



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DO
MARANHÃO

PPGE
Programa de
Pós-Graduação em Educação

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO
CENTRO DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIAS EXATAS E NATURAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM EDUCAÇÃO

FABRÍCIO DOS SANTOS FERREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO MÉDIO:
uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação
do Estado do Maranhão de 1998 a 2019

São Luís
2021

FABRÍCIO DOS SANTOS FERREIRA

POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO MÉDIO:

uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação
do Estado do Maranhão de 1998 a 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes

São Luís

2021

Ferreira, Fabrício dos Santos.

Políticas públicas educacionais para o ensino médio: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019 / Fabrício dos Santos Ferreira. – São Luís, 2021.

185 f

Dissertação (Mestrado Profissional) – Curso de Educação, Universidade Estadual do Maranhão, 2021.

Orientador: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes.

1.Reforma do Estado brasileiro. 2.Políticas educacionais no Maranhão. 3.ENEM.
I.Título.

CDU: 373.5.014.5"1998/2019"(812.1)

Elaborado por Giselle Frazão Tavares - CRB 13/665

FABRÍCIO DOS SANTOS FERREIRA

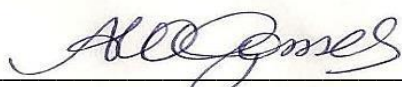
POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO MÉDIO:

uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação
do Estado do Maranhão de 1998 a 2019

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dra. Albiane Oliveira Gomes
(Orientadora – Universidade Estadual do Maranhão)



Prof. Dra. Ana Lúcia Cunha Duarte
(Examinadora Interna – Universidade Estadual do Maranhão)



Prof. Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos
(Examinadora Externa – Universidade Federal do Pará)

À minha família e aos meus amigos,
matéria-prima de que sou feito e
combustíveis que me fazem acreditar
em uma educação e mundo melhores.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente gostaria de agradecer a Deus, energia criadora maior e permissionário de todas as coisas que acontecem no mundo e no plano da existência. Crer que somos regidos por uma força universal e maior que todos nós é a certeza de que a vida é um bem muito maior que nossa compreensão é capaz de alcançar.

Agradeço à minha família, razão da minha existência, meu sustentáculo, meu riso fácil nas reuniões sem motivo, meu abraço mais aconchegante, meus ensinamentos mais leves ainda que quando duros de serem ouvidos, minha inspiração moral, atitudinal, meu farol, razão do meu orgulho e sentido mais sublime de tudo que faço e acredito. Um beijo especial a cada um, especialmente para o meu pai Pedro Ferreira, minha mãe Maridalva Ferreira, meus irmãos Luciane Ferreira e Pedro Júnior, bem como minhas sobrinhas queridas Emannuele Ferreira, Isabela Ferreira e Camila Ferreira.

Agradeço aos meus amigos queridos, minha segunda família, pela parceria, cumplicidade e alegria de sempre, pela compreensão e pelas sempre gentis e encorajadoras palavras de incentivo. Todos vocês são deveras especiais e importantes para mim, pelos quais os aplaudo com alegria e gratidão, especialmente a Thiago Lima, Andréa Farias, Gláucio Carlos e a meu amigo e sócio, Arnaldo Gomes.

Minha gratidão também à minha orientadora, prof. Dra. Albiane de Oliveira Gomes, sempre parceira, conselheira, amiga e apoiadora, mulher de fibra e competência que sempre me encorajou e me deu liberdade para voar, estimulou-me a ir além, motivou-me, cobrou-me e exigiu de mim mais do que eu ofertava, sempre de maneira gentil e compreensiva. Este trabalho é nosso e o sucesso dele proveniente tem sua indelével marca.

Aos examinadores da banca, os professores Dra. Ana Lúcia Cunha Duarte, Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos e Dr. Severino Villar Albuquerque por terem aceitado o convite para integrarem minha banca de defesa, certo de que suas contribuições muito servirão para o enriquecimento deste trabalho.

Agradeço também aos meus demais professores do Mestrado pelos ensinamentos, pela cobrança, pelo estímulo, pelos aprendizados, pelo amadurecimento acadêmico, humano, político, cultural e social. Creiam, sou uma pessoa e profissional melhor pela batuta de tantos mestres incomparáveis e de elevada qualidade humana e técnica. A vocês, minha eterna gratidão.

Agradeço os meus amigos de mestrado, amigos de tantas lutas e enfrentamentos juntos. Neste período sofremos juntos, apoiamos-nos, solidarizamos-nos, rimos, reunimo-nos, conflitamos-nos, mas, sobretudo, aprendemos e crescemos em coletividade. Estou certo de que nos tornamos pessoas e profissionais melhores e de que muito vamos contribuir para a educação maranhense e brasileira.

Agradeço à Universidade Estadual do Maranhão pela criação do excelente Mestrado Profissional em Educação e por acreditar que a pesquisa e a Ciência são pilares fundamentais para o desenvolvimento de qualquer Nação, agradecimento extensivo à pessoa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Maranhão Flávio Dino de Castro e Costa.

“O trabalho educativo é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo”.

Dermeval Saviani

RESUMO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa no Mestrado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) intitulada “Políticas Públicas Educacionais para o Ensino Médio: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019”. A pesquisa analisou as políticas públicas educacionais implementadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019 voltadas para atender as exigências com o advento do Exame Nacional do Ensino Médio a partir da ótica de duas delas, a política “Diretrizes e Estratégias para a Política de Educação do Estado” (1999) e a “Política Educacional Escola Digna” (2015), bem como os resultados dela decorrentes. Para a realização desta pesquisa, utilizou-se a abordagem qualitativa. Também a prospecção bibliográfica e a análise documental para verificar a percepção ideológica de avaliação. Na pesquisa bibliográfica, valorizou-se a referência a estudiosos do tema, como Afonso (2005); Carnoy (2002); Dubet (2008); Freitas (2012); Gatti (2009); Gomes (2016); Libâneo (2012); Saviani (2007); Scaff (2011); Freire (1999), Hoffmann (2007), Melchior (2003), entre outros. Na análise documental, foram incluídos textos normativos nacionais e estaduais (leis, decretos, Medidas Provisórias, Resoluções etc.) e os dados oficiais. Os resultados da pesquisa compõem um diagnóstico acerca da atuação da gestão pública educacional do Maranhão no contexto das transformações educacionais ocorridas de 1998 a 2019, especialmente focalizadas no ENEM, bem como a indicação das limitações, contradições e potencialidades dessas políticas, sustentados esses resultados na perspectiva do Materialismo Histórico-Dialético e organizados em forma de um produto técnico-tecnológico: uma Nota Técnica. A intenção por meio desse produto é colaborar para o aperfeiçoamento das políticas educacionais no Maranhão. Com base na revisão de literatura e na análise documental, os estudos evidenciaram que, historicamente, o modelo de gestão das políticas educacionais no Maranhão é descontínuo e desarticulado da realidade social, muitas vezes a serviço do clientelismo político e uma extensão de interesses privatistas e elitistas. Constatou também que, desde, a adoção da “Política Educacional Escola Digna”, Política de Estado, vem primando pela continuidade e ações mais plurais e democráticas, bem como tem elevado os indicadores educacionais no Maranhão.

Palavras-chave: Reforma do Estado brasileiro. Políticas educacionais no Maranhão. ENEM

ABSTRACT

This work is the result of a research in the Master in Education by the Graduate Program in Education (PPGE) of the State University of Maranhão (UEMA) entitled “Public Educational Policies for High School: an analysis of actions with a focus on ENEM adopted by Maranhão State Department of Education from 1998 to 2019”. The research analyzed the educational public policies implemented by the Secretary of Education of the State of Maranhão from 1998 to 2019 aimed at meeting the requirements with the advent of the National Secondary Education Examination from the perspective of two of them, the policy “Guidelines and Strategies for State Education Policy” (1999) and the “Dignified School Educational Policy” (2015), as well as the resulting results. To carry out this research, a qualitative approach was used. Also bibliographic research and document analysis to verify the ideological perception of evaluation. In the bibliographical research, the reference to scholars on the subject, such as Afonso (2005); Carnoy (2002); Dubet (2008); Freitas (2012); Gatti (2009); Gomes (2016); Libano (2012); Saviani (2007); Scaff (2011); Freire (1999), Hoffmann (2007), Melchior (2003), among others. In the document analysis, national and state normative texts (laws, decrees, Provisional Measures, Resolutions, etc.) and official data were included. The research results comprise a diagnosis of the performance of public educational management in Maranhão in the context of educational transformations that occurred from 1998 to 2019, especially focused on ENEM, as well as an indication of the limitations, contradictions and potential of these policies, sustaining these results in the perspective of Historical-Dialectical Materialism and organized in the form of a technical-technological product: a Technical Note. The intention through this product is to contribute to the improvement of educational policies in Maranhão. Based on the literature review and document analysis, the studies showed that, historically, the educational policy management model in Maranhão is discontinuous and disjointed from the social reality, often serving political clientelism and an extension of privatist and elitist interests. It also found that, since the adoption of the “Educational Policy Dignified School”, State Policy, has been striving for continuity and more plural and democratic actions, as well as raising educational indicators in Maranhão.

Keywords: Brazilian state reform. Educational Policies in Maranhão. ENEM.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	–	Número de escola de Ensino Médio.....	136
Gráfico 2	–	Número de matrículas Ensino Médio.....	137
Gráfico 3	–	Distorção idade X série no Ensino Médio.....	138
Gráfico 4	–	Formação inicial de professores Ensino Médio.....	139
Gráfico 5	–	IDEB Maranhão.....	139
Gráfico 6	–	Formação em nível de Pós-Graduação.....	140
Gráfico 7	–	Formação continuada de professores.....	141
Gráfico 8	–	Recursos tecnológico disponíveis.....	142
Figura 1	–	Escola de taipa na zona rural de Caxias/MA.....	147
Figura 2	–	Parte interna de escola de taipa da zona rural de Caxias/MA.....	148
Figura 3	–	Banheiro de uma escola da zona rural do município de Caxias/MA.....	148
Figura 4	–	Antes e depois de uma escola beneficiada pela Política Escola Digna.....	149
Gráfico 9	–	Salário base.....	160

LISTA DE SIGLAS

ANA	– Avaliação Nacional de Alfabetização
ABRUEM	– Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais
ANDIFES	– Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
APEC	– Cooperação Econômica Ásia-Pacífico
BID	– Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNCC	– Base Nacional Comum Curricular
CAPES	– Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CA	– Construir Argumentação
CE	– Centro Escolar
CEE	– Conselho Estadual de Educação
CF	– Constituição Federal
CFe	– Compreender Fenômenos
CNE	– Conselho Nacional de Educação
CNPQ	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
COC	– Colégio Oswaldo Cruz
CONIF	– Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CONSED	– Conselho Nacional de Secretários de Educação
DCNEMS	– Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
DCNS	– Diretrizes Curriculares Nacionais
DL	– Dominar Linguagens
EC	– Emenda Constitucional
EF	– Ensino Fundamental
EJA	– Educação de Jovens e Adultos
EM	– Ensino Médio
ENEM	– Exame Nacional do Ensino Médio
EP	– Elaborar Propostas
EUA	– Estados Unidos da América

FAPEMA	– Fundo de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FIES	– Fundo de Financiamento Estudantil
FMI	– Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GDE	– Gerência Adjunta para a Educação
GDH	– Gerência de Desenvolvimento Humano
GQTE	– Gerência de Qualidade Total em Educação
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	– Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	– Índice de Desenvolvimento Humano
IES	– Instituição de Ensino Superior
INEP	– Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	– Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	– Ministério da Educação
MPE	– Mestrado Profissional em Educação
NAFTA	– Tratado Norte-americano de Livre Comércio
OCDE	– Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PC do B	– Partido Comunista do Brasil
PCNEMS	– Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
PCNS	– Parâmetros Curriculares Nacionais
PEC	– Projeto de Emenda Constitucional
PEE	– Plano Estadual de Educação
PIB	– Produto Interno Bruto
PISA	– Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNE	– Plano Nacional de Educação
PNAD	– Programa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD	– Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	– Programa de Pós-Graduação em Educação
PROCAD	– Programa de Capacitação Docente

PROEB	– Programa de Formação de Professores para a Educação Básica
SAEB	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	– Secretaria de Educação Básica
SEAMA	– Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão
SEDUC/MA	– Secretaria de Educação do Estado do Maranhão
SETEC	– Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SESU	– Secretaria de Educação Superior
SINAES	– Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SP	– Enfrentar Situações-problema
TICs	– Tecnologias da Informação e Comunicação
TRI	– Teoria de Resposta ao Item
UEMA	– Universidade Estadual do Maranhão
UEMANET	– Núcleo de Tecnologias para Educação
UEMASUL	– Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão
UFMA	– Universidade Federal do Maranhão
UNDIME	– União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	– Organização das Nações Unidas para a educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	– Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNICOC	– Universidade COC

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	O MUNDO GLOBALIZADO E O NEOLIBERALISMO NO CONTEXTO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....	32
2.1	Globalização: um novo arranjo de forças para velhas dominações no contexto da educação brasileira.....	32
2.2	A influência do Neoliberalismo nas políticas de avaliação no Brasil.....	46
3	O ESTADO AVALIADOR E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL.....	61
3.1	A reforma do Estado brasileiro e os mecanismos de controle.....	61
3.2	A reforma administrativa e educacional do estado do Maranhão..	74
3.3	A política de avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio.....	89
3.4	A BNCC e o Ensino Médio.....	103
4	POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA O EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO MARANHÃO: CONTRADIÇÕES, LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES.....	116
4.1	Políticas públicas educacionais adotadas pelo Maranhão com o advento do Enem e no contexto das reformas neoliberais: gestão para quê e para quem?.....	120
4.1.1	Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado: a reforma da reforma.....	120
4.1.2	Escola Digna: por uma (re)orientação das políticas e pelo protagonismo da educação.....	135
5	PRODUTO.....	164
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	169
	REFERÊNCIAS.....	177

1 INTRODUÇÃO

O mundo tem passado por transformações históricas drásticas no último século: no pensar, no agir, no sentir, no fazer. Decerto, essa profusão de acontecimentos traz uma série de implicações para as sociedades e, embora aparentemente tenha evoluído como nunca dantes, um olhar mais detido e cuidadoso revela uma entropia de contradições, bem como a intensificação das distorções que historicamente marcaram a relação entre dominadores e dominados.

Neste contexto, o fenômeno da Globalização¹ (IANNI, 2010) – que tem sua origem remontando o século XV – representou o principal pilar de reorganização dessas novas relações multilaterais, impondo de maneira severa uma “nova ordem”, nem sempre democrática, mas quase sempre impositiva. A “geo-ordem” forjou de maneira mais clara quais nações estariam à frente do “jogo político de interesses”, bem como as quais caberia apenas a coadjuvância de sempre, dirigidas por sofisticados mecanismos de dominação, dentre os quais, a educação.

O advento das chamadas relações globalizadas edificou o terreno fértil sob o qual se estruturaria o Neoliberalismo, sistema econômico, político e de repercussões culturais que vige na maior parte do planeta, não sendo diferente no Brasil (IANNI, 2010). Desse modo, os interesses dos organismos internacionais – como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) etc. – dos grandes conglomerados empresariais – FORD, GOOGLE, APPLE etc. – dos blocos econômicos – União Europeia, Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA), Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC) etc. – têm influenciado diretamente as decisões políticas dos países mais pobres, desde seus processos eleitorais até a constituição de suas políticas internas, o que acaba por mitigar suas soberanias.

Nesse diapasão, as políticas educacionais sofreram significativas mudanças nas três últimas décadas no Brasil (a última do século XX e as duas primeiras do século XXI), com especial relevo para as políticas de avaliação e àquelas relacionadas ao Ensino Médio, a exemplo do advento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) em 1998 como uma nova forma de acesso ao Ensino Superior – embora no início não

¹É um dos processos de aprofundamento internacional da integração econômica, social, cultural e política dos países no século XX e início do século XXI.

tivesse esse objetivo – e que acabaria por consolidar-se como a principal alguns anos mais tarde.

Nessa seara, mais recentemente, o Ministério da Educação voltou a promover alterações em suas políticas educacionais com a edição da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), as quais impactarão em todo o modo de ensinar e promover a educação no país e, por conseguinte, nos mecanismos de avaliação. *A priori*, o discurso se constrói sob a perspectiva de, a partir dessas modificações, implementar um Ensino Médio mais moderno e eficiente, bem como mais ajustado ao novo público, tão imerso na chamada “Era da Informação”.

Nesse sentido, ainda que microcosmicamente, o Maranhão precisou inserir-se nesta realidade, e buscou fazê-lo por meio da adoção de políticas públicas de promoção do acesso dos alunos da rede pública do Ensino Médio ao Ensino Superior. Assim, a natureza das políticas que inserem – ou não – os alunos maranhenses da rede pública na Educação Superior, bem como a lógica que norteia esses documentos são importantes instrumentais para que se identifique como a educação no estado está sendo construída: se para a manutenção das macro estruturas que têm aprisionado os países mais pobres à pobreza e ao mandonismo dos países mais desenvolvidos; ou se forjada para uma perspectiva emancipatória, libertadora e de desconstrução desse cenário.

É nessa lógica que a presente pesquisa tem como motivação principal a qualidade da educação básica no Brasil, mais precisamente em seu último ciclo – o Ensino Médio – e no bojo da realidade maranhense, com foco para as políticas públicas educacionais – como as Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado (1999), o Programa Viva Educação (2000), o Programa Escola Digna (2015) e a Política Educacional Escola Digna (2019) - adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão (SEDUC/MA) quando da implementação de políticas educacionais em razão do advento do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como instrumento de avaliação para acesso ao Ensino Superior.

Inicialmente, pois, a pesquisa aponta para a necessidade de que se reconheça o movimento de mudança nas políticas públicas educacionais em toda a América Latina – em especial as políticas de avaliação – de modo mais acentuado a partir da última década do século XX e anos iniciais do século XXI, contexto em que o Brasil se encontra inserido, não apenas por questões espaciais, mas também pelas perspectivas de desenvolvimento de sua sociedade, e que desencadeou a adoção de

medidas modificativas em suas políticas públicas educacionais. A gestão dessas políticas na área educacional, a forma como são formuladas e implementadas no contexto da rede estadual de ensino maranhense são os motivos fundantes para a escolha da linha de pesquisa “Gestão educacional e escolar”.

A presente dissertação pretende, pois, analisar as políticas públicas educacionais foram criadas e implementadas com foco no Exame Nacional do Ensino Médio no bojo da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Maranhão a partir do ano de 1998 até o ano de 2019, bem como analisar suas lógicas, as características e as contradições a partir desses documentos, da legislação nacional e dos resultados obtidos pelos discentes integrantes da rede estadual de ensino do Maranhão como consequência dessas políticas implementadas e divulgados pelo INEP.

Reconhece-se a importância estratégica que a educação tem, por isso, é salutar obter um diagnóstico dos problemas, desenvolvendo e melhorando políticas e estratégias para a modificação de eventuais panoramas desfavoráveis. Fruto das políticas de democratização do acesso à educação e consolidado como mecanismo de acesso à educação superior, o ENEM, instituído pela lei nº 9131/1995, é consequência de um sistema de informação e avaliação educacional que auxiliou (e auxilia) para um diagnóstico primário acerca da qualidade do ensino-aprendizagem.

A questão de pesquisa, pois, que se soergue é: o discurso pela qualidade presente nessas políticas encontra-se efetivamente contemplado nelas? O modo como o Estado brasileiro e maranhense têm construído suas políticas aponta para uma educação efetivamente de qualidade?

A pesquisa encontra seu assento nas efervescentes e cada vez mais comuns inquietações acerca das dimensões funcionais do Ensino Médio, com relevo para os novos contornos adquiridos a partir do ENEM, que refocalizou as prioridades avaliativas e exigiu do Estado maranhense, das escolas e de seus atores, nova atitude diante de mais uma dinâmica de avaliação. Essa complexidade funcional acabou por tornar as políticas públicas educacionais maranhenses, entre 1998 e 2019, voltadas para o ENEM, um objeto de estudo ainda mais interessante, não apenas porque se relacionam com o segmento a sofrer as maiores transformações nos últimos anos, como também em razão de serem estratégicas para a transformação da realidade.

Desse modo, faz-se necessário conhecer mais de perto as políticas utilizadas pelos órgãos institucionais, seus meandros e estratégias, os cases de sucesso e os

obstáculos que ainda precisam ser transpostos, a fim de que as boas práticas possam ser disseminadas e as falhas, corrigidas.

Ademais, o pesquisador deste trabalho possui como motivação de pesquisa forte identificação acadêmica e profissional com o objeto da presente investigação, uma vez que dedicou- e dedica- a maior parte de sua trajetória a estudar a educação e seus fenômenos, consubstanciando-se a esse percurso, um histórico laboral marcado por desafios imersos na realidade das escolas maranhenses, em especial as de São Luís, tanto da rede pública de ensino, quanto da iniciativa privada.

São 23 anos de atuação profissional, desempenhando as funções de professor de Ensino Fundamental, Médio, Superior, atuando também em cursos preparatórios para vestibulares e concursos, bem como gestor de escolas e Instituições de Ensino Superior, a exemplo das escolas COC, Crescimento, Rivanda Berenice, O Bom Pastor, Pitágoras, bem como da Faculdade UNICOC de São Paulo. Nesta trajetória, também atuei como Gerente de Qualidade Pedagógica, Gestor de Projetos, Supervisor, Consultor e Palestrante nas áreas de Gestão de Processos e em Educação.

Diante da necessidade de delimitação da presente pesquisa, optou-se por uma amostra que possibilitasse o estudo sobre a realidade local (a partir da prospecção bibliográfica e documental), identificando-se as políticas educacionais – no âmbito da SEDUC/MA, nas escolas da rede pública estadual – adotadas para a elevação dos indicadores de qualidade a partir do ENEM, entre os anos de 1998 e 2019, bem como realizar uma análise da lógica dessas políticas, suas características e eventuais contradições, e qual tipo de educação será fomentada a partir de sua implementação.

Este trabalho busca respostas para o seguinte problema de pesquisa, desdobrado em alguns questionamentos, a saber: Qual a lógica de educação contida nas políticas educacionais implementadas pela SEDUC/MA de 1998 a 2019? Quais seus aspectos positivos e negativos?

Para responder a esses questionamentos, estabeleceu-se o seguinte objetivo geral: analisar os significados político-educacionais das referidas Políticas Públicas Educacionais, identificando-se contradições, potencialidades e limites. A partir disso, foram traçados, também, os seguintes objetivos específicos, a saber:

- a) Discutir as políticas públicas educacionais do Estado brasileiro, implementadas a partir dos anos 1990, no bojo das avaliações em larga escala, especialmente aquelas voltadas para o ENEM;
- b) Identificar a existência de políticas voltadas para o ENEM implementados junto ao Ensino Médio nas escolas da rede pública estadual de ensino pela SEDUC/MA de 1998 a 2019;
- c) Identificar as contradições, limites e potencialidades dessas políticas, eventualmente implementadas junto ao Ensino Médio nas escolas da rede pública estadual de ensino pela SEDUC/MA entre 1998 a 2019;
- d) Elaborar uma Nota Técnica como produto da análise realizada.

Esta pesquisa tem o desejo de colaborar com a realidade local, seja com os gestores, seja com os docentes e, especialmente, com os discentes, a fim de que, a partir de um diagnóstico e análise dos aspectos qualitativos da educação no Ensino Médio da rede pública de ensino no Maranhão, sirva como mais uma ferramenta de auxílio na formulação e implementação das vindouras políticas públicas maranhenses, bem como material de apoio para orientar a gestão pedagógica.

Trata-se de um novo momento da educação brasileira, bem como maranhense, com relevo no Ensino Médio, assim como no ENEM, que se apresenta como uma mecanismo amplo e complexo – símbolo da transição entre a necessidade de se assegurar aos alunos as competências e habilidades fundamentais quando do encerramento da Educação Básica, bem como porta de entrada ao educação superior e ao mercado de trabalho –, numa dimensão desafiadora para a concretização da cidadania, essa que é amplamente preconizada pela LDBEN nº9394/96 (Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional) e tão necessária para a edificação de um Estado e país melhores.

