# Modelação Curricular do Ensino Médio: análise de prescrições legais e do papel da avaliação dos sistemas de ensino

## *Curricular Modeling of High School: legal requirements and the role of the national education system examination analysis*

**Maria Angélica Minhoto**[1]

**RESUMO:**

O texto examina a redefinição curricular proposta para o ensino médio, em âmbito legal. Para tanto, analisa os fundamentos que orientam as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, bem como o Exame Nacional do Ensino Médio. O referencial que orientou a análise é a Teoria Crítica da Sociedade, especialmente os estudos de Adorno e Horkheimer que tratam da ideologia da racionalidade tecnológica e da educação. Constatou-se que a ênfase dada ao desenvolvimento de competências básicas, vinculadas ao mundo do trabalho e à prática social, presente nas orientações legais e no ENEM, aparece como elemento que assimila parte das críticas dirigidas por especialistas à capacidade do sistema brasileiro de ensino em auxiliar a desenvolver cidadãos capazes de operar em um mundo globalizado; porém, verificou-se que esse elemento inovador não tem sido capaz de formar indivíduos autônomos, críticos e criativos, tendo em vista o modo concreto de operação do sistema educacional na sociedade contemporânea. Além disso, verificou-se que o ENEM tem cumprido um papel indutor das reformas, colocando em xeque a autonomia curricular dos sistemas de ensino, na medida em que expande progressiva e significativamente sua função de selecionar os jovens ao ensino superior, possibilitando a intervenção e o controle do Estado sobre essa etapa da escolarização.

*PALAVRAS-CHAVE: ensino médio, reforma curricular, avaliação nacional*

**ABSTRACT:**

The text examines the curriculum reform for high school through the analysis of the National Curriculum Guidelines for Secondary Education and of the High School National Examination. The theoretical reference that guided the analysis is the Critical Theory of Society, especially the studies of Adorno and Horkheimer that deal with the ideology of technological rationality and education. It appears that the emphasis on development of basic skills, linked to the world of work and social practice, is an element that accepts part of the criticism directed by specialists on the ability of the Brazilian educational system in developing citizens capable of operating in a globalized world. However, this innovative element has not been able to form autonomous, critical and creative individuals, because of the concrete way the educational system operates in contemporary society. Furthermore, it was found that the main role of the National Examination is to induce the reforms, which puts in check the curricular autonomy of educational systems, considering that the exam has been progressively and significantly expanding its role in selecting the young to higher education, allowing the state intervention and control on this stage of schooling.

*KEYWORDS: secondary education, curriculum reform, national assessment*

**1 Doutora em Educação pela PUC-SP. Professora da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP-Guarulhos). E-mail: mminhoto@gmail.com.**

**Introdução**

O objetivo do presente texto é examinar a redefinição curricular proposta para o ensino médio em âmbito legal, a partir da reforma do sistema de educação brasileiro, inaugurada, formalmente, com a promulgação, em 1996, da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDB No. 9394/96). Para tanto, analisa: 1) os fundamentos que orientam as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), documento oficial que norteia a reforma curricular, buscando compreender o modelo de formação proposto, e 2) o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), componente do atual Sistema Nacional de Avaliação (SNA) – instituído pela LDB de 1996 –, considerado aqui como instrumento de intervenção e controle do governo federal sobre os sistemas educacionais.

A análise de elementos formais que compõem a política pública de educação ganha destaque se considerado que expressam formas e relações de poder, de controle e de compromisso travadas dentro e fora do sistema escolar. Assim compreendidos, auxiliam a identificar a natureza de fatores que interferem nos processos de mudança internos à escola, uma das principais instituições responsáveis pela formação dos indivíduos na atualidade. Cada vez mais cedo os sujeitos ingressam em instituições educativas como forma de se socializarem, de terem acesso aos hábitos, conhecimentos, comportamentos, que são culturalmente valorizados e, assim, se adaptarem, reproduzirem e refletirem sobre a vida em sociedade. Sua permanência nessas instituições tem sido cada vez mais duradoura, mas, contrariamente ao que isso sugere, é possível perceber inúmeros sintomas de um colapso na formação cultural, em todas as camadas sociais, na medida em que os objetivos visados vêm se submetendo progressivamente às exigências impostas pelo sistema produtivo.

A partir do final da década de 1970 e início de 1980, nota-se o fortalecimento desse vínculo – educação formal e exigências do sistema produtivo –, o que não é exatamente novo nos debates educacionais realizados ao longo do século XX. Inicialmente nos países centrais e posteriormente nos periféricos, é possível identificar uma série de discussões e estudos a respeito das políticas educacionais, tendo como foco a centralidade do conhecimento em conexão com um novo padrão de desenvolvimento produtivo, em virtude, principalmente, de avanços tecnológicos e de seus efeitos na vida cotidiana. A produção do conhecimento é colocada como mola mestra do desenvolvimento social e econômico e entendida como investimento que gera retorno material e simbólico, isto é, mais riqueza, progresso nacional e produção de indivíduos mais flexíveis.

