

Políticas educacionais de avaliação em larga escala no Brasil: o Enem em foco

Aysllan de Sousa Sobrinho¹ 

Cacilda Rodrigues Cavalcanti² 

Resumo

Este estudo objetivou compreender como o Enem é utilizado para regular a educação no contexto do ensino médio. Por questão-problema tem-se: como o Enem regula a educação no ensino médio? tendo como metodologia a pesquisa bibliográfica e documental, baseada em estudos sobre o Enem e documentos oficiais nacionais, referentes ao exame e à reforma do ensino médio. Conclui-se que o Enem é instrumento utilizado por instâncias subnacionais de regulação do setor privado, que associam as mudanças em políticas e programas de ensino aos resultados do Enem e à consolidação de mudanças pretendidas no projeto capitalista neoliberal, sob o discurso da qualidade em educação.

Palavras-chave: Avaliação de larga escala; Enem; Regulação.

Abstract

Large-scale educational evaluation policies in Brazil: The Enem in focus

This study aimed to understand how Enem is used to regulate education in the context of high school. By question-problem has if: how the Enem regulate high school education? having as methodology the bibliographic and documentary research, based on studies about Enem and national official documents about the exam and the high school reform. It follows that Enem is an instrument used by subnational instances of private sector regulation, which associate changes in education policies and programs to the results of Enem and to the consolidation of changes intended in the neoliberal capitalist project, under the discourse of quality in education.

Keywords: Large-scale assessment; Enem; Regulation.

Resumen

Políticas de evaluación educativa a gran escala en Brasil: el Enem en foco

El objetivo de este estudio es comprender cómo se utiliza la Enem para regular la educación en el contexto de la escuela secundaria. La pregunta-problema es: ¿cómo regula el Enem la educación en la enseñanza secundaria? La metodología es la investigación bibliográfica y documental, basada en estudios sobre el Enem y documentos oficiales nacionales, referidos al examen y a la reforma de

¹ Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, MA, Brasil.

² Universidade Federal do Maranhão (UFMA), São Luís, MA, Brasil.

la enseñanza secundaria. Se concluye que el Enem es un instrumento utilizado por las instancias subnacionales de regulación del sector privado, que asocian los cambios en las políticas y programas educativos a los resultados del Enem y a la consolidación de los cambios pretendidos en el proyecto capitalista neoliberal, bajo el discurso de la calidad en la educación.

Palabras clave: Evaluación a gran escala; Enem; Regulación.

Introdução

A disseminação das avaliações em larga escala na educação básica advém do período da reforma educacional sentida fortemente nas décadas finais do século XX (1980 e 1990), período no qual diversos países as utilizam com maior frequência para transformar o modelo de educação pública numa educação com resultados palpáveis quantitativamente, tendo como abertura política a proposta de aumento da qualidade da educação (Esquinsani, 2019).

No Brasil, em 1995, foi instituído oficialmente o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e três anos depois, em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que juntos com o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (ENCCEJA), em 2002, compõem o quadro de exames e avaliações da educação básica. Ainda que com finalidades distintas, ambos possuem a premissa de melhorar a qualidade do aprendizado, seja por meio de um diagnóstico do sistema, da exigência de um nível de desempenho mínimo para certificação ou ingresso em programas federais de educação.

No ensino médio, o Enem, embora tenha exercido diversas funções no contexto da educação básica, foi pensado para avaliar a qualidade do ensino médio brasileiro, etapa relevante no projeto societário neoliberal de formação e qualificação dos jovens para o mercado de trabalho. Sua usabilidade o torna um exame de destaque nas políticas educacionais do país, que vão para além da mensuração de resultados de aprendizagem, mas que buscam, assim como se dá na criação de testes standardizados, dar direção e controle do Estado brasileiro, por meio da atuação do Ministério da Educação (MEC), no alcance de objetivos intrínsecos ao projeto de modernização do capital.

Nesse sentido, a introdução do exame no cenário político-educacional problematiza o uso do exame no centro das políticas educacionais voltadas para a busca pela qualidade da educação de avaliação dos conhecimentos atitudinais dos estudantes que se submetem aos testes anualmente aplicados, questiona-se dessa forma: como o Enem regula a educação no ensino médio?

Consequentemente objetivou-se compreender como o Enem é utilizado para regular a educação no contexto do ensino médio, tecendo reflexões críticas sobre as finalidades intrínsecas à instituição do exame no conjunto de avaliações em larga escala produzidas no Brasil, diante da obsessividade avaliativa do país, no contexto da educação pública de nível médio.

Em razão disso, optou-se por realizar um estudo de natureza qualitativa com base em procedimentos da pesquisa bibliográfica e documental baseada nas produções científicas sobre o Enem e documentos oficiais nacionais, relacionados ao exame e à reforma do ensino médio.

Aspectos teóricos e metodológicos da pesquisa

Este estudo se sustenta epistemologicamente nos estudos críticos sobre as políticas educacionais de avaliação de larga escala, tendo como lente teórica a perspectiva sociocrítica de Almerindo Janela Afonso (2001; 2013) que problematiza tais avaliações no contexto educacional a partir da relação entre Estado, avaliação e neoliberalismo; acrescenta-se ainda os estudos sobre a regulação da educação de João Barroso (2005; 2018; Barroso & Viseu 2006), em consonância com a sociologia das políticas educacionais de Stephen Ball (2014), mais especificamente em relação à rede política de influência das políticas públicas, os quais foram utilizados como ferramenta analítica da análise crítico-reflexiva da pesquisa.