Por fim, justifica-se a importância social desta pesquisa, tanto pelo valor fundamental da educação como garantidor dos princípios mais estruturantes para um sujeito e uma sociedade – calcados que devem ser na dignidade da pessoa humana, cláusula pétrea e inegociável garantia constitucional – mas também como forma de edificar cidadãos, cômicos e atuantes, críticos e competentes, aptos a serem multiplicadores daquilo que se tornaram. Em estados pobres e ainda marcados pelo atraso e desigualdade como o Maranhão, a educação representa, sobretudo, um direito de todos e uma premissa de equidade.

Na busca pela promoção dos objetivos desta pesquisa, este trabalho será pautado na investigação e análise a respeito do tema proposto. De forma a atingir os objetivos propostos por esta investigação, a pesquisa examinará com um olhar investigativo e crítico situações referentes ao objeto estudado que, no caso desta análise, trata-se das políticas públicas implementadas pela SEDUC/MA para os alunos do Ensino Médio das escolas da rede pública estadual de ensino do Maranhão de 1998 a 2019.

Para isso, fez-se necessário direcionar a abordagem em face da utilização de material teórico bibliográfico e documental, estabelecendo-se uma linha de investigação pela qual está sendo conduzida a pesquisa, a fim de que fosse levantado todo o material necessário com o intuito de que sejam atingidos os objetivos preconizados.

No levantamento bibliográfico, momento em que se realiza a revisão da literatura que fundamenta o substrato científico desta pesquisa, foram utilizadas variadas publicações impressas e digitais, tanto as utilizadas ao longo do Mestrado, quanto a literatura complementar e de caráter interdisciplinar, a fim de estudar categorias como Estado, Políticas Educacionais e Avaliação em larga escala.

A pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação. (BOCCATO, 2006, p. 266).

No tocante às fontes impressas, o arcabouço teórico dar-se-á em livros, documentos institucionais, artigos científicos, monografias, dissertações, teses, anais de eventos científicos e revistas. O levantamento digital ficará por conta da consulta a sites oficiais, especialmente do Ministério da Educação do Brasil, da Fundação Anísio Teixeira (INEP), bem como da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão.

A pesquisa utilizou-se de documentos, especialmente as políticas públicas educacionais adotadas pela SEDUC/MA para a implementação das diretrizes nacionais a partir do ENEM do ano 1998 a 2019, bem como os relatórios com registros de resultados. A riqueza de informações que podem ser suscitadas a partir da investigação dos documentos oficiais justifica seu uso, especialmente no que diz respeito à compreensão sob um viés contextual e sociológico-educacional.

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais e humanas. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente. (CELLARD, 2008, p. 295).

Optou-se pela pesquisa na dimensão qualitativa, pois não obstante alguns dados estatísticos tenham sido necessariamente quantificados, em uma clara superação à visão equivocada de dicotomia que costumeiramente se faz acerca dessas duas dimensões – quantitativa e qualitativa – quando, em verdade, acabam por se revelar os dados como verdadeiro suporte para que a análise em uma perspectiva qualitativa seja realizada como estratégia na busca por maior eficácia.

Numa abordagem qualitativa, a teoria vai sendo construída e reconstruída no próprio processo de pesquisa, o mesmo se dando com as opções metodológicas, que vão sendo gradualmente explicadas e redefinidas. A análise ocorre paralelamente à observação, na medida em que o pesquisador seleciona aspectos que devem ser explorados e decide quais os que devem ser abandonados. Assim, as categorias analíticas podem derivar diretamente da teoria que respalda a pesquisa ou surgir do próprio conteúdo dos dados sob análise. (ANDRÉ, 2000, p. 38).

O método empregado foi o Materialismo Histórico-Dialético, uma vez que

Na perspectiva materialista histórica, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de mundo e de vida no seu conjunto. A questão da postura, neste sentido, antecede ao método. Este se constitui numa espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais (FRIGOTTO, 2001, p.77).

Para a consecução de uma análise capaz de identificar o não-dito, superando as aparências, dialeticamente, utilizar-se-á as categorias metodológicas da totalidade, da contradição e da mediação, uma vez que “existindo como forma de relação entre os fenômenos, expressam a estrutura das relações existentes entre eles” (CURY, 1985, p. 27). Nesse sentido, Minayo (1998) destaca o caráter fundamental das categorias para a realização de uma análise científica rigorosa e que seja capaz de ultrapassar a dimensão das aparências fenomênicas e apreender a realidade em sua essência concreta.

Dessa forma, essa investigação utilizar-se-á para a análise proposta as categorias metodológicas da contradição, da mediação e da totalidade que, conforme Cury (1985, p. 21), permitem “refletir os aspectos gerais e essenciais do real, suas

conexões e relações”, não de forma fragmentária, mas de modo que essas intercambialidades permitam a compreensão do fenômeno em destaque.

Utilizou-se a totalidade, a contradição e a mediação como categorias de análise da realidade em que o objeto da pesquisa está inserido, no seu processo histórico de (re)construção e (trans)formação, que permite a (re)produção e a (re)configuração do conhecimento. Não é suficiente que se detectem os documentos que vêm preconizando a educação brasileira e maranhense nas últimas décadas, bem como os resultados aferidos a partir das ações institucionais adotadas, é fundamental que, a partir de todo esse arcabouço documental e estatístico, se possa realizar uma análise da lógica contida nessas políticas e nos desempenhos alcançados.

A categoria da mediação dará suporte à compreensão das relações que se estabelecem entre a política educacional em tela, a atuação dos gestores escolares e a educação com os sujeitos do processo e com a própria sociedade. Cury (1985, p.27) nos diz que a mediação entre essas dimensões tanto pode fazer emergir uma mudança de comportamento e, por conseguinte, uma transformação social, como também pode ocultá-la, ora difundindo ideias contra hegemônicas, ora desarticulando resistências.

Neste contexto, importante é que se analisem as intenções subjacentes, os objetivos almejados, os resultados obtidos e que se investigue analiticamente a lógica e as contradições advindas desse percurso adotado. Desse modo, o Materialismo Histórico-Dialético apresenta-se como o método mais coerente com o objeto estudado e com a visão de mundo deste pesquisador, uma vez que se alinha com o pensamento de que há tempos a pesquisa em educação superou o senso comum e se dedica a uma compreensão filosófica da realidade, de forma crítica, como uma reflexão que objetiva construir verdadeira consciência filosófica e educacional.

Com efeito, a lógica dialética não é outra coisa senão o processo de construção do concreto de pensamento (ela é uma lógica concreta) ao passo que a lógica formal é o processo de construção da forma de pensamento (ela é, assim, uma lógica abstrata). Por aí, pode-se compreender o que significa dizer que a lógica dialética supera por inclusão/incorporação a lógica formal (incorporação, isto quer dizer que a lógica formal já não é tal e sim parte integrante da lógica dialética). Com efeito, o acesso ao concreto não se dá sem a mediação do abstrato (mediação da análise como escrevi em outro lugar ou 'detour' de que fala Kosik). Assim, aquilo que é chamado lógica formal ganha um significado novo e deixa de ser a lógica para se converter num momento da lógica dialética. A construção do pensamento se daria pois da seguinte forma: parte-se do empírico, passa-se pelo abstrato e chega-se ao concreto. (SAVIANI, 1991, p. 11).

Como categorias de pesquisa, optou-se por estruturar o trabalho a partir de conceitos que fossem a ela basilares para uma compreensão profícua dos documentos e dos resultados analisados, sem desconsiderar a possibilidade de que ainda possam emergir como fruto da pesquisa outras categorias, tão ou mais relevantes que as aqui previamente elencadas, a saber: Políticas do Estado brasileiro, Políticas de Avaliação da Educação e ENEM.

Em face da relevância dessas categorias de pesquisa, passamos a demarcá-las conceitualmente, delimitando o alcance epistemológico que será utilizado como referencial na presente pesquisa, não apenas por serem conceitos estratégicos, mas também levando-se em consideração suas complexidades, pluralidades e envergaduras polissêmicas.

Primeiramente, os conceitos de Estado e Nação são distintos e possuem historicidades igualmente distintas e próprias. Neste sentido, nem todos os Estados estão assentados sob a ideia de terem sido constituídos a partir de uma Nação preexistente. Da mesma forma, nem toda Nação está organizada em torno de um território, bem como uma mesma Nação pode vir a estar espaçada em mais de um Estado.

Nação é compreendida por Vernik (2004) como um conceito de comunidade de origem e uma semelhança de caráter, com conteúdo indeterminado. Neste sentido, é a comunidade de pessoas que se caracterizam por partilhar a mesma identidade cultural, bem como a mesma linguagem. A partir desse conceito, podemos ter Nações que se encontrem – por razões contextuais, políticas ou econômicas – oprimidas e, portanto, presentes em diversos Estados, a exemplo do povo curdo. Há também aquelas que não possuam território próprio e, em razão disso, Estado, como é o caso dos povos ciganos. Dessa forma, fica claro que o Estado Nacional não parte, necessariamente, da existência de uma Nação, embora haja teóricos que defendam essa tese.

Tendo sua origem no século XIII, o termo Estado normalmente é utilizado para se referir a qualquer país soberano, com estrutura própria e politicamente organizado, formado por um conjunto de instituições que colaboram para administrar uma Nação. Muitos estudiosos se dedicaram a analisar e ampliar as significações do conceito, a exemplo de Sun Tzu, Immanuel Kant, Norberto Bobbio, Maquiavel, Weber, dentre outros.

Hodiernamente, com o advento dos Estados modernos, prevalece a ideia de que estamos sob a égide dos Estados-Nações, aqueles cujos cidadãos consideram-se parte de uma mesma Nação. Sob esse prisma, todas as sociedades modernas podem ser consideradas Estados-Nações, aqueles que implementam políticas, controlam-nas e dirigem-nas. Embora a noção de Estado exista desde o século XIII, algumas características distinguem os Estados-Nação modernos do Estado clássico: a soberania, a cidadania e o nacionalismo.

O advento da Globalização e do Neoliberalismo conduziram a sérias reformas do Estado em todo o mundo, reformas que se caracterizaram principalmente por uma forte retórica contra o estado de bem-estar social, promovendo a restrição e controle orçamentários e a mitigação das democracias de massa. As privatizações e a desresponsabilização do Estado também são fortes características, em um crescente distanciamento do Estado do seu papel de provedor.

De acordo com Peroni (2006, p. 11),

[...] para a teoria neoliberal não é o capitalismo que está em crise e sim o Estado. A estratégia, portanto, é reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise. O mercado é que deverá superar as falhas do Estado; assim, a lógica do mercado deve prevalecer inclusive no Estado para que ele possa ser mais eficiente e produtivo.

Ainda nesse sentido, o autor compreende que as reformas do Estado no Brasil sob a perspectiva do capital e do Neoliberalismo apresentam um plano muito claro e evidente.

No plano de Reforma do Estado as políticas sociais foram consideradas serviços não exclusivos do Estado e, assim sendo, de propriedade pública não estatal ou privada. As estratégias de Reforma do Estado no Brasil são: a privatização, a publicização e a transferência. (PERONI, 2006, p. 21).

Dessa maneira, nota-se claramente que o Estado Neoliberal não mantém congruência com os cânones de uma educação emancipatória, democrática e inclusiva, mas que prioriza teleologicamente os aspectos econômicos, o lucro e o fortalecimento de relações verticais.

De fato, as prioridades ditadas pela lógica econômica parecem não coincidir com as prioridades propostas pela construção de um modelo educativo legitimamente centralizado na qualidade e na equidade, autenticamente comprometido com a aprendizagem e com sua melhoria. Supõe um enfoque sistêmico da educação, uma visão de longo prazo, uma estratégia de mudança muito mais radical do que o BM parece disposto a sustentar e apoiar. Supõe reverter, em vez de reforçar, as prioridades e as ênfases tradicionalmente conferidas no setor educativo, colocar a escola efetivamente no centro, partir dela mais que 'cair de paraquedas' nela, contar com os professores como interlocutores e atores privilegiados da reforma educativa. (TORRES, 1995, p. 127).

Neste sentido, compreendemos educação, na perspectiva marxista, como

uma combinação que envolve Educação intelectual; educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares e educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de carácter científico, de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais (1983, p. 63).

Para fins desta pesquisa, utilizaremos como referencial conceitual a ideia de um Estado provedor, garantista, responsável pela promoção de uma educação democrática, emancipatória, centrada na concepção de um processo educacional justo e marcado pela equidade, pela promoção da justiça social e da autonomia dos sujeitos, um verdadeiro contraponto à visão Neoliberal de Estado.

Outra categoria de pesquisa importante e cuja delimitação conceitual é fundamental para a compreensão dos resultados deste estudo é a ideia de Política Educacional. O próprio debate acerca do conceito de Política Educacional já traz consigo subjacentemente a percepção de que há, onde ela exista, a necessidade de dar respostas a problemas que já são observáveis.

Só existe política de educação numa sociedade cujos problemas ressaltem na consciência de seus membros sob a forma de um desafio que exige resposta adequada. A verdade desse postulado é muito singela, e pode ser expressa singelamente: não pode haver soluções onde não haja problemas. São difíceis as soluções educacionais no Brasil, porque não há consciência nítida dos problemas que a educação deva solucionar. (TRIGUEIRO MENDES, 2000, p. 135).

A expressão “Política Educacional” é subespécie do gênero “Política” e da espécie “Política Pública”. De contornos extremamente complexos, discutir Política – qualquer que seja ela – sempre abre margem para inúmeras controvérsias e polêmicas, haja vista que as dimensões semânticas, estruturais e relacionais da aplicação do conceito são polissêmicas e, portanto, variadas. Este trabalho não tem a pretensão de esgotar o conceito, mas apenas de apropriar-se de uma de suas dimensões como referencial para as análises que serão efetuadas.

A expressão-gênero “Política” possui diversas acepções, desde a Antiguidade Clássica com filósofos como Aristóteles, Platão e Sócrates, até a contemporaneidade, com os relevantes estudos do italiano Norberto Bobbio e do sociólogo polonês Zygmunt Bauman. Como traço marcante na maioria dessas abordagens e análises está a ideia de associar “Política” a uma dimensão coletiva, à relação que os sujeitos de uma dada sociedade mantêm com a Administração Pública, entre a coletividade e os órgãos representativos.

Nesse sentido, depreende-se que “Política” sempre está vinculada à noção de exercício de poder em sociedade, tanto do individual para o coletivo, quanto do coletivo para o individual. Tome-se a ideia de “poder” aqui como a propriedade de obrigar alguém a fazer alguma coisa, manifestando-se seu caráter imperioso por meio da coação ou da persuasão. Ambas as dimensões em “Política” são válidas, dependendo de quem a exerce, como a exerce, em qual circunstância e em face do quê.

Já o termo “Educação”, que origina o adjetivo “Educativo”, compreender-se-á para efeitos desta pesquisa como todo processo de formação de indivíduos, realizado com o objetivo de conservar, modificar ou romper com padrões sociais existentes, a partir de conhecimentos considerados por um determinado grupo social como desejáveis. Na composição da expressão “Política Educativa” optamos por adotar essa concepção de educação, uma visão de Émile Durkheim, mais precisa se comparada, por exemplo, com a visão de Paulo Freire, o qual concebe educação como um ato político e que apesar de reduzir o conceito, o faz para uma dimensão mais complexa.

Política Educativa corresponde a toda e qualquer forma política desenvolvida para intervir nos processos formativos – e informativos – desenvolvidos em sociedade – seja na instância coletiva, seja na individual – e, por meio dessa intervenção, legítima, constrói ou desqualifica – muitas vezes de modo indireto – determinado projeto político, visando a atingir determinada sociedade. (SANTOS, 2016, p. 3).

As políticas educacionais possuem algumas características em comum, quaisquer que sejam elas, a saber:

- a) Textualidade e Contextualidade;
- b) Intencionalidade e;
- c) Tridimensionalidade. (SANTOS, 2016).

A Textualidade corresponde ao documento escrito em que as políticas são formuladas, o verdadeiro *corpus*. A Contextualidade refere-se ao contexto de sua produção, como se aloca nas relações de poder e às condições de sua formulação. A intencionalidade, que pode ser implícita ou explícita, é a relação de poder que estrutura a política produzida, os interesses, os objetivos que se pretende alcançar, muito embora nem sempre sejam propriamente nobres. A Tridimensionalidade refere-se ao tripé de constituição dessas políticas, quais sejam: a administrativa, a financeira e a pedagógica. (SANTOS, 2016).

As Políticas Públicas, espécie da qual fazem parte as Políticas Educacionais, podem ser distributivas, redistributivas, regulatórias e instituintes. Neste trabalho todas essas dimensões serão analisadas, com especial destaque para as Políticas Públicas Educacionais Regulatórias², uma vez que boa parte desta pesquisa se concentrará na análise de legislações, políticas de governo e de Estado que permeiam a educação brasileira e maranhense. No que concerne às conclusões decorrentes dessa investigação, objetiva-se também a promoção de alternativas ao cenário educacional maranhense e, teleologicamente, nacional, pelo qual as Políticas Públicas Educacionais distributivas³ e redistributivas⁴ serão, neste diapasão, o foco desta pesquisa para esta seara.

Dessa forma, considerando este trabalho, adotaremos como referencial conceitual de Políticas Educacionais a concepção de que representam elementos que indicam o modo como o campo educacional se orientará, ou seja, são as Políticas Públicas que definirão as ações políticas a serem desenvolvidas em uma sociedade no campo educacional. Assim, representam instrumentos relevantes para a promoção dos objetivos de melhoria e aprimoramento da educação, materializando os mecanismos transformacionais necessários para colimar tal fim.

A terceira categoria de pesquisa a que dedicamos demarcação conceitual é “Avaliação em larga escala”, expressão que ganhou contornos mais robustos nos últimos 30 anos, haja vista que a cultura das avaliações em larga escala tornou-se mais recorrente e uma ferramenta mais comum no ambiente educacional com o fortalecimento do Neoliberalismo e a influência de organismos internacionais na formulação das políticas dos mais diversos Estado-Nação, a exemplo do Brasil.

Não são apenas as práticas avaliativas formais e informais e suas consequências (educacionais, sociais, éticas, políticas ou outras) que podem interessar a uma Sociologia da avaliação, mas também os modelos de responsabilização que envolvem ou não os professores e outros atores, as escolas e outras agências privadas ou do Estado, na prestação de contas sobre os projetos, processos e resultados que prosseguem os sistemas de educação de interesse público. (AFONSO, 2005, p. 17).

Nesse sentido, não é razoável uma concepção de avaliação que esteja vinculada apenas à ideia de instrumento de aferimento ou medição, em uma perspectiva hermética, estática, objeto de uma prática linear calcada em

² São aquelas que definem as regras do jogo político, assumindo a forma de leis e decretos.

³ São aquelas que não geram ônus para a sociedade e que são orientadas para o consenso.

⁴ São aquelas que são orientadas para o dissenso e reconfiguram o acesso a recursos, poder ou direitos.

procedimento. Diferentemente disso, avaliação é pluridimensional, está a serviço de outros objetivos, tem outras finalidades, a exemplo de sua dimensão política ou mesmo ideológica, ou seja, avaliar é dizer para além do que os números são capazes de apontar.

A ideia de avaliação adotada mantém correlação direta com a concepção de educação empregada nesta pesquisa, visão marxista que a concebe como

[...] uma combinação que envolve Educação intelectual; educação corporal, tal como a que se consegue com os exercícios de ginástica e militares e educação tecnológica, que recolhe os princípios gerais e de caráter científico, de todo o processo de produção e, ao mesmo tempo, inicia as crianças e os adolescentes no manejo de ferramentas elementares dos diversos ramos industriais. (MARX, 1983, p. 63).

É preciso, pois, pensar avaliação como uma ferramenta que vai além dos testes, que se volte para um regime de colaboração com o processo de ensino-aprendizagem e, quando tomada nesta perspectiva, representa uma superação da visão tradicional à medida que, para a resolução dos problemas por ela apontados, faz emergir os problemas do contexto educacional avaliado, suas contradições, sua realidade, de forma mais ampla e completa.

No contexto atual, ocorre uma dicotomia entre a chamada avaliação formativa e a avaliação em larga escala. Aquela pretende melhorar o processo de ensino-aprendizagem mediante o uso de informações levantadas por meio da ação avaliativa. Semelhantemente à avaliação diagnóstica, a avaliação formativa busca detectar dificuldades suscetíveis de aparecer durante a aprendizagem, a fim de corrigi-las rapidamente. Já as avaliações em larga escala, tendem a se tornar fator de condicionamento da atuação pedagógica e profissional dos sujeitos do processo educacional. (LUCKESI, 1998).

Assim, é preciso analisar em que medida o ENEM foi concebido e com qual ou quais dimensão/dimensões o exame foi instituído e a serviço de quais objetivos, bem como das políticas educacionais que foram elaboradas com foco a atender as necessidades dos alunos da rede estadual de educação do Estado do Maranhão que fossem se submeter ao exame. Identificar as características do ENEM como avaliação de larga escala, bem como de que forma tem influenciado na formulação das políticas educacionais e na rotina da rede maranhense de ensino.

O campo da avaliação no Brasil tem sido marcado pela proliferação de propostas e ações voltadas à mensuração de resultados dos estudantes, que passam a compor índices que orientam processos decisórios rumo à qualidade do ensino. (FREITAS *et al.*, 2012, p. 9).

Dessa forma, a avaliação precisa ser percebida como processo, afastando-se dessa aplicação minimalista e simplória que o Estado Neoliberal tem tornado comum, pois, ao invés de ampliar as possibilidades de compreensão das contradições do contexto educacional, com toda a sua pluralidade e complexidade, acaba por normalizar um reducionismo que só serve para eleger culpados, desresponsabilizar o Estado e criar um contexto de educação marcado por fracassados.

Análises deste cenário nos alertam aos riscos a que a escola pública se expõe e da consequência destes para a educação das novas gerações, caso as políticas públicas continuem a ser regidas pelo viés do resultado das escolas, medidos pelo desempenho dos estudantes e publicizados de forma a produzir ranqueamentos explicados de forma meritocrática. A responsabilização da escola e de seus profissionais pelos resultados obtidos, sem considerar as condições objetivas em que essa opera e sem discussão e preocupação de garantia dos meios para efetivá-la, introduz distorções relevantes na cena. (FREITAS *et al.*, 2012, p. 10).

Não se desconsidera a importância da medição para a educação, mas a compreensão de avaliação que será adotada no bojo desta pesquisa transcende a frieza dos números e sua incapacidade (ou capacidade limitada) de prescrever a realidade, direcionar os reais problemas educacionais, suas implicações, contextos, contradições e, mais ainda, apresentarem alternativas para a superação desse cenário de hierarquização, subserviência e baixa qualidade educacional.

Assim, as políticas públicas educacionais aqui estudadas serão analisadas com cuidado e minúcia, sempre em uma dimensão que busque suplantar os índices e ranqueamentos, cruzando esses dados aferidos com as dimensões contextuais, políticas, sociais, econômicas, culturais, formais e não formais que constituem a dinâmica do educar das escolas e sujeitos da rede estadual de ensino do Estado do Maranhão. Para isso, as políticas e os dados analisados serão situados à luz de outros documentos (legislações, dados do Censo Demográfico, IDH etc.), a fim de que forneçam um painel de maior amplitude e precisão acerca do objeto investigado.

Para desenvolver a análise acerca da referida temática, o presente trabalho foi organizado em cinco seções: a primeira consiste nesta parte introdutória; a segunda realiza uma contextualização acerca das transformações que marcaram e marcam o mundo nos últimos séculos com o advento da Globalização, as quais criaram as bases necessárias para o surgimento do Neoliberalismo, sistema que acabaria por influenciar a dinâmica das relações entre os países e, por conseguinte, sendo determinante no modelo de fomento das políticas educacionais mundo a fora, especialmente nos países mais periféricos, a exemplo do Brasil.

A terceira seção aborda o contexto das novas políticas educacionais brasileiras surgidas nos anos 1990 – já sob a influência do Neoliberalismo – com relevo para as políticas de avaliação em larga escala. Neste contexto, foi criado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) que transformaria não só o modo de avaliar no Brasil, mas também se tornaria, em pouco tempo, a principal forma de acesso da população brasileira ao ensino superior, resignificando as premissas não apenas de como se avalia, mas, também, de como se deveria ensinar.