A formação geral básica, bem como sua qualidade, assume centralidade nas discussões educacionais em todo o mundo, visto que o novo contexto produtivo passa a exigir mais que a apropriação de instrumental técnico e conhecimentos específicos. Requer, também, procedimentos e atitudes eficientes, tais como cooperação, trabalho em grupo, flexibilidade para adaptação a novas tarefas, habilidades específicas etc (cf. Paiva e Warde, 1993). Essa compreensão acaba por levar diversos países a colocarem em xeque a capacidade de seus sistemas de ensino produzir, com qualidade, os "recursos humanos" em acordo com as supostas características necessárias, bem como produzir cidadãos capazes de operar em um mundo dito globalizado. Fato que parece explicar, ao menos em parte, as inúmeras reformas educacionais ocorridas recentemente em diferentes países.

Muitas agências internacionais, como UNESCO e Cepal, tiveram papel ativo na elaboração de tais reformas. A promoção de encontros com diversas nações, como a Conferência Mundial sobre Educación para Todos, realizada em 1990, na Tailândia, e de documentos que ali se produzem, acaba indicando as direções a serem seguidas nos movimentos de transformação educacional, repercutindo direta ou indiretamente nas políticas de vários países. Interessante notar que essa interferência acaba incentivando certa padronização no currículo dos países (cf. MEYER et al., 1992, apud SANTOS, 1994, p. 161).

**Reforma Brasileira: remodelação curricular do ensino médio no âmbito legal**

O mote educacional "qualidade, conhecimento e revolução tecnológica" mediou também as discussões no Brasil. Em dezembro de 1996, foi promulgada uma lei geral de educação (LDB) consolidando quase uma década de embates entre diversas correntes de pensamento no campo educacional. No que se refere ao currículo para o ensino médio, foco deste trabalho, a lei determina a existência de uma base nacional comum complementada, em cada sistema de ensino, por uma parte diversificada. O currículo deve destacar a educação tecnológica básica, a compreensão do significado da ciência, das letras e das artes; o processo histórico de transformação da sociedade e da cultura; a língua portuguesa como instrumento de comunicação, acesso ao conhecimento e exercício da cidadania, tendo em vista que a finalidade desse nível de ensino é preparar o educando para o trabalho, para a cidadania e para seu desempenho individual.

Além disso, a LDB confere ao ensino médio o papel de etapa final da educação básica, evidenciando que o nível básico de ensino deve ser prolongado para um mínimo de 11 anos de escolarização e deve considerar o ensino fundamental e o ensino médio por uma perspectiva unificada, apesar de serem referidos como "etapas" diferentes. Entretanto, o dever do Estado, no que se refere à obrigatoriedade em garantir educação escolar pública e gratuita para todos ainda se restringe ao ensino fundamental. Ao ensino médio, prevê apenas a "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade" (LDB, art. 4º. – II), apesar de o Ministério da Educação (MEC), no final de 2008, ter anunciado a intenção de tornar obrigatório o ensino para crianças entre quatro e 17 anos, o que abrangeria o ensino médio. A esta etapa é atribuído um caráter conclusivo, possibilitando aos egressos tanto o prosseguimento dos estudos quanto sua inserção no mundo produtivo.

Consideradas as prescrições contidas na LDB, pode-se afirmar que dispõe sobre normas e finalidades gerais pouco diretivas, na medida em que, de acordo com a Constituição brasileira, o país não tem definido um único ***sistema nacional de educação***, mas uma pluralidade de sistemas de ensino (art. 211) (cf. Cury, 2002, p. 174). Determinação que se consolida na distribuição de diferentes competências para cada um dos níveis da administração nacional, prevendo um modelo descentralizado e diversificado. A Emenda Constitucional n.º. 14/96 estabelece aos municípios atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil, cabendo aos estados e ao Distrito Federal atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Determina, também, que estados e municípios estabeleçam formas de colaboração no sentido de assegurar a universalização do ensino obrigatório, todavia, não define claramente o que vem a ser esse regime de colaboração. Além disso, de acordo com a LDB/96 (art. 75), "a ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados será exercida de modo a corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino", cabendo aos Estados o papel de supervisão do sistema estadual de educação, inspecionando o funcionamento das demais redes de ensino (municipal, particular e federal), e cabendo à União, por intermédio do MEC, o papel de gerenciar sua rede de ensino médio – muito pequena, restrita a escolas técnicas e agrotécnicas.

No entanto, na contramão da própria especificação constitucional, nota-se, também do ponto de vista oficial, o estabelecimento de medidas legais que visam articular, de forma coesa, a educação numa perspectiva nacional, em seus diversos níveis, a exemplo: do ponto de vista curricular, a prescrição da base nacional comum com diretrizes e parâmetros gerais, que, no caso da educação básica, orientam desde a organização e o funcionamento escolar até a formulação de livros didáticos; do ponto de vista estrutural, a incorporação do ensino infantil e do ensino médio à escolarização básica, com vistas a conferir-lhe unidade e continuidade; do ponto de vista gerencial, a introdução de mecanismos de avaliação, em todos os níveis de ensino, para o controle dos resultados educacionais obtidos.

