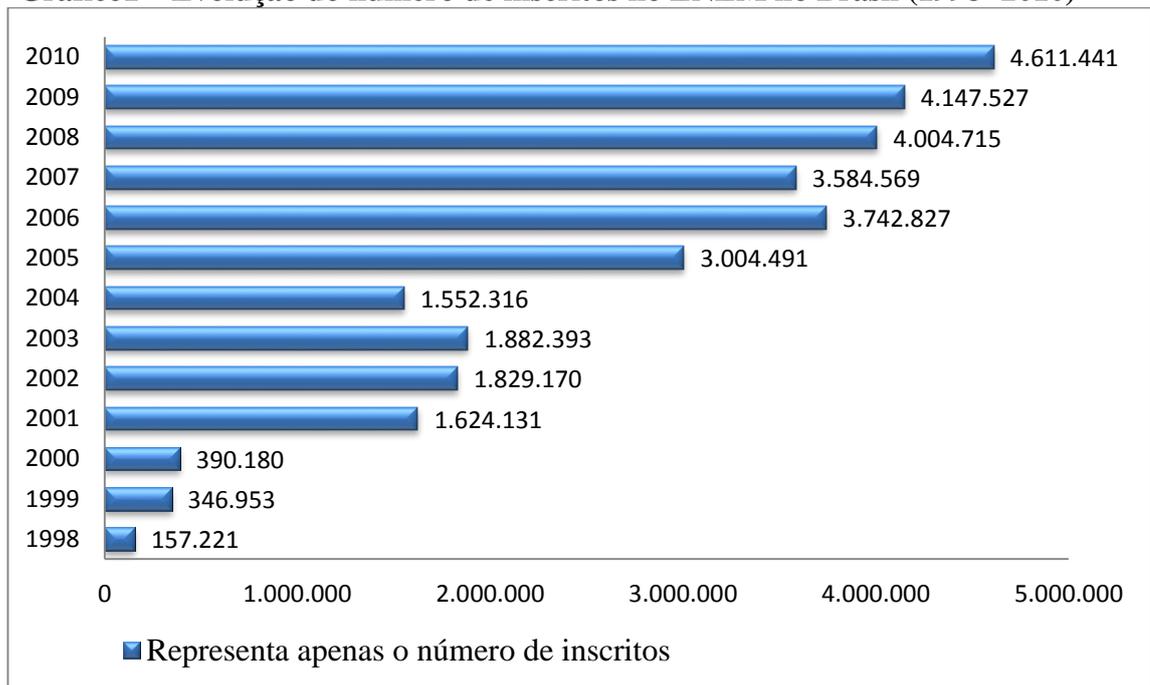
O órgão responsável pela aplicação é o INEP, o qual passou a divulgar no ano de 1999, o primeiro Relatório Pedagógico dos resultados do ENEM, com base nas seguintes questões: estrutura do Exame, em que apresentam aspectos técnicos de elaboração da avaliação; caracterização socioeconômica dos participantes, em que apresentam os dados gerais do perfil socioeconômico global e local e, ainda, o perfil socioeconômico dos participantes por escolas públicas e escolas particulares. Vê-se que o referido instrumento, além de avaliar os aspectos técnicos e científicos, também se caracteriza pela sua abrangência em relação aos aspectos sociais.

Ressalta-se que o ENEM foi elaborado com o discurso estatal de que com os resultados dessa avaliação, poder-se-ia fazer o diagnóstico da realidade do Ensino Médio no Brasil, e com isso, realizar políticas ou reformas educacionais para garantir a qualidade do ensino na Educação Básica. Sobre essa questão, Albuquerque (2010) ao realizar uma pesquisa sobre o viés de compreender o ENEM como política pública, desvela que dentre as finalidades do Exame, o caráter mais presente do discurso oficial é a democratização, universalização e igualdade de acesso ao nível superior por meio do ENEM. No entanto, tais fatores podem ser questionáveis, sob dois pontos de vista, conforme a autora:

A primeira questão é conferir ao Exame a sua universalização, uma vez que o ENEM é de caráter voluntário, cabendo aos sujeitos optarem ou não por essa forma de avaliação, compreendendo-se que tal avaliação não pode ser tratada na perspectiva da universalização, visto sua característica de não obrigatoriedade. A segunda questão é a democratização. Assegurar que o Exame tenha um caráter democrático, infere a possibilidade de todos os cidadãos participarem do Exame em igualdade de condições, porém a avaliação desde 1998, segundo indica a autora, não leva em consideração as diferenças regionais e locais, sendo efetivada na perspectiva global, o que coloca em descompasso as divergências regionais entre os sujeitos.

Compreender os objetivos do ENEM numa dimensão mais abrangente vai além das propostas apresentadas nos documentos oficiais. É preciso visualizar na realidade educacional as mudanças que efetivamente foram ocorrendo por meio do Exame. Segundo Franco e Bonamino (1999), com relação ao acesso à Educação Superior e a Cursos profissionalizantes pós-médio, por meio do citado Exame, desenhou-se um novo cenário às políticas educacionais, tal como a adoção da prova do ENEM para ingresso em Instituições de Ensino Superior (IES). Assim, em 1999, quando se aplicava a segunda edição do Exame em algumas instituições tanto federais, estaduais, municipais, quanto privadas, passaram a utilizar as notas do ENEM nos processos de seleção, ainda que de forma incipiente, criando critérios para concessão de vagas em caráter integral ou parcial, substituindo em alguns casos o Vestibular. Tal evento contribuiu, para a expansão quantitativa do número de participantes no referido Exame, a cada ano de aplicação, como pode ser visualizado no Gráfico 1, a seguir:

**Gráfico1 – Evolução do número de inscritos no ENEM no Brasil (1998- 2010)**



Fonte: INEP/MEC (1998 - 2010).

Observa-se que o Gráfico 1 apresenta uma oscilação em relação ao número de inscritos. Nos primeiros anos de aplicação (1998- 2000), o aumento no número de participantes sobe em uma escala proporcional. Já a partir de 2001, ocorre um acréscimo significativo de inscritos no Exame. Isso pode ser explicado por meio do Relatório

Pedagógico do INEP do ano de 2001, o qual indica que tal aumento de inscritos deve-se à iniciativa do MEC, que passou a conceder a isenção da taxa para os alunos concluintes do Ensino Médio no referido ano, e ainda aos que houvessem concluído o Ensino Médio na modalidade de Educação de Jovens e Adultos, nos doze meses anteriores ao período de inscrição, bem como aos concluintes e egressos do Ensino Médio, em qualquer das modalidades, que se declarassem impossibilitados de pagar a taxa de inscrição. (BRASIL/MEC, 2001). Essa análise ainda pode ser afirmada na Tabela 1:

Tabela 1 - Inscrições isentas do ENEM 2001

Número de inscrições		
Isentas de Taxa	Pagas	Total
1.341.242	282.889	1.624.131
82,6%	17,4%	100%

Fonte: INEP/MEC (2001).

Ainda em relação ao Gráfico 1, nota-se que nos anos de 2002 a 2004 ocorre o equilíbrio no número de participantes. Mas a partir de 2005, uma acentuada expansão no ENEM. Segundo Melo (2012) essa expansão no número de participantes do referido Exame, deu-se por duas questões. Inicialmente, a política de isenção da taxa, para alunos egressos do Ensino Médio, que estivessem cursando tal modalidade na rede pública de ensino, e na sequência, o incentivo do governo Lula, em 2005, que passou a conceder bolsas integrais ou parciais, ao PROUNI, por meio das notas do ENEM.

Ao analisar o Inciso IV da Portaria do MEC n. 438/98, observa-se que o ENEM já se constitui em modalidade de acesso a Cursos profissionalizantes pós-médio e em nível superior, configurando-se na atual realidade, como uma avaliação de grande repercussão nas escolas públicas e privadas. Deste modo, o que se previa com as políticas educacionais implantadas no Governo FHC com referência ao ENEM, era a consolidação de políticas avaliativas que atendessem aos preceitos mercadológicos, sob o paradigma do desenvolvimento econômico, político e social, ideologicamente inseridos na perspectiva da qualidade e eficiência.

No que tange às políticas e reformas do Ensino Médio, no auge da implantação do Exame, destaca-se a elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM). Foi criado em 1996 e consolidado em 1999, com a finalidade de instituir um

documento norteador do perfil de formação para o Ensino Médio, baseado nos princípios da “sociedade do conhecimento” com ênfase à formação para a cidadania e para o mercado de trabalho, que se coadunem às novas exigências da sociedade globalizada e tecnológica. (BRASIL/MEC, 2000).

Assim, o referido documento justifica a elaboração dos PCNEM, por dois fatores. O primeiro refere-se à expansão dos processos produtivos e à exigência de uma formação baseada nas demandas do mercado, incorporando conteúdos que focalizem na aquisição de habilidades e competências, vinculadas à prática social e ao mundo do trabalho. Outro fator exposto refere-se à crescente demanda da rede pública, principalmente ao Ensino Médio, em que a oferta desta modalidade deverá atender aos padrões de qualidade, para que de fato, possa cumprir as demandas e exigências desta sociedade. Em análise a essas questões, é possível que a elaboração dos instrumentos avaliativos seja mais um meio de justificar a formação aos processos produtivos, do que a qualidade total do ensino.

Tanto os PCNEM quanto o ENEM são mecanismos inseridos no âmbito escolar objetivando atingir os níveis de “qualidade no ensino”. Em relação ao PCNEM, no documento há uma forte tendência em incentivar a formação do sujeito com base em habilidades e competências, descritas em várias áreas do conhecimento, com ênfase na formação para o trabalho e para a cidadania. Enfatizam-se, então, os domínios a adquirir sobretudo no Ensino Médio, estimulando um currículo pautado na contextualização e na interdisciplinaridade. O mesmo discurso ocorre nos Documentos e Relatórios do INEP relativos ao ENEM, de que essa avaliação é pautada em habilidades concernentes à formação do sujeito na última etapa da Educação Básica. Propõe-se no Exame questões de caráter interdisciplinar, no qual são indicados aspectos globais e situações condizentes com a prática social e a produtividade, conforme aponta o Relatório Pedagógico ENEM/2000:

Será indispensável, portanto, que existam mecanismo de avaliação dos resultados para aferir se os pontos de chegada estão comuns. Para que tais mecanismos funcionem como sinalizadores eficazes deverão ter com referência as competências de caráter geral que se quer construir em todos os alunos e um corpo base de conteúdos, cujo ensino e aprendizagem, se bem sucedidos, propiciam a constituição de tais competências. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), e mais recentemente, o ENEM, operados pelo MEC; os sistemas de avaliação já existem em alguns Estados e que tendem a ser criados nas demais Unidades da Federação; e os sistemas de estatísticas e indicadores educacionais consistem em importantes mecanismos para promover a eficiência e a igualdade (BRASIL/MEC, 2000, p. 69).

Sempre com o discurso de garantir qualidade, igualdade e eficiência aos sistemas educacionais, as avaliações, tal como ENEM, ganharam mais espaço no contexto educacional. O exemplo disto é a criação de inúmeras reformas que foram ocorrendo ao longo da criação do ENEM, modificando ou reassumindo novas roupagens.