A seção quatro é o levantamento de como o Estado do Maranhão, por meio da Secretaria Estadual de Educação, procedeu diante das transformações nas políticas de avaliação adotadas pelo estado brasileiro no bojo do ENEM entre os anos de 1998 a 2019. Identificou e analisou quais políticas foram adotadas para inserir os discentes da rede estadual de ensino nesta nova realidade, quais os resultados foram aferidos a partir dessas providências, bem como promover uma análise do percurso transcorrido. Cada ação promovida pelo Estado é capaz de impactar na realidade, uma vez que seja pela ação, seja pela omissão, os documentos oficiais estão versando sobre a vida das pessoas, seus enfrentamentos e sua luta por direitos.

A quinta seção representa uma verdadeira síntese pragmática e produtiva acerca do desenvolvimento da pesquisa, uma vez que nele será apresentada uma NOTA TÉCNICA como proposta de incremento às políticas públicas que foram levantadas e analisadas em razão do presente trabalho, cujo objetivo principal é colaborar com a comunidade acadêmica, escolar e institucional do Estado do Maranhão, a fim de elevar os indicadores de qualidade da educação local – por conseguinte regional e nacional – bem como contribuir conceitualmente quando da formulação de novas políticas educacionais voltadas para o Ensino Médio, especialmente focadas no ENEM.

Por último, serão tecidas as considerações finais, momento em que, de forma sintética, serão apresentados os percursos da presente pesquisa, desde sua problematização até a apresentação das eventuais respostas encontradas para as questões suscitadas; neste momento, também serão postas em relevo eventuais novas variáveis que tenham aparecido ao longo do trabalho, bem como o olhar mais íntimo deste pesquisador acerca desta jornada sem, contudo, nenhuma pretensão de esgotamento do objeto investigado.

Assim, espera-se que, com a realização deste trabalho, seja ofertada à comunidade acadêmica e à sociedade uma análise de como tem se estruturado o

modelo de atuação da governança na promoção da educação regional, de modo que a adoção das políticas não se faça apenas pela lógica dos resultados, muitas vezes incapazes de refletir a realidade como ela é, mas que esteja a serviço de um modelo de ensino-aprendizagem que preconize a formação de sujeitos autônomos em seu pensar e agir, politizados, críticos e capazes de atuarem para a transformação de suas realidades, bem como de toda a sociedade.

2 O MUNDO GLOBALIZADO E O NEOLIBERALISMO NO CONTEXTO DE AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Esta seção visa demonstrar as transformações que marcaram o cenário mundial nos últimos séculos, com destaque para o séc. XX, e que teve no processo de Globalização seu pilar fundamental, estrutura de suporte para o surgimento e fortalecimento do Neoliberalismo, movimento que acabou por influenciar as nações de todo o mundo e, por conseguinte, que passou a povoar suas políticas públicas. Para isso, está organizado em três seções: a primeira discorre sobre o surgimento da Globalização e como ela dispôs as nações no mapa de forças; a segunda revela o surgimento do Neoliberalismo no bojo do processo de Globalização e como essa política está a serviço de um novo colonialismo; a terceira demonstra todo o poder de interferência que o Neoliberalismo possui no fomento das políticas públicas – inclusive educacionais – especialmente nos países periféricos como o Brasil.

2.1 Globalização: um novo arranjo de forças para velhas dominações no contexto da educação brasileira

A organização do desenvolvimento humano e sua historiografia pode ser realizada de diversas formas e por meio de uma quantidade incalculável de critérios – cronológicos, sociais, econômicos, políticos etc. – entretanto, como talvez nunca, é possível perceber que o mundo pode ser pensado sob a ótica de dois grandes períodos: o pré-Globalização e o pós-Globalização. Nessa perspectiva e tendo a Globalização como referencial de sistematização, pode-se perceber que o paradoxo é a marca entre essas duas dimensões da humanidade, entre esses dois períodos.

Embora se creia a Globalização mais recente do que efetivamente é, sua estruturação remonta ao século XV, quando o mundo, capitaneado por espanhóis e

portugueses, deu início ao processo de expansão marítima e comercial europeia, período em que singraram os mares na busca por novas alternativas comerciais, abandonando o decadentismo do universo feudal, pequeno, limitado, localista e, especialmente, isolacionista. Abriam-se não apenas novas rotas marítimas, mas um novo mundo emergia e seria o gérmen para transformações que marcariam as sociedades de forma definitiva.

Enquanto o mundo pré-Globalização estruturou-se basicamente a partir de um modelo descentralizado de organicidade – calcado que era em forças de comando plurais e desarticuladas, em uma economia de pretensões mais modestas e marcado por uma feição ideológica permeada por um expansionismo territorial muito mais edificado em razão de uma demonstração de poder bélico – o século XV, com as grandes navegações, introduziria uma nova forma de perceber a realidade, a qual revolucionária a humanidade.

Uma das principais obras literárias da época que narra bem a trajetória da pioneira Portugal nesse processo, a epopeica *Os Lusíadas*⁵ de Luís Vaz de Camões, deixa bem claro em sua narrativa que o movimento expansionista iniciado pela nação lusitana tinha referenciais e objetivos completamente diferentes do que até então já se havia observado.

E se queres, com pactos e alianças de paz e de amizade, sacra e nua, Comércio consentir das abundanças Das fazendas da terra sua e tua, porque cresçam as rendas e abastanças (Por quem a gente mais trabalha e sua) De vossos Reinos, será certamente de ti proveito, e dele glória ingente. E sendo assim que o nó desta amizade Entre vós firmemente permaneça, estará pronto a toda adversidade, que por guerra a teu Reino se ofereça, com gente, armas e naus, de qualidade que por irmão te tenha e te conheça; E da vontade em ti sobr'isto posta me dê a mi certíssima resposta. (CAMÕES, 2012, p. 192).

O notável Luís Vaz de Camões deixa claro que, para além do interesse econômico das expedições, havia uma intencionalidade em aproximar e irmanar povos pertencentes a realidades culturais, políticas e econômicas diferentes, naquele caso, os europeus e os asiáticos, o que seria um marco para a união e civilização dos povos. É importante ressaltar que a Europa estava mergulhada em uma crise de natureza religiosa e o embate entre Reformistas e Contrarreformistas denunciava que a fé já não era mais o elemento aglutinador daquelas sociedades. Camões sugere

⁵ Obra de poesia épica do escritor português Luís Vaz de Camões, considerada a "epopeia portuguesa por excelência". Provavelmente concluída em 1556, foi publicada pela primeira vez em 1572 no período literário do Humanismo, três anos após o regresso do autor do Oriente.

então, de maneira acertada e com astúcia visionária, que o novo elemento que unificaria os povos europeus contra os históricos adversários mulçumanos era outro, agora, a cobiça.

O *animus* tão característico da Globalização, do Capitalismo e, *a posteriori*, do Neoliberalismo, emergia como “o caminho” que restauraria o protagonismo europeu, até então centro do mundo, e devolveria àqueles povos a liderança pela dominação próspera e não apenas fruto do poder bélico. Estavam traçadas ali as bases que orientariam o novo caminhar a partir de então.

Uma coisa, entretanto, não se modificaria do mundo pré-Globalização para o mundo pós-Globalização: a sociedade continuaria organizada segundo a lógica das elites, para as elites e, sobretudo, para a manutenção das estruturas de dominação e poder. Neste sentido, “a revolução” trazida pela Globalização nada tem de revolucionária, à medida que apenas reorganizou as castas dentro das castas, ampliando as forças de dominação, mas em nada modificando as estruturas de poder, uma vez que não possibilitou, a não ser de forma tímida e extremamente controlada, a participação dos sujeitos dominados no processo que conduziria as sociedades ao progresso, um progresso excludente e, se visto por outro prisma, verdadeiros grilhões para quem dele não experimenta.

O advento da Globalização como movimento mais estruturado e organizado deu-se em paralelo à expansão do sistema capitalista de produção e em conformidade com seus rearranjos. A Revolução Industrial do século XVIII e as modificações na forma de produzir e acumular catapultaram a cobiça, a concentração de poder e as relações de dominação para um patamar nunca percebido.

Essa percepção é fundamental para a compreensão de como, historicamente, se (des)organizaram os sistemas educacionais e de que forma eles foram elaborados para a manutenção de uma lógica que não tinha nenhum compromisso com a transformação, mas tão somente com a permanência de estruturas reprodutoras de uma realidade já consolidada de segregacionismo e mandonismo.

Não obstante se reconheça que as políticas educacionais formuladas, especialmente nos últimos 50 anos no Brasil, tenham um caráter mais progressista e, aparentemente, estejam a serviço de uma gestão democrática, partilhada, transformadora e libertadora, o que se observa nas entrelinhas e na aplicação dessas políticas como pilares de estruturação dos sistemas de educação é o mesmo espírito de cobiça e conservadorismo da lógica dos que mandam, à medida em que:

Pelo contexto do surgimento das políticas públicas educacionais, como política social, que se inscreve a partir de um conjunto de fatores, dentre os quais se destacam, as pressões e as demandas sociais, a prospecção de demandas e de conquistas sociais e expressam a correlação de forças presentes na sociedade. Tais políticas têm caráter quase sempre compensatório em sociedades capitalistas. (SANTOS, 2008, p. 2).

Dessa forma, a adoção de políticas educacionais, em certa medida, não representou efetivamente uma manifestação por uma nova realidade educacional para o Brasil, inclusive porque, a partir do movimento de Globalização, a autonomia dos Estados-Nação tornar-se-ia mitigada, passando a imperar as diretrizes de uma macro ideologia sistêmica, uma nova forma de governança calcada no atendimento de preceitos elaborados e determinados por uma lógica estranha aos Estados-Nação, algo que não foi diferente para o Brasil.

Neste sentido, muito bem preleciona o eminente Octavio Ianni, ao salientar que:

Também o aparelho estatal, por todas as suas agências, sempre simultaneamente políticas e econômicas, além de administrativas, é levado a reorganizar-se ou 'odernizar-se' segundo as exigências do funcionamento mundial dos mercados, dos fluxos dos fatores da produção, das alianças estratégicas entre corporações. Daí a internacionalização das diretrizes [...] (IANNI, 2010, p. 59).

Se é verdade que não se pode negar que a Globalização redesenhou novas possibilidades em todos os campos sociais, inclusive na educação, também o é que o fundamento da cobiça, já patente nas grandes navegações de outrora, permaneceu como fio condutor dessas novas conquistas, haja vista que não se percebeu um partilhar de prosperidade, um acesso mais democrático, homogêneo e equitativo às benesses que aquele movimento trouxe consigo.

No campo educacional também foram observados avanços, mas igualmente sem uma natureza efetivamente transformadora. Houve sim um aumento e uma maior preocupação com a formulação de legislações educacionais que pudessem estar mais conformadas com a realidade brasileira e suas necessidades, o que em certa medida, muitas vezes, gerou na comunidade educacional, em alguns momentos, uma falsa sensação de progresso.

Em verdade, uma maior extensão na formulação de políticas educacionais e uma maior preocupação em formular legislações que dessem respostas aos incontáveis problemas educacionais brasileiros mais uma vez, se analisados com um olhar mais detido, mostravam-se uma oportuna ação dos que lideravam o processo de disseminação dos valores advindos do processo de Globalização, à medida em

que restava clara a interferência dos preceitos ideológicos preconizados pelo movimento global de gerenciamento político, econômico e cultural.

Os alicerces preconizados pela Globalização, com relevo para o desejo de manutenção da ordem de forças entre dominadores e dominados, podem ser percebidos nessas políticas, uma vez que:

Tais políticas têm caráter quase sempre compensatório em sociedades capitalistas. Daí não atacarem as causas geradoras dos problemas, mas centrando-se em seus efeitos, além do que em sua grande maioria, não possuem continuidade. Cada governante no poder muda as prioridades, não permitindo assim a concretização de seus efeitos sobre a realidade. Isto, portanto, ajuda a agravar esse cenário, de modo geral. A gestão da educação ainda é centralizada, seus comandos são verticalizados, apesar do discurso participacionista e da descentralização, aqui entendida como deslocamento da execução, da incorporação da lógica do mercado, dos modelos de gestão, típicos da empresa privada. (SANTOS, 2008, p. 2).

Portanto, embora a formulação desse conjunto de políticas esteja sedimentada em valores que sugerem, pelo menos no plano do discurso, uma constituição de cenário educacional que aponte para a efetiva inclusão, autonomia e, especialmente, para a democracia no fazer pedagógico, o que se observa de fato ainda é um sistema educacional que converge para um verdadeiro abismo entre o que está dito e o que está posto. Como bem adverte Fiori (1997, p. 205), o Neoliberalismo acaba por corresponder a uma vitória ideológica do capital, algo como “[...] uma selvagem vingança do capital contra a política e contra os trabalhadores”.

Os principais marcos paradigmáticos em termos de legislação são a Constituição Federal de 1988 e a LDBEN 9394/96, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Cidadania, autonomia, gestão democrática e controle social são alguns dos valores preconizados por esses e outros documentos, o que poderia sugerir um avanço no sentido de desbaratar o elitismo e a segregação historicamente presentes, mas acabam, de algum modo, por escamotear as verdadeiras pretensões contidas nesses documentos e que foram fortemente influenciados pelos organismos internacionais financiadores dos antigos Estado-Nação, agora membros da chamada “aldeia global”, que consiste em uma “nova interdependência que recria o mundo” (McLuhan, 1967, p. 67).

O que passa a ocorrer, na prática, é um direcionamento para uma espécie de “terceirização” de responsabilidades, uma transferência sutil do papel do Estado para a sociedade, uma “desidratação” das responsabilidades em promover uma educação

efetivamente transformadora, de qualidade e capaz de colocar o país em uma perspectiva mais equitativa e promotora de justiça social.

Ao aparentemente inserir os sujeitos no processo de comando e constituição dos pensares e saberes da educação nacional, esses documentos, já orientados por interesses subalternos, usam aqueles que mais necessitam de uma educação plural e democrática para reforçar elitismos e diferenças que foram mantidas por décadas. Ou seja, o opressor funde-se ao oprimido, o agressor ao agredido, o explorador ao explorado, uma vez que não apenas os sujeitos, mas também os sistemas passam a ser utilizados para perpetuar o que deveriam combater: uma educação de baixa qualidade, discriminatória e excludente.

Esse fenômeno que igualou o opressor – antes uma figura estranha, externa – ao oprimido, tem como principal consequência a naturalização da exploração, ou seja, a banalização do que deveria ser combatido, questionado e rejeitado. Nesse sentido, também em educação nota-se essa mudança de paradigma, a inserção de uma perspectiva por meio dos documentos oficiais que naturalizam valores que, se originalmente nobres, agora são tomados como “muletas” a fim de justificar objetivos nada edificantes, mas sim a lógica excludente e de manutenção do *status quo* do capital global.

A chegada dessa nova lógica de naturalização causa verdadeiro embaraço na formulação das políticas, um emaranhado de intenções boas marcadas por ações desastrosas, tudo domesticado e consentindo. Ocorre que, como ponto de partida de todo o sistema educacional, as políticas orientadas por essa ideologia acabam por afetar toda a *práxis*⁶ e os sujeitos nela envolvidos, com foco para o aumento do continuísmo e inércia pela mudança. Nesta direção,

A positividade do poder é bem mais eficiente que a negatividade do dever. Assim o inconsciente social do dever troca de registro para o registro do poder. O sujeito de desempenho é mais rápido e mais produtivo que o sujeito da obediência. O poder, porém, não cancela o dever. O sujeito de desempenho continua disciplinado. Ele tem atrás de si o estágio disciplinar. O poder eleva o nível de produtividade que é intencionado através da técnica disciplinar, o imperativo do dever. Mas em relação à elevação da produtividade não há qualquer ruptura; há apenas continuidade. (HAN, 2017, p. 25-26).

⁶ Compreendida aqui em uma perspectiva marxista, ou seja, *práxis* como atividade transformadora, livre, universal, criativa, auto-criativa, por meio da qual o homem cria (faz, produz) e transforma (conforma) seu mundo humano, histórico e a si mesmo.

Diferentemente de ser uma casuística, todo esse processo, que se originou nas grandes navegações do século XV, desembocou com a chamada crise do capital dos anos 1970 do século XX e se estende até os dias atuais. Nesse diapasão, a adoção de uma elaborada sistemática e lógica do continuísmo é mais uma face do capital, neste contexto, denominado capital mundializado, capital global, mas que agora não se processa de fora para dentro, mas de dentro para dentro e, daí, atendendo os interesses de fora, neste caso, dos organismos internacionais que elaboram e cuidam para que a resposta do capital siga o curso segundo seus interesses.

Foi ainda esse processo que colaborou decisivamente para que os Estados fossem, progressivamente, enfraquecendo, com destaque para o que concerne suas funções na promoção da Justiça social, dos direitos sociais, da equidade e da promoção de um cenário que permitisse confrontar as acentuadas desigualdades. Nesse sentido, os organismos internacionais gestados pela Globalização, ao definirem uma nova lógica do capital para superar a crise do próprio capital, o fizeram por dentro, ou seja, no bojo dos Estados-Nação, a partir de suas estruturas de poder, de suas legislações e de seus mandatários.

O contexto do “novo” capital, uma vez definida sua base ideológica, precisaria então ajustar também a educação a seus preceitos, já que por obviedade esta é um dos pilares de qualquer sociedade, seja para o bem, seja para o mal. Dessa forma, as chamadas empresas transnacionais, oriundas na Globalização e que atingiram seu ápice no Neoliberalismo, passaram a influenciar diretamente a formulação dos modelos de educação mundo a fora, especialmente nos países com menor desenvolvimento, a exemplo do Brasil. Todas as bases para a denominada reforma⁷ do Estado estavam consignadas, abrindo espaço para a ideia de um discurso de modernização e com aparentes feições progressistas, quando em verdade o tempo denunciaria não apenas o continuísmo que estaria por vir, senão o próprio retrocesso.

Nessa seara, as políticas educacionais passam a ser estratégicas, uma vez que capazes de conformar os sujeitos aos valores impostos, muitas vezes de forma sorrateira e invisível, não raras as ocasiões em que são incorporadas ao dia a dia como se fossem valores positivos, quando na verdade acabam por acelerar o processo de sucumbência de seus atores.

⁷ Frise-se que a ideia de reforma aqui adotada é distinta do que, etimologicamente, o termo possa sugerir. Neste trabalho, a palavra é empregada sob a ótica conservadora, que objetiva a manutenção do *status quo*, qual seja, de um Estado refém das forças externas do capital.

Em nome da 'modernização', 'produtividade', 'competitividade', 'qualidade total', 'lucratividade', 'entrada no primeiro mundo', são muitas as 'elites' empenhadas em satanizar e mutilar as conquistas político-econômicas e socioculturais que se haviam realizado com base em projetos nacionais. (IANNI, 2010, p. 53).

Uma das estratégias que foram (e são) utilizadas pelo rearranjo do capital é a de desqualificação de tudo que foi historicamente construído pelos Estados-Nação. Por essa estratégia, diminuem-se e desqualificam-se não apenas as políticas anteriormente adotadas, mas os atores participantes, o desempenho dos discentes, a estrutura física, o currículo, a formação de professores, a função social da escola, o papel da ciência, das universidades e a importância do conhecimento.

O que se viu, a partir daí, foi um amplo e contínuo processo de positivação dos valores do capital, que viriam estampados por meio de um farto arcabouço legal de normatização, como leis, decretos, planos, normas e diretrizes, todos estruturados em torno dos princípios preconizados pelos organismos internacionais e vistos, sob determinado prisma, como alternativas para superar os déficits existentes, além dos artificialmente criados por conta da desqualificação sistêmica promovida. Nesse diapasão, ganham destaque:

- a) Lei 9394/96 – Estabeleceu os preceitos e as bases para a educação nacional;
- b) Lei 9.131/95 – Criou o Conselho Nacional de Educação;
- c) Lei 9.192/95 – Regulamentou o processo de escolha de dirigentes universitários;
- d) Decreto nº. 2026/96 – Definiu o processo de avaliação dos cursos e instituições de ensino superior;
- e) Lei 9.424/96 – Criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério;
- f) Decreto nº. 2027/97 – Regulamentou a LDBEN para o Sistema Federal de Ensino - concebeu e definiu tipos diferenciados de instituições de ensino superior;
- g) Decreto nº. 2.208/97 – Definiu a concepção de ensino médio, sua forma de organização e de relação com a formação profissionalizante;
- h) PEC 370 – Para reformulação de dispositivo constitucional relativo à autonomia universitária;
- i) Diretrizes curriculares para todos os níveis de ensino;

- j) Lei nº 10172/2001 - Aprovado o PNE – Plano Nacional de Educação;
- k) Lei nº 10861/2004 – Cria o SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior;
- l) Decreto nº 5773/2006 - Normatização das funções de regulação, supervisão e avaliação das instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino;
- m) Portaria Normativa nº 2/2010 – Criação do SISU (Sistema de Seleção Unificada);
- n) Lançada em 2015 a BNCC – Base Nacional Comum Curricular;
- o) Lei nº 13415/2017 - Instituída a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral;
- p) Portaria nº 1570/2017 – Homologação da BNCC.

Muitas outras legislações foram e continuam a ser criadas, mas entre elas, há uma correspondência comum: todas exprimem em maior ou menor grau os valores preconizados pelas elites dirigentes, primam pelo continuísmo, travestem-se de progresso e avanço quando na verdade apenas articulam migalhas sem, contudo, permitir que uma verdadeira modificação da realidade possa entrar em curso.

A descentralização administrativa e pedagógica surge como um pilar estruturante; inserir os discentes de maneira total no processo educativo passa a ser um objetivo inafastável, entretanto, essa preocupação no plano do quantitativo, não obstante necessária em alguma medida, não abriu margem para que se refletisse sobre a qualidade, não houve contemplação de como essa inserção se daria de forma a não ser a mera presença no espaço escolar, mas que essa presença refletisse ganhos efetivos e de qualidade para os sujeitos educandos.

A combinação resultante de uma educação descentralizada e globalizada foi o espectro perfeito para que se instituisse no Brasil o reforço à concentração de renda e às desigualdades. Contribuiu para isso a transferência determinada por esses documentos, da gestão educacional da educação básica para os níveis federativos mais incipientes e, também, menos preparados para promover uma educação de qualidade e calcada pela autonomia, progresso e liberdade.

Nesse novo mundo globalizado, emerge a meritocracia como valor nobre, como sinônimo de livre-arbítrio, contexto em que os sujeitos são induzidos a acreditar que regem os próprios destinos e que sua ascensão ou fracasso trata-se de

consequências diretas de suas condutas e decisões, colocando o Estado em um papel secundário e desobrigando-o de sua responsabilidade social.

[...] hierarquizando os alunos unicamente em função de seu mérito, espera-se que a igualdade das oportunidades elimine as desigualdades sociais, sexuais, étnicas e outras, que caracterizam todos os indivíduos. Esse tipo de igualdade está no centro da justiça escolar nas sociedades democráticas, isto é, nas sociedades que consideram que todos os indivíduos são livres e iguais em princípio, mas que também admitem que esses indivíduos sejam distribuídos em posições sociais desiguais. (DUBET, 2008, p. 11).

O discurso meritocrático ao mesmo tempo que justifica a inoperância do Estado em sua tarefa de promover justiça social e combater as desigualdades, coloca no colo dos sujeitos a responsabilidade por completo de seus fracassos, dos continuísmos e da derrocada do sistema. Assim, a escola repercute a lógica da desigualdade sem parecer culpada por ela. Trata-se de um processo ambíguo de desresponsabilização e, ao mesmo tempo, de naturalização da política do abandono e da permanência. Nessa lógica, as oportunidades são as mesmas para todos, mas apenas alguns, os dotados de mérito, conseguem alcançar os bons resultados; os demais, derrocaram a própria história.

O excesso de regulação minguou o que se pressupõe chamar de autonomia dos sujeitos de educação, quaisquer que sejam eles e quaisquer que sejam os papéis que desempenhem, à medida que se compreende que os caminhos traçados quase sempre já vêm previamente demarcados, as orientações são verdadeiros legalismos impositivos, ou seja, um conjunto de normas e legislações que são construídas sem um amplo e democrático debate com os sujeitos do processo educacional. Qualquer que seja o prisma que se observe – financiamento educacional, elaboração do currículo, proposta pedagógica, gestão democrática da escola, o papel do professor etc. – o que fica evidente é o baixo exercício de autonomia pela escola na tomada de decisões e na construção de seus próprios caminhos. Isso fica evidenciado pela verticalidade do planejamento das ações das escolas, bem como de sua não participação no processo decisório no que tange a seu próprio funcionamento. Uma verdadeira pasteurização educacional foi promovida e ela, do ponto de vista do capital, funciona perfeitamente, uma vez que altamente mantenedora das bases necessárias para a valorização do capital.