A reorganização proposta pela legislação em vigência tem sido justificada como forma de equacionar problemas gerados pelo descompasso entre o ensino ofertado e as demandas postas para o desenvolvimento econômico e social do

país, pela crescente expansão educacional e pela desigualdade de acesso à educação nos diferentes estratos sociais. Entretanto, por se assentar em dois princípios de difícil conciliação, a ***descentralização*** – como estratégia de estímulo à qualificação do ensino e à autonomia da escola – e a ***integração*** – como estratégia de ajuste das desigualdades regionais e de homogeneização de padrões nacionais –, a reorganização propugnada enfrenta tensões para a consecução de seu objetivo. Nesse sentido, é possível afirmar que tanto a reorganização quanto os seus princípios expressam uma dificuldade efetiva para a consolidação de um ***sistema nacional de ensino*** coeso, o que, no entanto, parece não impedir a consolidação de mecanismos muito bem articulados e sistematizados de avaliação, como se verá adiante.

**Diretizes curriculares nacionais para o ensino médio: a formação geral para o mundo produtivo**

A determinação de uma base curricular nacional comum a todos os sistemas de ensino, mencionada pela LDB/96, foi estabelecida pelas DCNEM – Parecer n.º 15/98, aprovado em 01/06/98 – e instituída pela Resolução CEB n.º 3, de 26/06/98. As DCNEM descrevem inicialmente fundamentos estéticos, políticos e éticos do novo ensino médio, organizados sob três consignas: sensibilidade, igualdade e identidade. O texto confere um tratamento amplo e pouco operacional às questões que aborda, como se verá a seguir.

Segundo as DCNEM (Brasil. MEC/INEP. 1999, PCNEM, p.75), a estética da sensibilidade é evocada como substituta da ética da repetição e da padronização típicas das "revoluções industriais". Procura não "limitar o lúdico a espaços e tempos exclusivos" e pretende proporcionar às pessoas a possibilidade de "transformar o uso do tempo livre num exercício produtivo porque criador". Reconhece e valoriza a diversidade, bem como "não abdica da responsabilidade de constituir cidadania para um mundo que se globaliza". Valoriza a qualidade nos produtos da atividade humana e busca o aprimoramento em suas práticas. É finalmente definida como uma "atitude diante de todas as formas de expressão" que repudia a exclusão, a intolerância e a intransigência.

A política da igualdade, por sua vez, tem como ponto de partida o reconhecimento dos direitos humanos e o exercício dos direitos e deveres da cidadania. Busca a equidade, o combate a todas as formas de preconceito e discriminação e deve se expressar por condutas de participação e solidariedade, respeito e senso de responsabilidade, pelo outro e pelo público. Deve inspirar os conteúdos curriculares e ser, ela própria, um conteúdo de ensino.

A ética da identidade, segundo as DCNEM, ainda não se apresenta de forma acabada e "seu ideal é o humanismo de um tempo de transição". A escola, como lugar de convivência, é um âmbito privilegiado para o seu desenvolvimento. Expressa-se por um permanente reconhecimento da identidade própria e do outro, visa à autonomia, à responsabilidade e à solidariedade. De acordo com as quatro premissas da UNESCO para a educação no século XXI, formuladas em 1994, a ética da identidade é considerada como o campo privilegiado do ***aprender a ser***, a estética da sensibilidade é o campo do ***aprender a fazer*** e a política da identidade, o campo do ***aprender a conhecer e aprender a conviver.***

As DCNEM descrevem, também, os procedimentos que orientam a organização pedagógica e curricular por áreas para esse nível de ensino. O currículo deve estar voltado para o desenvolvimento de competências básicas, dentre as quais a capacidade de aprender é decisiva. Além disso, deve estar pautado, também, em recursos tais como a ***interdisciplinaridade*** – definida como a "possibilidade de relacionar as disciplinas em atividades ou projetos de estudo, pesquisa e ação" (p.88), no sentido de possibilitar a compreensão de "temas complexos" – e a ***contextualização*** – entendido como um "recurso que a escola tem para retirar o aluno da condição de espectador passivo"(p. 91). Ainda, segundo o documento, "o trabalho é o contexto mais importante da experiência curricular no ensino médio" (p.92) – na medida em que "a contextualização no ***mundo do trabalho*** permite focalizar muito mais todos os demais conteúdos do Ensino Médio" e que "o contexto do trabalho é imprescindível para a ***compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos***

*processos produtivos* a que se refere o Artigo 35 da LDB" (p.93).[2]

Além disso, o exercício da cidadania também aparece como relevante e "deve contaminar toda a organização curricular" (p.94). Para isso, o contexto "mais próximo do aluno e mais facilmente explorável para dar significado aos conteúdos da aprendizagem é o da vida pessoal, cotidiano e convivência." (p.94).