Quanto aos procedimentos, utilizou-se de uma pesquisa bibliográfica de revisão de literatura, baseada em teses e dissertações publicadas no site da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), nos últimos seis anos (2017-2022), com os descritores e operadores *booleanos*: “Enem” *AND* “Performatividade”; “Enem” *AND* “Accountability” *OR* “Responsabilização” *OR* “Transparência” *OR* “Prestação de contas”; “Repercussões do Enem” *OR* “Implicações do Enem” *OR* “Efeitos do Enem”. O uso dos descritores serviu para selecionar os estudos que fornecessem indícios dos modos de regulação do Enem, tendo em vista que uma busca prévia com o descritor “Enem” indicou quatro categorias de pesquisa, uma focada na análise dos documentos sobre o Enem; outra em projetos de intervenção com foco no Enem; pesquisas do tipo efeito-escola; e estudos sobre os efeitos/implicações/repercussões do Enem para a escola e seus participantes. Por isso, selecionamos essa última categoria citada, porque forneceu os dados mais propícios aos fins da pesquisa.

Em razão do objetivo de compreender como o Enem é utilizado para regular a educação no contexto do ensino médio, optou-se ainda por realizar um estudo de natureza qualitativa documental, no qual foram selecionados documentos oficiais do governo brasileiro como decretos, editais e portarias relacionadas ao Enem, desde 1998 até 2022, que tratassem diretamente dos objetivos e funções do exame na educação básica e documentos relacionados à reforma do ensino médio de 2017 que tivessem implicações para o Enem: Lei nº 13.415 (2017), Base Nacional Comum Curricular (BNCC), Guia de implementação do Novo Ensino Médio e Parâmetros de atualização do Enem.

Avaliação de larga escala: do avaliar para regular

Após a crise do capital dos anos 1970, observa-se novas iniciativas de modelos de administração do Estado com a finalidade de superar o momento da crise econômica mundial e perpetuar o sistema capitalista em queda, cujo monopólio de poder concentrado em países centrais, como os Estados Unidos da América (EUA), instigavam a emergência política estrutural capaz de solucionar ou reduzir os problemas econômicos. Isso porque o próprio Estado numa aliança visional neoconservadora e neoliberal era o causador dos problemas, pois sua atuação desestabilizava o mercado, gerava desperdícios com gastos públicos e investimentos em políticas sociais (Mancebo, Maués, & Chaves, 2006).

Segundo Lima e Hypolito (2019), os neoconservadores, grupo formado por aqueles que valorizam as tradições culturais passadas americanas em detrimento de novas a estas, e os neoliberais, grupo líder orientador das políticas econômicas, fazem parte do que se chama na literatura americana e europeia de nova direita dos EUA. A ideia era a diminuição da influência estatal na vida social e econômica, considerada motivo de degeneração social, para a retomada dos valores tradicionais americanos, pautados no individualismo, liberdade, autonomia e progresso para a elevação do capital financeiro do país.

A aliança dos dois grupos se coadunava e fortalecia na crítica feita ao “Estado de Bem-Estar Social”, em relação ao desestímulo do trabalho e inovação pela garantia da segurança econômica do Estado, o qual teria implicações na produtividade (Lima & Hypolito, 2019). A ênfase, então, era na constituição de um Estado mínimo com ações restritas e condizentes com interesses dos governantes do capital:

nova direita. O setor público, portanto, é visto de modo ineficiente para o serviço público, em especial da educação, abrindo brecha para o setor privado na oferta, eficiência e eficácia, no que diz respeito à concretização de políticas educacionais (Mancebo et al., 2006).

A educação aparece no campo político da reforma dos anos 1990 como área privilegiada de propagação dos valores defendidos e disseminados, principalmente, pelos neoliberais com vistas a conquistas econômicas de inserção das ideias do mercado na educação e das ideias de eficiência e eficácia escolar que assegurassem a formação de jovens produtivos, a fim de atender os interesses do capital com a mão de obra qualificada, ou seja, preparada para dar conta das demandas e inovações do mercado cada vez mais diversificado.

Se na indústria ou comércio a eficiência e a eficácia podem ser percebidas pelo produto final, produzido em tempo hábil, sem muitos desperdícios e pela satisfação do cliente, que tem sua necessidade saciada; na educação esse produto ou satisfação ainda eram incertos, até o momento em que a grande potência econômica dos EUA, repercute no relatório “Uma nação em risco”, os valores da nova direita ao relatar a necessidade de mudanças alarmantes para a virada do país, tendo na educação o caminho para a retomada do poder, cujas avaliações em larga escala com ênfase no desempenho dos estudantes, se constituem como reflexo do produto/serviço educação (Brooke, 2012).

Nigel Brooke ainda relata que a publicação desse relatório, em 1983, pelo governo de Ronald Reagan (1981-1989) trouxe a ideia da responsabilização das escolas e professores na educação americana, bem como serviu de base para a reforma política dos EUA, pois encampava a tese política de que “[...] a educação estava sendo tomada por uma ‘onda de mediocridade’ e que precisava exigir mais dos alunos, professores e escolas” (Brooke, 2012, p. 144). Transmitia, assim, a mensagem do atraso americano na corrida competitiva com países industrializados, devido à baixa qualidade das escolas nos resultados avaliativos.

Assim, mesmo que criadas para indicar a qualidade do ensino, as avaliações de larga escala de desempenho do aluno têm na sua ação política estratégica governamental o papel de direcionar a educação ao valor do mercado, vendendo a imagem do que precisa ser melhorado, baseado nos resultados quantitativos e metas estipuladas e comparadas no cenário internacional de desenvolvimento educacional, como também em moldes de estados subnacionais.

Essa direção possui o sentido de regulação, termo este que, embora polissêmico, possui, conforme Barroso (2005), uma concepção consagrada de ação ajustada a finalidades específicas, estas por sua vez sendo plausíveis de serem fundamentadas na regulamentação, a qual abrange a definição de normas e regras previamente definidas. Segundo o autor, dentro de uma teoria sistêmica, pode ser conservadora, mantendo o equilíbrio e reprodução, e transformadora, quando busca compreender novas formas de regulação.

Nesse contexto, apreende-se da crescente demanda por avaliações externas padronizadas uma maior relação com a definição da regulação do que com o propósito de avaliar a qualidade da educação, pois a aparição desse modelo avaliativo tem, em objetivos intrínsecos, o fortalecimento e o atendimento a interesses de um projeto societário capitalista de ajuste das políticas educacionais: a sobrevivência do capital.