Um das maiores características do Estado desresponsabilizado é a adoção de uma ampla e severa política de avaliação. Agora, é preciso e indispensável aferir, medir e julgar tudo, avaliar passa a ser um pressuposto indispensável para indicar os

rumos na adoção de políticas liberais, bem como para assegurar o controle dos interesses do capital. Surge assim a “Era do Estado Avaliador”.

Essa “nova era” do Estado Avaliador faz emergir um maior controle do Estado sobre a educação, entretanto, esse processo ocorre de maneira paradoxal. Ao mesmo tempo que há uma ampliação dos processos avaliativos de larga escala comandados pelo Estado, o que poderia sugerir uma maior aproximação do Estado e intervenção nas questões educacionais, acaba por ocorrer um movimento contrário, qual seja uma ampliação das regulações por meio de processos avaliativos de larga escala, mas com um Estado que cada vez mais se desresponsabiliza, que aos poucos se esvazia do dever de comandar uma transformação educacional.

Os resultados aferidos pelos exames de larga escala criados pelo Estado Avaliador brasileiro passam a servir como mais um instrumento de julgamento da qualidade da educação brasileira, intensificando a transferência de responsabilidades e justificando o interesse em colocar a educação pública na rota dos grandes conglomerados privados de educação. A partir de agora, tem-se um painel detalhado do suposto fracasso da educação, com caráter mais profissional e científico, capaz de não abrir margem para questionamento sobre esta realidade.

O processo avaliativo deixa de estar comprometido com as subjetividades da realidade de cada *lócus*, não obstante sugira estar, a prioridade é a preservação do modelo gerencialista⁸, meritocrático e privatista de educação. O modelo gerencialista é estruturado a partir de princípios como a cultura da avaliação, transparência, publicização de indicadores, eficiência, preocupação com eficácia, performatividade, metas, maximização dos resultados etc., princípios que acabam introduzindo não apenas novas concepções, mas uma nova prática no espaço educacional, que ficaria conhecida como *Nova Gestão Pública*. Os índices passam a ser os norteadores do que é bom e do que é ruim, quando na verdade a frieza dos números nem sempre (ou quase nunca) são capazes de traçar um perfil preciso da realidade educacional, haja vista que educação é valor.

⁸ O gerencialismo, como ideologia, se materializa como um processo de inculcação e subjugação, introduzindo na administração pública discursos e proposições que acentuam a necessidade de mudanças estrutural e ideológica, enfatizando a autoridade e a liderança como prerrogativas essenciais para a eficiência organizacional. O gerencialismo se configura de diferentes formas, em diversos contextos, por vezes até conflitantes, produzindo um campo complexo e mutante de conhecimento gerencial. (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 359).

Algumas características ficaram evidentes neste novo modelo de educação, pautado pelo Estado Avaliador e com elevado rigor nos padrões de aferimento de desempenho, a saber:

- a) O *animus* do modelo avaliativo implementado pelo Estado brasileiro é organizado a partir de um modelo extremamente positivista, centrado na perspectiva predominante dos dados estatísticos;
- b) A qualidade do processo educacional e, por conseguinte, o fracasso, ficam associadas diretamente à escola, que passa a ser a responsável quase que exclusiva pelos dados aferidos nos exames de larga escala propostos pelo governo;
- c) O processo de avaliação passa a ser mecanismo de controle das políticas educacionais forjadas com a interferência dos organismos internacionais;
- d) A lógica gerencialista, meritocrática e privatista inundam os espaços educacionais e passam a justificar a realidade das escolas brasileiras, transferindo responsabilidades e encampando o discurso do chamado Estado mínimo⁹;
- e) O processo de construção das políticas de avaliação não foi participativo e democrático, haja vista que os principais sujeitos da educação não foram consultados nesta construção;
- f) A discussão sobre qualidade a partir da perspectiva indicista¹⁰ nos testes de larga escala acaba por desconsiderar os aspectos mais amplos e processuais do educar, uma vez que se centra apenas na dimensão tecnicista;
- g) Ocorreu uma limitação do processo educativo, à medida que o foco ficou restrito aos índices educacionais e acabou por secundarizar uma formação de natureza mais integral;
- h) A capacidade de intervenção real no contexto das escolas dos relatórios de avaliação é mínima, uma vez que raramente esses dados são discutidos e transformado em ações efetivas capazes de dialogar com os problemas reais e gerar as mudanças necessárias.

⁹ Estado mínimo é o nome dado à ideia de que o papel do Estado dentro da sociedade deve ser o menor possível, deixando ele a cargo apenas das atividades consideradas “essenciais”.

¹⁰ Expressão de autoria da pesquisadora e professora titular da UFPA – Universidade Federal do Pará-Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, que consiste em uma educação avaliada exclusivamente pela perspectiva dos índices aferidos pelos exames de larga escala implantados pelo Governo, o que, segunda a autora, reduz a educação e a insere em um debate minimalista ao ignorar outros aspectos indispensáveis do processo.

A lógica avaliativa passou então a ser o grande referencial para o Estado brasileiro e, por conseguinte, para todas as unidades da federação. Passa a ser indispensável organizar os sistemas regionais e locais de ensino para atender as fragilidades apontadas pelo sistema de avaliação. A lógica indicista emerge como o grande e único referencial significativo. Toda esta compreensão ocorre como parte de uma compreensão maior, em que:

A lógica que explicita a educação na linha de frente do projeto capitalista, ou seja, a educação escolar se apresenta de grande relevância nos discursos oficiais basicamente porque é mediação por excelência aos interesses do capital, na medida em que se concentra na produção de mais-valia (ao qualificar a força de trabalho) e ao mesmo tempo ajudar na manutenção das relações de exploração da classe subalterna (ao não oferecer educação para todos e muito menos ainda com o mesmo padrão de qualidade). Em síntese, o lugar da política educacional nesse processo é o de que ela materializa os interesses que são projetados pelo Estado, que por sua vez atua como mediação na legitimação dos interesses da classe dominante. (GOMES, 2016, p. 71).

Dessa forma, resta evidenciado que o Estado Avaliador se distancia dos preceitos de uma educação que desconstrua as estruturas de poder e desigualdades que foram historicamente construídos. Foi neste contexto de formulação de políticas de avaliação em larga escala que emergiu o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), segundo maior programa de avaliação de larga escala do mundo, atrás apenas do exame aplicado na China.

Originalmente, o Exame Nacional do Ensino Médio foi criado exclusivamente para avaliar as competências dos alunos concluintes do Ensino Médio, testar seu nível de desempenho e aprendizado, tudo dentro da perspectiva e da lógica das políticas de avaliação de larga escala preconizadas pelo Estado Avaliador. Dessa forma, construir-se-ia um painel claro acerca das aprendizagens de alunos e instituições de ensino, transferindo para discentes e para as escolas a responsabilização por eventual baixo desempenho.

A partir do ano de 2009, o Estado brasileiro começou a substituir o antigo modelo de acesso à Educação Superior (a transição do Ensino Médio para o Ensino Superior ocorria por meio de exames elaborados pelas universidades dentro de cada localidade, ou seja, não havia um exame unificado para tal) pelo ENEM. Nesse novo modelo, o ENEM deixa de ser apenas um exame de larga escala que objetivava avaliar o desempenho de alunos e escolas, mas passa agora servir como principal forma de acesso à universidade.

Esta mudança pressionou as universidades a irem, progressivamente, adotando o ENEM como exame de referência, o que o fortaleceu de maneira significativa e, de forma indireta, o perfil de uma educação baseada em indicadores, em estatísticas, colocando em segundo plano outros aspectos relevantes no processo educacional.

O ENEM também veio inserido na lógica reformista do início dos anos 1990 do século XX, acompanhando o discurso estatal de que seria uma grande evolução para a educação nacional, uma vez que democratizaria o acesso dos discentes ao ensino superior por meio da promoção de mobilidade inter-regiões, algo que não ocorria antes. Outro aspecto defendido seria o aumento de oportunidades, bem como a precipitação para que os currículos escolares pudessem ser repensados e, por conseguinte, modificados.

Cumprе salutar que se investigue propriamente de que maneira essas ações se processaram, se o Estado do Maranhão repercutiu a lógica presente nas políticas de avaliação ou se, por meio de suas políticas educacionais, buscou efetivamente promover uma ruptura com a visão minimalista que passou a assolar o contexto educacional brasileiro.

Esse conjunto de mudanças originadas na crise do capitalismo e na consequente reação promovida pela Globalização promoveu a eclosão de uma nova realidade para os Estados-Nação como nunca havia sido presenciado no mundo, especialmente nas nações da América Latina.

Os valores propostos pelo engendramento do capital organizados sob a lógica da meritocracia, da gestão da qualidade total¹¹, pelo privatismo e pelo indicismo, para além de simplesmente pautarem uma nova dinâmica de políticas educacionais, travestidas de progresso e melhoria, representaram em verdade um continuísmo, a perpetuação de um contexto histórico desigual, injusto e exploratório, em que as elites permanecem no topo da estrutura e dela se beneficiam à custa dos explorados, quase sempre aliados das decisões e de uma educação transformadora.

Para além do continuísmo, muitas vezes essa nova dinâmica do global promoveu retrocesso, expondo velhas práticas com novas roupagens, um disfarce para que o *status* histórico de nossa educação não só não fosse modificado, mas que, em muitas

¹¹ Técnica de administração multidisciplinar formada por um conjunto de Programas, Ferramentas e Métodos, aplicados no controle do processo de produção das empresas, para obter bens e serviços pelo menor custo e melhor qualidade, objetivando atender as exigências e a satisfação dos clientes.

ocasiões, aprofundasse as relações de dominação. Assim, a Globalização se revelou um novo arranjo de forças para velhas dominações.

2.2 A influência do Neoliberalismo nas políticas de avaliação no Brasil

O advento da crise econômica dos anos 1970 vivenciada pelo capitalismo forçou as grandes nações a adotarem medidas para a reversão daquele cenário. A Globalização, fenômeno surgido nos idos do século XV com as grandes navegações e aprimorado após a primeira Revolução Industrial do século XVIII, colocou a humanidade em rota de profundas mudanças que alterariam o curso das sociedades de maneira irreversível.

Nesse contexto, o capital, revisado e modificado para essa “nova humanidade”, fez surgir uma de suas faces mais agressivas e expropriadoras: o Neoliberalismo. Fenômeno distinto do simples liberalismo clássico, o Neoliberalismo surgiu na Europa e na América do Norte após a II Guerra Mundial, locais que historicamente representaram o centro nervoso do capitalismo no mundo.

É sabido que, no contexto da II Guerra Mundial em que as sociedades se encontravam mais vulneráveis em razão dos horrores produzidos pelo grande conflito, emergiu uma forma de mitigação ao capitalismo da época, o chamado Estado de bem-estar social (*Welfare State*). Caracterizado por um Estado altamente intervencionista e fortemente presente na vida das pessoas, consistia em uma reação ao liberalismo clássico, o qual preconizava um certo distanciamento do Estado das questões sociais.

Já o Estado de bem-estar social apresentava-se como um forte contraponto ao modelo vigente, uma vez que o Keynesianismo pregava o solidarismo por parte do Estado e uma ampla assistência na promoção de políticas públicas que estivessem voltadas para a efetivação de políticas sociais, assecuratórias de direitos essenciais e que representassem garantias de dignidade da pessoa humana, justiça social e equidade.

Um forte contexto de pressão por essas garantias sociais se formou na Europa e na América do Norte, surgindo sindicatos em profusão, o que fortaleceu o movimento operário e aumentou a conquista por direitos para essa categoria e outros grupamentos de trabalhadores. As reivindicações por melhores salários e condições de trabalho cresceram significativamente, bem como se espalharam rapidamente por

todo o mundo. Isso representava para as elites capitalistas um risco e uma resposta a esse contexto precisava ser dada.

Disseminam-se então premissas de um capitalismo mais voraz que aquele presenciado pelo liberalismo clássico, que funcionam então como questionamento ao Estado de bem-estar social. Como forma de desconstruir a intervenção do Estado e sua necessidade para a promoção de políticas sociais, passa-se a justificar aquele que era o argumento principal do Keynesianismo¹²: a desigualdade.

Agora, no discurso pré-Neoliberal, a desigualdade não era mais vista como um problema, pelo contrário, tornava-se uma necessidade daquele novo contexto, uma vez que

[...] eles argumentavam que a desigualdade era um valor positivo – na realidade imprescindível em si –, pois disso precisavam as sociedades ocidentais. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. (SADER; GENTILI, 1995, p. 10).

O cenário de recessão e crise que forçosamente reduziram as reservas das maiores nações capitalistas à época conduziram à necessidade imperiosa de que medidas de austeridade fossem tomadas. Tinha-se agora a justificativa perfeita para a mitigação das conquistas históricas pelos trabalhadores, bem como dos direitos sociais.

As nações ocidentais, em especial, passaram a se empenhar no cumprimento de uma meta quase que obsessiva: promover a estabilidade monetária. Para colimar esse objetivo, passaram a adotar uma série de medidas restritivas de caráter econômico, mas de consequências sociais imediatas. Dentre elas, pode-se destacar uma rigorosa disciplina orçamentária, a diminuição de “gastos” com bem-estar, o controle sobre as taxas de desemprego as trazendo para níveis “naturais”, qual seja, a criação de um exército de reserva de mão-de-obra, características típicas do regime capitalista.

As bases dos sistemas estavam postas e agora o mundo ocidental passaria a conviver com uma “avalanche” de medidas de cunho Neoliberal para orientar as nações para a formatação de um modelo econômico que fosse global, mas que estivesse aplicado na perspectiva de cada Estado.

¹² O Keynesianismo é uma doutrina político-econômica que defende o Estado como um agente ativo contra a recessão e alta do desemprego. As ideias do Keynesianismo surgiram com o economista John Maynard Keynes, principalmente a partir da publicação de seu livro "A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda" em 1936. Por exigir um governo maior como decisor na economia de um país, o Keynesianismo gerou uma oposição ao Liberalismo, movimento que defende o Estado mínimo.

No plano internacional, o Neoliberalismo teve como marco significativo, no ano de 1989, o Consenso de Washington¹³, documento que fornecia parâmetros de ação para os países do Ocidente, especialmente os da América Latina, conquanto a adoção desses referenciais seria benéfica para o desenvolvimento e progresso desses lugares.

No Brasil, o processo de implementação do Neoliberalismo inicia-se durante a Ditadura Militar e ratificou no governo “democrático” do ex-presidente José Sarney. Esses dois períodos da história do Brasil, apesar de trazerem um discurso pautado pelo liberalismo, tinham de maneira escamoteada a histórica justificativa do escravismo, das diferenças sociais, a validação das desigualdades, a banalização da miséria e a naturalização das diferenças entre exploradores e explorados.

Essa concepção de Estado e de sociedade foi o terreno fértil para a implementação dos valores neoliberais que já estavam consolidados na Europa, pois se de um lado a burguesia bradava ferrenhamente contra as políticas estatais (em verdade contra os direitos sociais), do outro as massas não compraram o modelo social-democrata do Estado brasileiro, o chamado Estado de bem-estar social, pois em sua visão esse havia falhado miseravelmente. A eleição presidencial que conduziu Fernando Collor de Melo ao poder foi o símbolo deste período, pois:

Deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. (OLIVEIRA, 1995, p. 25).

O cenário para o esvaziamento do Estado e sua progressiva e cada vez mais crescente desresponsabilização estava sugestionado, ainda que no plano fático- em razão dos escândalos que eclodiram contra o arauto dos marajás e que acabaram por culminar com o impedimento de Collor de Melo- ressurgiam movimentos de resistência e combate àquele modelo, período que coincide com a criação das maiores centrais sindicais do país, em uma clara demonstração que ainda existia resistência ao Neoliberalismo tupiniquim.

¹³ Documento elaborado e divulgado no ano de 1989 que preconizava uma série de recomendações oficiais do FMI- Fundo Monetário Internacional- o qual fora elaborado por economistas visando a intensificação do Neoliberalismo e o desenvolvimento dos países da América Latina. Tinha como fundamentos a atenuação do papel do Estado e a criação de mercados – isso acabaria influenciando o surgimento das zonas de livre comércio mundo afora – em todas as áreas, como saúde, transporte, educação e segurança. Essas ações serão baseadas em grande austeridade fiscal, privatizações, desregulamentação de leis trabalhistas e previdenciárias, bem como aporte de recursos internacionais.

O que se observou dali por diante foi um cenário de agravamento das questões econômicas, com hiperinflação e confisco de poupanças, mergulhando o país em uma recessão sem precedentes e aumentando o nível de descrença da sociedade com o modelo de Estado até então apresentado. De certa forma, esse cenário caótico acabava por sugerir no inconsciente coletivo que, qualquer que fosse o remédio, tudo seria necessário e possível para que aquela situação fosse revertida.

Essa superexposição da sociedade às mazelas que nunca permitiram sonhos por uma realidade mais justa de forma efetiva, foi o sinal verde que faltava para a apresentação do Neoliberalismo como a salvação, um remédio que se não era agradável, mostrava-se necessário. A narrativa se justificava por si mesma, o que mitigava eventuais questionamentos e fragilizava consideravelmente o Estado de bem-estar social, afinal, a prioridade agora era o equilíbrio monetário do país e o argumento de uma economia forte sempre foi bastante convincente para justificar perda de direitos.

O auge desse processo se deu com a chegada ao poder do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso que, ironicamente, é sociólogo dos mais respeitados. Coube exatamente àquele que deveria ter maior sensibilidade com as políticas sociais submeter a nação aos rigores da política Neoliberal. O Brasil se encontraria nos governos de FHC com a face mais rigorosa do Neoliberalismo, o qual promoveria mudanças profundas na relação Estado X sociedade.

O Estado mínimo, contrário ao chamado Estado máximo – caracterizado pela atividade altamente interventiva do Estado na economia e na vida das pessoas - foi adotado à luz da implantação do Plano Real que, de fato, trouxe maior equilíbrio econômico para o país, estabilizou a moeda, controlou a inflação e permitiu maior poder de compra à população. Muitas empresas públicas foram privatizadas e o Estado foi cada vez mais se afastando de interferências mais diretas na vida das pessoas.

Na contramão dessas mudanças, as políticas sociais foram progressivamente minguando e os direitos sociais sendo mitigados, acontecendo um amplo mecanismo de transferência do papel do Estado para o próprio sujeito, que a partir daquele momento, e em razão de seu mérito ou demérito, teria que buscar mecanismos de autorregulação social.

Na perspectiva do modelo Neoliberal, a educação sempre foi campo estratégico para submeter as grandes majorias de vulneráveis aos ditames preconizados pelas

burguesias, porquanto as estruturas de poder e de dominação se iniciam no processo de alienação das massas e na perpetuação do *status quo* que condiciona o destino da maioria aos desejos de poucos.

A história de todas as sociedades que existiram até nossos dias tem sido a história das lutas de classes. Homem livre e escravo, patrício e plebeu, barão e servo, mestre de corporação e companheiro, numa palavra, opressores e oprimidos, em constante oposição, têm vivido numa guerra ininterrupta, ora franca, ora disfarçada; uma guerra que terminou sempre, ou por uma transformação revolucionária, da sociedade inteira, ou pela destruição das duas classes em luta. Nas primeiras épocas históricas, verificamos, quase por toda parte, uma completa divisão da sociedade em classes distintas, uma escala graduada de condições sociais. Na Roma antiga encontramos patrícios, cavaleiros, plebeus, escravos; na Idade Média, senhores, vassallos, mestres, companheiros, servos; e, em cada uma destas classes, gradações especiais. A sociedade burguesa moderna, que brotou das ruínas da sociedade feudal, não aboliu os antagonismos de classe. Não fez senão substituir novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta às que existiram no passado. Entretanto, a nossa época, a época da burguesia, caracteriza-se por ter simplificado os antagonismos de classe. A sociedade divide-se cada vez mais em dois vastos campos opostos, em duas grandes classes diametralmente opostas: a burguesia e o proletariado. (MARX, 1998, p. 9-10).

Pode-se afirmar, portanto, que no Brasil esse processo se deu basicamente regido por dois marcos temporais bastante claros e distintos: o período de supressão de liberdades, a ditadura civil militar e o período pós-redemocratização do país. Estabelecer esse recorte histórico é fundamental para uma compreensão mais ampla de como se deu o processo de influência Neoliberal na constituição das políticas educacionais no Brasil, uma vez que, apesar de as grandes transformações terem ocorrido no bojo do fim dos anos 1980 e início dos anos 1990 do século XX, as ideologias e decisões que impactaram esses períodos começaram a se edificar, no Brasil, décadas antes.

O Brasil, tal qual a maioria dos países da América Latina, durante a ditadura militar, caracterizou-se não apenas pela evidente supressão de direitos e garantias, o que saltava aos olhos dada a crueldade com significativa parcela da população, mas também pelo estreitamento da dependência financeira junto a organismos internacionais, especialmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), que ao emprestar capital para os países da América Latina cobraria, *a posteriori*, a conta.

Internamente, os efeitos dessa relação de dependência financeira foram ainda mais gravosos, uma vez que o processo historiográfico de formação do estado brasileiro, bem como de nossa educação, deu-se com traços de colonialismo, elitismo

e discriminação de forma muito mais acentuada, tornando essas novas relações de dependência com faces de um verdadeiro neocolonialismo.

Uma marca indelével dessa percepção consiste no fato de que, enquanto as demais nações da América Latina, especialmente aquelas da América espanhola (cujo processo de colonização foi diverso do nosso) buscavam estruturar sistemas nacionalizados de educação, o Brasil nem arremedo dessa realidade. Ou seja, desde o princípio houve um esfacelamento e uma descentralização da educação nacional. (BONFIM, 2008).

As tentativas que emergiram, com destaque a um conjunto de ações propostas durante o século XIX, encontraram forte resistência na falta de uma pauta mais uniforme e nos baixos aportes de financiamento capazes de pôr em prática as ideias apresentadas. Dessa forma,

O caminho da implantação dos respectivos sistemas nacionais de ensino, por meio do qual os principais países do Ocidente lograram universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo, não foi trilhado pelo Brasil. E as consequências desse fato projetam-se ainda hoje, deixando-nos um legado de agudas deficiências no que se refere ao atendimento das necessidades educacionais do conjunto da população. (SAVIANI, 2007, p. 168).

Esse fracasso na promoção de um sistema nacional de educação trouxe consigo repercussões que se estendem até os dias atuais. O Estado brasileiro, quando da promulgação da Constituição cidadã de 1988, já asseverava por uma forma de organização descentralizada do ponto de vista político ao celebrar como modelo de pacto federativo o regime de colaboração entre os entes políticos do Brasil democrático. Entretanto, se por um lado isso especializava a autonomia e o papel de cada um, por outro acabou tendo como consequência, muitas vezes, uma espécie de transferência de responsabilidade.

Esse modelo de organização política acabou, evidentemente, estendendo-se para o modo como a educação brasileira passou a ser estruturada, em uma divisão de papéis e responsabilidades que se era clara, também o era pouco eficiente. Hodiernamente, o que se percebe é que o modelo em paralelo adotado mais uma vez trazia em seu âmago os valores Neoliberais do descentralismo, da desobrigação do papel do Estado e, por conseguinte, uma desresponsabilização que acabaria por naturalizar o fracasso escolar como um problema mais minimalista e menos estatal.

Foi sob a égide dessas duas lógicas – tanto a Neoliberal, quanto a especialização que norteou a organização do pacto federativo nacional – que a

Constituição diagramou o cenário de competências da educação nacional, ao preconizar em seu artigo 211¹⁴ que:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

§ 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988b).

As lutas históricas de movimentos mais progressistas da sociedade brasileira por democratizar a participação de segmentos mais populares na construção das políticas sociais, bem como para assegurar direitos ocorria, então, de forma enviesada, uma vez que esse aparente quadro de autonomia dos entes federados locais em face do Estado Central – a União – mostrar-se-ia, na prática, a justificativa ideal para a culpabilização dos entes locais pelo sucateamento da educação pública e pelos indicadores de fracasso escolar em todos os níveis possíveis de abordagem: evasão, violência, baixo rendimento, má aplicação dos recursos, baixa qualidade do trabalho docente; tudo isso consignado na política indicista que seria implementada, capaz de expressar na frieza dos números a incapacidade dos entes locais em gerir a educação e a necessidade do Estado Central intervir com suas políticas socorristas e suas medidas conservadoras, todas elas perfeitamente alinhadas com o modelo Neoliberal e sua política de manutenção do *status quo*.

