



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

12522 - Resumo Expandido - Trabalho - XXVI Encontro de Pesquisa Educacional do Nordeste – Reunião Científica Regional Nordeste da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd Nordeste (2022)

ISSN: 2595-7945

GT05 - Estado e Política Educacional

EXAMES DE LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: o ENEM e a accountability escolar

Aysllan de Sousa Sobrinho - UFMA - Universidade Federal do Maranhão

EXAMES DE LARGA ESCALA NA EDUCAÇÃO BÁSICA: o ENEM e a accountability escolar

1 INTRODUÇÃO

O Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) foi criado em 1998 com o objetivo de avaliar as competências e habilidades desenvolvidas pelos examinandos ao longo da educação básica, consideradas como essenciais para a vida acadêmica (incluindo seu prosseguimento), mundo do trabalho e exercício da cidadania (BRASIL, 1998). Institui-se dentre um conjunto de mudanças políticas educacionais que passaram a centralizar-se na adoção de avaliações de larga escala como estratégia para melhorar ou alcançar a “qualidade” da educação, por meio dos resultados apresentados por testes padronizados, submetidos a análises estatísticas e produzidas por agentes externos à escola.

Tais mudanças, no Brasil, têm início desde a década de 1980 com as primeiras experiências de avaliação de larga escala ocorrendo na educação básica, expandem-se na década de 1990 com o ENEM e se consolidam nos anos 2000 com participação do país no Programa Internacional de Avaliação dos estudantes (PISA) (WERLE, 2011).

Zaati e Minhoto (2019) apontam que esse período da reforma educacional é caracterizado por uma série de estratégias advindas do setor privado como avaliações de desempenho e políticas de *accountability*, tendo como fundamento o propósito de obter maior eficiência e eficácia nos serviços educacionais. Nesse sentido, compreende-se que o surgimento do ENEM possui relação direta com a *accountability* escolar por ser um exame intermediário entre o ensino médio e o ensino superior. Com isso, faz-se a seguinte questão:

como o ENEM é utilizado para instrumentalizar a *accountability* escolar no ensino médio?

À vista disso, objetivou-se analisar como o ENEM constitui-se instrumento de *accountability* escolar a partir das suas funcionalidades na educação pública para o ensino médio. As direções teórico-metodológicas se concentram na pesquisa do tipo bibliográfica e documental, tendo como referência o conceito de *accountability* escolar e estudos sobre o tema, além de documentos oficiais nacionais referente ao ENEM.

O texto está dividido em duas partes: uma em discussões sobre a *accountability* escolar nas políticas educacionais e outra sobre a função do ENEM no contexto das políticas de *accountability* escolar.

2 A ACCOUNTABILITY ESCOLAR NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS DE AVALIAÇÃO DE LARGA ESCALA

Embora o termo *accountability* possa ter um sentido polissêmico, conforme Afonso (2009), seu uso no campo educacional iniciou-se nos anos de 1970 e está conectado às formas de responsabilização e prestação de contas, um processo que se alastrou para o Brasil, inicialmente, nos anos de 1990 paralelo à introdução das avaliações de larga escala no campo das políticas educacionais em ascensão pela nova gestão pública na configuração do “Estado-avaliador”.

As mudanças da gestão pública exigiam informações mais precisas e tateáveis sobre os investimentos realizados na educação, isto porque o sistema passou a utilizar dos mecanismos de mercado a fim de garantir um lugar no dinamismo mercadológico global. Com isso, a eficiência e eficácia dos esforços públicos realizados na educação careciam de informações sobre os resultados escolares, tornando gestores, professores e outros profissionais corresponsáveis pelos desempenhos alcançados (BROOKE, 2006).

Afonso (2009) considera que a *accountability* possui três pilares, os quais são a avaliação (modelo padronizado teórico e metodologicamente orientado de coleta e tratamento de dados com técnicas estatísticas para concretização das informações); a prestação de contas (designa a dimensão informativa e argumentativa, no sentido de dar garantia ao direito de pedir informações e exigir justificações por meio da transparência); e a responsabilização (atribuição de sanções ou bonificações, de recompensas materiais ou simbólicas ou outras formas de reconhecimento, no sentido de responsabilizar alguém pelos resultados). No entanto, ressalta das particularidades que cada Estado possui para estruturação de políticas de *accountability* escolar, sejam elas mais brandas ou mais fortes.

Apesar de tais diferenças, a exemplo das políticas pioneiras de *accountability* da Inglaterra e Estados Unidos, iniciadas em 1980, seu uso, de acordo com Brooke (2006), é consubstanciado a melhorias nos resultados escolares com a institucionalização de avaliações de desempenho dos alunos e a comparações entre escolas, relativas aos resultados de aprendizagem.