Para garantir a coesão de atuação dos Estados, as avaliações de larga escala são consideradas instrumentos de regulação, pois especificam conhecimentos, padrões de qualidade, modelos de formação, professores e alunos, os quais vestem uma roupagem de educação homogênea, pautada em resultados de aprendizagem e utilizados no sistema de controle neoliberal como reflexo do tipo de educação e cidadão que deve constituir um Estado-nação para a o desenvolvimento econômico, político e cultural (Afonso, 2013).

O Estado, segundo Afonso (2001), numa análise sociológica das políticas educacionais, compreende uma organização política de soberania territorial de regulação social, enquanto a noção de nação, no sistema neoliberal, evolui de um conjunto de cidadãos para um conjunto cultural ético uniformizado. Essas duas conceituações justificam a ideia de Estado-nação por reforçarem “[...] a ideia de uma organização tendencialmente isomórfica de território, etnia, governo e identidade nacional” (Afonso, 2001, p. 18).

Assim, o Estado-nação se estabelece como soberania impositiva de controle político, econômico e social, o qual regula, no campo educacional, a formação dos atores atuantes das escolas: alunos, coordenadores, professores, gestores, secretários e outros profissionais da educação que colaboram para o processo educativo. Desse modo, quanto a sua função dada enfaticamente após a reforma educacional dos anos

1980 e 1990 de aparato administrativo neoliberal, o Estado torna-se Estado-regulador, apenas regula os interesses intrínsecos do capital pela educação.

Barroso (2018) considera que na regulação da educação são muitos os instrumentos de regulação que passam a valorizar a quantificação dos dados nos quais, em especial, os dispositivos de avaliação, metas de aprendizagem e “boas práticas” determinam o exercício de controle indireto do Estado para demarcar a solução de problemas públicos, através da indução e influência do conjunto de ações e resultados esperados.

Trata-se, portanto, de um processo de “multirregulações”, conforme Barroso (2005), porque não se prende a uma forma, mas ganha novas posições e funções à medida que o Estado-nação enfatiza novos modos de sobrevivência para a globalização hegemônica e transnacionalização do capital, podendo ser meritocrática, competitiva, supervisora, avaliativa ou em rede através das instâncias de regulação supranacionais e subnacionais, formadoras de uma rede de transferências de políticas educacionais (Ball, 2014).

Nessa perspectiva, o Estado-avaliador enfatiza a regulação pela via da avaliação com foco na inserção dos valores do mercado na educação, que apresentam os problemas da educação e fazem suscitar, pelo setor privado, a solução, já que a educação pública sozinha não consegue dar conta dessa atividade. Tal assertiva abre espaço para uma regulação transnacional (Barroso & Viseu, 2006), que preza pela privatização e inserção das dinâmicas do mercado no campo de desenvolvimento das políticas educacionais, articulando Estado, comunidade e mercado, introduzidas por instâncias de regulação transnacional como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Banco Mundial (BM), Organização Mundial do Comércio (OMC) e Fundo Monetário Internacional (FMI) (Afonso, 2013).

Segue-se nessa lógica, numa inserção da regulação híbrida baseada no controle de uma suposta autonomia das escolas de educação básica e na influência para autorregulação das instituições. Permeia-se, sobretudo, na efetivação do poder central de influência em torno dos currículos, práticas, professores, gestores, escolas e na indução da criação de mecanismos de mercado com a criação do *ethos* competitivo, responsabilização, individualismo, comparação e quantificação da qualidade, que através das pressões exercidas por exames nacionais e outros testes estandardizados

nacionais e internacionais tendem a sobrevalorizar os desempenhos mensuráveis de aprendizagem dos alunos (Afonso, 2001).

Nesse viés, as avaliações em larga escala são instrumentos de controle no processo de regulação da educação, apontam distorções, melhorias, atores responsáveis e legítimos conceitos, ideologias, conhecimentos e projetos relevantes ao desenvolvimento pleno do educando, das escolas e dos sistemas de ensino, afunilando, inclusive, sua referência de atuação. Cabe destacar que a regulação em si, por mais que aparente ter um sentido negativo, pode ter uma função positiva dentro do sistema educativo. Barroso e Viseu (2006) esclarecem que para isso, o Estado deveria agir como regulador das regulações (metarregulação) a fim de equilibrar as forças atuantes nesse sistema regulatório e promover um processo coletivo de construção da regulação de políticas educativas justas e equitativas.

Desse modo, a realização de avaliações externas de desempenho do estudante, mais do que avaliar o aprendizado obtido, pretendem ajustar as políticas, métodos, práticas e processos educativos a fim de contribuir para a regulação de uma agenda educacional política global de administração do Estado, criada no imaginário do sistema neoliberal (Ball, 2014). A qualidade do aprendizado vira discurso fictício para a regulação dos níveis de ensino, perpetuadores do produto de educação moderna, a qual articula educação ao desenvolvimento econômico.

O Enem como instrumento de regulação do ensino médio

Desde que foi criado em 1998, o Enem tinha várias finalidades que o colava na dianteira das políticas avaliativas para o Ensino Médio (EM) no Brasil. Contudo, elementos normativos anteriores a sua institucionalização preparavam o terreno na emergência de uma avaliação de larga escala propícia ao EM.

Foi com promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 e da Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) em 1996 (Lei nº 9.394/1996), que um novo desenho de ensino passa a ser pensado para o que antes era chamado de ensino secundário, reposicionando o espaço de atenção da formação de jovens para o pleno exercício da cidadania e mundo do trabalho, na qual a universalização do EM de forma gratuita e obrigatória pretendia não só expandir sua oferta, mas também sua qualidade.