Esse novo cenário perpetrado e que orientava as políticas educacionais no Brasil apresenta várias características singulares e, todas elas, claramente embasadas nos (des) valores do modelo Neoliberal, a saber:

A descentralização, que consiste no repasse das funções de execução de serviços sociais e de infraestrutura para estados e municípios; a participação da população na gestão e controle dos serviços públicos; a privatização, entendida tanto no sentido do deslocamento da produção de bens e serviços públicos para o setor privado lucrativo, quanto do deslocamento destes serviços para o setor privado não lucrativo, a publicização, que se refere à

¹⁴ Artigo atualizado já com a nova redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 14 de 1996, nº 53 de 2006 e nº 59 de 2009.

transferência, para o setor público não-estatal, dos serviços sociais e científicos, antes prestados pelo estado e a terceirização, pela qual se transfere serviços auxiliares ou de apoio para o setor privado. (SCAFF, 2011, p. 17).

Nesse viés, a suposta autonomia que teriam os entes estaduais e principalmente os municipais para a consecução de suas políticas e a promoção do desenvolvimento da educação nesses locais está fatalmente mitigada por questões de ordem prática, que sucumbiam qualquer possibilidade de se promover um cenário minimamente alentador para a educação.

Não obstante em um primeiro momento a descentralização como estratégia de corresponsabilização parecesse alvissareira, quando confrontada com a realidade continental do país, bem como com o modelo tributário e de distribuição de recursos para o financiamento da educação municipal e estadual, podia-se perceber que as chances do modelo proposto ser exitoso eram mínimas. (RODRIGUEZ, 2001).

Municípios e Estados, os quais concentram a vida e o cotidiano das pessoas e que concentram maior carga na prestação de serviços públicos e que, portanto, precisam de um contingente maior de recursos para tal, acabam, na prática, desvalidos de um percentual satisfatório para que efetivem isso. A cesta de tributos no Brasil é bastante desigual e amplia distorções à medida que nunca encontrou uma forma adequada de distribuir os recursos.

Senão vejamos: a maior parte dos recursos arrecadados ficam com a União e uma parcela menor com Estados e Municípios. De acordo com dados do Portal da Transparência, em 2019, a União ficou com aproximadamente 70% de todos os recursos arrecadados no país, enquanto Estados e Municípios ficaram com cerca de 30% apenas. No entanto, quando se refere a prestação dos serviços públicos, a lógica se inverte, pois cerca de 70% dos serviços públicos prestados ocorre no bojo destes em face daquele. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2019).

Essa sistemática perversa, por óbvio, estende-se à educação, uma vez que o pacto de competências supracitado acaba por fazer que os entes locais tenham que suportar a maior parte das tarefas concernentes à efetivação de uma educação de qualidade, entretanto, precisam fazê-lo com uma disponibilidade limitadíssima de recursos, o que muitas vezes só permite a existência do sistema e alguma, ou quase nenhuma, ação de melhoria, inclusive para questões básicas.

Evidencia-se, portanto, uma asfixia na tarefa que Estados e Municípios têm para promover uma educação de qualidade, como preconizam no plano teórico os

marcos legais construídos, mas já todos tomados da percepção de que, na prática, trata-se de uma tarefa praticamente impossível.

Por claro que o problema é multivetorial, uma vez que se somam a ele vários outros que, exclusive a questão financeira, são tão ou mais importantes para o colapso de qualidade do sistema. Acrescem-se a falta de planejamento adequado dos profissionais da gestão pública, inclusive educacional; a corrupção, que faz sangrar de forma covarde os já parcos recursos; as profundas desigualdades territoriais, culturais e socioeconômicas entre os entes; a incapacidade em construir um currículo que atenda às necessidades reais de cada localidade; a baixa qualificação dos docentes; um precário sistema de formação continuada de professores, isso quando existe; a desvalorização – em todos os níveis – dos profissionais da educação, dentre inúmeros outros.

As políticas educacionais têm como nascituro medidas adotadas pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), organismo que ganhou destaque no plano internacional especialmente após a Segunda Guerra Mundial, justamente no período de elevada recessão econômica em todo o globo. Precisando se reinventar e reerguer não só dos horrores da guerra como também de suas consequências econômicas, a Europa se beneficia do Plano Marshall¹⁵ e, com ele, a OCDE, com o firme propósito de recolocar a Europa no curso do pleno desenvolvimento.

O advento dos anos 1990 trouxe uma intensificação de um olhar voltado para o setor educacional, com a compreensão de que ele também seria um pilar vital nesse processo. É nesse contexto que surgem as reformas educacionais e, por conseguinte, das políticas de avaliação. Tratava-se de amplas reformas nas políticas educacionais, com especial destaque para as políticas de avaliação.

Embora o Brasil ainda não integre a OCDE como membro efetivo, mesmo para pleitear a participação necessita seguir os ditames por ela estabelecidos e isso fica claro quando se pode observar na prática a adoção de inúmeras medidas de caráter Neoliberal, como por exemplo, na educação, o fato de que o estado brasileiro

¹⁵ Programa de ajuda econômica dos EUA aos países da Europa Ocidental após a II Guerra Mundial. O objetivo do plano era reconstruir economicamente os países europeus ocidentais que foram destruídos ou que sofreram perdas com a ocorrência da guerra. O Plano Marshall recebeu esse nome em homenagem a seu idealizador George Catlett Marshall, um general do exército estadunidense, e totalizou um aporte de 18 bilhões de dólares aos europeus, utilizados para a reconstrução de edificações e indústrias, importação de alimentos e mercadorias industrializadas, bem como no financiamento da agricultura.

submete-se à avaliação do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA)¹⁶, uma das políticas de avaliação Neoliberal e da OCDE, e que muito tem servido para justificar seu discurso no Brasil, à medida que acaba sendo referencial de qualidade, bem como pauta as ações a serem tomadas no bojo da educação.

Se antes a atuação da OCDE estava pautada no plano particular de cada Estado e em seus desempenhos tomados de forma isolada, no contexto da Globalização e do Neoliberalismo, fortemente marcados pela ampla concorrência, necessitava-se reorganizar o modelo e estabelecer uma lógica de avaliação que fosse comparativa, inserida na perspectiva de compreender os fenômenos numa dinâmica global, o que do ponto de vista de uma racionalidade do capital parece perfeito, mas que sob a perspectiva de uma educação para a autonomia efetiva, democrática e libertadora, representava ignorar as especificidades de cada contexto, seus problemas e suas realidades.

Foi nesse contexto que se deu a efetivação das políticas de avaliação em larga escala no Brasil, as quais sob o pretexto de elaborarem um painel amplo dos resultados e desempenho educacional no país para uma eventual tomada de ação, estava em verdade comprometido com a logicidade de eleger os espaços educacionais mais promissores e os menos qualificados, transformando a educação em uma espécie de *commodity*¹⁷ Neoliberal, abrindo margem para que, na economia de mercado, os modelos mais promissores se sobrepujassem aos modelos fracassados, quando na verdade o papel do Estado deveria ser de um olhar mais atento e uniforme às necessidades de cada local.

Um amplo programa de políticas de avaliação de caráter Neoliberal começou a ser implantado no Brasil e trouxe com ele a educação pautada pela gestão, aqui compreendida a partir das noções privatistas, que a colocam no centro da lógica de mercado, exigindo-se de seus atores excelência e elevado desempenho para acompanhar o modelo indicista, agora referencial de qualidade, ainda que os números pudessem não refletir na prática o verdadeiro contexto das realidades que estavam avaliando.

¹⁶ É uma rede mundial de avaliação de desempenho escolar, realizado pela primeira vez em 2000 e repetido a cada dois anos. É coordenado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, com vista a melhorar as políticas e resultados educacionais.

¹⁷ Trata-se de produtos que funcionam como matéria-prima, produzidos em escala e que podem ser estocados sem perda de qualidade, como petróleo, suco de laranja congelado, boi gordo, café, soja e ouro. Por conta dessa dissertação, o termo é empregado de forma sinônima ao sentido contido na língua inglesa, *commodity*, e que originalmente tem significado de mercadoria.

O discurso agora marcado pela excelência na prestação do também agora “serviço educacional”, aqui compreendido como *commodity*, impulsiona seus atores de forma irrefletida a perseguir esses padrões, bem como aqueles que eram proclamados como os resultados ditos “de excelência”. O modelo comparativo estava completamente posto e tornou-se lugar-comum discursos no espaço-escolar que legitimem essas “verdades”, à medida que são os *rankings* que passam a apontar quais as melhores e quais as piores escolas.

Institui-se então nos espaços escolares a *Accountability*¹⁸, o que acaba transferindo a noção de qualidade para o atendimento das metas preconizadas pelo que é avaliado nos exames de larga escala, como o desempenho dos alunos, o nível de alfabetização, a evasão escolar e a frequência escolar. Atender a esses referenciais de avaliação seria posicionar a escola e o profissional como competentes ou não, qualificados ou não, em uma clara incorporação da competição e do gerencialismo, típicos do mercado privado.

O discurso educacional aos poucos vai abandonando pautas clássicas e que nunca foram de fato enfrentadas e resolvidas para debruçar-se apenas em índices, dados, estatísticas e gráficos. Este estudo não desconsidera a importância de avaliar, mensurar e medir, pelo contrário, mas compreende que eles não devem estar a serviço de uma lógica fria e comparativa, mas em consonância com as peculiaridades de cada aluno, escola e profissional avaliados, uma vez que devem traduzir as boas práticas e os problemas tomados em seus próprios contextos e não medidos com realidades que muito diferem das suas.

Quando o Estado brasileiro implanta as políticas de larga escala calcadas no modelo Neoliberal, ele colabora para distorcer ainda mais o cenário, aprofunda as desigualdades, legitima o fracasso como casuístico, desobriga-se e o faz apenas de maneira primária, uma vez que na maior parte das situações, o painel geral apresentado por esses dados não chega a ser discutido com o detimento que se espera, nem com a pluralidade de atores, tampouco geram ações coordenadas para que, em cada especificidade, possam atuar como referenciais de mudança do panorama educacional.

¹⁸ Consiste em uma espécie de transferência de responsabilidades baseada na política de avaliações e que permeia uma “prestação de contas” a partir da adoção das chamadas “boas práticas” para a promoção de uma educação “eficaz”, aqui compreendida como aquela que alcança as melhores posições nos rankings divulgados pelos exames de larga escola.

Até aqui o que se tem visto são as avaliações e os números servindo apenas para comparar, desagregar, discriminar e ampliar o fosso existente nos diversos “Brasis”. Da mesma forma que se precisa admitir que uma escola ou contexto educacional que esteja bem nos *rankings* possa não ter, em verdade, uma educação como de fato sua gente necessita, também precisa-se considerar que as escolas e espaços mal avaliados não são propriamente “terra arrasada” e podem, mesmo diante desse desempenho, apresentar práticas que possam ser mantidas e aperfeiçoadas, quiçá utilizadas como referência para outros lugares.

Não só o “sistema” educacional estava mergulhado nessa organicidade Neoliberal, mas inclusive aqueles que deveriam ter a lucidez de perceber as ameaças trazidas por essa nova realidade, muitas vezes são exatamente os mesmos que argumentam por ela, muito em razão de acabarem mergulhados em uma padronagem de suas ações, pois são os professores engrenagens fundamentais no processo de massificação Neoliberal.

De forma congruente com esta ideologia do gerencialismo ou managerialismo, assistimos também a uma tendência no sentido da neotaylorização do trabalho dos professores, isto é, a uma crescente pressão política e econômica para que estes sejam reconhecidos, sobretudo, como técnicos eficientes e eficazes na transmissão de saberes – saberes que outros produzem. Estes saberes, de natureza predominantemente cognitiva, devem ser mensuráveis e quantificáveis através de provas e testes supostamente neutros ou objetivos, permitindo igualmente avaliar a sua competência como professores com base nos resultados acadêmicos dos alunos. (AFONSO, 2005, p. 45-46).

Do governo de Fernando Collor de Melo (1990 a 1992), passando pela gestão de Fernando Henrique Cardoso (1994 a 2002), por Luís Inácio Lula da Silva (2003 a 2010), Dilma Vana Rousseff (2011 a 2016), Michel Temer (2016 a 2018) até o governo de Jair Messias Bolsonaro (2019 até o presente momento), todos eles em maior ou menor grau implementaram em suas administrações os valores fundantes do Neoliberalismo. Embora se possa reconhecer que houve variação nas ideologias políticas do início da década de 90 do século XX até o ano de 2020 (da direita, passando por governos de esquerda, centro e culminando com um governo de extrema-direita), nenhum deles rompeu com as diretrizes do gerencialismo neoliberal, nem mesmo os governos de esquerda, embora tenham tentado orientar suas gestões em sentido oposto.

No campo educacional, o processo gerencialista acontece de forma indireta, uma vez que os seus valores são introduzidos como melhorias e de maneira sub-

reptícia, o que de certa forma atenua as resistências de muitos a esse movimento. A partir da Conferência Mundial de Educação para Todos organizada pela UNESCO em março de 1990 – que ficou mais conhecida como Conferência de Jomtien na Tailândia – e reforçada pelo Relatório Delors¹⁹ de 1996, o que se verificou no Brasil foi uma organização das políticas de modo a atender os preceitos trazidos por esses documentos.

Como dito, esse processo de “implantação” das diretrizes internacionais não ocorrera de forma direta, uma vez que a educação não foi alvo propriamente do modelo de privatizações com a transferência direta para a iniciativa privada, mas sim através da adoção de práticas sustentadas pelo modelo econômico prolatado pelo Neoliberalismo.

Dentre as características que pautam esse modelo, tem-se a diminuição dos gastos com a educação, introdução do modelo de eficiência educacional (pautado pela política nacional de avaliação em larga escala), incremento da competitividade de mercado, privatismo e, principalmente, ao estabelecimento cada vez mais frequente das chamadas parcerias público-privadas, as quais acabam transferindo o comando da educação para o setor privado, tudo a luz da ideia de que, como a educação pública fracassa, precisa de socorro de quem a faz acontecer, tudo alimentado pela falsa verdade de que a educação privada é de fato de qualidade.

Em 2006, no Brasil, várias lideranças do empresariado reuniram-se em um movimento conhecido como “Todos pela Educação”. A partir dessas reuniões, foi elaborado um documento chamado de “Movimento Todos pela Educação”, autodenominado como um conselho de governança pelas diversas parcerias na coordenação e ações incentivadoras dos voluntários, das entidades, das empresas e dos Governos. (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2019).

Todos esses movimentos estavam calcados, em verdade, em dar materialidade a um conjunto de políticas educacionais que estivessem estruturadas a partir da ideia de cidadania e participação popular, com a falsa impressão de que seu caráter era democrático e de que o povo estivesse efetivamente participando do processo de construção da educação, bem como buscando soluções para os problemas trazidos.

¹⁹ Relatório elaborado pela Comissão Internacional sobre Educação para o século XXI e recomendado pela UNESCO em 1996 denominado “Educação; um tesouro a descobrir”. O documento delineia orientações relativas à educação básica e às necessidades educativas fundamentais no contexto mundial, aprofundando as reflexões desenvolvidas na Conferência de Jomtien.

Entretanto, subjacentemente, a ideia de cidadania e participação popular estava em verdade escamoteada pela participação sim de organizações empresariais, por setores do mercado que mantinham para com a educação algum tipo de relação muito mais mercadológica que conceitual, implementando cada vez mais e de forma acentuada os valores do privatismo, da meritocracia, da eficiência e, por conseguinte, do Neoliberalismo.

Dessa forma, a política educacional de avaliação em larga escala que vem sendo implementada no Brasil desde o início dos anos 1990 do século XX tem representado apenas uma importante engrenagem em um sistema maior e mais ousado, o Neoliberalismo. Avaliar no Brasil virou sinônimo de julgar e, por que não, sentenciar. O conjunto das políticas de avaliação em larga escala conferiram sim para o país um painel estatístico de nossa educação, pois é bem verdade que por décadas a visão e a análise que se promovia e que se tinha era muito mais à base do empirismo que de forma científica.

Não se pode olvidar de forma alguma que esse conjunto de avaliações tem sim seus benefícios e que, em alguma medida, são ferramentas poderosas no sentido de auxiliar na construção de um painel mais verdadeiro e específico no tocante a muitos aspectos da educação. O problema está nos princípios fundantes desse sistema de avaliação, na forma com a qual ele é interpretado (quando é) e, principalmente, nas ações que são (ou não) tomadas diante deles para que se possa fazer algo pela educação.

Se toda a razão de ser do sistema está contaminada e se o produto desse sistema se encontra deturpado por valores maiores e externos às intenções locais, há de se imaginar que a colaboração dele para uma educação de qualidade, pautada na autonomia, democracia e libertação, torne-se cada vez mais distante e difícil.

A lógica Neoliberal permeia os principais instrumentos e documentos educacionais brasileiros das últimas décadas, sempre trazendo os valores do microsistema para dentro deles. Grandes exemplos são os Parâmetros Curriculares Nacionais e as Diretrizes Curriculares Nacionais, ambos organizados para atender à lógica de mercado, quando trazem como valores fundantes a elaboração de modelos de ensino que estejam voltados para atender as necessidades do mercado de trabalho.

Mais recentemente, de forma relativamente açodada e sem as discussões na magnitude dos impactos que serão trazidos por esse documento, a Base Nacional

Comum Curricular (BNCC) apresenta-se como uma proposta para a descentralização do modelo de educação, bem como voltada para atender as especificidades locais no fazer educativo. Mais uma vez, uma análise detida do documento faz notar o quanto os verdadeiros propósitos e direcionamentos estão voltados para outros objetivos. Acerca da BNCC, far-se-á uma análise mais detida adiante. Em verdade, as políticas educacionais e, portanto, as políticas de avaliação em larga escala, acabaram por consolidar os valores nefastos do Neoliberalismo, tornando a educação ainda mais precária e distanciada de seu caráter libertador. Nesse sentido, a despeito de uma suposta autonomia trazida por esses documentos, bem como bradada pela LDBEN 9394/96 como valor fundamental e mais importante (não à toa o mais citado), temos no plano real apenas uma autonomia mitigada, uma autonomia imaginada²⁰.

Não constitui nenhum paradoxo dizer que, neste caso, mais autonomia significa também mais governo (no sentido de controle da conduta) ou, para expressar a mesma ideia utilizando uma palavra de ordem cara às reivindicações democráticas: mais cidadania também mais regulação (um processo que está longe de ser apenas abstração ou delírio foucaultiano, como mostram a vigilância mútua e a autovigilância da conduta cotidiana em certos países ocidentais). (SILVA, 1998, p. 8).

Foi no contexto da Política de Avaliação em Larga Escala e das políticas educacionais de caráter Neoliberal que o ENEM surgiu, *a priori* como instrumento de avaliação de desempenho dos discentes concluintes da Educação Básica mas que, *a posteriori*, ganharia feições completamente diferentes, tendo esse processo se intensificado a partir do momento em que o exame passou a ser a principal forma de acesso ao ensino superior no Brasil.

Desse modo, analisar a forma como o ENEM foi implementado no Brasil, suas diversas etapas, bem como ele acabou por influenciar a adoção de políticas, programas, projetos e ações nos bojo das secretarias de educação pelo Brasil a fora – neste trabalho com especial relevo para sua influência na Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019 – é imperioso para compreender como os ditames do Neoliberalismo influenciaram a educação nacional, bem como para analisar os significados pedagógicos contidos nesse conjunto de políticas, programas, projetos e ações adotados no Estado do Maranhão a partir do ENEM.

²⁰ Termo empregado no livro “Liberdades reguladas” de Tomaz Tadeu da Silva.

3 O ESTADO AVALIADOR E AS POLÍTICAS DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL NO BRASIL

Esta seção objetiva demonstrar como ocorreu o processo de construção das políticas educacionais no Brasil a partir dos anos 1990, a lógica contida nesse conjunto de reformas e, com especial destaque, as transformações que as reformas nas políticas de avaliação trouxeram para o contexto educacional e social brasileiro com ênfase no Exame Nacional do Ensino Médio, o ENEM. Para isso, está organizado em três seções: a primeira aborda a nova política de avaliação do estado brasileiro, sua concepção, importância, principais inovações e deficiências; a segunda, no bojo dessa nova política de avaliação, demonstra em que contexto o ENEM foi criado e de que forma ele impactou na organização das práticas educativas e avaliativas para o Ensino Médio; a terceira debate o advento da criação da BNCC para o ENEM e quais as implicações disso para o fomento de uma educação de qualidade.

3.1 A reforma do Estado brasileiro e os mecanismos de controle

O fim dos anos 1980 é extremamente marcante para a história brasileira, uma vez que, a partir da histórica promulgação da Carta Constitucional de 1988 – restituidor marco legal da democracia no país – um novo tempo pautado nas liberdades, no diálogo e na participação popular efetiva (especialmente por conta do direito ao voto) se prenunciava. Dessa forma, inegável era o sentimento de que as perspectivas que se aventavam para a República com a redemocratização poderiam inserir o Brasil em um contexto de equidade e desenvolvimento.

Entretanto, a realidade do país no início dos anos noventa revelou um contexto de instabilidade econômica, confisco das poupanças, a introdução do Plano Collor na economia que acabara por ser um verdadeiro fracasso, muita miséria, desigualdade social, a qual ficou marcada pelo histórico problema da seca no Nordeste, o êxodo de nortistas e nordestinos para o centro-sul e a problemática das crianças de rua, internacionalmente visibilizada pela cruel chacina dos meninos e meninas da Candelária. Toda essa realidade tinha como pano de fundo uma educação igualmente combalida.

No tocante à realidade educacional brasileira, a situação não era muito diferente e, de certa forma, representava uma das explicações para a conjuntura

social do país. Havia àquela altura um nível elevadíssimo de adultos analfabetos, algo em torno de 18 milhões de pessoas, sem ainda uma mensuração mais precisa para o percentual de analfabetos funcionais, levantamento que só começaria a ser feito alguns anos depois. Segundo dados do PNAD- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - de 2019, o atual Ensino Médio – denominado à época de Segundo Grau – não chegava a atender sequer 25% dos jovens na faixa etária específica para esse nível de ensino. A média de abandono daqueles que ingressavam no Ensino Fundamental – antigo Primeiro Grau – era de aproximadamente 60% e, em regra, a maioria não chegava a concluir o quinto ano seriado. A repetência também era elevadíssima e, para aqueles que conseguiam concluir os oito anos de escolaridade básica obrigatória, nove em dez repetiam pelo menos uma vez ao longo desse percurso.²¹

Desse modo, estava evidenciada a necessidade de que providências fossem tomadas no sentido de estruturar um novo modelo de educação para o Brasil que pudesse reverter esse quadro caótico que, em certa medida, acabava por se refletir na realidade das pessoas. O contexto para a implementação de reformas educacionais estava posto e elas acabaram por acontecer. Entretanto, é importante ressaltar que as ideologias que fomentaram o contexto das reformas educacionais no Brasil vão para além dos limites geográficos e da realidade social do país, uma vez que estão calcadas em Jomtien, na Tailândia.

Em março de 1990, ocorreu a Conferência de Jomtien, ou mais precisamente, a Conferência Mundial de Educação para Todos, movimento organizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Banco Mundial, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa conferência representou um verdadeiro divisor de águas no tocante à promoção de reformas educacionais em vários países, mais precisamente para os denominados “E-9”²². Contando com a presença de 155 nações, a Conferência teve como resultado prático o Plano Decenal de Educação para Todos – 1993 a 2003 – documento que acabaria por nortear todo o conjunto de reformas nas políticas de educação no Brasil.

²¹ Dados do Censo Demográfico do Brasil de 1991 realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019).

²² Conjunto de nove países com os piores indicadores educacionais do mundo à época, dentre os quais, ao lado do Brasil, figuravam Bangladesh, China, Egito, Índia, Indonésia, México, Nigéria e Paquistão.