Segundo Melo (2012) dentre as mudanças mais significativas analisadas no período de 1998 a 2010, foi a ocorrida em 2009, quando efetivamente o ENEM ganha *status* de avaliação estandarizada. Anteriormente àquele ano, o referido Exame era aplicado de forma “tímida” e sem relevância para os participantes, visto que poucas instituições utilizavam as notas do ENEM como critério de acesso a outras modalidades de ensino, e ainda o caráter meramente estático que se vinha desenhando nos Relatórios Pedagógicos elaborados pelo INEP.

Em 2009, sob orientação do Ministro da Educação, Fernando Haddad, elaborou-se uma proposta de reestruturação ao ENEM, representada por uma reorganização técnico-pedagógica ao Exame, que passou a ser identificado como “Novo ENEM”. Segundo Melo (2012) a proposta do gestor foi a de consolidar o ENEM em âmbito nacional. Para isso, uma das principais medidas adotadas foi primar pelos objetivos do referido Exame, que além de propiciar a autoavaliação dos alunos, também se constituía em instrumento de acesso ao Ensino Superior e a Cursos profissionalizantes. Foi por meio deste segundo item, que as intencionalidades se ampliaram, em relação à expansão do ENEM.

O plano do governo foi de incentivar as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) a substituírem processos seletivos e até mesmo o vestibular, onde persistisse, pelo Novo ENEM. Para isso, o MEC organizou algumas reuniões e seminários, com o intuito de influenciar as IFES a adotarem as notas do ENEM, como critério integral ou parcial para acesso ao Ensino Superior. Assim, emergiu relatório com as propostas de reformas, que foi encaminhado em março de 2009 à Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), pelo Ministro da Educação, indicando as propostas de ampliação do Novo ENEM, para cujos embates travados, esta pesquisadora não encontrou na literatura atual, qualquer indício de propostas que fossem controversas às indicadas pela gestão em análise.

Ressalta-se que antes da aprovação do Novo ENEM, criou-se um comitê para analisar as propostas da gestão para o Exame. Participaram da elaboração do documento, o Presidente da ANDIFES, um Reitor representante de cada região do Brasil, a presidente do

Fórum de pró-reitores de Graduação (FORGRAD) e representantes do CONSED, além do INEP, MEC e técnicos especializados em assuntos de cunho educacional.

Após uma série de organizações quanto à nova estrutura do Exame, foi aprovado o Novo ENEM, pela Portaria n. 109, de 27 de maio de 2009, em cujo Artigo 2º consta o acréscimo de objetivos nos seguintes itens:

IV - Possibilitar a participação e criar condições de acesso a programas governamentais; V - Promover a certificação de jovens e adultos no nível de conclusão do Ensino Médio nos termos do artigo 38, §§ 1º e 2º da Lei nº 9.394/96 - Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); VI - Promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de Ensino Médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global; VII - Promover avaliação do desempenho acadêmico dos estudantes ingressantes nas Instituições de Educação Superior. (BRASIL/MEC, 2009, p. 14).

Com relação aos objetivos inseridos pelo Novo ENEM, indicava-se que o Governo iria implantar programas educacionais, cuja frente de acesso dava-se pelo ENEM. Em relação a essa análise expandiram-se as formas de acesso à Educação Superior, por meio de diversas possibilidades.

Segundo Andriola (2011), a partir do Novo ENEM, as IFES poderiam utilizar as notas do Exame como forma de seleção unificada nos processos seletivos. Assim, indicava-se a seleção dos alunos por quatro modalidades: como fase única, por meio de Sistema de Seleção Unificada (SISU), informatizado e *on-line*; como primeira fase, combinado com o vestibular da instituição e ainda como fase única para as vagas remanescentes do vestibular. Instalava-se assim, o ideário do governo Lula, que tinha como meta para a educação a democratização das oportunidades de acesso às vagas federais de Ensino Superior; a mobilidade acadêmica, que traria oportunidade em nível nacional, e ainda a reestruturação dos currículos do Ensino Médio, que passou a visualizar o currículo escolar e as DCNEM com base na pedagogia das competências, disseminada no início dos anos 1990.

Com isso, a ampliação do ENEM foi consolidada sob a perspectiva de garantir as condições de acesso à Educação Superior. No entanto, destaca-se que a gestão educacional de Fernando Haddad indicava a manutenção dos princípios que norteariam o Exame desde sua primeira edição, com o discurso de analisar as problemáticas do Ensino Médio, por

meio ENEM, e a elaboração de políticas de ajustes que efetivasse a melhoria do ensino, na referida etapa. A única menção a esta questão apresentada na matriz de Referência do Exame, foi a indicação de: “Promover avaliação do desempenho acadêmico das escolas de Ensino Médio, de forma que cada unidade escolar receba o resultado global”. (BRASIL/MEC, 2009).

A partir de então, as escolas públicas e privadas passariam a receber de forma global o *ranking* de aproveitamento das instituições em relação ao desempenho dos estudantes que participavam dos Exames. Daí que em relação aos ajustes e às dificuldades de cada instituição, pouca coisa tem sido implantada na Escola, com referência aos resultados da avaliação.

Tal afirmação são impressões visualizadas por esta pesquisadora, conforme a revisão de literatura. Os estudos indicam a manutenção de uma política educacional, de controle e fiscalização, organizada sob os preceitos ideológicos de uma educação de qualidade, e que vem escamoteando os interesses de organizações multilaterais, que permanecem conduzindo os financiamentos na educação do País.

Como cita Zanchet (2003), a aplicação de testes padronizados, como o ENEM, está longe de primar pelos padrões mínimos de qualidade, pois os critérios que definiram as formas e os conteúdos da avaliação desconsideram significativamente o contexto da realidade educacional. A afirmação da autora pode ser compreendida nos pressupostos ideológicos do ENEM, bem como acerca das implicações na realidade educacional, dentre as questões suscitadas no artigo intitulado: “*O Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM: uma auto avaliação, para quem?*”, no qual constam as dimensões do referido Exame, com ênfase nas proposições de um Estado regulador, que se utiliza dos resultados desta avaliação para aferir as condições de aprendizagem dos alunos e, com isso, avaliar “todo” o sistema educacional.

Ainda conforme Zanchet (2003, p. 248), as estratégias do Estado com a implantação de políticas avaliativas, estão mais direcionadas à atuação administrativa no sentido de dar visibilidade à gestão, no atendimento a demandas de cunho social e na garantia de uma nação desenvolvida economicamente, do que em estabelecer uma educação que seja verdadeiramente democrática e de qualidade. Por essa razão, analisa-se o seguinte excerto, descrito pela autora:

As agências financiadoras querem saber da rentabilidade dos fundos aplicados, expressos na eficiência e na eficácia dos sistemas educacionais, com ênfase no alcance de padrões de desempenho para adequação do País ao cenário internacional.

Vê-se nessa afirmativa, o ideário do Estado para com as políticas nacionais de avaliação, que expressam uma intervenção mínima do Estado nos processos educacionais e reforçam as características neoliberais presentes no campo educacional, alinhando-se ao perfil de competição e ao paradigma econômico vigente na ocasião. Ao implantar tais políticas como uma vertente que visa à qualidade e eficiência, o Estado passa a incentivar as instituições escolares a buscar por sua própria qualidade, a definir suas estratégias para atender aos indicadores de avaliação definidos pela gestão nacional e, com isso, o cenário ranqueador ganha espaço na sociedade e “modifica” a realidade educacional.

Conforme Silva (2009) menciona no estudo intitulado “*O Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e suas repercussões nos trabalhos pedagógicos dos professores do Ensino Médio do município de Oriximiná/PA*”, as mudanças didático-pedagógicas ocorridas no espaço escolar têm repercutido de maneira acentuada no trabalho docente, desde o processo de organização dos conteúdos curriculares até a formulação da avaliação educacional. O entendimento dos professores em relação às finalidades do ENEM, segundo a pesquisa aponta, confunde-se no âmbito da percepção docente, sobretudo na concepção de educação e avaliação escolar.

Isso se deve à forma com que a política nacional de avaliação embrenhou-se na educação, corroborando com uma formação voltada exclusivamente aos interesses do Estado regulador e enraizando o caráter de formação vinculada ao mercado de trabalho. Qualidade do ensino, neste caso, restringiu-se à aferição de habilidades e competências, que servem tanto para avaliar o aluno e o professor quanto a Escola, em sua dimensão técnica e pedagógica. Daí que os professores não conseguem perceber o real interesse do Exame, mas procuram adequar as práticas educacionais em relação ao instrumento avaliativo, com o intuito de trazer melhores resultados quantitativos tanto da sua prática, quanto ao sucesso escolar dos alunos e da própria instituição em que estão inseridos.

Deste modo, o referido estudo de Silva (2009) revela que o ENEM tem transformado a realidade educacional, e que professores e Escolas têm buscado adequar suas propostas curriculares aos critérios de avaliação expressos em tal Exame. As transformações percebidas na pesquisa mencionam uma realidade preocupante, visto

que a instituição escolar tem sua autonomia didático-pedagógica para fazer valer seus processos educacionais. No entanto, o que está ocorrendo no interior das escolas é a adaptação curricular com ênfase nas avaliações externas, tal como o ENEM, além da alteração na proposta de avaliação escolar e nos fins educativos, corroborando com a tendência mercadológica, acentuada no período em estudo. Esta declaração pode ser analisada no seguinte trecho:

Observamos que os professores por meio do ENEM legitimam o discurso do governo e favorecem a meritocracia escolar por meio do processo de avaliação. Desenvolvem ainda o sentimento de culpa pelo o insucesso da Escola e sentem-se responsáveis pelas mudanças educacionais e pela entrada do aluno em Cursos de Ensino Superior. (SILVA, 2009, p. 148).

Embora a pesquisa de Silva (2009) apresente a realidade do Pará, não destoa dos acontecimentos em âmbito nacional e da própria realidade do Estado do Amapá. Hoje se observa na cidade de Macapá, a propagação midiática que se faz em torno dos resultados do ENEM e da preparação do indivíduo, principalmente para alcançar aprovação nos processos de seleção, tanto de acesso à Universidade quanto a Cursos profissionalizantes.

Desde modo, ao verificar a notícia de um o jornal local constava a seguinte declaração: “hoje é necessário que os pais escolham escolas que tenham esse trabalho de preparação de seus alunos voltados para o ENEM”; revela um professor da rede particular de Ensino Médio (jornal DIÁRIO DO AMAPÁ, 18 de janeiro de 2013). Esse fragmento mostra uma percepção mercadológica de educação, mesmo ao detectar que se trate de uma informação advinda de um profissional de instituição privada. Tal professor reforça o que Silva (2009) desvela no seu estudo: a preocupação dos docentes em garantir a inserção do aluno no Ensino Superior, não percebendo que essa forma de pensar o ensino e a educação tem cada vez mais reforçado a exclusão e a fragmentação dos processos educacionais. Além disso, a preparação do indivíduo para a vida social deixa de ser prioridade nas escolas, dando ênfase a esse discurso meritocrático, o qual reforça a dinâmica da competição e do livre-mercado.