Segundo Cury (1998), o texto legislativo da LDB de 1996 afirmava a identidade formativa do nível de educação secundarizado, esquecido ou imprensado entre os níveis fundamental e superior, considerados mais importantes. No entanto, o aprofundamento do ensino fundamental, nessa etapa, guardava intenções intermediárias de preparação para o ensino superior e mercado de trabalho, frutos do pensamento exclusivista e elitista de posse dos bens da modernidade, ansiadas por grupos conservadores do Brasil.

Tais funções propedêuticas, formativas e profissionalizantes do EM têm força funcional na Portaria MEC nº 438, de 28 de maio de 1998, que institui o Enem (Ministério da Educação [MEC], 1998). Qualidade esta definida em resultados de proficiência atribuídos aos estudantes que se submetem à aplicação de testes standardizados. A sua institucionalização possui associação com as propostas do sistema neoliberal para aumentar a produtividade e resgatar a hegemonia do capital pela reforma educacional.

Inserese ainda num contexto de *benchmarking*³ das políticas educacionais adotadas em países centrais da modernidade como os Estados Unidos e países europeus como Reino Unido, Alemanha e França, os quais aplicam testes standardizados ao término da escolaridade básica como o *Scholastic Aptitude Test* (SAT)⁴ e o *Baccalauréat*⁵ utilizados para comprovar a eficácia das práticas pedagógicas e de gestão no EM (Hilário, 2008).

³ *Benchmarking* é um termo utilizado no setor privado para indicar um modelo estratégico de comparação de produto e/ou serviços de referência em um ramo de negócio específico. No contexto educacional marca a estratégia de uso de modelos educacionais, considerados de qualidade, para referenciar as instituições de ensino no cumprimento de uma Agenda Global Estruturada para a Educação – AGEE (Dale, 2004).

⁴ O SAT é um dos exames educacionais de admissão ao ensino superior dos EUA que foi criado em 1926 pelo *college Board* para avaliar as competências e habilidades dos estudantes em várias áreas, sendo dividido em *SAT Reasonable Test* (SAT-I) padronizado e avaliando as habilidades de matemática e língua inglesa além de uma redação opcional; e *SAT Subject Test* (SAT-II) contendo uma prova por disciplina e avaliando os conhecimentos em uma disciplina específica, a critérios dos estudantes do ensino médio. O exame pode ser aplicado até setes vezes ao ano.

⁵ O *Baccalauréat* é o exame francês que certifica os estudantes do último ano do *Lycée*, marcando o fim do ensino secundário francês (Liceu), que é utilizado como a principal forma de ingresso nas universidades francesas. Atualmente, os alunos realizam uma prova final de conhecimentos comuns (provas de francês oral e escrito, filosofia e uma outra avaliação oral, que mede as habilidades do estudante em oratória e argumentação) que compõe 60% da nota, enquanto as outras áreas (História-Geografia, Língua Estrangeira I, Língua Estrangeira II, Educação Científica, Educação Física, Matemática e em outras duas especialidades) são avaliadas ao longo (três anos) do *Lycée*, compondo 40% da nota. O exame é realizado uma vez por ano.

Seguindo o modelo dos exames europeus e americanos, o Enem constitui-se num exame com dupla finalidade básica: ser um exame de admissão ao ensino superior e de qualidade do EM. Posto isso, advoga para si o conjunto de competências e habilidades do novo sistema capitalista de globalização do capital preponderantes no nível de ensino demarcado, politicamente e legalmente, como ensino introdutório ao mercado ou educação superior.

Nesse contexto, o Enem se torna um regulador do EM, porque qualifica quantitativamente os conhecimentos, competências e habilidades necessárias ao desenvolvimento pleno do educando, atestando o grau de desempenho dos alunos para novos espaços de produção, seja intelectual ou de mão de obra qualificada para o mercado (Almeida, 2019).

Apontava, nesse sentido, desde a sua criação, os ajustes que deveriam ser realizados no EM a fim de consolidar o modelo de educação pensado no bojo de políticas educacionais provenientes das reformas implantadas na década de 1990. Seus objetivos iniciais revelam ainda, que a regulação do EM pressupõe uma sobrevalorização do exame como afunilador do currículo e da seleção de estudantes para espaços de formação pós-EM (MEC, 1998; 2002; 2006).

No Enem, a autoavaliação se trata de um processo de autorregulação do indivíduo que passa a pensar no exame como o passaporte da sua vida, pois seu desempenho num teste escrito é considerado o ponto avaliativo mais preciso da sua *performance* educativa. Vale-se da interpenetração do sentido de autorresponsabilização do aluno com a indução de cobranças, comparabilidade e meritocracia pautados em resultados certificatórios do nível de aptidão do estudante (Pacheco, 2017).

Ademais, desde 2009, com a reestruturação do exame, converge expressivamente para a regulação dos currículos, das práticas e dos modelos de escolas eficazes do sistema educacional do Brasil, pois, conforme pesquisas empíricas demonstram, o Enem atua na peneiração do que se ensina, como se ensina e para que se ensina, cuja ênfase está no produto e/ou resultado do desempenho medido pela aplicação dos testes anuais, o qual marca e indica os melhores alunos, melhores escolas e melhores professores que adotam medidas educativas condizentes com a proposta do EM (Silva, 2018; Nascimento, 2020).

É nesse cenário que o exame vai regulando e direcionando as escolas de EM no Brasil, repaginando a formação básica dos alunos dessa etapa à lógica do sistema

neoliberal, que regula a regulação do EM via Enem, uma avaliação em larga escala indutora de políticas educacionais (Almeida, 2019; Pacheco, 2017).

Se com a entrada da OCDE no campo educacional, em 1990, o *Programme for International Student Assessment* (Pisa⁶) torna-se um instrumento de regulação do conhecimento internacional (Afonso, 2013); o Enem, em 1998, constitui-se instrumento de regulação do conhecimento nacional ao final da educação básica, quando o trata na forma de habilidades indispensáveis ao fazer do aluno.

Por seus números de participantes dentro do contexto brasileiro e relevância social na geração de oportunidades de ingresso na educação superior, seu modelo de exame baseado na divisão por áreas do conhecimento, na elaboração de itens e distribuição dos conhecimentos em competências e habilidades, vem cada vez mais regulando as propostas de avaliação e de currículo da educação básica, como se vê na estruturação da BNCC.