Trata-se, portanto, de uma *accountability* baseada em resultados que implica na existência de autoridade (poder para tornar público os desempenhos), de informação (testes padronizados como fonte de informação), de padrões (análise das informações plausível da realização de apontamentos sobre os desempenhos), e de consequências (recompensas e sanções baseados nos resultados dos testes padronizados) (SCHNEIDER; NARDI, 2015).

No governo do Brasil, conforme revisão de Schneider e Nardi (2015), ter-se-ia uma *accountability* branda ou fraca pelo fato de não haver a responsabilização para professores/diretores da escola pelos resultados a nível nacional. Nesse sentido, a *accountability* forte envolveria a atribuição de prêmios ou sanções, enquanto a *accountability* fraca se restringiria a publicitação dos resultados.

Para Travitzki (2013) tanto a *accountability* escolar fraca quanto a forte possuem a mesma premissa de educação voltada para o mercado, cunhada em princípios econômicos dentre eles a autonomia empreendedora da escola, a escolha dos pais (clientes) pelas escolas e a redução dos gastos ou recursos, ou seja, uma educação centrada no sistema neoliberal.

A diferença entre as duas dimensões da *accountability* estaria apenas nos caminhos escolhidos para melhorias na qualidade da educação. Enquanto uma (*accountability* escolar fraca) buscaria exercer uma autorresponsabilização para levar a melhorias, sem forçar as mudanças, pois apenas daria a possibilidade de efeitos positivos como a escolha das escolas, informação para a elas e para o governo, além da identificação de boas práticas pela divulgação de *rankings* e/ou resultados; a outra (*accountability* escolar forte) buscaria garantir que as metas fossem alcançadas pela premiação e/ou punição.

No campo do ensino médio brasileiro, há o ENEM, um exame de admissão ao ensino superior que é considerado um teste de altas consequências para os estudantes. Contudo, não há, em termos federal, nenhuma regulamentação ou política que associe sanções ou premiações aos professores/gestores pelo desempenho dos alunos. Nesse ponto, como o ENEM seria utilizado dentro de uma política de *accountability* brasileira?

3 O ENEM COMO INSTRUMENTO DE ACCOUNTABILITY ESCOLAR NO ENSINO MÉDIO

Dado os documentos oficiais do Ministério da Educação (MEC) e do Instituto Nacional de Pesquisas Anísio Teixeira (INEP) publicados sobre o ENEM em portarias, decretos e editais (1998-2022), compreende-se que são várias as funções que o exame brasileiro exerceu e exerce na educação tanto pública quanto privada. A premissa do exame (1998) em avaliar, aferir ou verificar o desempenho dos egressos do ensino médio permanece em todos os documentos junto ao objetivo de ser referência para a autoavaliação do aluno em prol de suas escolhas futuras.

Tem-se nessa autoavaliação a concepção de que os resultados do ENEM devem subsidiar o projeto de vida do aluno, subjacente a ideia de uma autorresponsabilização, pois

um desempenho muito baixo pode criar situações de frustração, ainda que outros fatores possam operar em tais desempenhos. Após a aprovação da Base Nacional Comum Curricular, a aferição das competências e habilidades enseja a responsabilização tanto do aluno quanto da escola, professor e equipe escolar, pois ambas consideradas como direitos de aprendizagem implicam na garantia do seu alcance. Do contrário, a quem seria imputado o problema do não domínio desses direitos de aprendizagem? a quem não assegurou esse direito ou a quem não o alcançou por meio de um bom desempenho no exame? uma forma especial de *accountability* é formada no subconsciente, ainda que não regulada oficialmente.

Nos primeiros anos de edição, o ENEM (1998-2004) vinha ganhando espaço como exame de larga escala. Entretanto, é entre os anos de 2005 e 2015 que essa avaliação de larga escala passa a publicitar os índices de desempenhos das escolas em nível federal, estadual e municipal, criando os “famosos” *rankings* escolares, o que fortaleceu a *accountability* escolar, pois as escolas passaram a disputar pelo pódio das melhores instituições de ensino médio do país com base nos resultados de desempenho do ENEM.

De acordo com o MEC, a divulgação das notas tinha o intuito de contribuir para que professores, diretores e demais gestores educacionais pudessem identificar as falhas a serem evitadas e as boas práticas a serem compartilhadas, tendo em vista a amostra restrita aos concluintes do ensino médio, no ano de aplicação, e as escolas com no mínimo 10 participantes (BRASIL, 2022). Ou seja, a divulgação dos desempenhos fortaleceu uma forma nacional de *accountability* fraca, já que não havia, enquanto proposta federal, premiações ou sanções vinculadas aos resultados divulgados.

A prática da *accountability* fraca com a divulgação de *rankings* gerou, conforme os estudos de Almeida (2019), efeitos de responsabilização na equipe escolar, principalmente professores, isto porque a própria gestão tem sido pautada pela adaptação do currículo e práticas educativas à demanda das avaliações educacionais de larga escala como o ENEM. Isso faz com que o “sucesso” ou “fracasso” do aluno acabe que recaindo sobre o trabalho do docente, gestor ou escola.