A partir daí, uma série de modificações nas políticas educacionais brasileiras começaram a ser implementadas, naquela que é a mais ampla reforma da educação brasileira já vista, em que pese, a serviço da lógica do Neoliberalismo, não ter se traduzido em mudanças significativas que tenham transformado, efetivamente, a realidade do ensino no país e, por conseguinte, sua própria condição social, quando não muito revelou-se incapaz, inclusive, de atender aos próprios objetivos do capitalismo e de seus organismos internacionais, pelo qual ganha a condição de, senão fracasso absoluto, inepta para aquilo de que realmente se necessita para uma educação e um país melhores.

Alguns marcos regulatórios caracterizaram essas reformas educacionais. O primeiro deles foi, sem dúvida, a própria Constituição Federal de 1988, ao preconizar em seu artigo 205 que:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988b).

É bem verdade que as Constituições anteriores, a exemplo da de 1934, já disciplinavam o direito à educação, mas agora esse direito estava posto em uma outra perspectiva e contexto. Também representam legislações instituidoras da política de reformas trazidas à época, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (BRASIL, 1996), as modificações curriculares e de nova organização das escolas fomentadas pelo Ministério da Educação e estruturadas a partir dos Parâmetros Curriculares Nacionais²³ (PCNs), os quais foram propostos pelo CNE, Conselho Nacional de Educação, bem como novas disciplinas para a Política Nacional de Financiamento da Educação, o que se deu por meio da criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) modificado, *a posteriori*, transformando-se no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), dentre outros marcos regulatórios.

De um modo geral, esses documentos inseriram o Brasil na rota de satisfação dos anseios preconizados na Conferência de Jomtien, bem como dos organismos internacionais que influenciaram e influenciam a lógica do capital na perspectiva do

²³ Os Parâmetros Curriculares Nacionais constituem um referencial de qualidade para a educação no Ensino Fundamental em todo o País. Sua função é orientar e garantir a coerência dos investimentos no sistema educacional, socializando discussões, pesquisas e recomendações, subsidiando a participação de técnicos e professores brasileiros, principalmente daqueles que se encontram mais isolados, com menor contato com a produção pedagógica atual.

Neoliberalismo. Não obstante se travistam de uma “política de boas intenções”, em verdade, os objetivos traçados para a educação brasileira, bem como para as demais nações influenciadas por essa pactuação (a saber, a redução das taxas de analfabetismo, a universalização do ensino básico, a preparação dos jovens para atender aos anseios do mercado de trabalho etc.) revelar-se-iam, anos mais tarde, instrumentos para a consolidação de uma nova fase do Neoliberalismo, focada no produtivismo, na produção de mão-de-obra e na competitividade.

Do ponto de vista da Constituição, trata-se do documento legal que reconhece a educação como um setor do Estado brasileiro, o que está consagrado no Capítulo III, na Seção I, denominada “Da Educação”, e que está disciplinada nos artigos 205 a 214. Em verdade, constitui-se uma “estrutura estruturante” (BOURDIEU, 2001)²⁴, segundo a qual todos os demais marcos regulatórios estão a ela vinculados e demandam de sua orientação ontológica para a definição de como a legislação definirá suas premissas e objetivos.

Apesar de Constituições anteriores já disciplinarem o direito à educação e a definição desta como um setor de Estado, a grande diferença que se estabelece dos marcos legais anteriores para a Constituição de 1988 é o fenômeno da transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil, responsabilização esta nominada desde os idos de 1970 no mundo inteiro de *Accountability*.

Outra característica trazida pela Constituição cidadã é o direcionamento do eixo educacional para a vinculação de seus preceitos a uma suposta necessidade de qualificação profissional. Isso sugere, em verdade, que o Brasil estava sendo inserido no contexto produtivo da lógica do capital e, por conseguinte, do Neoliberalismo. Como já se observa desde o pilar legislativo central, as políticas educacionais já traziam em seu nascituro as ideologias que preconizariam documentos carregados de intenções utilitaristas, direcionadas e de questionável conexão com um processo educativo autônomo, político e transformador.

Desse modo, pode-se observar que, de acordo com o preconizado por Carnoy (2002), a Constituição Federal brasileira estruturou sua reforma em políticas educacionais fundada na competitividade e nos imperativos financeiros, deixando em

²⁴ Conceito proveniente da obra do sociólogo francês Pierre Bourdieu e refere-se a certos elementos presentes nas sociedades, tendo como principal característica o fato de seu modo de funcionamento interno condicionar outras estruturas e indivíduos presentes na sociedade, influenciando todo o campo em que se inserem.

segundo plano a dimensão relacionada à equidade. Isso fica evidenciado pelo fato de que as reformas se organizaram sob o prisma do corte de gastos e objetivando o pagamento da famigerada dívida externa.

Os pressupostos defendidos pelo Banco Mundial (BANCO MUNDIAL, 1996) na promoção dessas reformas estão calcados na ideia de que a oferta de educação básica para todos têm o condão de diminuir as taxas de pobreza, promover mobilidade social, aumentar as taxas de produtividade e rentabilidade econômica, promovendo o desenvolvimento e potencializando as possibilidades de essas nações mudarem seus estágios sociais. Entretanto, quando essas reformas foram pensadas desde Jomtien, ignoraram-se as especificidades contidas em cada uma das nações do “E-9”, o que acabou por resultar em políticas distorcidas e que não estavam consoantes com as reais demandas desses povos e, em última instância, sequer conseguiram atender aos objetivos dos próprios organismos internacionais.

O contexto das reformas implementadas pelo Estado brasileiro caracterizara-se por um caráter descentralizador na aplicação das decisões tomadas por meio dos documentos normativos, o que, como consequência, acabou por ampliar a necessidade do caráter avaliativo por parte do Estado, inclusive como forma de poder monitorar e controlar as ações que seriam desencadeadas no bojo das esferas estaduais e municipais. Assim, segundo Gatti (2009), o caráter avaliador do Estado se iniciou nos anos 1960 no Brasil, quando surgiu a necessidade de criar instrumentos que buscassem dar objetividade ao ato de avaliar, bem como qualificar profissionais que pudessem atuar na área.

Apesar disso, a prática avaliativa ainda sofria com problemas de descontinuidade, uma vez que quase sempre estava organizada como política de governo, o que produzia uma série de quebras nesse processo. No início dos anos 1980, acentuou-se a crítica ao tecnicismo e à burocratização pedagógica, o que colocou o ato de avaliar em segundo plano. Crescia o sentimento de uma educação fracassada e que não conseguia resolver os problemas mais básicos, acentuando o sentimento por reformas, cenário perfeito para o que acabaria acontecendo nos anos 1990.

Desse modo, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para o chamado gerencialismo nas políticas educacionais brasileiras e, por conseguinte, nas políticas de avaliação. Os documentos passaram a ser norteados por esse caráter de

Accountability, bem como centrados pela perspectiva da eficiência e eficácia privatista e Neoliberal. É, neste sentido, que os

[...] limites estruturais à lógica político-pedagógica dos processos de proposição e materialização das políticas educacionais, configurando-se, desse modo, em claro indicador de gestão centralizadora [entenda antidemocrática] e de pouca eficácia pedagógica para mudanças substantivas nos sistemas de ensino, ainda que provoque alterações de rotina, ajustes e pequenas adequações no cotidiano escolar, o que pode acarretar a suspensão de ações consolidadas na prática escolar sem a efetiva incorporação de novos formatos de organização e gestão. Isto não redundou em mudança e, sim, em um cenário de hibridismo no plano das concepções e das práticas que, historicamente, no Brasil, têm resultado em realidade educacional excludente e seletiva (DOURADO, 2007, p. 926).

Outro marco regulatório fundamental neste processo de reforma das políticas educacionais no Brasil foi o advento da LDBEN 9394/96, que embora dentro da hierarquia das leis no Brasil seja inferior à Constituição, no tocante especificamente à educação, possui um *status quo* diferenciado, uma vez que é a maior de todas as suas políticas, pois consigna os caminhos convergentes e dissonantes para essa seara.

Organizada em nove títulos e noventa e dois capítulos, a LDBEN 9394/96, apesar de já ter sofrido inúmeras alterações ao longo dos anos, ainda conserva em seu cerne os preceitos implementados pela lógica central das reformas. De plano, observa-se no documento a demarcação da ideia de educação, que não abrange apenas as concepções de formação no bojo de escolas e universidades, mas que também abrange os processos contidos em outras esferas da sociedade.

Seguindo a realidade trazida pela Constituição Federal de 1988, a LDBEN 9394/96 reverbera a noção de responsabilização ao conferir à sociedade civil o dever de fiscalizar a aplicação de seus preceitos. Ocorre que ao disciplinar esse suposto “dever” à sociedade civil, a LDBEN 9394/96 acaba por esbarrar em alguns problemas práticos, uma vez que:

Em razão de uma cultura política de passividade – contrária à participação popular –, a sociedade civil não se mostra organizada o bastante para que a perspectiva assumida no documento, naquilo que tange à sua efetivação, seja levada a cabo naquilo que lhe compete. Outro ponto importante é que muitos sujeitos presentes no campo educacional – para não dizer os pertencentes às comunidades do entorno das escolas –, como professores, gestores e funcionários ligados às instituições de ensino, simplesmente desconhecem a LDB, e ainda não houve, por parte dos sistemas de ensino e da União, uma ação efetiva para dotar tais elementos do conhecimento necessário para que possam operar com a LDB e fiscalizar seu cumprimento. (SANTOS, 2016, p. 56-57).

Desse modo, a LDBEN 9394/96 repercutiu de maneira muito clara a ideologia já contida na Constituição Federal de 1988, bem como as premissas da Conferência de Jomtien, o que acaba por gerar uma série de contradições internas que se contrapõem a valores que a própria Constituição e a LDBEN em tela trazem, como a liberdade, a autonomia, o respeito e a cidadania. Assim, inegavelmente a avaliação passou a ser o principal elemento de regulação dessa lei e, em efeito cascata, também o seria dos demais documentos que com ela dialogam. Seja na esfera administrativa por meio da avaliação do rendimento escolar, seja pela avaliação de desempenho dos sistemas de ensino, a LDBEN 9394/96, por meio dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), em 1997, realizou uma verdadeira normatização pedagógica de caráter vertical em todo o país, o que acabaria reforçando a lógica em questão.

Os PCNs e as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) representam uma política regulatória pedagógica que alcançam as escolas e os sistemas de ensino, afetando diretamente seus modos de funcionamento. Elas colocam em evidência a própria forma como a educação brasileira se organiza, especialmente no que tange aos processos de ensino-aprendizagem. Esses marcos regulatórios exprimem que o Estado tem o dever de formular “currículos mínimos” para a educação nacional, para os mais variados níveis e modalidades.

Tanto os PCNs quanto as DCNs mantêm forte conexão com a política de avaliação nacional, uma vez que, *a priori*, o ato de avaliar deve estar centrado a partir da perspectiva de como estão orientados os currículos e de como, a partir deles, o processo de ensino-aprendizagem se organiza. Os DCNs trazem essa regulação de forma ainda mais específica e impelem aos níveis e modalidades de ensino o que seria supostamente adequado.

As Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEMs) trazem como seu pilar central a ideia de inovação educacional, que pode ser compreendida em algumas acepções, tais como:

[...] a) são mantidas intactas a instituição e as finalidades do ensino. Quanto aos métodos, estes são retoques superficiais; b) são mantidas a instituição e as finalidades do ensino. Quanto aos métodos, estes são substancialmente alterados; c) são mantidas as finalidades do ensino; para atingi-las, utilizam-se de formas para-institucionais ou não institucionalizadas; d) a educação é alterada em suas próprias finalidades. (SAVIANI, 1980, p. 25-26).

Segundo a referência teórica do professor Dermeval Saviani (1980), compreende-se inovação educacional como as tentativas de modificação

pedagógicas a serem introduzidas no bojo de um sistema de ensino, com o escopo precípua de melhorá-lo. Outro ponto de destaque dos DCNEMs seria a promoção do princípio da política de igualdade, concepção essa trazida por Anísio Teixeira quando esteve à frente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) nos anos 1950. Essa visão fica claramente demonstrada na seguinte passagem dos DCNEMs:

[...] a Política de Igualdade, tendo como ponto de partida o reconhecimento dos direitos humanos e dos deveres e direitos da cidadania, visando à constituição de identidades que busquem e pratiquem a igualdade no acesso aos bens sociais e culturais, o respeito ao bem comum, o protagonismo e a responsabilidade no âmbito público e privado, o combate a todas as formas discriminatórias e o respeito aos princípios do Estado de Direito na forma do sistema federativo e do regime democrático e republicano. (BRASIL, 1998, p. 1).

Embora os DCNEMs demarquem com clareza a estruturação do sistema educacional a partir do ideal de igualdade, não se pode considerar essa característica propriamente como uma novidade, haja vista já ter sido asseverada, como já dissemos, desde os anos 1950 por Anísio Teixeira. De toda forma, esses marcos regulatórios acabaram por direcionar para a criação de um amplo sistema de avaliação no Brasil. Conforme já salientado, de todos esses documentos, a LDBEN 9394/96 é aquele que teve o papel mais decisivo no sentido da promoção de um Sistema Nacional de Avaliação Educacional, pois compreende a avaliação como uma premissa indispensável dessas políticas regulatórias aplicadas à educação.

Assim, o Sistema Nacional de Avaliação criado foi dividido em dois subsistemas: o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). Em razão do objeto desta pesquisa, esta abordagem vai se ater a analisar a estruturação e os objetivos do SAEB. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica por meio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), desenvolveu uma série de instrumentos de avaliação educacional em larga escala e avaliação externa, os chamados exames padronizados, por ciclos de ensino e com o objetivo de medir a evolução do ensino em uma rede. (BRASIL, 2019).

Por meio desse sistema de avaliações em larga escala é possível, para a gestão pública em educação, elaborar um detalhado diagnóstico, o qual serve de base para a tomada de decisões e para a elaboração de políticas públicas que visem a melhoria da qualidade do ensino em todos os seus níveis, haja vista que, o primeiro

passo para que se possa tomar providências no sentido de superar históricos entraves e dificuldades é ter conhecimento apurado da realidade circundante.

Entretanto, apesar de as reformas terem elaborado essa intrincada rede de avaliação por ciclos de ensino e, em um primeiro plano, tais medidas aparentarem um significativo instrumento para a evolução educacional do país, cumpre ressaltar que, ao se analisar com mais detimento sua lógica, modelo e forma como são aplicadas, infere-se que ainda estão aquém do necessário.

A análise indica assim que, provavelmente em função da polissemia da noção de competências e de suas múltiplas fontes e origens, o que gera interpretações ambíguas no emprego dessa noção por parte das escolas, as ações decorrentes das políticas curriculares e avaliativas pouco interferiram no desempenho dos alunos, não chegando a alterá-lo qualitativamente. (SILVA; ABREU, 2008, p. 543).

Para as autoras, toda a instrumentalidade trazida pelo sistema nacional de avaliação em larga escala adotado pelo Ministério da Educação a partir das reformas iniciadas nos anos noventa revela, em verdade, um perfil quantitativista, pois pautado pelos ranqueamentos, meritocrático, escalonador e classificatório, voltado para o pragmatismo do mercado de trabalho e em consonância com a lógica Neoliberal, o que fomenta uma lógica da competição, responsabiliza os discentes, docentes e instituições quase que exclusivamente pelo sucesso ou fracasso, uma vez que Silva e Abreu (2008, p. 544):

[...] a centralidade da noção de competências não permite atingir as finalidades anunciadas seja para o rendimento das práticas pedagógicas, seja no que se refere aos exames. Por um lado, pelas limitações teóricas e metodológicas próprias dessa noção devidas à multiplicidade de origens e conceituações e, por outro lado, pelos resultados das políticas avaliativas que evidenciam que os resultados de desempenho dos alunos pouco se alteraram desde que tiveram início os procedimentos da reforma. Em síntese, a pesquisa mostra também que as políticas de avaliação pouco se configuram como instrumento de gestão dos sistemas educacionais.

Não obstante as reformas trazidas pelo sistema nacional de avaliação tenham como suposta premissa a promoção da qualidade da educação brasileira a partir de um diagnóstico preciso, a fim da tomada de ações de melhoria, o que se verifica a partir dos marcos regulatórios é a presença de fortes contradições entre a lógica discursiva e a prática, paradoxos que colocam em xeque essas intencionalidades, já que a reforma

[...] alega preocupação com qualidade e recomenda a elevação do número de alunos por professor; paga aos docentes salários indignos e reclama deles novas qualificações e competências; enfatiza a necessidade de profissionalização do professor e retira sua formação inicial da universidade;

reconhece que a competitividade passa pelo uso e pela capacidade de geração de novas tecnologias e diminui fomentos para a pesquisa e para a universidade. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 94).

Atualmente, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica está organizado em avaliações em larga escala por níveis de ensino. Para a Educação Infantil, e com quase uma década de atraso – as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil já previam sua criação desde 2010; também estava prevista no Plano Nacional de Educação para ser implantada desde 2016 – o instrumento é o SAEB de Educação Infantil.

Nos anos iniciais do Ensino Fundamental, aplicava-se a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA), o que ocorreu nos anos de 2013, 2014 e 2016 para os estudantes do 3º ano do Ensino Fundamental das escolas públicas. Entretanto, com o advento da BNCC, o ciclo de alfabetização foi antecipado do 3º para o 2º ano, o que acabou por originar uma espécie de transição para este exame. A prova que seria aplicada no ano de 2018 não foi realizada e uma nova prova passará a ser submetida aos alunos do 2º ano do Ensino Fundamental, sob a nomenclatura de SAEB dos anos iniciais do Ensino Fundamental. Serão aplicados quesitos sobre escrita, leitura e Matemática.

Para os estudantes do 5º e 9º anos do Ensino Fundamental da rede pública, a cada dois anos, são aplicadas questões de Língua Portuguesa com foco em leitura e de Matemática com foco para resolução de problemas, além de um questionário socioeconômico. Anteriormente conhecida como Prova Brasil, passou a ser chamada a partir de 2019 como SAEB dos anos finais do Ensino Fundamental. Foram incluídas também questões de Ciências Humanas e Ciências da Natureza.

O fundamento pedagógico desses instrumentos é a Teoria Construtivista²⁵ e se sustentam na crença de que uma avaliação composta de testes elaborados com conteúdos similares, mas postos em graus diversos de complexidade, apresentar-se-iam mais eficientes para a verificação se as escolas e os sistemas de ensino estariam

²⁵ Inspirado nas ideias do suíço Jean Piaget (1896-1980), o método procura instigar a curiosidade, já que o aluno é levado a encontrar as respostas a partir de seus próprios conhecimentos e de sua interação com a realidade e com os colegas. O construtivismo propõe que o aluno participe ativamente do próprio aprendizado, mediante a experimentação, a pesquisa em grupo, o estímulo à dúvida e o desenvolvimento do raciocínio, entre outros procedimentos. A partir de sua ação, vai estabelecendo as propriedades dos objetos e construindo as características do mundo. O método enfatiza a importância do erro não como um tropeço, mas como um trampolim na rota da aprendizagem. A teoria condena a rigidez nos procedimentos de ensino, as avaliações padronizadas e a utilização de material didático demasiadamente estranho ao universo pessoal do aluno.

conseguindo promover a consolidação do aprendizado das estruturas esperadas para cada segmento em específico.

Outro pilar fundamental dessa sistemática é a chamada Pedagogia das Competências, uma teoria muito em voga no mundo desde os anos 1990, que propõe a superação da mera memorização de conteúdos e que defende a promoção da capacidade de os alunos mobilizarem por si mesmos os conhecimentos e atitudes necessários para que possam viver bem em sociedade. Em síntese, as competências são centradas em conteúdos associados a atitudes, as quais devem ser desenvolvidas processualmente a partir das estruturas mentais dos indivíduos, tendo na escola a estrutura indutora desse processo. (PERRENOUD, 2001).

Atualmente, o sistema avalia 21% de todas as escolas brasileiras (PNAD, 2019), a exceção do SAEB para os anos finais do Ensino Fundamental, cuja abrangência é global. Esses instrumentos são elaborados a partir de uma lógica metodológica que leva em consideração os seguintes pilares:

- a) matrizes de competências, divididas por disciplinas;
- b) tópicos correspondentes a cada competência exigida e;
- c) descritores relativos às habilidades que compõem as competências.

Pode-se depreender, além dos aspectos pedagógicos, duas estratégias políticas derivadas da aplicação sistêmica dessas avaliações, a saber: a criação de uma espécie de uniformização dos currículos escolares, uma vez que o sistema padronizado das avaliações interfere na produção curricular; a outra repousa no estabelecimento de um parâmetro avaliativo que incide sobre algo inexistente, que é o vácuo deixado pela ausência de um currículo que seja global. Essa última característica revela uma contradição umbilical, pois tem-se de um lado um sistema de avaliação padronizado e, do outro, um currículo diversificado, o que, definitivamente, acaba por gerar contradições.

Nesse diapasão, o caráter diagnóstico trazido pelas reformas e por meio de seus instrumentos de avaliação em larga escala não está em harmonia com as finalidades que, em tese, defendem, dentre as quais, a principal, a promoção de políticas públicas educacionais que objetivem fazer com que a educação brasileira supere seus obstáculos. Desse modo, essa distância entre proposto e propósito acaba por colocar a educação brasileira em um *looping* e a real sensação de que, apesar de alguns avanços, se levarmos em consideração o início dos anos 1990, a educação brasileira, para o século XXI, está estagnada.

A despeito do discurso institucional de promoção de uma educação de qualidade, focada em posicionar o Brasil no século XXI e garantir aos jovens mais oportunidades e uma vida melhor, integrando-os e conferindo a elas protagonismo, as reformas educacionais, especialmente de avaliação, acabam por perpetuar, na prática, um projeto ainda mais excludente de educação, segregacionista e elitista.

Libâneo (2012), ao analisar as políticas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990 e que têm como fundamento de origem os valores do Neoliberalismo, estruturados e pactuados na Conferência de Jomtien, indica o agravamento da dualidade existente no bojo da escola pública, em que o autor argumenta que

[...] a associação entre as políticas educacionais do banco Mundial para os países em desenvolvimento e os traços da escola dualista representa substantivas explicações para o incessante declínio da escola pública brasileira nos últimos trinta anos. (LIBÂNEO, 2012, p. 13).

Além das peculiaridades contidas em um país de dimensões continentais como o Brasil, esses dualismos podem ser explicados também por essa ideologia que subjaz o contido nos documentos fomentadores das políticas, os quais estão muito mais comprometidos em atender os anseios dos organismos internacionais que propriamente produzirem um salto de qualidade na educação. Isso é reforçado pela clara falta de vontade política do Estado brasileiro ao longo das últimas décadas, uma vez que a prática administrativa pelo Poder Público anda na contramão do discurso eleitoreiro que supostamente prioriza a educação pública como um ativo fundamental.

Desde o governo de Fernando Collor de Melo, passando por Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, observou-se um elevado grau de comprometimento com as determinações desses organismos ligados ao Neoliberalismo e atuações sistemáticas desses governos em promover um verdadeiro desmonte da educação pública em todos os níveis, sob o pretexto de justificar reformas que nunca trouxeram uma realidade muito diferente daquelas que se condenava, pelo menos no que se refere aos aspectos qualitativos.

Mesmo nos governos de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Vana Rousseff, o que se viu foram ações de expansão do ensino público muito tímidas se confrontadas com o discurso encampado por esses governos. As políticas de inclusão e promoção do acesso ao ensino não se sustentaram na valorização da educação pública de qualidade, mas sim colocaram as instituições privadas como protagonistas desse

processo, injetando muitos milhões de reais nesse setor e causando endividamento de boa parte da população que quisesse ter acesso ao ensino.

Reformas mais profundas, democráticas, liberais, dialógicas e pautadas na preocupação em promover uma educação pública de qualidade e mais comprometida com as necessidades internas, descoladas dos interesses do capital não foram promovidas. As transformações do país pela educação ficaram apenas no discurso e o que se fez de fato foi criar uma falsa sensação de progresso e desenvolvimento, quando na verdade, não havia sustentação, capilaridade e perenidade no que estava sendo feito. Mais uma vez as políticas de governo engoliam pretensas políticas de Estado.