As DCNEM determinam, para esse nível de ensino, a organização pedagógica e curricular em três áreas, propondo, para apoiar essa organização, a definição de competências básicas. As áreas são: Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Ciências da Natureza, Matemática e suas Tecnologias; Ciências Humanas e suas Tecnologias. A descrição de cada uma das áreas é pouco específica e possui um perfil pouco operacional.

A estética da sensibilidade é nomeada para se contrapor à repetição e padronização características de um modo de produção, o fordismo, que, segundo o documento, parece não mais existir ou estar em vias de extinção, o que justificaria a sua superação. Entretanto, não há no documento uma discussão aprofundada a respeito de como essa "superação" ocorreu, ou tem ocorrido. O que parece indicado é o reconhecimento da transformação na forma como o trabalho se desenvolve na sociedade contemporânea, sem qualquer relação com sua forma anterior, ou com aquilo que ainda conserva: o fato de preservar o fundamento econômico das relações de produção, a exploração do capital sobre o trabalho.

O documento aponta para as novas demandas da sociedade no que se refere à formação dos indivíduos e articula a esfera educacional à esfera do trabalho: constata que não há mais necessidade de prepará-los para desempenharem funções que exijam atividades físicas repetitivas e padronizadas, mas sugere que a implantação das novas tecnologias no processo produtivo tem valorizado o esforço intelectual do trabalhador. Na medida em que o documento reconhece o contexto do trabalho como núcleo convergente dos conteúdos ensinados, o ensino médio passa a ser encarado como a etapa ideal para ajustar a capacidade intelectual de cada indivíduo ao sistema produtivo.

A formação para a sensibilidade, que deveria estar longe do crivo da utilidade imediata, encontra, assim, um ambiente hostil para sua concretização. Não há propriamente formação, mas uma proposta de adaptação ao existente, redução que levou Adorno (1971) a nomear a formação proporcionada na sociedade industrial avançada de pseudoformação. De acordo com o autor, "la seudoformación no se confina ya meramente al espíritu, sino que adultera la vida sensorial; e responde a la cuestión psicodinámica de cómo pueda resistir el sujeto bajo una racionalidad que, en definitiva, sea ella misma irracional" (p. 251).

No que se refere à formação voltada para a transformação do "tempo livre em exercício produtivo porque criador", prescrita pelo documento, vale à pena ponderar outra advertência de Adorno (1995, p. 77) em questão similar: "sob as condições vigentes, seria inoportuno e insensato esperar ou exigir das pessoas que realizem algo produtivo em seu tempo livre, uma vez que se destruiu nelas justamente a produtividade, a capacidade criativa". Some-se a isso o fato de que os indivíduos, ao consumirem em seu tempo livre produtos da indústria cultural, têm a falsa idéia de que fogem à lógica alienante do trabalho e que podem exercitar sua criatividade. A esse propósito escreveram Horkheimer e Adorno (1986, p. 135):

> (...) a afinidade original entre os negócios e a diversão mostra-se em seu próprio sentido: a apologia da sociedade. Divertir-se significa estar de acordo ... não ter que pensar nisso, esquecer o sofrimento até mesmo onde ele é mostrado. A impotência é a sua própria base. É na verdade uma fuga, mas não, como afirma, uma fuga da realidade ruim, mas da última idéia de resistência que essa realidade ainda deixa subsistir. A liberdade prometida pela diversão é a liberdade do pensamento como negação.

**2 Com o objetivo de esclarecer a diferença, "presumida" na LDB, entre preparação geral para o trabalho e habilitação profissional, as DCNEM afirmam que "essa preparação geral para o trabalho abarca, portanto, os conteúdos e competências de caráter geral para a inserção no *mundo do trabalho* e aqueles que são relevantes ou indispensáveis para cursar uma habilitação profissional e exercer uma profissão técnica. No primeiro caso, estariam as noções gerais sobre o papel e o valor do trabalho, os produtos do trabalho, as condições de produção, entre outras" (p.99) [grifos meus].**

Dessa reflexão decorre que o pensamento como pura negatividade é expressão alienada do indivíduo. Nesse sentido, a oposição rígida entre tempo livre e tempo não livre, isto é, entre o tempo despendido pelo indivíduo quando trabalha e o tempo em que se "diverte", é rigorosamente falsa. Em ambos os casos, o indivíduo é inviabilizado de dispor de si mesmo – e de sua consciência – com liberdade.