Essa estrutura se alicerça na regulação por instâncias subnacionais de poder, que promovem uma maior aproximação entre as políticas educacionais do EM com a formulação de políticas inerentes ao capital, a partir da valorização do trabalho, preparação do jovem ao empreendedorismo e formação profissional vinculada aos direitos de aprendizagem da BNCC (MEC, 2018a).

Assim, a educação do EM passa a ser pensada e regulada numa proposta de renovação do sistema neoliberal, por meio dos mecanismos da educação básica, que tem no pós-Estado-avaliador o enfoque na privatização, mercadorização e mercantilização das políticas educacionais tendo, sobretudo, nas políticas de avaliação em larga escala a concretização de uma agenda globalmente configurada na transnacionalização do capital pela educação (Afonso, 2013).

Diante da abertura dada ao setor privado no âmbito da educação pública, principalmente em 2007, com o Plano de Metas Compromissos Todos pela Educação (Silva & Duarte, 2018), são constituídas instâncias de regulação subnacionais referentes à influência que organizações empresariais, como a Fundação Lemann,

⁶ O Pisa é um estudo comparativo internacional realizado trianualmente pela OCDE, fornecendo informações sobre o desempenho dos estudantes na faixa etária dos 15 anos. O Pisa, a cada três anos avalia um dos três domínios principais: Leitura, Matemática e Ciências. A pesquisa também avalia domínios chamados inovadores, como Resolução de Problemas, Letramento Financeiro e Competência Global.

Instituto Reúna, Itaú Social, Instituto Ayrton Senna, Instituto Unibanco etc., as quais compõem o grupo Todos pela Educação (TPE⁷), têm no desenvolvimento de parcerias com os sistemas educacionais em âmbito nacional, estadual e municipal para a formulação de políticas públicas em educação. Tais instâncias de regulação fazem parte de uma rede política de influência, criadoras de movimentos, projetos, notícias, programas e documentos que norteiam a implementação de políticas educacionais a partir do construto da melhoria da educação básica (Ball, 2014). Dentre eles, o Movimento pela Base, formado por atores da rede empresarial do TPE, apoiadores e formuladores de soluções ao processo de construção e aplicação da BNCC e da reforma do EM. Para o Movimento pela Base, as avaliações em larga escala são mecanismos essenciais para a implementação da BNCC e do novo EM, desde que alinhadas aos direitos de aprendizagem e qualidade para todos. Para tanto, tem em um dos seus princípios o acompanhamento da flexibilização curricular pelas avaliações como o Enem, concebida como a mais importante para a continuidade dos estudos (Movimento pela Base, 2020).

Nesse contexto, o Enem é usado para consolidar os dispositivos de reformulação do EM, principalmente com a inclusão de competências relativas à formação técnica e profissional que dialoga com os interesses do setor privado na oferta desses cursos. O TPE também confluencia com essa proposta, indicando, inclusive o formato do exame para que o aluno possa escolher as provas do segundo dia de aplicação, independentemente do itinerário formativo escolhido (Movimento pela Base, 2020).

Segundo Silva e Duarte (2018), o foco nas metas e projetos, difundidos por essa rede política de influência privada, converge para a qualidade da educação no aumento dos resultados de desempenho dos estudantes em testes standardizados nacionais, propulsores dos valores do mercado e da meritocracia defendidos pelo setor empresarial.

Nessa lógica empresarial de regulação subnacional, o Enem é um instrumento poderoso para a regulação da educação no EM brasileiro. Ele serve para regulamentar os interesses das instâncias empresariais em prol das parcerias público-privadas, as

⁷ O TPE foi fundado em 2006 e constitui-se uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos e financiada pelo setor privado, instituída com o propósito de melhorar a qualidade de educação básica no Brasil. O grupo de intelectuais, que criou o grupo ao refletirem sobre a realidade educacional do País na configuração do capitalismo, concluíram que a baixa qualidade na educação estava comprometendo o desenvolvimento do país em termos de competitividade. Como solução o TPE criou o compromisso todos pela educação a fim de mudar o quadro educacional brasileiro (Martins, 2008).

quais colocam o setor privado, gradualmente, dentro do setor público com o intuito de assegurar a qualidade da educação pública sob a égide de que os resultados das avaliações de larga escala, como o Enem, evidenciam empiricamente as mudanças positivas dessas parcerias desenvolvidas.

O Enem, nesse sentido, e pautado na definição de regulação nacional de Barroso (2005), tem sido utilizado pelo Estado e sua administração para exercer a coordenação, o controle e a influência sobre as políticas educativas no EM, ao mesmo tempo em que atende aos instrumentos de regulação transnacional.

A regulação pelo exame considera os resultados de aprendizagem, a competitividade entre alunos e escolas, a seletividade dos alunos nos programas governamentais de acesso à educação superior e a comparação entre desempenhos para efetivar os interesses políticos e ideológicos do progresso educacional, econômico e cultural do Estado-nação. Esse processo de apropriação de ideologias atuantes no subconsciente internalizam uma cultura idealizadora de que tipo de jovem quer se formar, no que concerne ao ideal de futuro e sucesso do estudante após o término do EM.

Criam-se ainda as regras do jogo competitivo, regulação situacional (Barroso, 2003), da testagem do nível de capacidade dos alunos, que ao participarem do Enem são alocados ao reajuste do sistema educativo cada vez mais competitivo e indutor da exigência quantitativa de aprendizagem, basilar para a produção de políticas transformadoras dos problemas educacionais.

Em virtude disso, e considerando a dimensão da regulação no sentido situacional, o Enem colabora para o desenvolvimento das regras do jogo que induzem as mudanças e funcionamento do sistema educacional provocando os devidos (re)ajustes, insurgentes das ações dos diversos atores, suas posições político-ideológicas e seus interesses na estrutura regulativa que é criada (Barroso, 2005). Se o complexo sistema educacional brasileiro é o campo desse jogo, o Enem é uma das cartas ou estratégias que quando acionadas mudam a direção e o sentido dele de modo imperativo, ainda que as mudanças não sejam radicalizadas, pois acontecem de forma sutil quando observadas superficialmente.