Segundo Carneiro (2012), ao analisar as formas de condução dos resultados do ENEM, empiricamente o que se efetiva nas escolas públicas é a forte competição entre escolas e alunos para garantir melhores resultados, e porventura, entrar na agenda das ações de governo e captar recursos financeiros às escolas. Assim, dentro destas

perspectivas de competição elaboradas por meios da avaliação do ensino, os resultados do ENEM têm servido de base ao controle dos organismos governamentais, que passam a responsabilizar os agentes escolares pelo sucesso ou insucesso dos processos de ensino.

Quanto à competição e disputas entre as escolas, Carneiro (2012, p. 18) descreve: “o modelo de avaliação proposto pelo Novo ENEM, contrariamente ao discurso da democratização do acesso a Educação Superior, apresenta uma concepção ranqueadora de avaliação”. Essas políticas advindas do Estado gerenciador e avaliador, de fato, têm “transformado” a realidade do contexto escolar, em um cenário de disputas. Pode-se inferir, com base na concepção da autora, que as mudanças decorrentes deste processo avaliativo na perspectiva nacional e unificada, apresentam uma situação contrária aos pressupostos do discurso oficial, regulado pela gestão democrática, garantia da qualidade do ensino e, sobretudo, do ensino humanístico. A autora conclui indicando que há um processo de avaliação que se distancia dos objetivos primários e se aproxima cada vez mais de situações controversas à realidade escolar, reforçando o controle do Estado sobre as reformas educacionais, os recursos financeiros e aplicabilidade destes.

Nota-se que a tendência nacional revela o cenário de uma política neoliberal, o qual induz os sujeitos para busca de melhores condições de vida, por meio da competição. Com isso, é oportuno analisar se estas mesmas situações e impressões são representativas na realidade local, qual seja o Estado do Amapá. Para tanto, o capítulo seguinte abordará os desdobramentos da política de avaliação do ENEM, em âmbito local.

### **3 ENEM E SEUS DESDOBRAMENTOS NA REALIDADE DO AMAPÁ (1998-2010)**

A presente seção deste estudo constitui-se na socialização dos dados e das análises resultantes da pesquisa realizada no município de Macapá, no Estado do Amapá. Inicialmente apresentam-se os procedimentos metodológicos, com indicação da abordagem e dos sujeitos que colaboraram com informações relevantes para a construção de tal estudo, cuja problemática apresenta o seguinte questionamento: que iniciativas educacionais foram tomadas pela gestão do Estado do Amapá, a partir dos resultados obtidos nas avaliações do ENEM, de 1998 a 2010? A hipótese consistiu em que as iniciativas educacionais tomadas pela gestão estadual do Amapá, no período indicado, pouco têm contribuído para a efetivação de políticas educacionais, que atendam às especificidades locais e garantam de forma significativa à qualidade em educação.

O objetivo geral do estudo foi avaliar as iniciativas educacionais tomadas pela gestão estadual do Amapá, em relação aos resultados das avaliações do ENEM, analisando os desdobramentos dessa avaliação tanto na gestão quanto na realidade educacional de 1998 a 2010. Para alcançar este objetivo, lançaram-se seguintes objetivos específicos: analisar de que forma os resultados do ENEM repercutiram sobre a política e a gestão educacional no Amapá, além de verificar que medidas/procedimentos a gestão estadual tomou, após os resultados obtidos na avaliação do ENEM.

Para compreender os métodos abordados nesta pesquisa é preciso situar o leitor na construção da abordagem metodológica utilizada. Assim, compreende-se que os caminhos da educação brasileira, assim como de outras realidades nacionais, são naturalmente compreendidos por seu processo histórico. Sendo histórico, este estudo não destoa das características precípuas da evolução da educação no Brasil e as “explicações” para contemporaneidade, bem como dos processos de organização e implantação dos planos e projetos educacionais, nos quais é preciso constar em que nível de transformação incluem-se as políticas educacionais, sobretudo de avaliação do Ensino Médio, analisando as principais modificações ocorridas no contexto educacional e nas reformas políticas educacionais referentes à avaliação, em meados dos anos de 1990.

Discorrer sobre uma dada realidade, assim como evidenciar o percurso histórico, é descrever fatos que fazem parte de um conjunto, situado em uma dinâmica global e local. Para compreender as reformas educacionais em amplitude nacional e regional recorre-se ao

conhecimento dos fenômenos que subscrevem os movimentos socioculturais, socioeconômicos e políticos, num constante processo de transformações. Por este fato, os movimentos desencadeados numa perspectiva histórica e delimitados por um período de análise, denotam a existência de fenômenos contraditórios, cuja essência se perfaz nas modificações políticas de uma sociedade em constante processo de desenvolvimento.

Por esta razão, tratar do método de pesquisa requer a apreciação de sua relevância, para a consolidação do conhecimento científico. Abramo (1989) defende que a compreensão acerca do método, em uma pesquisa, não pode ficar restrito ao campo metodológico do trabalho, o que seria uma forma de reduzi-lo. De tal modo, quando se tem a compreensão de método e de sua aplicação, confere-se caráter à metodologia, aos recursos de pesquisa e aos caminhos no processo investigativo, cujo embasamento teórico será essencial na defesa do objeto, pelo pesquisador. Assim, a concepção metodológica adotada desvincula-se de uma apreciação dogmática e permite que haja reflexão sobre o método e sua aplicabilidade, num constante processo de ressignificação das análises acerca dos problemas concretos que se apresentam no referido objeto de estudo.

Na epistemologia do estudo, utilizou-se a abordagem histórica, que conforme Fachin (2003, p. 38) consiste na investigação de fatos e acontecimentos ocorridos no passado, para se verificar possíveis projeções de sua influência na sociedade contemporânea”. Com a aplicação desta abordagem, pode-se compreender o fenômeno das avaliações nacionais, no caso o ENEM, e as repercussões aos processos de evolução da sociedade, bem como as influências da gestão política, na elaboração deste mecanismo de avaliação do ensino.

Ainda para Fachin (2003), a abordagem histórica, além de permitir a análise da organização da sociedade, suscitando explicações de categorias, políticas, econômicas, sociais e culturais do objeto em estudo, tem outra característica, que é examinar os fenômenos, eventos, acontecimentos, com vistas à temporalidade. Por isso, foi necessário delimitar o período de análise deste estudo, elegendo o intervalo de 1998 a 2010. Tal período pode se justificar pela necessidade de desvelar os principais acontecimentos que contemplam 14 anos de existência do referido Exame, cujo objetivo é entender, ou buscar elementos que caracterizem a relevância de tal avaliação em âmbito nacional e local.

Para a coleta de dados empíricos, utilizou-se a Entrevista, que conforme mencionam Lakatos e Marconi (2005), permite o levantamento de informações da realidade investigada, com a finalidade de obter dados mais próximos do objeto em estudo.

Trata-se de um procedimento de investigação social, cuja finalidade é obter informações de pessoas que vivenciaram a realidade de um determinado acontecimento, sendo possível detectar opiniões, sentimento e condutas dos sujeitos da pesquisa.

Para isso, a Entrevista foi Estruturada, que segundo Lakatos e Marconi (2005) permite ao pesquisador seguir um roteiro previamente estabelecido, com perguntas direcionadas aos seus entrevistados, de modo que o pesquisador possa fazer uma análise das respostas de seus sujeitos e contrapor as ideias apresentadas. Deste modo, as entrevistas foram realizadas com os seguintes sujeitos: 1 (um) Chefe de Divisão do Ensino Médio (DEM) e 1 (um) Técnico em Assuntos Educacionais (TAE), ambos pertencentes ao quadro efetivo da Secretaria de Estado da Educação do Amapá (SEED/AP) que atuaram no referido órgão, no período que compreende esta pesquisa. Ressalta-se que ambos os entrevistados ainda atuam na SEED/AP, exercendo outras funções administrativas.

Para análise dos dados utilizou-se a abordagem qualitativa, a propósito da qual indica Minayo (2008) que é adequada, quando utilizada para dar significado aos processos e às intencionalidades dos fenômenos. Por se tratar de um estudo que envolve questões sociais, culturais, políticas e econômicas, o tratamento dado aos resultados levou em conta os movimentos e as relações sociais, construídas ao longo do desenvolvimento da sociedade e os aspectos intrínsecos que as norteiam. Neste caso, considerando a especificidade histórica e as fontes documentais que foram utilizadas na interpretação dos dados, esta pesquisa apresenta alguns dados quantitativos, porém a apreciação dos resultados deu-se pela análise qualitativa, pois a finalidade é compreender os acontecimentos que se desenvolveram no percurso histórico da gestão educacional do Amapá, de 1998 a 2010, em relação às políticas de avaliação do ENEM.

A seguir consta o diálogo realizado com os sujeitos que participaram da referida pesquisa; 1 (um) Chefe da DEM e 1 (um) TAE, ambos pertencentes ao quadro efetivo da SEED/AP. Além disso, utilizou-se de documentos provenientes de Resoluções, Decretos e Portarias, sobre as políticas educacionais no período de 1998 a 2010, tanto no Amapá, quanto no cenário nacional.

Deste modo, dispõe-se a seguir os resultados da investigação, os quais foram organizados em consonância às categorias de análise estruturantes da Entrevista junto aos sujeitos da pesquisa. Ressalta-se que para a coleta das informações, aqui transcritas, foi utilizado o gravador de voz com a devida autorização dos entrevistados, os quais tiveram conhecimento dos objetivos da pesquisa, por meio de Termo de Consentimento Livre e

Esclarecido (TCLE). Em relação as categorias de análise, foram organizadas conforme o Roteiro de Entrevista (vide Apêndice B), em que constam as perguntas direcionadas aos sujeitos da pesquisa.

- **Categoria de análise n. 1: Propostas educacionais efetivadas pela gestão, tendo como referência os resultados do ENEM.**

Tratar da gestão educacional do Amapá remete à análise de que no período de 1998 a 2010, foi representada no âmbito da educação do Estado, a passagem de diferentes gestores que ocuparam o cargo de Secretário de Estado da Educação, em curto período. Por esta razão, preferiu-se não fazer uma análise exaustiva de cada gestão, visto a necessidade de descrever as principais atividades executadas no âmbito do Ensino Médio, tendo como referência os resultados do ENEM.

Destaca-se que dentre as atribuições do dirigente educacional, compreendendo aqui, o Secretário de Estado da Educação e a Chefia da DEM, cumpre-se garantir por meio de programas, palestras, seminários, ou reformas educacionais melhorias na educação, mediante as problemáticas detectadas no contexto educacional. Em relação às competências do Secretário destaca-se:

À Secretária de Estado e Educação compete a execução, supervisão e controle da ação do Governo relativa à educação, o controle e a fiscalização do funcionamento de estabelecimentos de ensino, de diferentes graus e níveis, públicas e particulares, a perfeita articulação com o Governo Federal em matéria e política e legislação educacionais; o estudo, a pesquisa e a avaliação permanente de recursos financeiros para o custeio e investimento do sistema e dos processos educacionais; a assistência e orientação dos Municípios. (AMAPÁ, 1998).