Determinado pelas funções profissionais que exerce, o sujeito percebe o tempo em que não está trabalhando como um momento de menor seriedade, vinculado às atividades que não exigem responsabilidade, compreendidas, às vezes, como ocasião para diversão sem sentido, e não como ócio – espaço no qual há possibilidade de reflexão, de fantasia, de descanso, para além dos critérios de utilidade e lucro. Nesse sentido, as ocupações proporcionadas pela indústria cultural para o preenchimento do tempo livre tem tido como função a restauração física e psíquica dos indivíduos para que voltem a desenvolver suas atividades produtivas, adaptando-os para um melhor desempenho no ambiente de trabalho. Ora, é precisamente essa forma social de organização do trabalho e do tempo livre que parece minar as condições para o desenvolvimento da participação política ou da possibilidade de escolha nos indivíduos, em outras palavras, a construção de sua cidadania, como almejam as diretrizes para o ensino médio. Na verdade, para os indivíduos, "o nexo entre a política e seus próprios interesses lhes é opaco, por isso recuam diante da atividade política" (ADORNO, 1995, p. 76).

Por detrás da retórica toyotista e da ênfase na polivalência e na qualificação que a acompanha, verifica-se que a forma e os conteúdos da organização capitalista – expressos no modelo de trabalho industrial – se estenderam e padronizaram as relações sociais, inclusive na esfera da produção cultural. Com isso, o processo de subjetivação do indivíduo, determinado pelas condições objetivas, tem ocorrido mediado pela mesma lógica; daí a idéia de que a integração social pode gerar consciência revela-se falsa – os indivíduos são impotentes diante da ordem econômica, além do que, as condições atualmente propiciadas pelo trabalho não possibilitam qualquer transformação social.

Segundo a teoria crítica da sociedade, formar para a autonomia implica formar indivíduos conscientes de que as normas e os valores da sociedade medeiam a sua esfera íntima. A possibilidade de individuação está vinculada a uma existência que admita diferenças e considere a autopreservação na preservação da natureza e da coletividade, por isso, não se fundamenta em uma adaptação sem críticas e em um individualismo competitivo (ADORNO, 2000). Acreditar que o sujeito pode se individuar no contexto do mundo produtivo, para além dos requerimentos da especialização funcional que caracteriza a divisão social do trabalho, parece fundamentar a ilusão de que é possível falar em igualdade no capitalismo. Impossível pensar em formar para a sensibilidade, igualdade e identidade em um ambiente no qual as práticas sociais apontam para uma permutabilidade universal – formar todos para todo o tipo de trabalho em uma sociedade em que o trabalho (esforço humano despendido na produção) é visivelmente cada vez menos importante.

**O Sistema Nacional de Avaliação como potente instrumento de intervenção e controle dos sistemas educacionais: crítica do Exame Nacional do Ensino Médio**

Além de diretrizes curriculares para a educação nacional, a LDB/96 determina expressamente que a União organize um processo nacional de avaliação do rendimento escolar, para todos os níveis de ensino, com o objetivo de definir prioridades e melhorias no que se refere à qualidade (art. 9,VI). Com isso, a avaliação ganha destaque e se converte em instrumento imprescindível às reformas educacionais, articulando-se aos demais aspectos da política educativa, visando não apenas a um maior controle do Estado no que se refere ao currículo e ao sistema escolar, mas também ao controle dos recursos destinados à educação. Em outras palavras, figura como instrumento de "gestão" dos sistemas educacionais.

As justificativas para implantar sistemas avaliativos assentam-se na preocupação em aferir os graus de eficiência e eficácia do ensino ofertado, tendo em vista programas de investimentos do governo no setor educacional (cf. Pestana, 1998, p.

16). No plano federal, tradicionalmente, um grande volume de recursos destinados à educação esteve voltado à construção de escolas, à administração das unidades, à aquisição de material didático. No entanto, segundo constatação da própria União, os resultados dos investimentos deviam ser avaliados articuladamente, uma vez que não respondiam isoladamente por mudanças geradas – ou seja, a necessidade de se obter um diagnóstico "real" foi o ponto de partida para a implementação do Sistema Nacional de Avaliação (SNA). Atualmente, com uma preocupação voltada à racionalização dos recursos financeiros devido à crise fiscal e à lógica gerencial, o Estado vem abandonando o papel de executor – que tem sido transferido à iniciativa privada – para assumir predominantemente a função de coordenador e avaliador das políticas de educação. Para tanto, os critérios que determinam o quanto o sistema vem agregando as melhorias de qualidade projetadas pautam-se pela eficiência no gerenciamento dos gastos do governo e por sua eficácia – em outros termos, a obtenção do "máximo resultado" com o mínimo de investimento.