Na revisão de literatura de Rocha e Ferreira (2020) os autores concluem que a divulgação dos *rankings* a partir do ENEM funciona como “termômetro da qualidade do ensino médio”, gerando a competitividade entre as escolas e professores e possibilitando a escolha por escolas “fortes” e “fracas” pela divulgação dos resultados, típicos da dinâmica empresarial. Para os autores, no Brasil, não há um sistema de *accountability*, porque as políticas educacionais do sistema são desarticuladas, porém há formas particulares de *accountability* “[...]quando considerado que as instituições, seus alunos e professores respondem à “fiscalização” feita por diferentes setores da sociedade.” (ROCHA; FERREIRA, 2020, p. 258).

Com efeito, mesmo após o término da divulgação dos resultados do ENEM por escola, anunciado em 2017 pelo MEC, devido à incompatibilidade entre os resultados dos alunos

serem atribuídos à escola e ao *rankeamento*, alguns rankings continuam sendo divulgados por *startups* do setor privado a fim de divulgar as escolas e oferecer pacotes e cursos preparatórios para o ENEM como a plataforma mais Enem, plataforma educacional *Geek Games Enem*, plataforma Descomplica e ZBS educação.

Sendo assim, o ENEM continua exercendo uma forte influência nas políticas educacionais, sobretudo, em relação ao campo curricular direcionando a sua organização nas escolas (ALMEIDA, 2019), pelo fato de uma das suas principais funcionalidades (realçada em 2009 e considerado o ano de mudanças do ENEM tradicional inicial) continuar em vigor: a utilização do exame como mecanismo único, alternativo ou complementar para acesso à educação superior, seja pelo setor público ou privado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que o ENEM colabora na consolidação de formas de *accountability* escolar fraca, na medida em que cria um campo de responsabilização dos agentes escolares (professores e gestores) e de autorresponsabilização nos alunos, através da otimização dos ideais do setor privado e valorizados pelo sistema neoliberal como a competitividade, meritocracia e individualismo. Mesmo sem a divulgação do desempenho das escolas, desde 2017, permanece a prática de *rankeamento* por intuições privadas que se alimentam do mercado subsidiado pelo ENEM.

A função de ser um exame de admissão ao ensino superior torna o ENEM uma avaliação de larga escala relevante no campo das políticas educacionais, ainda que sua realização pelos estudantes seja opcional. Característica essa, que o coloca na dianteira dos instrumentos de *accountability* escolar para essa etapa de formação. Ademais, infere-se que há um sentido de interpenetração de valores do mercado pelo exame que o torna, mesmo sem premiações ou sanções federais, estaduais ou municipais, numa política de avaliação fundamental para a sobrevivência do sistema neoliberal no campo educacional.

REFERÊNCIAS

AFONSO, A. J. Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandarizados e rankings escolares. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, n. 13, p. 13-29, 2009.

ALMEIDA, V. S. **Políticas de avaliação externa no Ensino Médio: O Enem sob a perspectiva de discentes e docentes da escola pública**. 2019. 307 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto nº 9.432 de 29 de junho de 2018**. Regulamenta a Política Nacional de Avaliação e Exames da Educação Básica. Brasília, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Portaria nº 438, de 28 de maio de 1998**. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem. 1998. Disponível em: http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0178-0181_c.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Microdados do ENEM por escola são divulgados pela primeira vez**. 2022. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/enem-por-escola>. Acesso em: 23 set. 2022.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização social no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, SP, v.36, n.128, p.377-401, maio/ago. 2006.

ROCHA, P. D. P.; FERREIRA, Maria. A publicidade oficial do Enem representada nas mídias: um olhar para o exame como dispositivo educacional. **Pro-Posições**, Campinas, SP, v. 32, e20190114, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1980-6248-2019-0114>. Acesso em: 23 set. 2022.

SCHNEIDER, M. P.; NARDI, E. L. Accountability em educação: mais regulação da qualidade ou apenas um estágio do Estado-avaliador?. **ETD -Educação Temática Digital**, Campinas, SP, v. 17, n. 1, p. 58-74, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/etd.v17i1.8634818>. Acesso em: 21 set. 2015.

TRAVITZKI, R. **Enem**: limites e possibilidades do Exame Nacional do Ensino Médio enquanto indicador de qualidade escolar. 2013. 320 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

WERLE, F. O. C. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**. 2011, v. 19, n. 73, pp. 769-792. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40362011000500003>. Acesso em: 20 set. 2022.

ZATTI, A. M.; MINHOTO, M. A. P. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino do Brasil. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e188993, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1678-4634201945188993>. Acesso em: 20 set. 2022.