Sobre isso, salienta-se a importância de programas educacionais que tenham essa finalidade de acompanhamento, controle e a fiscalização do funcionamento das instituições educacionais, por meio de diagnóstico situacional das principais dificuldades ocorridas no contexto escolar. Em relação ao ENEM, tal política, como já mencionado neste estudo traz como expectativa a análise do desempenho do estudante e, conseqüentemente, a situação educacional de cada instituição. Com isso, ao questionar com o pesquisado sobre as propostas educacionais efetivadas pela gestão, tendo como referência os resultados do ENEM, o **Chefe da DEM** respondeu:

*Desde que assumi a Chefia da DEM, ainda não vi, digo concretamente, qualquer relação dos resultados com programas e reformas para o Ensino Médio. Na minha gestão, não tem como descrever qualquer forma de atuação por parte do Governo do Estado, ou da SEED/AP, até porque o nosso papel, basicamente, foi de conduzir a aplicação do Exame, que vem de uma demanda federal. Nós temos que aplicar a avaliação, conduzir, operacionalizar. A questão de verificar as problemáticas fica a cargo do INEP, setor responsável pelo levantamento das informações.*

No que se refere ao papel do INEP, este órgão é o responsável pela elaboração da avaliação e da divulgação dos resultados. Quanto à questão dos resultados, a matriz de referência do Novo ENEM indica: “o INEP fornecerá às instituições um sistema específico de acesso para visualização dos alunos matriculados no Ensino Médio e inscritos para realização do Exame”. (BRASIL, 2009). Ainda conforme o documento, as instituições que tiverem o número mínimo de 10 (dez) participantes inscritos no Exame, podem visualizar a média geral dos estudantes. Assim, é possível visualizar as notas por escola.

Em relação ao papel da gestão frente aos resultados de avaliações externas, tal como o ENEM, o Parecer do Conselho Nacional de Educação n. 15, aprovado em 1º de junho de 1998, dispõe sobre a reformulação das Diretrizes Curriculares do Ensino Médio, em que pontua:

A análise dos resultados das avaliações e dos indicadores de desempenho deverá permitir às escolas, com o apoio das demais instâncias dos sistemas de ensino, **avaliar seus processos, verificar suas debilidades e qualidades, e planejar a melhoria do processo educativo.** Da mesma forma, deverá permitir aos organismos responsáveis pela política educacional desenvolver mecanismos de compensação que superem gradativamente as desigualdades educacionais. (BRASIL/MEC, 1998, p.2, grifos nossos).

O documento mencionado complementa a reponsabilidade das instituições escolares em elaborar mecanismos que superem as debilidades indicadas nas avaliações. Deste modo, infere-se, que mesmo sendo uma política nacional, “*ou uma demanda federal*”, como descreveu o **Chefe da DEM**, cabe aos dirigentes educacionais a elaboração ou planejamento de atividades que sejam capazes de redirecionar as questões-problema da educação, ou da Escola. O Decreto n. 2.378, de 5 de agosto de 1998, que institui o

Regulamento da Secretaria de Estado e Educação, aponta para as competências da DEM, constando no Artigo 21 a seguinte redação acerca de tais competências:

I-Elaborar políticas educacionais para o Ensino Médio; II-Elaborar em conjunto propostas de planos, programas e projetos educacionais que visem à expansão, manutenção e à melhoria do Ensino Médio; III-Promover estudos socioeconômicos visando detectar as necessidades de mão-de-obra especializada, em nível de Ensino Médio. (AMAPÁ, 1998, p. 27).

Ocorre que o referido documento faz indicação de que ao Chefe de Divisão do Ensino Médio, cabe a organização de propostas que proporcionem a melhoria do ensino e dos processos educacionais. Todavia, o discurso do **Chefe da DEM** sinaliza para o “desconhecimento” de algumas funções essenciais na condução de um estudo junto às demandas educacionais para o Ensino Médio. Por isso, acredita-se que mesmo “indiferente” às políticas de avaliação do Exame, é indispensável no papel da gestão, o planejamento para efetivar projetos educacionais, que foque exclusivamente na dimensão diagnóstica da realidade escolar, para definição de rumos a serem trilhados.

Para isso, é preciso que haja articulação entre os dirigentes educacionais, das instâncias federativas e dos sistemas de educação, com a finalidade de discutir as dificuldades que assolam a educação, e de forma mais específica o Ensino Médio. Trata-se de promover tomadas de decisão frente às demandas, já que os discursos oficiais indicam a implantação dos testes padronizados como meio de averiguar a realidade educacional, e por intermédio dos ajustes, promoverem a qualidade na educação.

Por outro lado, a Escola pode até “dispensar” os resultados das avaliações externas, como forma de averiguar suas problemáticas. Isso porque, a instituição possui diversos mecanismos com a finalidade de fazer sua autoavaliação, de avaliar gestores, professores, alunos e todo contexto educacional, sem precisar utilizar-se dos indicadores em âmbito nacional como relata o **TAE**:

*Em primeiro lugar não é necessário a Escola ou a Secretaria de Educação esperar pelos resultados do ENEM para fazer uma avaliação do desempenho escolar dos alunos. No final de cada período letivo, muito antes do início do Censo Escolar, cada escola registra em seus **Livros de Atas de Resultados Finais**, o desempenho de cada aluno, por série e disciplina. Infelizmente, a maioria das escolas não faz*

*uma avaliação desses resultados no coletivo da comunidade escolar. Essa avaliação poderia ser o ponto de partida para uma releitura de seu “fazer pedagógico” ou do seu Projeto Político-Pedagógico. Contudo, não acontece nada. Por outro lado, a Secretaria de Educação pouco faz no contexto de sua rede, em termos de rediscutir as políticas públicas voltadas para o Ensino Médio, a partir dos resultados do ENEM ou do Censo Escolar.*

Nota-se que o TAE indica que a Escola tem seus mecanismos de avaliação, e que não precisaria esperar por uma avaliação nacional. Todavia, o sujeito complementa que as instituições, mesmo tendo instrumentos internos e externos, pouco tem se organizado para planejar e avaliar seus processos educativos. Isto significa que tanto as escolas, quanto a gestão, têm dado pouca importância às políticas educacionais, ou de avaliação.

Ao analisar as políticas em educação efetivadas no Amapá, vê-se que a adoção do ENEM, ainda nas suas primeiras edições, não representa uma avaliação de grande importância no Estado. Isto porque, na gestão de João Alberto Rodrigues Capiberibe, que governou o Estado em dois mandatos consecutivos, nos períodos de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002, demonstrava-se mais a necessidade de adequar suas propostas de governo, do que atender às demandas da gestão federal.

Segundo Ferreira (2005), no primeiro mandato de Capiberibe, a gestão estava empenhada nos assuntos relacionados à sua proposta de governo, o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA). Tal programa anunciava uma proposta de preservação da Natureza e de valorização do homem, sob os aspectos da conservação ambiental e da cidadania. Sobre isso, destaca-se o *slogan* “Participação e Cidadania”, muito representativo na proposta de governo de Capiberibe.

Deste modo, todos os setores inclusive o de educação, passaram a organizar suas demandas para atender ao Plano de Governo local. No contexto da educação, uma das primeiras ações, conduzidas para os Ensinos Fundamental e Médio, foi a reorganização do currículo educacional, visto a necessidade de um plano curricular que objetivasse ao atendimento de uma educação socioambiental, o qual figurava como prioridade na referida gestão. Em consonância a esta análise, destaca-se, o trecho da entrevista, concedida pela Secretária da SEED/AP, nos anos de 2000:

A nova proposta curricular vem sendo discutida pelo governo do Estado desde 1995, momento em que começamos a realizar seminários e encontros pedagógicos, que têm como objetivo discutir uma proposta de currículo para o Estado do Amapá. A reformulação do currículo tem como eixo principal a educação socioambiental. Assim, o novo currículo tende a utilizar na construção do conhecimento ‘o saber prévio’ que o aluno traz na sua relação social com a família e a comunidade. O objetivo é valorizar a cultura do povo do Amapá. (Jornal O LIBERAL, 6 de novembro de 2000).

Fica evidenciado que até os anos de 2000, na realidade do Amapá, conforme pesquisa documental, realizada por esta pesquisadora, não há indícios de planejamento ou discussões que tivessem como teor propostas educacionais com ênfase aos resultados do ENEM. No período que corresponde à gestão de Capiberibe, destaca-se a reformulação curricular com viés político de atender às expectativas do Governo local. Todavia, acrescentam-se as análises do **Chefe da DEM**, que relata:

*Lembro que logo nas primeiras edições do ENEM, houve uma reunião com o Secretário de Educação da época, que encaminhou alguns técnicos a Brasília, para participarem dos seminários, sobre o Exame, mas nada muito concreto, até porque, nós estávamos em processo de ajuste, de adaptação para cumprir as reformulações do currículo escolar.*

Em síntese, o balanço que se pode fazer em relação às propostas educacionais “efetivadas” pela gestão, tendo como referência os resultados do ENEM, até os anos de 2002 na gestão de Capiberibe, é que não há registros de programas que tenham sido implantadas pelo Governo, ou pela SEED/AP, que faça relação aos resultados do Exame. Todavia, registra-se que houve reformas educacionais para a Educação Básica, e para o Ensino Médio, no período em análise, conforme menciona o **TAE**:

*Não conheço, nos últimos anos, nenhuma proposta efetivada pela SEED/AP direcionada ao Ensino Médio, que tenha como fundamento resultados do ENEM ou de outros indicadores educacionais. O que a Secretaria de Educação executa, pontualmente são Programas do MEC, como o Ensino Médio Inovador e o Pacto pela Formação de Professores no Ensino Médio, que de uma forma ou de outra concorrem para a melhoria da qualidade do ensino.*

A partir destes apontamentos, compreende-se que a política educacional do Amapá tem cumprido com certas demandas advindas da gestão federal, mas que em relação aos indicadores de desempenho ou de indicadores de qualidade, registra-se a ausência de documentos que comprovem a atuação da gestão do Amapá, tanto da SEED/AP, quanto no contexto escolar em relação a programas e projetos, que façam ligação ao ENEM.

Tais questões levaram esta pesquisadora a inferir que as políticas nacionais de avaliação, como o ENEM e o indicador IDEB, foram elaboradas sem considerar as especificidades de cada região, o que coloca o indicador em descompasso ao interesse da gestão local, frente aos resultados que se vêm apresentando no Amapá. Embora a avaliação externa tenha o caráter de efetivar ajustes em relação às debilidades do Ensino Médio, nada foi registrado nesta pesquisa, visto que os resultados dessa avaliação têm apenas indicado o Amapá no *ranking* dos resultados divulgados pelo INEP/MEC.

Ainda em análise à gestão estadual e às respectivas propostas educacionais, tendo como referência os resultados do ENEM, recorda-se que a partir do ano de 2003, ocorreu mudança de gestão política no governo do Amapá. De acordo com Rodrigues (2004) Antônio Waldez Góes da Silva foi eleito governador nas eleições de 2002, governando o Estado de 1º de janeiro de 2003 até 04 de abril de 2010, quando deixou a gestão para concorrer, nas eleições de 2010, ao cargo de Senador. No período seguinte, de 5 de abril de 2010 até 31 de dezembro do referido ano, assumiu o governo Pedro Paulo Dias de Carvalho, que era vice-governador de Waldez Góes.