Nota-se, assim, que a avaliação dos sistemas de ensino se consolida como produto de um padrão de administração pública do tipo gerencial, pelo qual as políticas sociais orientam-se fundamentalmente por valores como ***eficiência*** e ***qualidade*** na prestação de serviços públicos. O Estado passa a manter uma relação com o cidadão pautada por regras típicas de mercado, tratando-o como contribuinte e cliente. Um exemplo da racionalidade econômica das políticas educacionais pode ser percebido nas palavras de Maria Inês Pestana, diretora de Avaliação da Educação Básica (DAEB), durante o governo de FHC, e atual diretora de estatísticas educacionais do INEP, quando afirma a existência de consenso entre o MEC e os secretários estaduais de educação para incorporar a ideia de produto do sistema educativo, evidenciando a necessidade de que "os agentes do sistema educacional e a sociedade passassem a olhar a escola como uma ***prestadora de serviços*** e que estes deveriam concretizar-se gerando resultados (um produto) que seria o ***desempenho do aluno***" (PESTANA, 1998, p.16) [grifos meus].

Desde o final de 1985, o MEC discute a instituição de um Sistema Nacional de Avaliação para a educação brasileira (cf. PESTANA, 1998). A partir de 1987, foram iniciados estudos e aplicações de testes de rendimento escolar no intuito de implantar tal sistema para o ensino básico – o que, a partir de 1990, veio a denominar-se de SAEB. A partir de 2005, no entanto, o SAEB sofreu nova modificação, desdobrando-se em dois processos avaliativos diferenciados: a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) – que continuou a ser chamada de SAEB – e a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) – atualmente chamada de Prova Brasil.

Nesse breve relato, é possível notar que já em 1990, antes, portanto, da exigência legal (LDB/96), foi realizado o primeiro ciclo do SAEB, posteriormente incorporado pelo SNA, estabelecendo-o como primeira experiência avaliativa em âmbito nacional. Também parte integrante do SNA, o Exame Nacional de Cursos (ENC), voltado ao ensino superior, foi instituído e regulamentado antes da promulgação da LDB/96, à semelhança do SAEB. Mais conhecido como "provão", realizou-se entre 1996 e 2003 e foi aplicado anualmente aos alunos concluintes dos cursos de graduação, sendo a participação no exame condição obrigatória para a obtenção do registro do diploma. A partir de 2004, o MEC substitui o "provão" pelo Exame Nacional do Desempenho do Estudante (ENADE), atualmente em vigor.

Em relação ao Ensino Médio, obedecendo igualmente às prescrições da LDB/96, foi realizado, em 1998, o primeiro ENEM, considerado pelo governo uma proposta inovadora por "seu caráter transdiciplinar (...) e sua ênfase na avaliação das competências e habilidades do cidadão ao término da Educação Básica." (Brasil. MEC/INEP. 1999, Relatório Final 1998, p.5). A prova é realizada anualmente e seu público-alvo são os alunos concluintes ou egressos do ensino médio. Os objetivos do exame, segundo o MEC, são: 1) avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o grau de desenvolvimento das competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania; 2) oferecer uma referência ao examinado para que possa proceder à sua autoavaliação com vista às escolhas futuras, tanto em relação ao mercado de trabalho quanto em relação à continuidade de estudos; 3) oferecer

uma modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho; 4) oferecer uma modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios e ao ensino superior. (Cf. MEC/INEP. 1999. Documento Básico).

No primeiro relatório final produzido pelo MEC/INEP acerca do exame (1998), o ENEM é tomado como um produtor de evidências no que se refere à qualidade do ensino básico, sua função expressa é descrita como a de avaliar o rendimento dos participantes por meio da aquisição de conteúdos, competências e habilidades desenvolvidas ao longo da escolarização básica. No segundo ano de realização do ENEM, também em relatório produzido pelo MEC/INEP, foi atribuída outra função ao exame: "constitui-se um poderoso indutor de mudanças, favorecendo a implantação da reforma curricular do ensino médio" (Brasil. MEC/INEP. 2000, p. 8). Essa afirmação, reiterada nos relatórios seguintes, mostra que os objetivos do ENEM se alteraram e (ou) se ampliaram do primeiro ano de sua realização para os outros.

Tendo em vista que a publicação e distribuição dos Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (PCNEM) – documento emblemático da Reforma para esse nível de ensino, que orienta o professor de forma mais operacional para a efetivação das mudanças – só ocorreram em 1999 e que a primeira edição do exame foi realizada em 1998, percebe-se certo "descompasso", ou, dito de outra maneira, ausência de "lógica pedagógica" entre a instituição da Reforma e a realização do ENEM.

Podem ser formuladas, no mínimo, duas hipóteses para explicar tal "descompasso". Por um lado, pode ter havido, inicialmente, uma "indefinição" ou uma "imprecisão" quanto à determinação da finalidade prioritária do exame – um instrumento instituído fundamentalmente para monitorar as metas e prioridades propostas para o ensino médio ou um instrumento instituído fundamentalmente para induzir mudanças nesse nível de ensino. Tal hipótese parece pouco consistente, na medida em que o MEC vem realizando experiências com avaliações de sistemas de ensino desde 1988, quando realizou uma aplicação piloto do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau (SAEP) nos estados do Rio Grande do Norte e Paraná (cf. MALUF, 1996, p.13 e BONAMINO, 2002, p.93), passando, posteriormente, pela implementação do SAEB e do ENC. Tais fatos revelam que, apesar de recente, a experiência do MEC, no que se refere à avaliação frequente de sistemas de ensino, é grande e, portanto, os objetivos do ENEM poderiam ter sido definidos com muita precisão.