Portanto, o exame não só acompanha as mudanças de propósitos no contexto da educação pública brasileira, como também pode ser usado na indicação desses objetivos educacionais. Por ser uma política educacional de avaliação, possui uma posição significativa na definição da qualidade de aprendizagem, no tipo de ensino a se

referenciar e na efetivação de reformas no contexto da educação básica, apontando aquilo que o sistema educativo deve ter como prioridade.

Perspectivas e desafios para o Enem no novo formato do EM

Com a promulgação da Lei nº 13.415 (2017), o EM brasileiro é legalmente forçado a sofrer alterações na sua até então estrutura curricular. A BNCC (MEC, 2018a) passa a expressar os direitos e objetivos de aprendizagem do EM, pautado na homogeneização do currículo brasileiro, e insere a formação técnica e profissional nos arranjos curriculares que compõem os itinerários formativos do novo EM.

O MEC justifica as mudanças no EM pelo distanciamento dos interesses dos jovens e pelo currículo exaustivo e fragmentado da escola por disciplinas, apoiando-se nas taxas de frequência baixa, no atraso escolar, na taxa de abandono e nos baixos resultados apresentados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb⁸). Ressalta ainda que tal descompasso entre os interesses da juventude e a formação são o pontapé da reforma que passa a dar prioridade ao jovem em relação a sua autonomia e responsabilidade (MEC, 2021a).

Ferretti (2018) descreve a lei como resultado de atos intempestivos do governo Michel Temer (2016-2018), que já vinha tomando medidas autoritárias de governança em outras áreas a exemplo do novo regime fiscal, o qual passou por processos semelhantes ao da reforma do EM: adoção de medidas provisórias ou emendas constitucionais que se tornaram projetos de leis. Segundo o autor, o discurso da flexibilização toma a dianteira da nova legislação, anunciando a autonomia do aluno na escolha dos itinerários formativos, oferecidos conforme as condições de cada escola, tornando-o responsável pelo seu próprio futuro.

Essa autonomia questionável se centraliza no artigo 4º da Lei nº 13.415 (2017), na qual os itinerários formativos⁹ de cada escola devem ser arranjados a nível local,

⁸ O Ideb, criado em 2007, funciona como um indicador nacional da qualidade da educação, calculado a partir das taxas de rendimento (aprovação escolar) e as médias de desempenho no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). As médias, geradas a cada dois anos, variam de zero a dez nas disciplinas de português e matemática, cujas metas são estipuladas por unidade federativa, escolas e municípios para o ensino fundamental e médio (Machado, Machado, Sousa Sobrinho, & Pádua, 2022).

⁹ A Portaria nº 1.432, de 28 de dezembro de 2018, (MEC, 2018b), estabelece os referenciais para elaboração dos itinerários formativos a qual define quatro eixos estruturantes conectadas as áreas

podendo ser feitos de forma integrada entre as áreas mencionadas, cabendo a escola a oferta de no mínimo dois itinerários para os concluintes que assim o quiserem fazer.

Para Souza e Garcia (2020), as escolas tenderão a limitar esses itinerários devido aos próprios limites financeiros de cada localidade, além de enfatizarem algumas áreas do conhecimento em detrimento de outras movidos não só pelos limites de profissionais ou recursos, mas também de interesses externos, como o destaque à formação técnica e profissional para garantir uma mão de obra rápida exigida pelo mercado.

Na perspectiva de Ferretti (2018) os limites da flexibilidade desses arranjos curriculares tenderão a refletir os interesses econômicos do país e do setor privado, que atuou e atua fortemente na intuição da reforma, alinhando-se com as áreas que são avaliadas em testes internacionais (línguas, matemática, ciências naturais e educação profissional) e valorizados nas avaliações educacionais de larga escala brasileira (línguas e matemática).

Tais mudanças no aspecto curricular da reforma implicam mudanças na estrutura avaliativa de uma das principais avaliações de larga escala da educação básica para o EM, o Enem. Isso porque, muito embora o exame já abarcasse em seu teste padronizado algumas áreas, não trata da formação técnica e profissional na composição dos itens avaliativos. Além do mais, o exame não preconiza o que a BNCC (MEC, 2018a) propõe em termos de competências e habilidades gerais e específicas, tendo uma matriz própria por área do conhecimento que privilegia os objetos de conhecimento para cada área, como mostra Sousa Sobrinho e Rodrigues (2019).

Com isso, ocorreram várias discussões entre representantes das Secretarias do MEC, envolvendo as secretarias de educação básica, educação profissional e educação superior, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Conselho Nacional de Educação (CNE), do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e da Federação Nacional das Escolas Particulares

de Línguas, Matemática, Ciências da natureza, Ciências Humanas e Sociais aplicadas e Formação Técnica e Profissional: Investigação científica (foco na pesquisa científica); II-Processos criativos (realização de projetos criativos por meio da integração de diferentes áreas); III-Mediação e Intervenção sociocultural (mobilização de conhecimentos para elaboração de projetos interventivos para promover transformações positivas na sociedade); IV-Empreendedorismo (criação de empreendedores associados ao projeto de vida dos estudantes).

(Fenep) que objetivaram estabelecer novas diretrizes para o exame, sendo articuladas com a reforma do EM (Lei nº 13.415, 2017).

Os interesses, portanto, referem-se tanto à educação pública quanto à privada no sentido de direcionamento dada às mudanças no formato do Enem. Dentre as mudanças (previstas para 2024), tem-se a inclusão da abordagem da educação profissional nos itens do exame como proposta de vínculo entre a educação básica, educação profissional e educação superior, pois a formação técnica é considerada uma das condições para estabelecer a proximidade do estudante com o ingresso no ensino superior (MEC, 2022). No sentido de incentivar ainda mais os alunos a realizarem cursos na área de educação profissional, o Enem garantirá uma bonificação na nota do candidato que comprovar ter feito algum curso profissionalizante, conforme indicam os valores máximos atribuídos pelo parâmetro de referência do MEC.