Segundo Rodrigues (2004) a administração de Waldez Góes foi marcada pelo Programa de Governo denominado Desenvolvimento com Justiça Social, que visava à realização de planos de governo com base assistencialista e com perspectivas de inclusão social em diversas áreas, além do desenvolvimento econômico com base na sustentabilidade. Destaca-se em tal gestão: o programa Luz Para Viver Melhor, favorecendo as comunidades carentes o consumo de energia elétrica; Renda Para Viver Melhor, o qual garantia renda de meio salário mínimo para as famílias que se encontravam em condições de pobreza ou miséria, com o compromisso de garantir a frequência das crianças na escola, além do programa Primeiro Emprego, que trazia expectativas para os jovens ingressarem no mercado de trabalho, por meio de articulações entre governo e iniciativa privada.

Nota-se que o governo Waldez Góes adotou políticas sociais semelhantes às do governo Lula. Aproveitando-se destas questões sociais, o plano de governo foi impulsionar

as demandas locais com articulações em nível nacional. A administração de Waldez Góes também se acentua na manutenção de políticas do governo Capiberibe, porém com uma nova nomenclatura. Destaca-se a adesão ao programa “Plano Amazônia Sustentável”, adotado em 2008, o qual reuniu os diversos Estados que compreendem a Região Norte do País. O Plano traz como objetivo a seguinte redação:

O Plano Amazônia Sustentável tem como objetivo principal a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira, mediante a implantação de um novo modelo pautado na valorização de seu enorme patrimônio natural e no aporte de investimentos em tecnologias e infraestrutura, voltado para a viabilização de atividades econômicas dinâmicas e inovadoras com a geração de emprego e renda, compatível com o uso sustentável dos recursos naturais e a preservação dos biomas, e visando à elevação do nível da população. (BRASIL, 2008, p. 57).

Como se nota, tal política tem como ênfase a manutenção das políticas de preservação do meio ambiente, além da valorização das riquezas naturais do Estado. Isso trazia a ressignificação do Amapá em nível nacional e internacional, corroborando com as políticas do governo anterior.

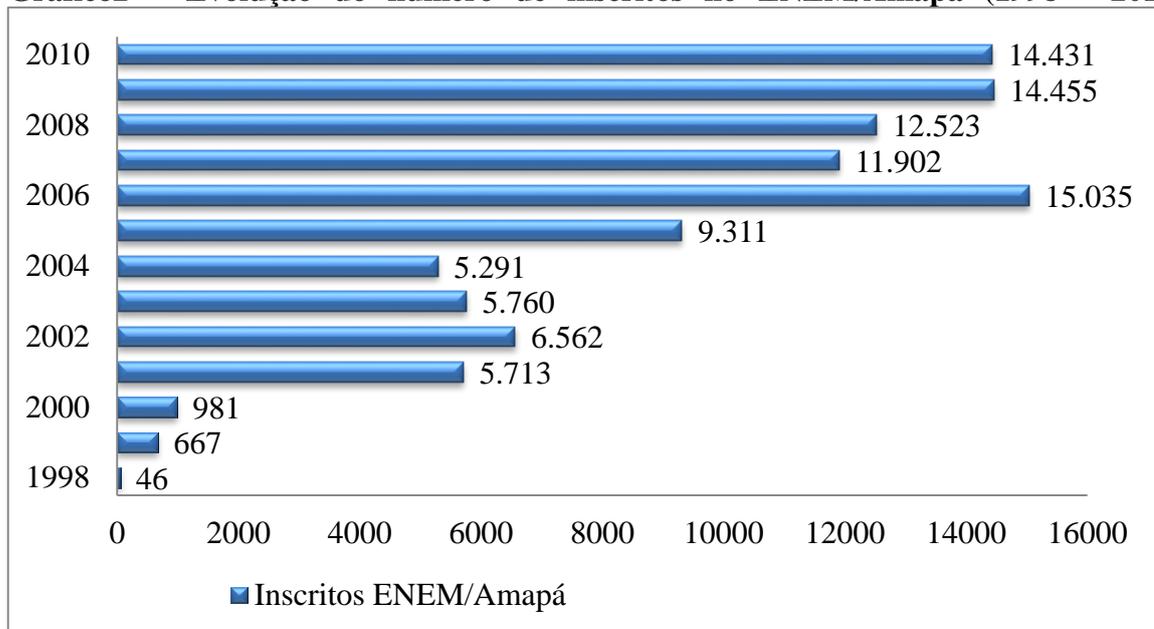
Em relação às políticas educacionais, no período de 2003-2010 destaca-se o Plano de Prioridades de Desenvolvimento Humano (PPDH). Tal programa, como enfatizam Melo e Barleta (2012) no estudo intitulado *Gestão da Educação do Amapá: resultados do IDEB no contexto de políticas de caráter local e nacional*, apresenta a problemática do Amapá em relação à efetivação de políticas que garantam a qualidade do ensino, a democratização e a universalização da Educação Básica. O estudo dos referidos autores indica que a gestão educacional do Amapá passou por muitas dificuldades, na condução de reformas educacionais, visto que a proposta do PPDH trazia muitos pontos de análise, dentre eles a discussão em torno de uma gestão por resultados. Tal questão abriria espaço para a exploração de programas e políticas que trouxessem resultados, pelo menos quantitativos para o Amapá. Todavia, não se registra o esforço por parte do referido Governo em acentuar as políticas educacionais para o Estado, mesmo diante de uma proposta que propugnasse pelos resultados e produtos educacionais.

De um ponto de vista crítico, a gestão por resultados com ênfase no PPDH tinha como meta alcançar os pressupostos de qualidade expressos nos Indicadores de Desenvolvimento do Milênio (IDM), que descreve os níveis de qualidade para educação numa escala mundial. Tal ênfase, como indica Melo e Bartela (2012), abriu espaço para

uma gestão que focou nos resultados dos indicadores por meio de instrumentos avaliativos, como no caso do IDEB.

Em relação à política de avaliação do ENEM, a gestão de Waldez Góes buscou incentivar as instituições escolares a reformular seus currículos, para se adequar aos critérios de qualidade expressos nas propostas de desempenho do referido Exame, e oportunizar maior participação dos estudantes no ENEM. Isso pode ser visualizado por meio das políticas de isenção da taxa de inscrição, em que o Governo a partir de 2005 passou a subsidiar o pagamento das taxas para alunos concluintes do Ensino Médio, que já tinham esse direito garantido, e aos egressos que concluíram o Ensino Médio na rede pública de ensino. O Gráfico 2, a seguir, sintetiza o aumento do número de inscritos no Exame, que experimentou um acentuado incremento a partir de 2005:

**Gráfico2 – Evolução do número de inscritos no ENEM/Amapá (1998 - 2010)**



Fonte: INEP/MEC (1998 - 2010).

Com a política de isenção da taxa de inscrição, então registrada no Amapá, observa-se um aumento significativo em relação ao número de inscritos. Contudo, ao analisar os apontamentos dos entrevistados, percebe-se que mesmo com essa política, a atuação da gestão estadual, ainda ficou restrita às demandas nacionais como enfatiza o **Chefe da DEM:**

*Em 2005, houve a implantação da política de isenção da taxa, mas essa questão só favoreceu ao estudante garantir a participação no Exame... Nem todos que se inscrevem efetivamente participam... Nós percebemos um índice muito grande de faltosos ao Exame. Isso até compromete o nosso orçamento, uma vez que o Governo investe no aluno, e não obtemos os resultados desejados.*

Pode-se inferir com base no discurso certa semelhança com a política de responsabilização, colocando o compromisso do estudante em trazer resultados positivos no Exame, em função do investimento empregado. Embora tenha relatado neste estudo que a política educacional do governo de Waldez Góes pautava-se na gestão por resultados, não se detectou investimentos ou políticas que indicassem melhoria para educação do Estado. Isso porque a política de avaliação ficou restrita aos índices e divulgação dos resultados, para cada ano de aplicação do Exame, registrando-se que a apresentação dos resultados e o discurso adotado estavam permeados pelo diagnóstico situacional. Entretanto, nada de concreto foi efetivado para a melhoria do rendimento educacional e dos processos educativos.

Por esta razão, talvez haja certo “comodismo” em relação à elaboração de propostas educacionais, por parte dos gestores, tanto em âmbito nacional como local. Tal afirmação é fruto das análises de diferentes leituras realizadas por esta pesquisadora, que passou a perceber as incongruências das políticas de avaliação, que ao passo de indicar pela tomadas de decisão frente aos resultados, pouca coisa tem sido modificada, de fato, no âmbito educacional, em relação ao desempenho dos estudantes. Outra questão, é que as modificações imprimidas na realidade das escolas indicam para a manutenção do controle do Estado, e para a política de responsabilização, conforme indica Afonso (2005, p. 87):

Os modelos de responsabilização adaptados tenderão também a condicionar as modalidades de avaliação que servirão para verificar os resultados dos sistemas educativos. Assim, por exemplo, a preparação que os alunos deverão efetuar, tendo em conta a exigência de uma comprovação bem sucedida das suas aquisições acadêmicas e do seu nível de conhecimentos, não significa, necessariamente, que essa preparação resulte numa aprendizagem real e efetiva.

A explicação para a elaboração dos testes tem reafirmado as características de um Estado neoliberal, em que se responsabiliza os sujeitos pelo seu insucesso escolar, ao

mesmo tempo em que estimula a competição como forma de ajuste aos produtos educacionais. Baseado nestas impressões, infere-se que as políticas de avaliação têm assumido esse papel de culpar os sujeitos e instituições pelo sucesso escolar, e na Escola, as modificações didático-pedagógicas e curriculares têm sido empregadas por esse viés, de atender aos critérios advindos das avaliações de âmbito nacional. Contudo, a questão da qualidade ainda fica restrita, com relação à proposta que efetivamente se concretize na Educação Básica.