Por outro lado, parece ter havido a crença de que a realização de um exame como o ENEM poderia se configurar como parte de uma política mais ampla de intervenção e controle do governo federal para esse nível de ensino, o que lhe atribui um papel diferençado. Conforme informa o Relatório Final do ENEM/98 (Brasil. MEC/INEP. 1999, p.19), o processo de elaboração do exame pode ser considerado como:

> (...) inovador na medida em que as questões organizaram-se em termos de solução de problemas com características interdisciplinares e contextualização dos enunciados em situações do cotidiano, presentes não só nos livros didáticos, mas em jornais, revistas e periódicos.

No que se refere à definição dos conteúdos do exame, no sentido de viabilizar a avaliação dos aspectos cognitivos expressos em sua matriz, o relatório afirma:

> Foram valorizados os conhecimentos – em termos de extensão e profundidade – que são significativos para o exercício pleno da cidadania, para o mundo do trabalho e para o prosseguimento de estudos em qualquer nível, a partir do término do ensino médio. Todas as questões da prova expressam qualidades e formas de relação com o conhecimento, expressos a partir do conjunto das competências e habilidades (Brasil. MEC/INEP. 1999, Relatório Final de 1998, p.21)

Essas afirmações sugerem que, desde 1998, o exame não estava predominantemente fundamentado em um currículo mínimo comum das escolas brasileiras e que sua prioridade não era "cobrar o conteúdo", ou saberes específicos, lá ensinados – isto é, o ENEM parece colocar em dúvida a suposição, típica de algumas análises a respeito da política educacional brasileira: a de que haja uma estreita relação entre o currículo previamente estabelecido e as avaliações em larga escala implementadas. Some-se a isso o

fato de que o instrumento tem como base uma matriz de competências e habilidades elaborada especialmente para esse fim. Em outras palavras, isso sugere que os critérios de avaliação do ENEM não eram exatamente os mesmos que vinham balizando o ensino médio, até então, o que torna relativa a função que lhe foi atribuída pelo MEC/INEP na primeira versão do exame.

O ENEM, como expressa a sua matriz, representa de forma mais lapidada a tendência de substituir alguns conceitos e referências presentes na escola – como os de transmissão de conhecimentos e conteúdos –, se mostra como um instrumento que auxilia a nortear parte do que escola – e seus professores e alunos – deve fazer para que seja assegurado o desenvolvimento das novas competências e habilidades requeridas pela sociedade contemporânea, o que permite aos educandos, segundo os elaboradores do exame, exercer sua cidadania com autonomia e liberdade. Entretanto, tem sido pouco possível avaliar precisamente a interferência que o exame vem exercendo no âmbito escolar, visto que pode ser considerado como uma iniciativa relativamente recente. É preciso considerar que o fato de o ENEM participar, parcial ou integralmente, dos processos seletivos para o ensino superior deve repercutir significativamente nas atividades cotidianas do ensino médio.

Nos relatórios produzidos pelo MEC/INEP pode-se verificar o crescente apoio dado pelas Instituições de Ensino Superior (IES) ao exame: na primeira edição do ENEM, em 1998, apenas duas IES consideravam os resultados obtidos no exame em seus processos de seleção. Em 2000, esse número subiu para 182 IES (Cf. Brasil. MEC/INEP. 2001, p. 25) e, em 2008, no site do INEP, verificou-se os nomes de 531 IES a aceitarem o exame como parte de seus processos seletivos. Além disso, nota-se, também, que o exame tem tido uma participação cada vez mais numerosa de seu público-alvo apesar de seu caráter voluntário. Segundo a presidente do INEP, no governo FHC, Maria Helena Guimarães de Castro (1999, p.28) [grifos meus], "o ENEM oferece uma avaliação do desempenho individual, fornecendo parâmetros para o prosseguimento dos estudos ou para o ingresso no mercado de trabalho*. Por isso, o ENEM é voluntário* e seu público-alvo são os concluintes e egressos do ensino médio".

Essa justificativa para a não obrigatoriedade do exame revela uma tendência de reforçar o caráter conclusivo do ensino médio. Ao final dessa etapa, o concluinte ou egresso deve "optar" por continuar ou não os seus estudos e o exame tende a funcionar como instrumento que se presta a auxiliá-lo nessa resolução, caracterizando-se como uma espécie de preditor, já que procura identificar o nível de competência do examinado e comparar seu desempenho com a média de desempenho nacional (cf. MINHOTO, 2003, p. 77). No entanto, a grande expansão do exame sugere que o ENEM não funciona apenas como um instrumento que reforça o caráter conclusivo do ensino médio, mas, antes, parece revelar a intenção de que se configure como forma alternativa ou complementar aos exames vestibulares – corroborando com o crescente interesse das IES em fazer uso desse instrumento para os seus processos seletivos.