O “novo Enem” passa então a ser constituído de dois instrumentos, um focado na formação geral básica com questões interdisciplinares e contextualizadas e com questões abertas (representando no mínimo 25% da nota final), e outro na formação específica (representando no mínimo 50% da nota final) dando maior ênfase na Língua Portuguesa e Matemática. Essa composição se articula com a prioridade que avaliações educacionais internacionais, como o Pisa, vêm dando a essas duas componentes curriculares, revelando a influência que tais avaliações da OCDE têm nos modelos de avaliação educacional a nível nacional e subnacional.

A combinação das áreas nos blocos está associada à escolha dos cursos na educação superior. Esse fato, porém, parte do pressuposto de que todos os alunos saberão qual curso pretendem seguir na escolha do bloco de questões da parte de formação específica, isso porque entende que o novo formato do EM garantirá essa certeza do prosseguimento acadêmico no projeto de vida dos estudantes. Contudo, se essa escolha não for tão certa o aluno não terá muitas chances para escolher outro curso, já que seu bloco de questões está vinculado à opção de cursos das Instituições de Ensino Superior (IES) que divulgarão os requisitos ou blocos para cada curso ofertado.

As justificativas para todas as mudanças que foram anunciadas, seja na inclusão digital, no uso de inteligência artificial, na adição de questões abertas, nas competências e habilidades avaliadas ou na possibilidade de várias aplicações durante o mesmo ano, estão descritas na adaptação do modelo do Enem brasileiro aos padrões internacionais de avaliação educacional, pois, conforme o MEC “[...] o Novo Enem

também precisa apropriar-se das novas tendências das avaliações internacionais, como o Pisa, o TIMMS e o PIRLS, assim como das mudanças que vêm ocorrendo em diferentes países” (2022, p. 35).

Tais modelos de avaliação educacional têm sido conduzidas por uma rede de influência neoliberal interpenetrada nas políticas educacionais nacionais e subnacionais que seguem influenciado, fortemente, os rumos da educação brasileira aos moldes da educação sob o ponto de vista de políticas neoliberais, articulando parcerias entre o público e o privado na definição das políticas públicas (Ball, 2014).

Coaduna-se a essa perspectiva a proposta da reforma do Enem emitida pelo MEC em 2021 (MEC, 2021b), a qual faz questão de destacar o papel que as discussões levantadas e conduzidas, inclusive com patrocínios, pelos grupos Instituto Reúna, Vozes da Educação, Todos pela Educação, SOMOS educação e ainda a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) e a Federação Nacional das Escolas Particulares (Fenep), tiveram na organização do parecer de proposta ao novo formato do exame.

Sendo assim, a implementação desse “novo Enem”, que será aplicado em 2024, passará gradativamente por mudanças, pois a perspectiva da adoção de tecnologias na aplicação do exame e na correção dos itens, levando-se em conta a inserção de questões abertas, exigirá uma maior acessibilidade às tecnologias no país tão diversificado e com diferenças regionais socioeconômicas alarmantes, além da necessidade de formação dos alunos para o uso de tais tecnologias. A saída para sanar esses desafios apontam para a continuação de parcerias público-privadas tanto na discussão e no debate das mudanças quanto na oferta dos insumos necessários ao novo formato do Enem.

Considerações finais

Neste estudo, objetivou-se compreender como o Enem tem sido instrumento de regulação no EM brasileiro. Da análise, compreende-se o Enem como instrumento de regulação do EM brasileiro, pois serve como mecanismo de indução das políticas educacionais para o EM devido à amostra quantitativa de participantes e às funcionalidades exercidas no campo educacional, principalmente como exame de admissão aos programas governamentais de acesso ao ensino superior.

Trata-se ainda de instrumento utilizado por instâncias subnacionais de regulação pertencentes ao setor privado, que associam as mudanças em políticas e programas de ensino aos resultados do Enem, bem como meio de consolidação para as mudanças pretendidas no projeto capitalista neoliberal, o qual enfatiza a inserção dos valores do mercado na educação pública e a privatização do serviço público no discurso da melhoria em educação.

Tal movimento da rede política de influência exarcebera a regulação do Estado por meio das avaliações educacionais em larga escala, diminuindo a função direta do Estado nas ações educacionais, configurando-o mais no Estado regulador e dando margem para entrada dos grupos empresariais no contexto da educação pública, ao apresentarem soluções dos problemas emergentes sob a ótica de um Estado-avaliador.

Considera-se, portanto, que o Enem possui um uso estratégico dentro da reforma neoliberal na educação, pois colabora para que as avaliações educacionais de larga escala produzidas por agentes e instâncias externas à escola sejam consideradas mecanismos imperativos para as mudanças, consolidando esse modelo avaliativo e formatando o EM às demandas do capitalismo e ressaltadas pelo neoliberalismo.

Referências

- Afonso, A. J. (2001). Reforma do estado e políticas educacionais: entre a crise do estado-nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação e Sociedade*, 22(75), 15-32. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302001000200003>
- Afonso, A. J. (2013). Mudanças no estado-avaliador: comparativismo internacional e teoria da modernização revisitada. *Revista Brasileira de Educação*, 18(53), 267-490. <https://doi.org/10.1590/S1413-24782013000200002>
- Almeida, V. S. (2019). *Políticas de avaliação externa no ensino médio: o Enem sob a perspectiva de discentes e docentes da escola pública* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, Minas Gerais, Brasil.
- Ball, S. J. (2014). *Educação global S. A.: novas redes de políticas e o imaginário neoliberal* (J. Bridon, Trad.). Ponta Grossa: Universidade Estadual de Ponta Grossa.
- Barroso, J. (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302005000300002>

Barroso, J. (2018). Transversalidade das regulações em educação: modelo de análise para o estudo das políticas educativas em Portugal. *Educação e Sociedade*, 39(145), 1075-1097. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018214219>

Barroso, J., & Viseu, S. (Orgs.). (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa.