- **Categoria de análise n.2: Grau de concordância dos sujeitos com o ranking usado na divulgação de resultados do ENEM e o impacto sobre a opinião pública**

Com relação aos resultados do ENEM, desde 2009 o INEP utiliza os resultados em forma de ranqueamento, em que apresentam para a sociedade o desempenho das escolas públicas e privadas. Além disso, criou-se um banco de dados com o perfil socioeconômico dos participantes. Segundo Afonso (2005) a partir da publicação dos resultados por escolas, a avaliação *standardizada* criterial tem como finalidade favorecer a expansão do Estado e, simultaneamente promover a expansão de mercado. Isso pode ser visualizado nas pesquisadas já indicadas neste estudo, que apontam para a disputa e a competição entre as instituições, com isso estimulando as próprias escolas a formatarem suas estratégias educacionais, para trazer bons resultados nos exames *standardizados*. Nesta pesquisa, perguntou-se aos entrevistados sobre seu posicionamento em relação à divulgação de forma ranqueada dos resultados do ENEM, por escolas. O TAE relatou:

*Diria que essa divulgação é positiva, uma vez que pode dar transparência desses resultados para a sociedade em geral e, principalmente, para a escola e seus alunos. Porém, há necessidade de se fazer algumas ressalvas. Até meados de 2010 essa divulgação servia praticamente para que as entidades mantenedoras (públicas ou privadas) elaborassem um ranking das escolas, passando a ‘mensagem’ de que as ocupantes dos primeiros lugares representavam as melhores escolas. Essa prática mascarava os resultados do ENEM, haja vista que naquela época (de 2000 a 2009), havia uma brutal diferença no número de participantes em cada escola.*

*Assim, havia escola que concorria com apenas o quantitativo de alunos exigidos no Edital do Exame, para que seus resultados fossem divulgados, e outras que participavam com quase a totalidade de seus alunos (principalmente as públicas). Esse tipo de divulgação estimulava a ideia comparativa que as escolas privadas apresentavam melhores resultados que as públicas, o que evidentemente, tornava o ENEM um marketing para essas Escolas. Esse uso do resultado do ENEM foi muito utilizado também aqui no Estado do Amapá.*

Destaca-se que na concepção do TAE, em relação à política de divulgação dos resultados, constam aspectos reveladores, visto a possibilidade da transparência dos resultados para cada instituição. Todavia, complementa que os resultados têm trazido certo nível de comparação, entre as escolas públicas e privadas, o que coloca em questão a função do Exame.

Ao analisar tal perspectiva, descrita pelo TAE, recorda-se ao embate político travado ainda em meados dos 1990, quando a gestão de FCH baseava nessa concepção de educação, em que o público e o privado era colocado sempre em análise, figurando aquela “máxima” de que as escolas privadas apresentam melhores resultados em relação às escolas públicas. Pode até ser que “sim”, porém, não é com esse discurso que se pode justificar o baixo desempenho das escolas públicas.

Além disso, o discurso empregado pelo TAE indica a ocorrência de uma vertente meritocrática, em relação à utilização de estratégias para garantir os melhores resultados na avaliação do ENEM, por meio do mérito individual. Isso pode ser visualizado quando o sujeito enfatiza que as escolas da iniciativa privada selecionavam os seus “melhores alunos” para realizar o Exame, destacando-se a questão da meritocracia em detrimento da qualidade. Tal situação leva ao questionamento de que as políticas avaliativas externas têm impulsionado as escolas a buscarem por melhores resultados, com intuito de garantir o reconhecimento de sua qualidade, por meio dos resultados quantitativos. Isto significa que, tanto a iniciativa privada quanto as instituições públicas de ensino, têm buscado ajustar suas demandas aos ditames das políticas externas. No entanto, as escolas públicas de ensino, ainda têm mostrado resultados díspares em relação às particulares, como pode ser analisado na Tabela 2:

Tabela 2 – *Ranking* dos resultados do ENEM/AP (2010)

<b>RESULTADO DO ENEM 2010</b>			
<b>Posição</b>	<b>Escola</b>	<b>Rede</b>	<b>Média total</b>
<b>1</b>	Colégio Santa Bartolomea Capitania	Privada	616,19
<b>2</b>	Moderno Centro de Ensino, Educação e Cultura	Privada	613,31
<b>3</b>	Grupo perspectivas construtivas	Privada	604,07
<b>4</b>	Centro de Ensino <i>Podium</i>	Privada	600,83
<b>5</b>	Colégio Equipe Macapá	Privada	594,43
<b>6</b>	Escola Aquarela, Ensino e Cultura	Privada	593,65
<b>7</b>	Centro de Ensino Atual	Privada	582,98
<b>8</b>	Colégio SEAMA	Privada	581,98
<b>9</b>	Escola Estadual Tiradentes	Pública	551,01
<b>10</b>	Escola Estadual Augusto Antunes	Pública	548,91

Fonte: SEED/AP (2010).

A Tabela 1 demonstra as disparidades dos resultados entre as instituições públicas e privadas. Embora a análise deste estudo não seja o foco de discussão (público x privado), não se pode negar a existência de tal realidade no Amapá. Na ordem das dez “melhores” escolas, aparecem na ponta 2 (duas) instituições públicas, como rendimento pouco abaixo da média das primeiras colocadas, o que de fato se revela preocupante para o Amapá, visto que há necessidade de se averiguar os motivos pelos quais as escolas públicas têm apresentado resultados tão díspares em relação às outras instituições.

É preciso, pois, identificar as dificuldades da realidade educacional dos sistemas de ensino público, porque todos os anos há investimentos para a educação, com a finalidade de melhorar a situação desta área. Com base em que há certos estereótipos em relação ao setor público, as avaliações deveriam, então, servir de análise para garantir a qualidade do ensino, e não para reforçar as desigualdades sociais, ou para culpar as instituições por seus resultados, como indicado a seguir:

O Estado avaliador vem se expressando, sobretudo, a partir da promoção exacerbada da competição imposta às escolas, pela via das avaliações *standardizadas*, exercendo forte pressão sobre as instituições escolares, com a predominância de um instrumentalismo mercantil que institui a supervalorização dos indicadores e dos resultados, em detrimento das especificidades dos processos educativos nos variados contextos educacionais. (AFONSO, 2005, p.77, grifo nosso).

Embora a avaliação externa seja um indicador da situação educacional, é necessário cumprir as finalidades educacionais, que em primeiro lugar devem primar pelos processos formativos, que clamam por projetos que tenham a finalidade de atender às especificidades de âmbito local. Por isso, é preciso repensar o currículo escolar, com base nas necessidades e demandas de cada realidade. Mesmo que a instituição passe por uma avaliação de caráter externo, não se pode pensar os resultados destes testes como parâmetro de qualidade, haja vista que se trata do desempenho cognitivo dos alunos, em que a Escola é o lugar em que se abordam diversos processos, do cognitivo ao social. O que acontece, então, com a avaliação formativa é imprimir os dados quantitativos como referência ao desempenho dos estudantes e, conseqüentemente, da Escola. Todavia, o **Chefe da DEM**, ao relatar sobre a divulgação dos resultados do ENEM por escola, descreve:

*Acredito que os resultados do ENEM, bem como do Censo Escolar do Ensino Médio são importantes parâmetros ou indicadores para que Escolas e Secretaria de Educação efetivem mudanças/redirecionamentos de suas práticas pedagógicas. Inclusive, quando for o caso, no campo teórico, que dá sustentação dessas práticas, porém esses resultados não têm sido utilizados para essa finalidade.*

Observa-se diante dos apontamentos, tanto do **Chefe da DEM** quanto do **TAE**, ambos concordam com a forma de divulgação dos resultados do ENEM. Todavia, indicam algumas ressalvas quanto ao grau de concordância, visto que as perspectivas de melhoria da educação, com ênfase em resultados externos, sejam o ENEM, o Censo Escolar, o IDEB e outros indicadores de qualidade, não se traduzem como uma prioridade para os dirigentes educacionais, pelo menos na realidade do Amapá. Isso pode ser consequência de duas questões básicas. A primeira refere-se ao fato de que os testes externos chegam às escolas como forma de cumprimento às exigências em âmbito nacional. A segunda questão tem reflexo com a primeira, devido à implantação das avaliações externas, o Governo Federal pode, por meio dos resultados, efetivar políticas que garantam a qualidade do ensino, pelos menos no que tange aos aspectos teórico-metodológicos, com aplicação, ou estudos de diretrizes curriculares diversificadas.

- **Categoria de análise n.3: Desdobramentos dos resultados do ENEM para as Escolas públicas do Estado do Amapá.**

No cenário da Educação Nacional, nota-se que os resultados do ENEM têm repercutido de maneira acentuada nas Escolas públicas e privadas. A forma de divulgação ranqueada, como apresentada na categoria anterior, tem sido incrementada nas Escolas como forma de ajuste ao currículo escolar e às propostas de avaliação. Tal questão já foi referenciada nos estudos de Silva (2009, p. 128), que enfatiza as modificações no contexto escolar em relação aos resultados do ENEM, descrevendo: “o ENEM trouxe para Escola a concepção de que os docentes são responsáveis pelos resultados de seus alunos”.

Tal afirmação demonstra que dentre os desdobramentos dos resultados do ENEM nas instituições escolares apresenta-se a percepção de culpar os professores e os próprios alunos, por seus resultados. Todavia, acrescenta-se que avaliação do ensino, é um instrumento de diagnóstico, de verificação e de acompanhamento do desenvolvimento cognitivo dos sujeitos. De tal modo, não se pode atribuir ao ENEM, ou qualquer outro indicador esse *status* de acompanhamento, visto que avaliação externa leva em consideração questões técnicas e científicas.

No que diz respeito aos desdobramentos dos resultados do ENEM para as escolas públicas do Estado do Amapá, o **Chefe da DEM** relata:

*O ENEM em termos locais, não tinha nenhuma repercussão, em relação à questão de sua importância, dos seus objetivos e principalmente ao que fazer com o seus resultados. Isso porque, além de ser gestor eu estava na escola, como professor do Ensino Médio. E na escola, lembro que fazíamos discussão em reuniões pedagógica sobre o ENEM, para estudar suas propostas e relevância para o aluno. Mas os professores indicavam que o Exame era uma proposta de FHC com viés político para intimidar o professor e verificar a competência docente...No período de 1998 até 2002 acredito que essa concepção não alterou substancialmente a percepção do grupo de professores em relação ao ENEM, como uma avaliação muito restritiva para a qualidade do ensino.*

Ao contrário do que indica a pesquisa de Silva (2009), ao relatar sobre a concepção dos professores de que o ENEM representa modificações na qualidade de sua proposta

educacional, no Amapá como aponta o **Chefe da DEM**, o Exame não se apresentava como algo significativo. Isto porque o referido pesquisado, então gestor e professor do Ensino Médio, relata que em meados dos anos 1998 até 2002, as escolas públicas do Amapá, “não apresentavam” o interesse de utilizar o Exame, como indicador de qualidade. Essa questão deve-se à predominância das políticas que assolavam a educação do Amapá, nas quais as primeiras edições do Exame tiveram uma participação mínima, aliado ao histórico de mudanças de dirigentes educacionais da SEED/AP, o que corrobora para ausência de políticas educacionais no âmbito da gestão local. Outro destaque foi o grau de “desconfiança” empregado pelo **Chefe da DEM**, ao mencionar sobre a política de FHC, a qual ele caracterizava pelo viés neoliberal.