Isso é claramente evidenciado pela persistente insuficiência de creches, pela falta de vagas no ensino superior, pelos problemas com merenda e transporte escolar, pela elevada repetência e evasão, pelos altos índices de analfabetismo funcional, pela precária formação de professores, pelos baixos salários para os profissionais da educação, pelo baixo fomento à pesquisa, pelo déficit de aprendizagem, pelos problemas de infraestrutura e um currículo defasado, dentre tantos outros problemas.

Neste sentido, sobre esse modelo de reformas imposto por esses organismos, Charlot (2005 apud LIBÂNEO, 2012, p. 23) comenta que

[...] a visão de educação imposta por organismos internacionais produz o ocultamento da dimensão cultural e humana da educação, à medida que se dissolve a relação entre o direito das crianças e jovens de serem diferentes culturalmente e, ao mesmo tempo, semelhantes em termos de dignidade e reconhecimento humano. Ele conclui: 'Desse modo, a redução da educação ao estatuto de mercadoria resultante do Neoliberalismo ameaça o homem em seu universalismo humano, em sua diferença cultural e em sua construção como sujeito' (p.143). Com isso, Charlot ressalta, aumentam os índices de escolaridade, mas se agravam as desigualdades sociais de acesso ao saber, pois à escola pública é atribuída a função de incluir populações excluídas ou marginalizadas pela lógica Neoliberal, sem que os governos lhe disponibilizem investimentos suficientes, bons professores e inovações pedagógicas.

No governo do presidente Jair Messias Bolsonaro, ainda em seu primeiro ano de gestão, o que já se pode perceber é que pouca foi a demonstração de perspectivas de mudança, pelo contrário, a gestão na educação do atual governo tem se mostrado bastante confusa, sem um planejamento para a pasta, com constantes crises que culminaram com a troca de ministros e de gestores de autarquias e outros órgãos ligados ao Ministério da Educação, contingenciamento dos recursos e um forte patrulhamento ideológico.

Nesse sentido, o que se pôde observar até agora é um aprofundamento dos valores do Neoliberalismo, o incremento nas políticas de classificação por resultados e a eclosão e fortalecimento de valores típicos do capital, ligados diretamente ao mercado, como empreendedorismo, meritocracia e preparação dos sujeitos para o mercado de trabalho, com uma crescente desvalorização de princípios ligados à autonomia, à liberdade e à redução das desigualdades por meio da educação.

Para o Ensino Médio, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica criou o ENEM, Exame Nacional do Ensino Médio, mais consolidado e reconhecido dos instrumentos de avaliação em larga escala desde o início das reformas em educação iniciada nos anos 1990. Hoje o ENEM é o segundo maior exame de avaliação em larga escala do mundo e conta, todos os anos, com a participação de milhões de estudantes de todo o território nacional, o que não significa, necessariamente, que seja democrático e inclusivo. Criado desde 1998, o ENEM vem passando por transformações ao longo dos anos e, com o advento da BNCC sofrerá sua mais significativa mudança.

3.2 A reforma administrativa e educacional do estado do Maranhão

Os parâmetros adotados para a implementação da reforma em nível nacional e de caráter neoliberal que, no dizer de Pereira (1997), teve como referencial a busca pelo aumento da eficiência e da efetividade dos órgãos públicos, uma administração pautada pela descentralização das ações de gestão, no controle gerencial e na terceirização das atividades de apoio, nada mais era que a expressão de uma racionalidade das decisões, do incremento das burocracias, especialmente direcionadas para os cidadãos, em um movimento de desobrigação pelo Estado.

A lógica dessa reforma em plano global orientou, de certa forma, as reformas em nível regional, aqui, com especial relevo, para o estado do Maranhão. A estruturação da reforma maranhense manteve as bases do gerencialismo, entretanto, em sede regional, houve a construção e inserção de uma base ideológica pautada na ideia-conceito de “novo”, ou seja, de que a reforma implementada trazia novidades para a gestão pública estadual.

Dessa forma, pelo menos do ponto de vista da narrativa ideológica, a reforma do estado maranhense estaria pautada pela modernidade, de gestão, econômica, técnica, política e administrativa, as quais repercutiram, também, na esfera

educacional. Para que haja uma compreensão mais efetiva da reforma do estado maranhense é preciso, pois, primeiramente, analisar em qual contexto o estado do Maranhão estava inserido quando da adoção da reforma. Assim, razoável é que o período analisado para traçar este verdadeiro raio-x acerca da realidade maranhense esteja restrito à década de 90 e início dos anos 2000, por ser neste momento histórico que se deu a formulação e implementação da referida reforma.

A lógica nela contida estava impregnada pelos preceitos e diretrizes determinados em escala global pelo Banco Mundial e demais organismos internacionais de orientação neoliberal, centrados na mundialização do capital²⁶ e que necessitava da inserção ampla dos trabalhadores para a consecução desse propósito. No dizer de Marx (1983), era imperioso a edificação de um *exército industrial de reserva*²⁷, o qual, para cumprir os anseios da política neoliberal, precisariam estar minimamente *treinados e “educados”*²⁸, a fim de performarem melhor quando estivessem integrados à engrenagem do capital.

De acordo com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a população do Maranhão no ano 2000 era da ordem de 5.657.552 habitantes. O estado possuía como Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* o valor de R\$ 2.636, 93, o que posicionava o estado como a 16ª economia do país, contribuindo com apenas 1,3% de todo o PIB nacional. A economia local tinha nos setores de serviços (63,5%), agropecuário (18,6%) e industrial (17,9%) suas maiores potencialidades. (IBGE, 2003).

Como se pode notar, o Maranhão, ainda no século XXI, tem sua economia baseada basicamente no extrativismo, no setor de prestação de serviços e na agropecuária os pilares de sua sustentação econômica. Mesmo a atividade industrial incipiente é predominantemente centrada nos setores mais primários, notadamente

²⁶ A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estritamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de desmantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan (CHESNAIS, 1996, p. 34).

²⁷ Exército Industrial de Reserva é um conceito elaborado por Marx na obra Crítica da Economia Política, o qual demonstra que o desemprego estrutural das economias capitalistas, promove um necessário quantitativo de trabalhadores supérfluos, ou seja, uma mão-de-obra que excede as necessidades dos meios de produção e que, portanto, fica mais sujeita à própria precarização de salários e de condições de trabalho.

²⁸ Os conceitos de treinado e educado aqui seguem a lógica do fazer, do executar. Em verdade, não havia nenhum interesse em efetivamente educar o trabalhador, politizá-lo, uma vez que isso o dotaria de consciência e abriria risco a questionamentos da ordem posta.

na exportação de commodities como o minério de ferro, a alumina e a bauxita. Cumpre ressaltar que a alvissareira atividade agrícola, historicamente, colocou o Maranhão na posição de grande produtor e exportador de arroz, por exemplo, mas ao custo de ceder suas terras para grandes latifundiários e empresários do setor, o que culminou com a expulsão de levadas significativas de pequenos produtores e, por conseguinte, o êxodo rural.

Este movimento forçado acabou por deflagrar o agravamento dos problemas de natureza social, uma vez que representou a inserção do Maranhão em um projeto autoritário, repressor e de exclusão, bem como em uma maior abertura ao projeto capitalista que se instalara na região amazônica, ampliando a concentração fundiária, as desigualdades sociais e a pobreza.

Os indicadores sociais, econômicos e educacionais do Maranhão em 1996 (IBGE, 2003) revelavam a realidade de um estado que figurava com uma das piores realidades do país, sempre ocupando decadentes posições no que concernia a assegurar os direitos preconizados pela Constituição Federal. Àquela época, o Maranhão possuía a segunda pior taxa de alfabetização do país (66,88%), superando apenas o Piauí (65,58%). A taxa de mortalidade infantil era a terceira pior do Nordeste (65,9 por 1000 nascidos). Em 1997, a taxa de pobreza era de quase 65%, o que tinha como uma de suas causas mais nefastas a elevada concentração de renda, a qual coloca os ganhos dos ricos quase 27 vezes maior que dos pobres.

Em 1999, a taxa de analfabetismo para estudantes que possuíam 15 anos ou mais era de 33,6% (IBGE, 2003). Em 2001, o tempo médio de estudo das pessoas de mesma faixa etária era de menos de 4 anos e a taxa de analfabetismo de 52,8%, a segunda pior do país. Esse contexto é, em alguma medida, reflexo do abandono histórico na adoção de políticas públicas que enfrentassem, de fato, os problemas sociais, econômicos e educacionais da sociedade maranhense, um quadro de quase colapso social e de extrema pobreza.

Entretanto, para compreender a realidade social, educacional e econômica que se impunha, bem como as razões que justificaram, pelo Governo Roseana Sarney, a adoção de uma política de reforma administrativa frente a este cenário, *mister* se faz conhecer, compreender e analisar o contexto em que se erigiu o referido governo, suas bases ideológicas e os interesses representados por ele.

Em alguma medida, esses dados apontavam para as feições sobre as quais o governo Roseana Sarney se encontrava estruturado, seja como herança da oligarquia

que representava, seja fruto das ações de sua própria gestão. Neste diapasão, Silva (2001, p. 160) considera que

A 'oligarquia Sarney' apresentou os seus sucessivos governos como voltados fundamentalmente para a administração, de tal forma que, além de viabilizar as condições de reprodução do capital, ainda mascarou o projeto político de dominação de classe.

Não obstante os indicadores sociais impusessem uma realidade dura e que era do conhecimento da maioria da população maranhense, os aparelhos de Estado eram organizados de modo a fomentar a aparência de um Maranhão rico, próspero e desenvolvido- ou em franco desenvolvimento – o que em muito era conseguido de duas formas: ou por meio de um sistema educacional frágil que inviabilizava uma visão mais crítica da realidade, ou pelos meios de comunicação que, no Maranhão, tinha a família da governadora Roseana Sarney o controle acionário da maior empresa de comunicação do estado.

Entretanto, embora todo um contexto de mascaramento da real situação social e educacional do Maranhão fosse construído, um olhar mais apurado acerca dos fatos conformava a inequívoca constatação das contradições profundas que marcavam a vida das pessoas, o que acabava por desvelar a essência em detrimento de uma aparência ilusória de uma gestão próspera, quando, em verdade, era apenas a extensão dos valores historicamente implantados pela oligarquia a qual o governo Roseana Sarney representava.

Embora a forma como o perfil do estado maranhense fora construída ao longo das décadas, a fim de atender os interesses locais e proporcionar a manutenção do poder nas mãos de uma dita oligarquia, não se pode desprender a periferia do centro, ou seja, não se pode desconsiderar as influências do capital global e internacional no funcionamento de entes políticos de menor dimensão, haja vista que na lógica Neoliberal as relações se constroem de maneira interrelacional.

É neste sentido que aponta Silva (2001, p. 151), ao preconizar que não se pode considerar o “local” como uma oposição ao “global” ou ao “nacional”, uma vez que os interesses do capital se distribuem, embora de modo diferenciado entre essas esferas. Assim, ainda que pareçam movimentos isolados, as ações que implementaram a Reforma Administrativa do estado maranhense possuem relação coerente e direta com as reformas em nível global e interferiram diretamente na elaboração das políticas públicas educacionais, dentre as quais, as políticas voltadas para o Ensino Médio.

Neste sentido, a gestão do governo Roseana Sarney implementaria e aprofundaria em nível local a série de reformas de caráter Neoliberal iniciadas no plano nacional pelos governos de Fernando Collor de Melo e de Fernando Henrique Cardoso, encontrando terreno fértil, força e respaldo políticos para fazê-lo, já que era aliada do recém-eleito presidente e tinha, junto ao Governo Federal, trânsito livre.

Sob o slogan “Um Novo Tempo”, o governo local seguiu as mesmas diretrizes em nível nacional e global, o que conferiu à governadora Roseana Sarney, inclusive, projeção política em todo o Brasil após elogios públicos feitos pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso a seu projeto de Reforma Administrativa, que embora viesse embalado como “novidade” ou um conjunto de ações que fariam adequações fiscais e orçamentárias, as quais permitiriam que o Maranhão pudesse combater e superar suas desigualdades, era em verdade uma extensão do gerencialismo, dos traços privatistas e empresarias do privado no público.

O que se veria no Maranhão a partir do “Novo Tempo” era uma variação ainda mais cruel dos valores neoliberais, com forte descentralização administrativa e agencificação, o que teve como consequência forte arrocho salarial, demissões, precarização da mão de obra, realocação de servidores em pastas das quais não eram oriundos, exonerações e forte desconfiguração estatal, tudo sob a “nobre” justificativa de colocar as contas públicas em ordem e permitir, com isso, saneamento das finanças locais para, efetivamente, promover os investimentos necessários para que conduzissem o estado a uma prosperidade propalada, algo que jamais aconteceria.

As características que seriam implementadas pela Reforma Administrativa do estado maranhense orbitavam em torno de uma racionalidade na aplicação de recursos, o quê, na prática, representava um esvaziamento na promoção de políticas públicas para o enfrentamento das mazelas sociais do estado, embora o discurso pela racionalização se justificasse por essa razão. No plano educacional não foi diferente, a educação pública passou a ter suas políticas e sua prática orientadas pelas noções de eficiência e eficácia típicas do *accountability*, o que reorganizaria não apenas a formulação dessas políticas, mas daria protagonismo para um modelo pedagógico que desvirtuava a escola e a educação de seu verdadeiro papel.

Dessa forma, as bases que estruturam a chamada Qualidade Total estavam consolidadas e aptas a serem implementadas na rotina das escolas maranhenses. O documento que simboliza esse “divisor de águas” na elaboração e implementação das políticas educacionais no Maranhão é Diretrizes e Estratégias para a Política do

Estado do Maranhão (1999-2002), que acabou sintetizando esse conjunto de princípios gerenciais de natureza Neoliberal que passaram a pautar a educação básica no estado.

Assim, no plano principiológico e das políticas foi assim que se deu a adequação do Maranhão aos ditames do Neoliberalismo em escala global. No plano popular, os argumentos utilizados para justificar a adoção de medidas tão indigestas – para não dizer opressoras – se dava pela narrativa da necessidade de superação das acentuadas desigualdades sociais e a condição histórica de atraso a que o estado se encontrava submetido e que, por via de uma administração moderna e eficiente, justificariam-se os sacrifícios que se desenhavam tanto para a “máquina pública” quanto para os próprios cidadãos.

Havia, portanto, um claro alinhamento com os organismos internacionais neoliberais, especialmente com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, o que restava facilmente identificável quando se observava o nível de ingerência desses organismos em nível local quando da implementação dos programas educacionais.

A presença desses valores e norteamentos também pode ser verificada em dispositivos da Lei 7356/1997, a chamada lei da Reforma Administrativa do estado maranhense – a qual prenunciava como um de seus objetivos o “saneamento das finanças públicas” e a “modernização dos sistemas administrativos”. Ainda a referida lei dispunha que

O resultado das ações empreendidas pelo Poder Executivo deve propiciar a melhoria das condições sociais e econômicas da população nos seus diferentes segmentos e a perfeita integração do Estado ao esforço de desenvolvimento nacional. (MARANHÃO, 1998, p. 7).

Neste diapasão, a lei 7356/97 foi utilizada como fundamento para implantação do racionalismo no emprego dos recursos públicos, no enxugamento da máquina, no achatamento de salários, na redução de investimentos em políticas sociais estruturantes, ampliando a desestatização, a privatização e a desresponsabilização do estado frente a sociedade. A principal “inovação” metodológica para alicerçar esses objetivos foi o processo de agencificação, o qual se materializou pela criação das chamadas Gerências Regionais em 1998, uma espécie equivalente às agências em nível nacional²⁹.

²⁹ O modelo de agências foi trazido para o Brasil pela gestão do governo de Fernando Henrique Cardoso, como uma espécie de inovação administrativa, encampada pela ideia de ampliação da

Todo esse aspecto de modernização da Administração Pública, segundo Barros (2009), em verdade culminaria em uma moderna dominação, e por outro lado, revela elementos que intensificam os aspectos sociais como consequência de sua implementação, tanto no planejamento estratégico quanto nas leis orçamentárias, bem como na gestão, como ferramentas para transformar os indicadores de desenvolvimento social e educacional do Maranhão.

Ocorre que os indicadores contundentes de atraso social e, especialmente, educacionais, obrigaram o governo a reposicionar o discurso no sentido de admitir esta realidade, uma vez que as elevadas taxas de analfabetismo, evasão escolar e o rendimento médio dos alunos abaixo do que era esperado para a idade/série não eram ajustados ao discurso de um estado promissor e que estivesse inserido em uma realidade de modernização e desenvolvimento, muito pelo contrário.

Assim, o discurso oficial da governadora Roseana Sarney, já alinhava os verdadeiros objetivos contidos na reforma administrativa com as justificativas para o novo modelo educacional de inspiração neoliberal que estava sendo articulado e implementado no estado, pois, segunda a governadora

A realidade maranhense exigia a definição de uma política educacional explícita para o Estado, que tenha como foco central a escola, e, nessa, o processo ensino-aprendizagem, para onde deverão convergir, inequivocamente, todos os esforços e recursos (MARANHÃO, 1999, p. 1).

É neste contexto que a reforma administrativa situava os novos rumos da educação maranhense, a qual necessitaria de um novo modelo para que tivesse seus rumos reorientados, para que os baixos indicadores pudessem ser superados. Sob a justificativa de que esse novo modelo administrativo, com novo modelo curricular, nova forma de planejamento de ações, emprego de tecnologia educacional e ampliação da gestão da qualidade, fincada na eficiência e eficácia dos processos, a educação poderia atingir outro patamar, tornando-se assim um verdadeiro marco da gestão do “Novo Tempo”.

Por meio de seu maior referencial, o documento Diretrizes e Estratégias para a Política do Estado do Maranhão, de 1999, era apresentado à sociedade maranhense uma espécie de painel, mas de certo modo distorcido e conveniente, do contexto

eficiência administrativa. Neste mesmo sentido, a Emenda Constitucional nº 19/98 conduziu o princípio da eficiência ao *status* de princípio expresso, o que acabaria por virar um símbolo daquela gestão. Não obstante o discurso alvissareiro, cumpre destacar que este modelo de agencificação, trazido dos Estados Unidos, já encontrava seu prestígio em declínio por lá, uma vez que não havia apresentado os resultados esperados.

educacional maranhense. O documento também continha uma análise pormenorizada das condicionantes da política internacional, em uma abordagem global, mas também em suas interrelações com os chamados Estados Nacionais. Traçava também um diagnóstico da realidade brasileira sem, contudo, promover um enfrentamento mais crítico sobre as questões suscitadas.

Desse modo, as Diretrizes e Estratégias para a Política do Estado do Maranhão justificava o baixo desempenho da educação maranhense, mas revelava apenas uma face da realidade, uma vez que na análise apresentada, o documento apontava como causas para o fracasso no desempenho dos alunos, a elevada evasão escolar, as grandes taxas de analfabetismo e a precária formação dos professores apenas aspectos de natureza pedagógica e a realidade das rotinas escolares, descontextualizando os aspectos de natureza social, econômica e política do estado, o que, por óbvio, causava grande distorção.

Dessarte o “fazer pedagógico” seja capaz de fornecer muitas razões pelas quais a educação apresente desempenho tão baixo, promover uma análise sem o contexto em que os sujeitos estão inseridos é apresentar uma escola do produto e ignorar a escola do processo, é dar relevo à aparência sonogando-a da essência.

No mesmo sentido, se o documento basilar que orientaria “O Novo Tempo” também para a educação já continha em si mesmo grandes problemas de análise e, por conseguinte, uma “verdade” distorcida, por conseguinte tudo que derivasse dele já estaria, previamente, fadado a gerar políticas e ações com elevado grau de comprometimento. Dessa forma, os dados e a própria realidade parecem emergir do acaso, sem nenhuma conexão com suas causas reais, como um de seus trechos revela

[...] no Ensino Fundamental, a repetência alcançava a taxa de 23,0% associados à entrada tardia das crianças na escola, esses fatores trazem, como consequência, altas taxas de distorção idade/série somados a evasão. Esses indicadores, dos quais se destacam a distorção idade/série, no Maranhão alcançam a taxa de 65,3%, e evidenciam como mais grave ainda, uma não correspondência entre tempo despendido na escola e o nível de aprendizagem auferido, mesmo aqueles considerados bem-sucedidos em termos de aprovação. (MARANHÃO, 1999, p. 19, grifo nosso).

Ao desconectar os aspectos contextuais da vida das escolas à época, a administração da governadora Roseana Sarney construía uma narrativa não só que lhe era favorável e conveniente, mas criava as condições necessárias para implementar as “mudanças” orientadas pelo Neoliberalismo e seus organismos

internacionais: “a terra arrasada” justificaria, pois o remédio amargo é bom se a “doença” é grave.

Como medida estruturante e fruto da Reforma Administrativa, a gestão promoveu alterações na configuração do Poder Executivo, o que também se estendeu à área educacional. A Secretaria de Educação do Estado do Maranhão foi convertida em Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH) e, dentro de sua estrutura organizacional, criada a Gerência Adjunta para a Educação (GDE). A simples modificação nas nomenclaturas já é, por si só, uma reorganização do poder, o que neste caso não ficaria restrito a isso, uma vez que as mudanças também atingiriam às competências e, por conseguinte, a atuação dessas novas gerências.

Caberia, a partir de agora, à Gerência Adjunta para a Educação, dentre outras coisas, a formulação, a implementação, a coordenação, a ordenação, a fiscalização, a avaliação e o controle das políticas e das ações educacionais no estado. Fora esta Gerência, inclusive, que elaborou as Diretrizes e Estratégias para as Políticas do Estado do Maranhão, o qual, como já o dissemos, condensava todos os princípios e objetivos propalados pelos organismos internacionais em prol do Neoliberalismo.

Elevados aportes de recursos foram liberados por esses organismos, a exemplo do Banco Mundial, para financiar aquilo que, no discurso, era vendido como uma revolução na educação, uma narrativa em nível local que era coerente e alinhada com o Brasil e com o mundo, tomada por uma aparência de um “Novo Tempo”, mas que em verdade continha em sua gênese os interesses coordenados por uma lógica de poder que transcendia a autonomia e os interesses locais. Neste diapasão, parecia que a recém-criada gerência comandava e coordenava as ações necessárias para a transformação do cenário que servira como justificativa para a reforma, quando na verdade era mera executora de ditames aplicados verticalmente ao país e ao Maranhão.

Na esteira dessa nova conjuntura, o Poder Executivo também cria a Gerência da Qualidade Total em Educação (GQTE), cuja competência principal seria de avaliar – com acepção muito mais próxima de monitoramento, fiscalização – o andamento das ações implementadas e, prioritariamente, seus resultados, bem como o quanto estes estavam relacionados aos agentes públicos e aos sujeitos do processo educacional, em uma clara transferência de responsabilidade do Estado, desobrigando-o, bem aos moldes do Neoliberalismo.

Neste sentido, Rosar (1997) compreende que a Gerência da Qualidade Total em Educação contribuiu significativamente para tornar o acesso da sociedade e dos educadores à administração educacional ainda mais impenetrável. Dessa forma, acaba por ocorrer a supervalorização da tecnicidade em detrimento do fazer escolar, o que acaba por ressignificar a dicotomia escola x administração.

Em razão do alinhamento da política educacional maranhense – viabilizada por meio da Reforma Administrativa – com a política do Governo Federal e com os ditames dos organismos internacionais, as ações adotadas em nível local encontraram maior facilidade de aporte financeiro para suas consecuições. Por via reversa, a maior parte dessas ações de combate ao analfabetismo, evasão escolar e baixo rendimento objetivavam a racionalização de recursos. Tinham como principal característica a simplificação do fazer pedagógico por meio do aligeiramento dos processos educacionais, a exemplo do Projeto de Aceleração, Projeto Avanço Escolar e o Tele Ensino.

Esses projetos tinham como escopo de atuação a ampliação do número de beneficiários, especialmente alunos de escolas públicas, o aumento na distribuição de material didático, investimento em tecnologia educacional, reformas em unidades escolares, ampliação dos espaços, construção de novas escolas, aquisição de mobiliário, melhoria dos processos de formação de professores. Essas premissas eram, ao mesmo tempo, objetivos dessas políticas e condições impostas pelo Banco Mundial, uma vez que se não fossem adotadas e perseguidas, poderiam ter como consequência a suspensão dos aportes financeiros.