Brooke, N. (Org.). (2012). *Marcos históricos na reforma da educação*. Belo Horizonte: Fino Traço.

Dale, R. (2004). Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “Cultura Educacional Mundial Comum” ou localizando uma “Agenda Globalmente Estruturada para a Educação”? *Educação e Sociedade*, 25(87), 423-460. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302004000200007>

Esquinsani, R. S. S. (2019). Os anos 1980 e as avaliações em larga escala como fenômeno histórico. *El Futuro del Pasado*, (10), 623-637. <https://doi.org/10.14516/fdp.2019.010.001.024>.

Ferretti, C. J. (2018). A reforma do ensino médio e sua questionável concepção de qualidade da educação. *Estudos Avançados*, 32(93), 25-42. <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180028>

Hilário, R. A. (2008). O ENEM como indutor de políticas públicas para melhoria da qualidade do ensino médio. *Caderno de Pós-Graduação – Educação*, (7), 95-107. Recuperado em 14 fev. 2022 de <https://periodicos.uninove.br/cadernosdepos/article/view/1912/1491>

Lei N° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as leis n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e n° 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo decreto-lei n° 5.452, de 1° de maio de 1943, e o decreto-lei n° 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a lei n° 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. *Diário Oficial da União*.

Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*.

Lima, I. G., & Hypolito, A. M. (2019). A expansão do neoconservadorismo na educação brasileira. *Educar Pesquisa*, 45, 1-15. <https://doi.org/10.1590/S1678-463420194519091>

Machado, R. N. S., Machado, A. R. P., Sousa Sobrinho, A., & Pádua, M. L. (2022). A avaliação em larga escala e a legitimação da colonialidade global. *Revista Educação e Políticas em Debate*, 11(3), 959-978. <https://doi.org/10.14393/REPOD-v11n3a2022-65289>

Mancebo, D., & Maués, O. C. (2006). Crise e reforma do estado e da universidade brasileira: implicações para o trabalho docente. *Educar Revista*, (28), 37-53. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602006000200004>

Martins, A. S. (2008). Todos pela educação: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. *Anais da Reunião anual da Anped*, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 31. Recuperado em 19 set. 2022 de <https://anped.org.br/sites/default/files/gt09-4799-int.pdf>

Ministério da Educação – MEC. (2018a). *Base nacional comum curricular (BNCC)*. Brasília: ao autor.

Ministério da Educação – MEC. (2021a). *Guia de implementação do novo ensino médio*. Brasília: o autor.

Ministério da Educação – MEC. (2021b). *Minuta do parecer do novo Enem*. Brasília: o autor.

Ministério da Educação – MEC. (2022). *Enem parâmetros de atualização do Exame Nacional do Ensino Médio – Enem*. Brasília: o autor.

Ministério da Educação – MEC. Portaria INEP Nº 110, de 4 de dezembro de 2002. Estabelece a sistemática para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2003 (Enem/2003). *Diário Oficial da União*.

Ministério da Educação - MEC. Portaria INEP Nº 7, de 19 de janeiro de 2006. Estabelece a sistemática para a realização do Exame Nacional do Ensino Médio no exercício de 2006. *Diário Oficial da União*.

Ministério da Educação – MEC. Portaria Nº 4.132 de 28 de dezembro de 2018b. *Diário Oficial da União*.

Ministério da Educação – MEC. Portaria Nº 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio Enem. *Diário Oficial da União*.

Movimento pela Base. (2020). *Visões e princípios do movimento pela base para o alinhamento das avaliações à BNCC e ao novo ensino médio*. São Paulo: o autor. Recuperado em 28 mar. 2022 de <https://movimentopelabase.org.br/wp-content/uploads/2020/12/mpb-5visoes-principios-doc-principal-interativo.pdf>

Nascimento, C. A. O. (2020). *Diálogos de professores: efeitos do Enem nos saberes e nas práticas docentes de história e de língua portuguesa do IFTM* (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil.

Pacheco, E. P. (2017). *Avaliação externa em Goiás na perspectiva de estudantes, professores/as e gestoras: a mercantilização da educação* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG, Brasil.

Silva, F. P. C., & Duarte, A. (2018). Políticas brasileiras para o ensino médio (2003-2018). *Seminário educação e formação humana: desafios do tempo presente*, Belo Horizonte, MG, Brasil, 6. Recuperado em 28 mar. 2022 de <https://mestrados.uemg.br/ppgeduc-anais-6-seminario/category/135-6-eixo-ii-trabalho-historia-da-educacao-e-politicas-educacionais>

Silva, S. G. (2018). *Governamentalidade neoliberal, educação e modos de subjetivação: o discurso do ENEM* (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, RS, Brasil.

Sousa Sobrinho, A., & Rodrigues, A. P. (2021). A física no exame nacional do ensino médio (Enem). *Acta Tecnológica*, 14(2), 57-73. <https://doi.org/10.35818/acta.v14i2.821>

Souza, R. A., & Garcia, L. N. S. (2020). Estudos sobre a lei 13.415/2017 e as mudanças para o novo ensino médio. *Jornal de Políticas Educacionais*, 14(41), 1-20. <https://doi.org/10.5380/jpe.v14i0.72965>

Submetido em: agosto de 2022

Aceito em: novembro de 2022

Sobre os autores

Aysllan de Sousa Sobrinho

Mestrando em Educação pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).
E-mail: aysllansobrinho@gmail.com

Cacilda Rodrigues Cavalcanti

Doutora em Educação pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com estágio doutoral na Universidade de Colônia na Alemanha. Professora do curso de Pedagogia, do Programa de Políticas Públicas e do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Líder do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (GEPPE).
E-mail: cavalcanticacilda@gmail.com