Contudo, ao direcionar o questionamento ao TAE acerca dos desdobramentos dos resultados do ENEM para as escolas públicas do Amapá, obteve-se a seguinte resposta:

*Nas primeiras edições do Exame os alunos participavam do ENEM, apenas como uma forma de autoavaliação, até porque, o Exame não tinha esse valor que hoje podemos notar na mídia. Agora com essa política de acesso à Educação Superior, utilizando as notas do ENEM nas Universidades públicas e privadas, percebo as seguintes mudanças no Amapá: a primeira foi que aumentou significativamente o número de inscritos; a segunda, o crescimento absurdo de Cursinho Preparatório para o ENEM, e a outra é a adaptação das escolas em preparar os alunos, por meio de simulados bimestrais, para que os estudantes tenham bons resultados na Prova. Acredito que isso seja bom para aluno, visto que ele tem mais chance de ingressar à Educação Superior, mas também se percebe que os professores estão cada vez mudando suas propostas de avaliação para atender ao ENEM.*

Nota-se que o sujeito pesquisado indica mudanças reveladoras no contexto da educação do Amapá, as quais atribuiu às transformações resultantes da reestruturação do ENEM, o qual passou a ser adotado como critério de acesso à Educação Superior. Convém salientar que a este aspecto somam-se o PROUNI e outros programas de Governo Federal. Tal reestruturação contribuiu para o aumento no número de participantes no ENEM, visto que se expandiram as oportunidades de ingresso nas instituições educacionais, pois aos poucos essa reestruturação foi substituindo os processos seletivos e vestibulares. Por exemplo, cita-se a Universidade Federal do Amapá (UNIFAP) que extinguiu em 2013,

o seu tradicional Processo Seletivo, para aderir à oferta de vagas, por meio do referido Exame, ao qual foram destinadas 50% das vagas, cabendo o percentual restante ao SISU.

Observa-se que a reestruturação do ENEM expandiu as oportunidades de acesso à Educação Superior, modificando questões estruturais das Universidades públicas e privadas, bem como a própria nomenclatura do Exame. Em relação às modificações nas IES públicas, houve a extinção de seus processos seletivos e a adequação às novas exigências do Governo, como o quantitativo de vagas para o ENEM e para o SISU. Nas instituições privadas ocorre o incentivo fiscal, visto que pelo PROUNI as IES privadas têm garantido o repasse direto do custo-aluno pago pelo Governo Federal, que cada vez mais tem estimulado o carreamento das vagas públicas para as instituições privadas, como indica a pesquisa de Costa (2013, p 8):

O valor embolsado pelo setor privado decorrente do PROUNI reitera o fator de existir, por parte do Governo, o incentivo e uma espécie de estímulo para a expansão e manutenção do sistema da educação privada, mantendo os lucros na própria Instituição ou oligopólios educacionais. Isso então, de forma complementar, serve como um meio de diminuir as pressões pelo aumento dos gastos públicos com a Educação Superior, ao se criar vagas públicas nas IES privadas, via PROUNI, dando impressão de maiores oportunidades educacionais aos estudantes que prestam a seleção ao Programa.

No tocante ao ENEM, sua feição atual contraria os objetivos primários de permitir a avaliação do ensino e do aluno, visto que se tem configurado como uma política de seleção à Educação Superior, o que traz questionamentos sobre o seu real papel, no que tange à qualidade do ensino e à efetivação de propostas educacionais de melhoria para a educação pública. Por isso, os programas que utilizam as notas do ENEM, tal como o PROUNI e o SISU, têm uma semelhança, haja vista que ambos garantem o acesso à Educação Superior, porém sem a devida garantia de permanência e assistência aos estudantes.

Em relação aos desdobramentos dos resultados do ENEM indicados pelo TAE, citam-se as mudanças na realidade escolar, pois o pesquisado faz referência às propostas didático-pedagógicas que precisam ser melhor investigada, para então subsidiar as análises críticas deste estudo. Porém, quando se observa os estudos de Silva (2009), compreende-se que os docentes do Ensino Médio têm utilizado suas metodologias e avaliações com ênfase nos critérios expostos no ENEM. Até que ponto isso é relevante para o aluno e para o

professor, é uma questão de reflexão, visto que a avaliação do ensino não pode se restringir aos resultados da avaliação externa, pois envolve questões de caráter subjetivo.

Zanchet (2003, p. 265) indica que o ENEM, mesmo sendo uma avaliação de caráter externo, não pode mudar substancialmente as diretrizes curriculares, bem como a forma de condução das atividades docente. Isso porque a avaliação externa configura-se como um mecanismo de controle do Estado, conforme a própria autora menciona:

As avaliações nacionais representam, no contexto do Estado, dispositivo importante na regulação do processo ensino-aprendizagem e na emissão de juízo de valor sobre a qualidade dos produtos das atividades escolares. Por conseguinte, elas assumem, também, o papel de um mecanismo de controle docente, influenciando no direcionamento dos referenciais em torno dos quais os professores organizam suas práticas.

É possível afirmar que as avaliações nacionais repercutem de diversas formas na sociedade, seja na Escola, na gestão, no trabalho docente, ou nas expectativas dos estudantes. Os instrumentos avaliativos traduzem sempre “a individualidade”. Por esta razão não se pode atribuir às avaliações externas o *status* de garantia da qualidade do ensino, visto que se trata de uma avaliação de caráter meramente individual. Porém, destaca-se que essas avaliações têm empregado o discurso da coletividade, que somado aos resultados, pode garantir a adoção de políticas educacionais. Em síntese, percebe-se que o ENEM, no contexto da realidade do Amapá, no período de 1998 a 2010, não modificou, de forma concreta, qualquer política de ajuste às demandas educacionais, que faça referência ao Exame, no campo da gestão ou dos aspectos metodológicos, como será apresentado nas Considerações Finais deste estudo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As críticas tecidas neste estudo e em outras pesquisas apontam para um perfil de educação mercadológica, para um ensino que se distancia de uma formação plena para a cidadania. Embora o ENEM tenha sua parcela de contribuição ao sujeito, no anseio pelo sucesso escolar quando “oportuniza” a inserção à Educação Superior ou a Cursos profissionalizantes, essa condição não só atribui ao indivíduo a busca pelo seu próprio mérito, como também transporta a responsabilidade do “sucesso ou insucesso” ao professor ou à instituição.

Dessa maneira, as críticas expostas neste estudo não querem dizer que esta pesquisadora desconsidere a relevância do Exame no processo de avaliação do ensino e de avaliação do aluno. Mas sim que cabe ao Governo, devidamente baseado nos resultados da avaliação, tomar decisões com a finalidade de ajustar às demandas educacionais ao real interesse para com a educação.

É preciso repensar sobre os objetivos do Exame desde a sua primeira edição (1998), visto que neste estudo foi possível constatar que o ENEM é uma avaliação de caráter estandarizada, o que coloca os resultados educacionais em uma análise ranqueadora. De tal modo, que as instituições educacionais têm buscado ajustar suas propostas escolares aos critérios do Exame, com intuito de garantir resultados em uma escala positiva. Além disso, destaca-se que a reestruturação do ENEM, no ano de 2009, passa a ser “uma alternativa” de acesso à Educação Superior, por meio de programas federais como o PROUNI, o SISU e o Financiamento Estudantil (FIES).

Tais políticas trouxeram transformações significativas à educação, sobretudo ao Ensino Médio e à Educação Superior. Isso porque, no contexto atual, o Exame apresenta-se como uma espécie de “ascensão social”, no sentido de que os jovens, principalmente os das camadas populares, aspiram por uma oportunidade de ingressar a outro nível de ensino, e então ingenuamente passam a atribuir essa oportunidade ao ENEM.

Na Educação Superior o referido Exame tem reforçado os embates entre as instituições públicas e privadas, principalmente no que se refere aos investimentos públicos, incrementados nas políticas de incentivos fiscais em IES privadas que aderiram aos programas citados. Isso pode ser notado na política do PROUNI, que utiliza dos resultados do ENEM, como uma alternativa de garantir aos estudantes acesso à Educação Superior em IES privadas, corroborando com uma educação sob o viés mercadológico.

Cabe destacar que o ENEM configura-se atualmente como um novo “Processo Seletivo”, o que torna oportuno questionar sobre sua viabilidade em garantir a qualidade do ensino, haja vista que sua finalidade precípua, não condiz com a atual formatação empregada. Isto redundaria numa forma de consolidação de políticas centralizadoras com viés neoliberal, cuja responsabilidade do insucesso do ensino recai sobre os sujeitos, reafirmando-se a manutenção de um Estado avaliador, que mantém o controle e a fiscalização de suas próprias políticas.

Há ainda as mudanças no conjunto da sociedade, pois o ENEM a partir de seu novo *status*, tem representado expectativas aos jovens de todas as camadas sociais. Tal evento pode ser notado nas mídias e nas redes sociais, cujo destaque toma o ENEM como porta de entrada para a Universidade, sendo notório o crescimento no setor privado com oferta de Cursos preparatórios para o referido Exame, incitando a mercadorização do ensino.

Outra análise refere-se ao tratamento dado aos resultados do ENEM, conforme indicam os autores citados neste estudo, que tem repercutido de forma negativa nas escolas públicas. Isto porque, ao destacar o Exame como elemento norteador para efetivação de políticas e reformas no âmbito escolar, e principalmente, ao Ensino Médio, pouco tem contribuído para se ajustar às propostas curriculares.

Ao contrário do que propaga o discurso oficial, os resultados do ENEM, como elemento de garantia de melhores condições para o ensino público, apresentam uma realidade controversa no contexto da realidade escolar, haja vista que ao invés de promover a qualidade do ensino, tem promovido a exclusão social. Afinal, os mecanismos de avaliação tendem a impulsionar a seleção e a competição entre os sujeitos.

Dessa maneira, ao analisar empiricamente a forma de condução dos resultados do ENEM, o que se efetiva nas escolas públicas é a forte disputa entre escolas e alunos, para garantir melhores resultados, e porventura, entrar na agenda das ações de Governo e captar recursos financeiros às escolas. Assim, dentro destas perspectivas de competição, elaboradas por meio da avaliação do ensino, os resultados do ENEM têm servido de base ao controle dos organismos governamentais, que passam a atribuir aos agentes escolares o sucesso, ou o insucesso, os resultados de ensino.

O modelo de avaliação proposto pelo ENEM, contrariamente ao discurso da democratização do acesso à Educação Superior, apresenta uma concepção “ranqueadora de avaliação”. Essas políticas têm “transformado” a realidade do contexto escolar em um cenário de disputas. Neste estudo, os resultados indicam que as mudanças decorrentes

deste processo avaliativo, tanto na realidade nacional quanto no Amapá, apresentam uma situação contrária aos pressupostos do discurso oficial, regulado pela gestão democrática, pela garantia da qualidade do ensino e, sobretudo, pelo ensino humanístico.

No Amapá, o direcionamento de políticas educacionais tem-se mostrado “indiferente” em relação às problemáticas em âmbito nacional. Isso porque, no período que se avaliou tais questões (1998 a 2010) em relação ao ENEM, o referido Estado mostrou que não faz uso dos resultados do Exame, como parâmetro de análise ao desempenho dos estudantes e escolas. Tais questões não colocam o Amapá em situação desfavorável, com relação às políticas educacionais. Todavia, as questões mais preocupantes quanto à garantia da qualidade da educação, seja na Educação Básica ou no Ensino Médio, têm sido direcionadas pelas políticas nacionais.

Por essa razão, o referido estudo partiu da seguinte problemática: que iniciativas educacionais foram tomadas pela gestão do Estado do Amapá, a partir dos resultados obtidos nas avaliações do ENEM (1998-2010)? Em resposta a este questionamento os sujeitos dessa pesquisa indicaram que a gestão educacional do Amapá, desde as primeiras edições do Exame, não registrou políticas de abrangência local. O que se detectou no contexto do Amapá, foram políticas centralizadas, as quais atendem às demandas da gestão nacional. Com isso, os desdobramentos dos resultados do ENEM restringem-se à divulgação dos resultados, na forma ranqueadora, promovendo o ensino privado.