Fato recente que reforça esse sentido foi a apresentação da proposta feita pelo INEP para a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) para a criação de um "novo Enem", um projeto que prevê a substituição dos atuais vestibulares das universidades federais por uma avaliação única. Ao que tudo indica, a proposta teve ampla aceitação dos dirigentes e deve ter sua edição piloto ainda neste ano. De acordo com o documento apresentado à Andifes, tal avaliação terá como objetivo explícito, além da seleção dos alunos, a reorientação dos currículos do ensino médio (cf. Brasil, MEC/INEP, 2009, p., 3).

É evidente que o empenho bem-sucedido do MEC para transformar o exame em uma forma complementar ou alternativa aos processos de seleção para o nível superior auxilia a conferir-lhe uma posição de destaque no ensino médio. Posição que permite considerar efetiva a possibilidade de o ENEM exercer a função de indutor de mudanças que favoreçam a implementação da reforma curricular para o ensino médio – por meio de tática equivalente àquela que se verificou eficaz no caso dos vestibulares –, apesar do "descompasso" apontado entre a instituição do exame, em 1998, e a instituição da reforma, em 1999. O fato de o exame ter ocorrido

primeiro não parece desarticulá-lo dos fundamentos que orientam a reforma, mas antes, revela o propósito de consolidá-lo como um instrumento de intervenção e controle mais eficaz para o Estado, funcionando como propagador das reformas, visto que dissemina seus objetivos, tornando público os instrumentos de avaliação, promovendo debates a esse respeito na comunidade educacional, ao mesmo tempo em que cobra resultados. É preciso ponderar, entretanto, a possibilidade de ocorrerem mudanças significativas no exame, na medida em que está estritamente relacionado com a reforma e esta, por sua vez, sofre inúmeras mediações ao ser incorporada às práticas escolares.

**Referências**


ADORNO, T. W. Teoria de la seudocultura. **Sociologica, II**. Madrid: Taurus: 1971.

_____. **Palavras e Sinais: modelos críticos 2**. Tradução: Maria Helena Ruschel. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **Educação e Emancipação**. Tradução: Wolfgang Leo Maar. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências.** Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

BRASIL. MEC/INEP. **Relatório Final do Exame Nacional do Ensino Médio de 1998** (disponível em http://www.inep. gov.br/), 1999.

_____. **Relatório Final do Exame Nacional do Ensino Médio de 1999** (disponível em http://www.inep. gov.br/), 2000.

_____. **ENEM – Documento Básico** (disponível em http://www.inep. gov.br/), 1999.

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil** – Publicada em 05 de outubro de 1988 (disponível em http://prolei.cibec.inep.gov.br/prolei/).

_____. **Decreto n.º 2.264**, de 27 de junho de 1997 – Ementa que Regulamenta a Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 no âmbito federal. Dispõe sobre Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. (disponível em http://prolei.cibec.inep.gov.br/prolei/).

BRASIL. CNE/CEB. **Parecer n. 15, de 01 de junho de 1998. Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio** (disponível em http://www.mec.gov.br/cne/parecer.shtm)

_____. **Resolução CEB n.º 0003, de 26 de julho de 1998 – Ementa que Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio** (disponível em http://prolei.cibec.inep.gov.br/prolei/)

CURY, C. R. J. A Educação Básica no Brasil. **Educação e Sociedade**. Campinas, n.º 80, vol. 23, pp. 169-202. 2002.

HORKHEIMER, M.; ADORNO, T. W. **Dialética do Esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Tradutor: Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

MALUF, M. M. B. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica no Brasil: análise e proposições. **Estudos em Avaliação Educacional**. São Paulo, n. 14, pp. 5-38. 1996.

MEYER, J. W. et al. **School Knowledge for the masses: world models and national primary curricular categories in the twentieth century**. Washington-DC e London: The Falmer Press, 1992.

MINHOTO, M. A. P. **Avaliação Educacional no Brasil: crítica do Exame Nacional do Ensino Médio.** Dissertação de mestrado (Educação:EHPS). São Paulo: PUC-SP, 2003.

PAIVA, V. & WARDE, M. J. Novo paradigma de desenvolvimento e centralidade do ensino básico. **Educação e Sociedade**. Campinas, n. 44, pp. 11-32, 1993.

PESTANA, M. I. O Sistema de Avaliação Brasileiro. **Anais do Seminário de Avaliação Educacional**, Rio de Janeiro, 1 a 3 de setembro. Brasília: MEC/INEP, pp. 15-29. 1998.

SANTOS, L. L. C. P. História das disciplinas escolares: outras perspectivas de análise. **VII ENDIPE – anais –** vol. II, p. 158-165. Goiânia. 1994.


*Recebido em março de 2009.*

*Aprovado em maio de 2009.*