Quanto aos objetivos da pesquisa consistiram em analisar de que forma os resultados do ENEM repercutiram sobre a política e a gestão educacional no Amapá, e ainda, verificar que medidas/procedimentos a gestão estadual tomou, após os resultados obtidos na avaliação do ENEM. Constatou-se que nos governos do Amapá, de Capiberibe a Waldez Góes, as políticas educacionais foram secundarizadas. Isso significa que no plano de estratégias de ambos os governos o setor educacional, em termos de políticas locais pouco avançou, devido a duas questões:

A primeira refere-se ao histórico de diferentes gestões educacionais que estiveram à frente da SEED em curto período, impossibilitando que se realizassem estudos mais profundos para a educação do Estado. A segunda, diz respeito às ingerências políticas, que trouxeram perdas significativas à educação amapaense no contexto de suas reformas. Ressalta-se que mesmo apontando para essas duas questões, não se pode afirmar que somente isto tenha refletido sobre a gestão educacional do Amapá, porém se destacaram tais questões em função das informações empíricas obtidas.

Ao observar as categorias de análise resultantes da Entrevista, reafirma-se a hipótese levantada em tal pesquisa, a qual indica que as iniciativas educacionais tomadas pela gestão estadual do Amapá, de 1998 a 2010, pouco têm contribuído para a efetivação de políticas e reformas educacionais, que atendam às especificidades locais e garantam de forma significativa a qualidade em educação. Isto porque, em relação à efetivação de propostas educacionais que façam referência aos resultados do ENEM, esta pesquisadora registra a ausência de elementos que apontem para a elaboração de propostas educativas para o Ensino Médio.

Cabe, então, repensar sobre o papel das políticas de avaliação no contexto da realidade escolar, haja vista que o estabelecimento de tal instrumento, perpassa pela avaliação do ensino, da instituição, do gestor, do professor e do aluno. Com isso, não se pode atribuir apenas dados estáticos e quantitativos ao diagnóstico situacional. Enfim, os resultados obtidos neste estudo indicam ser fundamental que a avaliação consista em um mecanismo de aprimoramento das dificuldades e dos problemas detectados na Escola e no sistema educacional. Por isso, é imprescindível que os gestores educacionais assumam o papel de rever as políticas de avaliação sobre a expectativa de garantir melhorias na qualidade da educação pública no Estado do Amapá.

## REFERÊNCIAS

ABRAMO, Perseu. Pesquisa em Ciências Sociais. *In*: HIRANO, Sedi (Org.). **Pesquisa social: projeto e planejamento**. 2. ed. São Paulo: Gao, 1989.

AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ALBUQUERQUE, Targelia de Souza. Educação, Estado e Sociedade: problematizando a avaliação como estratégia de gestão educacional. *In*: CRUZ, Fátima Maria Leite (Org.). **Teorias e práticas em avaliação**. Recife: EDUFMA, 2010,

ANDRIOLA, Wagner Bandeira. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Revista Ensaio**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, jan./mar. 2011.

AMAPÁ. **Decreto n. 2378**, de 5 de agosto de 1998. Regulamenta a organização da Secretaria de Estado da Educação. Macapá, 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei n. 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado, 1996.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Comitê de Governança. **Matriz de Referência do ENEM 2009**: Carta de Apresentação. Brasília, DF: MEC, 2009.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Portaria n. 438**, de 28 de maio de 1998. Brasília, DF: MEC, 1999. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 4 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório Final do ENEM**. Brasília, DF: MEC, 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Relatório Final do ENEM**. Brasília, DF: MEC, [1998-2010]. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>. Acesso em: 19 mar. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília, DF: MEC, 2007.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Parecer do Conselho Nacional de Educação**. n. 15, de 1º de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio. Brasília, DF: MEC, 1998.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. **Parâmetros Curriculares Nacionais: Ensino Médio**. Brasília, DF: MEC, 2000.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Plano Amazônia Sustentável: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. Brasília: MMA, 2008.

BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v.26, n.92, out. 2005.

BIANCHETTI, Roberto G. **Modelo neoliberal e políticas educacionais**. 3.ed. São Paulo: Cortez, 1999.

CARNEIRO, Verônica Lima. As avaliações estandarizadas e o papel do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), na etapa final da Educação Básica. **Revista Exitus**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2012.

CORRÊA, Vera. **Globalização e neoliberalismo: o que isso tem a ver com você, professor?** Rio de Janeiro: Quartet, 2000.

COSTA, Danielle Dias. O PROUNI no contexto de expansão da Educação Superior: dados preliminares sobre as condições de acesso decorrente do programa, no Brasil (2005-2010). *In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO*, 26., 2013, Pernambuco. **Comunicações orais...** Pernambuco, 2013. Disponível em: < <http://www.anpae.org.br/simposio26/comunicacoesDF.html>>. Acesso em: 11 out. 2014.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

FERREIRA, Norma - Iracema de Barros. **Política e educação no Amapá: de Território a Estado**. 197f. Tese. (Doutorado em Educação) - Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara (FCLAR) / Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 2005.

FONSECA, Marília. O Banco Mundial e a educação: reflexões sobre o caso Brasileiro. *In: GENTILI, Pablo. (Org.). Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação*. 17. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

FRANCO, Creso; BONAMINO, Alícia. O ENEM no contexto das políticas para o Ensino Médio. **Revista Espaço Aberto**, n. 10, nov. 1999.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

\_\_\_\_\_. Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Revista Educação e Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, abr.2003. Disponível em :< <http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 30 jan. 2014.

GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 17. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2010.

JACOMELI, Maria Regina Martinas. As políticas educacionais da Nova República: do governo Collor a Lula. **Revista Exitus**, São Paulo, v. 1, n. 1, jul./dez. 2011.

Jornal DIÁRIO DO AMAPÁ. UNIFAP divulga “listão” de aprovados no Vestibular 2013. Macapá, 18 jan. 2013. Seção da Educação, ano XVI, n. 5.023, p. 6.

Jornal O LIBERAL. Secretaria estuda mudanças na grade curricular das escolas do Amapá. Macapá, 6 nov. 2000. Seção da Educação, ano X, n. 8.023, p.26.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Maria de Andrade. **Fundamentos da metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estrutura e organização**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

LIMA, Lucinete Marques. Estado, regulação e avaliação de políticas públicas educacionais. *In*: LIMA, Francisca das Chagas Silva. (Org.). **Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização**. São Luiz: EDUFMA, 2012.

MELO, José Ernesto. “Seu futuro passa por aqui” – o ENEM como política avaliativa e os conhecimentos históricos exigidos. **Revista Aedo**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 11, set. 2012.

MELO, André Lins; BARTELA, Ilma de Andrade. Gestão da Educação no Amapá: os resultados do IDEB no contexto de políticas de caráter local e nacional. *In*: ENCONTRO PESQUISA EDUCACIONAL EM PERNAMBUCO, 3., 2012, Pernambuco.

**Comunicações orais...** Pernambuco, 2012.

Disponível em: <[http://www.epepe.com.br/EPEPE2010\\_III/5com\\_oral\\_politica.html](http://www.epepe.com.br/EPEPE2010_III/5com_oral_politica.html)>.

Acesso em: 24 set. 2014.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, dez. 2001.

MINAYO, Marília Cecília de S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa**. 11.ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, São Paulo, v. 25, n.2, maio/ago. 2009.

RODRIGUES, Edgar. **Coisas do Amapá: o Governo de Waldez Góes**. Macapá, 2014.

Disponível em: <<http://edgar-amapa.blogspot.com.br/2013/02/governadores-joao-capiberibe.html>>. Acesso em: 22 ago. 2014.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. São Paulo. **Revista Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, out. 2007.

Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 20 fev. 2014.

SILVA, Claudene de Souza. **O Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM e suas repercussões nos trabalhos pedagógicos dos professores do Ensino Médio do município de Oriximiná**. 2009. 166f. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade do Estado do Pará, Belém, 2009.

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica neoliberal. *In*: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 17. ed. Rio de Janeiro: Cortez, 2010.

YANANGUITA, Adriana Inácio. As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990. **Revista *Exitus***, São Paulo, v. 4, n. 4, jul./dez. 2006.

ZANCHET, Beatriz Maria Boéssio Atrib. O Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM: uma autoavaliação, para quem? **Revista da Rede de Avaliação Institucional de Educação Superior**, São Paulo, v. 8, n.1, 2003.

**APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido de participação em pesquisa**

Caros colaboradores:

Eu, **Shirly Silva Santos**, mestranda do Programa de Pós-Graduação/Mestrado em Desenvolvimento Regional (PPG/MDR), da Universidade Federal do Amapá, venho por meio deste documento, convidá-lo(a) para participar como colaborador(a) da pesquisa, cujo título é A Gestão Educacional e o ENEM: desdobramentos na realidade do Amapá (1998-2010). O objetivo deste estudo é avaliar as iniciativas educacionais tomadas pela gestão estadual do Amapá, em relação aos resultados das avaliações do ENEM, analisando como foram utilizados tais resultados e os desdobramentos dessa avaliação, tanto na gestão quanto na realidade educacional. Para tal, preciso obter essas informações por meio de Entrevista Estruturada, que será gravada e transcrita. Quanto às informações coletadas asseguro-lhe que sua identidade será mantida sob sigilo e anonimato, sendo utilizados nomes fictícios para preservar sua identidade. Informo, ainda, que o (a) Sr(a) tem o direito de ser mantido atualizado sobre os resultados parciais da pesquisa. Comprometo-me, também, a utilizar os dados coletados apenas para compor a pesquisa, que deverá ter seus resultados publicados somente em artigos científicos de revistas especializadas e/ou em encontros científicos e congressos acadêmicos nacionais e internacionais. Agradeço sua valiosa contribuição, e coloco-me à disposição para as possíveis dúvidas e/ou informações necessárias.

---

**Pesquisadora**  
**Shirly Silva Santos**

Eu, \_\_\_\_\_, declaro que li as informações sobre a pesquisa e me sinto perfeitamente esclarecida (o) sobre seu conteúdo. Declaro, ainda, por minha livre vontade que aceito participar como colaborador (a) da pesquisa, fornecendo-lhe informações necessárias para seu êxito.

Macapá, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura do colaborador.

## APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista com Técnicos da SEED

Decorrido o processo de avaliação do ENEM, o MEC divulga a listagem do rendimento das escolas, em que apresenta o *ranking* das instituições de educação que obtiveram boas médias. Por meio destes dados é possível analisar os rendimentos tanto de escolas públicas quanto particulares, com ênfase no número de alunos participantes e das notas obtidas na avaliação. Conforme esta informação responda aos seguintes questionamentos:

1. Você tem conhecimento sobre alguma proposta educacional efetivada pela gestão, tendo como referência os resultados do ENEM?
2. Você concorda com a forma ranqueada de divulgação dos resultados do ENEM? Quais os impactos gerados sobre a opinião pública?
3. Na sua opinião quais têm sido os desdobramentos dos resultados do ENEM para as escolas públicas do Estado do Amapá?