Àquela altura, já havia uma compreensão de que o cerne das questões educacionais no Brasil e no Maranhão não recaía predominantemente na questão do acesso e da universalização, mas prioritariamente sobre a qualidade. Esse obstáculo travava o avanço dos indicadores educacionais e, por conseguinte, sociais, o que acaba por demandar a continuidade dos investimentos (aqui vistos como gastos) no setor. Essas medidas eram, por extensão, uma das faces da visão neoliberal que impunha a racionalidade dos recursos como exigência estatal.

Cumprido ressaltar que no plano nacional durante o governo Fernando Henrique Cardoso a legislação regente foi toda adaptada para essas novas diretrizes, o que se observou na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96 e na Emenda Constitucional nº 14/1996, por meio dos quais destacou-se a preocupação em corrigir a distorção idade/série, bem como a melhoria dos índices de reprovação e

a redução da evasão escolar, ainda que de forma descontextualizada, muitas vezes colocando o próprio discente como objeto e causa desses problemas.

Neste sentido, verificava-se que a maior preocupação institucional era com os índices, os gráficos, uma vez que eles, de certa forma, por sua natureza mais imediata e objetiva, impingiam ao Poder Público uma boa ou má imagem. Dessa forma, o discurso pela qualidade era, em verdade, uma falácia. Os dados revelados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 (IBGE, 2003) revela que as ações implementadas pelo governo Roseana Sarney ainda colocavam a sociedade diante de um quadro caótico e decadente no que se refere à educação.

Segundo esse levantamento, a taxa de analfabetismo de pessoas com idade superior a 15 anos no Maranhão era de quase 25%, o analfabetismo funcional para o mesmo grupo girava em torno de 45%, o que revelava que além do baixo alcance da educação mais primária – em termos de qualidade -, ainda tínhamos uma educação sem uma perspectiva crítica, politizadora, inclusiva. A taxa de distorção idade/série era de 35% na faixa etária dos 7 anos. Já na faixa etária dos 14 anos, essa taxa chegava a 87%, um índice impressionante e gravíssimo, síntese do atraso e que indicava bem o tamanho do problema que os desafios educacionais representavam àquela altura.

Esse panorama, para além de revelar em parte o cenário em que se encontrava a educação no Estado, denota para além do instante, o futuro, uma vez que os sujeitos traduzidos por trás desses números possuem vidas reais, o que significa que o grau de comprometimento de suas formações escolares em suas vidas vai se traduzir, *a posteriori*, em uma realidade, quase que como ato contínuo, de desemprego/subemprego, pobreza, marginalidade social, Isso, em certa medida, é uma demonstração da má divisão dos recursos públicos, das fortes desigualdades sociais e da concentração de renda, os quais permitem o acesso qualificado de uns à educação e renega os demais ao descaso de políticas públicas descompromissadas com a real transformação do cenário educacional. Neste sentido, sem uma educação comprometida com a qualidade, mas sim os ditames do capital, tampouco a transformação social que retire o Estado da miséria e da pobreza será alcançada.

Não obstante as políticas públicas elaboradas e implementadas encampem o discurso do combate aos maus indicadores educacionais, Luz Júnior (2009) preleciona que ocorre uma inversão do sentido que a educação deveria ter, à medida que se tornou uma espécie de apêndice da empresa capitalista, onde, por meio de

algumas práticas, a exemplo do tele ensino, as desigualdades acabam ainda mais aprofundadas e, em alguma medida, fetichizadas.

No mesmo sentido, Cavalcanti (2002) preleciona que a política educacional maranhense se erigia, portanto, a partir dos mesmos valores adotados pelo Neoliberalismo desde a Conferência de Jomtien, a saber: descentralização, privatização e flexibilização das ações governamentais, todas orientadas a partir de uma reforma da estrutura da Administração Pública.

Como exemplo pragmático desses valores, temos a adoção dos colegiados escolares³⁰ – marca da descentralização; adoção de programas e ações para elevação da produtividade, como o estabelecimento de metas para os gestores a partir dos indicadores dos anos anteriores; investimento em infraestrutura, quase sempre capitaneados por recursos e empresas privadas, como os programas Biblioteca Escolar, Vídeo Escola e o Programa do Livro Didático.

Assim, nota-se que a gestão concentrou suas ações no sentido de implementar uma proposta que combatesse índices tão negativos, especialmente focados em problemas como a elevada taxa de analfabetismo (inclusive o funcional), altas taxas de evasão escolar e distorção idade/série, com o propósito de permanecer alinhada à política no macro plano. Entretanto, apesar desse conjunto de ações, não se observou reversão desse quadro, como acabaram por atestar os próprios dados provenientes das Diretrizes implantadas. Esse insucesso estava diretamente associado à natureza das políticas implementadas, uma vez que tinham em seu cerne uma feição muito mais quantitativista que qualitativista.

Depreende-se, portanto, que a natureza das políticas estava calcada em uma concepção de educação como produto e não de uma educação como processo. Essa escolha acaba por gerar uma anacronia, senão vejamos: como melhorar a baixa qualidade da educação³¹ do Estado adotando ações positivistas, uma vez que os

³⁰ Criados na gestão do secretário Gastão Vieira no ano de 1995, objetivavam descentralizar a atuação da Administração Pública, atribuindo as competências pedagógica, administrativa e financeira às escolas da rede, em uma clara visão do fenômeno da desresponsabilização do Estado, uma marca Neoliberal.

³¹ Dourado, Oliveira e Santos (2007) compreendem como um fenômeno complexo, abrangente, que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem; nem, muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. Em outros termos, a qualidade da educação envolve dimensões extra e intraescolares e, nessa ótica, devem se considerar os diferentes atores, a dinâmica pedagógica, ou seja, os processos de ensino-aprendizagem, os currículos, as expectativas de aprendizagem, bem como os diferentes fatores extraescolares que interferem direta ou indiretamente nos resultados educativos.

problemas enfrentados tinham natureza processual e eram fortemente influenciados pelos aspectos contextuais do cenário maranhense? Por certo seria bastante difícil uma resposta satisfatória com a estratégia que fora adotada.

Àquela época (1997 a 1999), os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) indicaram que os alunos da rede pública do estado do Maranhão obtiveram o pior rendimento por duas vezes consecutivas. Esse mesmo diagnóstico, ainda de acordo com o SAEB, repetir-se-ia no Ensino Médio, cujos alunos também tiveram, por dois anos consecutivos, o pior desempenho do país, inclusive piorando de um ano para o outro, o que era ainda mais desalentador.

O impacto desses resultados refletiu-se na tomada de decisão quando da formulação de novas políticas públicas, da mesma forma que as novas políticas públicas impactam nos resultados obtidos, um ciclo vicioso que só colaborava para a manutenção do *status quo* de permanência de uma educação produtivista, elitista e pouco crítica. As atenções estavam voltadas para a universalização do acesso e ampliação do percentual de alunos efetivamente nas escolas. Conquanto isso também fosse de fato um sério problema, acabava por gerar um certo “abandono” do Poder Público para as políticas de Ensino Médio e o ENEM, em certa medida, estava longe de ser uma preocupação maior para a gestão educacional no Estado maranhense.

Evidencia-se, portanto, uma espécie de negligência, mas que não poderia se sustentar mais por muito tempo, pois à medida que a universalização ia sendo ampliada, o contingente de alunos que ingressavam no Ensino Médio aumentava. Um exemplo desse descaso podia ser evidenciado, por exemplo, por meio de uma ação primária, de natureza estrutural, a construção de escolas. Mesmo com o aumento progressivo do número de alunos no Ensino Médio maranhense, apenas duas unidades de ensino foram construídas para acolher a nova demanda, o Centro de Ensino Fundamental e Médio Governador Edison Lobão e o Barjonas Lobão, e mesmo assim ainda no governo anterior, de Edison Lobão (1990-1994).

Pode-se concluir, portanto, que havia um “vácuo” não apenas de gestão, mas de políticas públicas que orientassem essa gestão, aqui em se tratando de Ensino Médio. Quando esse filtro é ainda maior, ou seja, quando se fala de ENEM, praticamente providências ficavam restritas às iniciativas dos alunos, pois a gerência não dispunha de políticas e ações sistematizadas para essa realidade. Neste diapasão, reforça-se o olhar muito mais quantitativista que qualitativista, a exemplo de inúmeros contratos de trabalho temporário, tele ensino, defasagem salarial e aumento

das responsabilidades e da fiscalização sobre as escolas, todas marcas da precarização pela qual a educação maranhense e brasileira passavam.

Mesmo quando adotou programas como o Programa de Capacitação Docente (PROCAD)³² e o Programa de Formação de Professores para a Educação Básica (PROEB)³³, observava-se um apoio insuficiente às instituições proponentes, Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e Universidade Federal do Maranhão (UFMA), respectivamente. Essa baixa assistência dava-se desde o aporte limitado de recursos para a UEMA até a má infraestrutura de suporte para os professores e gestores dos programas.

Segundo levantamento realizado pelo próprio Governo do Estado do Maranhão a partir das Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado do Maranhão (1999 a 2002), no primeiro ciclo do Ensino Fundamental, o percentual de professores considerados leigos, ou seja, sem formação superior, era de 30%. No segundo ciclo do Ensino Fundamental esse percentual era ainda mais elevado, atingindo 80% de professores sem formação acadêmica. Entretanto, embora este fosse mais um cenário com índices extremamente negativos, o atual estágio da educação maranhense não seria capaz de ser explicado apenas pela carente formação inicial dos professores.

O que se observava na prática eram ações completamente desarticuladas e orientadas por um discurso desconexo e raso, que não enfrentava as questões mais complexas, não examinava as contradições de uma realidade que transcendia os aspectos meramente quantitativistas e que não se articulava com o contexto socioeconômico que ladeava escolas, famílias, alunos e profissionais de educação. O Estado empobrecido era pobre de políticas públicas centradas na qualidade para, efetivamente, buscar a reversão de uma educação historicamente precária.

Em verdade, essa desarticulação em torno de políticas de poucos avanços – isso quando existentes –, bem como pautadas apenas nos discursos de orientação meramente eleitoreiros não representava um acaso, mas integrava um projeto que,

³² Programa de Capacitação de Docentes da Universidade Estadual do Maranhão, o qual fora implantado por meio de parceria com Prefeituras Municipais, Associações e escolas particulares, cujo propósito principal era promover a formação inicial dos professores e ampliar o número de profissionais com formação superior no Estado.

³³ Programa de Formação de Professores para a Educação Básica da Universidade Federal do Maranhão representou um mecanismo de interiorização da instituição em convênios estabelecidos entre as prefeituras, a fim de possibilitar um maior alcance da instituição e aproximar os sujeitos da academia.

como já dissemos, ultrapassava as fronteiras do Maranhão, uma vez que alinhados no plano internacional e no plano nacional com os valores do capital Neoliberal.

A partir de dados analisados por Palhano (2008 apud SOUSA, 2002, p. 84) referentes ao cenário educacional de 1999, no que concerne ao Ensino Médio, o percentual de alunos que apresentavam distorção idade/série era de três vezes o número de alunos matriculados com idade/série adequados. Tratava-se do pior desempenho neste indicador em nível nacional. Chamava atenção também o fato de que o tempo médio de anos de estudo no Maranhão era de incríveis 3 anos.

Porquanto o ano de 1998 tenha sido marcante para a educação nacional com o anúncio do ENEM, o que provocou inquietação e dúvidas em educadores e alunos acerca de como se daria a partir de agora a atuação das escolas e do próprio Estado, a gestão educacional maranhense não adotou nenhuma providência imediata no sentido de preparar educadores e educandos para este novo contexto que se aventava, haja vista que nenhuma política pública fora anunciada, o que só viria acontecer após a virada do milênio.

Não obstante um discurso sedutor e que anunciava um “Novo Tempo” para o Maranhão, inclusive na educação, pautado pelo desenvolvimento e transformação das condições reais de existência dos maranhenses, o que se verificou na prática foram ações articuladas de natureza meramente quantitativista, as quais desprezavam aspectos socioeconômicos e culturais, a realidade dos alunos, bem como os demais fatores de natureza conjuntural que colocavam os alunos maranhenses diante de alguns dos piores indicadores educacionais do país.

As distorções promovidas pela desconexão da atuação dos órgãos gestores advindos de uma reorganização do Poder Executivo, a partir de uma Reforma Administrativa completamente alinhada com os valores neoliberais, impediam a adoção de medidas que instrumentalizassem políticas públicas que focalizassem a educação do Maranhão sob o prisma da qualidade.

Premissas corrompidas por estarem alheias à essência dos fatores que realmente colocaram o Maranhão historicamente no contexto ora descrito orientariam, de forma distorcida, qualquer que fosse a política adotada para a transformação dessa realidade. No bojo das políticas voltadas para o Ensino Médio, especialmente aquelas que cuidariam de ações que colocassem o Maranhão apto a ofertar a seus professores e alunos condições de obterem bom rendimento e, por meio dele, transformassem seus contextos de vida, observava-se verdadeira anomia, haja vista a inércia da

Administração Pública para tomar providências neste sentido, com relevo para um segmento de ensino que crescia cada vez mais, fruto da busca pela universalização do acesso ao ensino que começara anos antes.

Infere-se, portanto, que a Reforma Administrativa encampada pelo Maranhão no governo de Roseana Sarney fora incapaz de produzir as modificações encampadas pelo discurso institucional e, para além dele, efetivamente necessárias, conquanto verificou-se tão somente a preocupação de se manter um alinhamento com os valores neoliberais, com as diretrizes de seus organismos internacionais, bem como a manutenção de um espelhamento de ações com o governo nacional de Fernando Henrique Cardoso.

Contrário senso, a Reforma Administrativa ampliou a precarização educacional, aprofundou desigualdades, alheou-se à realidade, introduziu de forma ampla e definitiva o gerencialismo e a desresponsabilização do Estado, não apenas colaborando para a manutenção do grave *status quo* socioeducacional, mas, aprofundando-o ainda mais.

3.3 A política de avaliação do Exame Nacional do Ensino Médio

O Ensino Médio, historicamente, foi o segmento da educação nacional mais negligenciado por gestores, pesquisadores e profissionais da educação, uma vez que representa a parte final do ciclo da educação básica e esteve, até o início dos anos 1990, associado majoritariamente às grandes elites do país, uma vez que se tratava de uma seção acessível para poucos.

Além disso, a elevada evasão escolar e a repetência nos níveis anteriores àquela época também colaboravam significativamente para que o Ensino Médio fosse esvaziado e, por conseguinte, os interesses estivessem mais voltados para a educação de estamentos mais elementares, como a Educação Infantil e o Ensino Fundamental I e II.

O advento das reformas educacionais ocorrido no país a partir dos anos 1990 do século XX começaram a modificar esse panorama, uma vez que se iniciou no Brasil uma verdadeira cruzada contra esse cenário de abandono, repetência e baixa adesão à escola, movimento esse chamado de “democratização do acesso à escola”. Uma ampla reforma no currículo e a inserção da política de avaliação em larga escala foram os traços mais característicos desse momento.

À época, o Ensino Médio tinha suas aulas concentradas prioritariamente no turno noturno, fato esse relacionado ao fato de que se aproveitava o espaço ocioso nas escolas públicas deixado pela Educação Infantil e pelo Ensino Fundamental nesse horário. O tratamento dado ao Ensino Médio, sob todos os olhares, foi quase sempre residual.

Pairava sob o Ensino Médio um completo desconhecimento de sua realidade, uma vez que a fotografia que se tinha era de um ciclo de ensino que concentrava seu propósito para preparar os alunos para o vestibular. Entretanto, essa era uma realidade completamente distante da maioria dos jovens e adultos que conseguiam chegar a esse nível de ensino na escola pública, uma vez que o perfil dos ascendentes às vagas universitárias era predominantemente formado por jovens de classe média e pelas elites nacionais. Para a grande maioria dos jovens pobres e desassistidos, o Ensino Médio era “o diploma” de ensino superior que jamais conseguiriam ter e o mais honroso grau de educação formal que poderiam alcançar.

Nesse sentido, apresentava-se como urgente a necessidade de o Estado brasileiro adotar providências para democratizar o acesso ao Ensino Médio, ajustando as políticas e promovendo a adoção de medidas que fossem capazes de fornecer respostas para o quadro de quase abandono vivido por aquele segmento de ensino.

O marco inicial desse processo foi a aprovação da primeira LDBEN após a redemocratização do país que, embora tenha demorado algum tempo, trouxe em 1996 diretrizes para o Ensino Médio, com especial destaque para a universalização progressiva do acesso ao Ensino Médio de natureza gratuita, ou seja, etapa possível para todos aqueles que concluíssem o Ensino Fundamental, embora não tivesse caráter obrigatório.

Nesta seara, a LDBEN nº 9394/96 passava a ressignificar os valores preconizados pela Constituição Federal no tocante à educação, inserindo o Ensino Médio como segmento de ensino importante para a promoção da ideia de cidadania e compondo a estrutura do que se considerava básico para a inserção do sujeito nas atividades de caráter produtivo.

Paulatinamente, os regramentos legais começavam a traçar um novo perfil para o Ensino Médio e, aos poucos, os olhares dos sujeitos-atores da educação começavam a se voltar para a necessidade de conhecer e compreender melhor os fenômenos que circundavam-no. Importante não se olvidar que a inserção desses preceitos de forma ressignificada não representaram ação altruísta e tampouco

desconectada dos valores que as fundavam, o Neoliberalismo. Esse olhar acerca do Ensino Médio já era preconizado pelos acordos traçados na Conferência de Jomtien, bem como os marcos legais no Brasil traziam os princípios do movimento “Todos pela Educação”, em uma clara vinculação desse “novo olhar” para o Ensino Médio com os “velhos” ditames do gerencialismo Neoliberal. Do início dos anos 1990 do século XX até o ano de 2002 do século XXI houve um crescimento vertiginoso do número de alunos matriculados no Ensino Médio no Brasil inteiro. De acordo com dados do INEP/MEC³⁴, em 2002, o Brasil teve 8,7 milhões de estudantes matriculados no Ensino Médio, praticamente o dobro do registrado no início dos anos 1990. (BRASIL, 2019).

Esses números continuaram crescendo até o ano de 2014 e só sofreram redução no ano de 2018, com uma queda de 7,1% de estudantes matriculados em relação aos cinco últimos anos, dado explicado em razão da diminuição do contingente de alunos matriculados no Ensino Fundamental, bem como ao aumento do número de alunos do Ensino Médio que efetivamente concluíram seus estudos.

Com as medidas adotadas para redimensionar o Ensino Médio no Brasil, o contingente de alunos que finalizavam o Ensino Fundamental e que agora se punham a fazer o Ensino Médio era cada vez maior e não mais apenas no turno noturno, mas durante o dia também.

Aos poucos o Ensino Médio ganhava robustez e à medida que isso ocorria, cada vez mais ações precisavam ser adotadas para poder contemplar as necessidades emergentes. Foi no bojo dessas necessidades que o ENEM surge como importante ferramenta, *a priori*, para ser uma espécie de censo do último ciclo da educação básica e, *a posteriori*, ganharia uma dimensão completamente outra, mas ainda comportando uma série de problemas e contradições.

Esse crescimento pode ser justificado também por outros fatores, como o aumento da exigência do mercado de trabalho pelo diploma de Ensino Médio como requisito de empregabilidade, uma série de campanhas no sentido de combater a repetência escolar e melhorar o fluxo, a adoção de políticas de fortalecimento do E. Médio como etapa final da educação básica, a melhoria das políticas de financiamento

³⁴ Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira é a autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação criada para elaborar, gerenciar, coordenar e divulgar os dados referentes à educação nacional.

em educação para esse ciclo – embora se reconheça que ainda bastante distante do que se precisava – e, por fim, a própria criação do ENEM.

Nesse sentido, a educação no Ensino Médio passava por transformações profundas e não caberia mais ser apenas vista como fase final da educação básica, mero momento de transição entre o Ensino Fundamental e o Ensino Superior, uma vez que

O Ensino Médio não pode ser só a passagem para a educação superior: a concepção da preparação para o trabalho aponta para a superação da dualidade do Ensino Médio: essa preparação será básica, ou seja, aquela que deve ser base para a formação de todos e para todos os tipos de trabalho. Por ser básica terá como referência as mudanças nas demandas do mercado de trabalho, daí a importância da capacidade de continuar aprendendo; não se destina apenas àqueles que já estão no mercado de trabalho ou que nele ingressarão no curto prazo (MELLO, 1998, p. 15).

Um outro desafio agora se impunha: crescimento e expansão do Ensino Médio, mas assegurando condições para que a qualidade do ensino não fosse comprometida. Realizar essas duas tarefas em paralelo tem levado, em média, em outros países, ao menos duas décadas, a exemplo do que vem acontecendo com a Coreia do Sul.

Essa expansão sustentável com qualidade está diretamente relacionada aos processos pedagógicos que ocorrem dentro das escolas, ao incentivar, permitir e desenvolver práticas que estejam atentas ao currículo e aos objetivos por ele preconizados, mas que também respeitem as especificidades de cada local, o ritmo de aprendizado dos alunos, bem como sejam flexíveis a ponto de replanejar as ações sempre que necessário.

Foi neste contexto que o MEC criou os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, cujo objetivo principal é fomentar estratégias e fornecer referenciais para a prática educacional no contexto daquele segmento de ensino. Assim, com parâmetros e a partir de pilares, os sistemas de ensino poderiam planejar e organizar sua prática de modo a permitir a expansão do Ensino Médio, mas com objetivos de ensino e aprendizagem claramente demarcados.

O sistema de avaliação também seria inserido neste contexto como ferramenta fulcral para o atingimento dos objetivos educacionais propostos, inclusive porque, como já visto, dentro da lógica Neoliberal a qual o Brasil está alinhado, a perspectiva avaliativa era vista como estratégica e fundamental para a adoção de medidas corretivas nos rumos da educação quando esta não estivesse em consonância com os ditames dos organismos internacionais, tendo o ENEM e o Sistema Nacional de

Avaliação do Ensino Básico (SAEB)³⁵ como os dois principais instrumentos à época para os fins colimados. A ideia era que esses dois poderosos instrumentos pudessem verificar por meio da avaliação quais os entraves para o desenvolvimento da educação e, a partir deles, poder adotar providências no sentido de superá-las.

O ENEM teria como finalidade fornecer um amplo e detalhado diagnóstico dos discentes a ele submetidos; já o SAEB promoveria um diagnóstico dos sistemas de ensino, da forma como as escolas se organizavam, bem como um raio-x do perfil docente e dos gestores que comandavam as escolas em todo o Brasil.

Criado em 1998, o ENEM tornou-se o mais popular instrumento de avaliação dos que integram a política nacional de avaliação em larga escala, tendo disseminado pelo Brasil seus objetivos de forma massiva nas últimas décadas. Seu foco é avaliar o perfil dos discentes concluintes do Ensino Médio. Para isso, é organizado como um instrumento de avaliação de competências³⁶ a partir dos conteúdos das disciplinas do currículo, aos quais se esperam estejam em harmonia com as exigências do mercado de trabalho e da sociedade.

A ideia proposta na referência de criação do ENEM é aprender a aprender, é ressignificar o currículo, de modo que se ensine o que é realmente significativo (embora daqui surja uma pergunta: o que é realmente importante?), o que está conectado com a sociedade e suas exigências, ampliando as significações do aprendizado, com uma linguagem mais rica, com a filosofia do dia a dia, cultura, arte e uma amplitude de sujeitos mais cidadãos, mais protagonistas de si próprios e mais capazes de intervir na realidade circundante.

Como instrumento, o ENEM é uma prova de caráter multidisciplinar e, originalmente, era composta por 63 questões objetivas e uma redação, orientadas por uma matriz de 5 competências e 21 habilidades, todas distribuídas entre as disciplinas que compunham a avaliação. Atualmente, o ENEM é um exame que conta com 180 questões multidisciplinares e uma redação, com dois dias de aplicação, orientada por 5 competências, mas agora por 120 habilidades, sendo 30 para cada uma das áreas do conhecimento da prova (Linguagens, Códigos e suas Tecnologias; Matemática e

³⁵ Sistema de avaliação do governo federal criado em 1988 com o objetivo de acompanhar a qualidade do ensino básico das escolas públicas e particulares de todo o país. Além de detectar os problemas incidentes no ensino, também propõe definir ações para corrigi-los.

³⁶ “[...] surgido em um ambiente histórico marcado, de um lado, por processos de reorganização da produção capitalista e pelo avanço das ações e da retórica do neoliberalismo e, de outro lado, pelo enfraquecimento e desmobilização dos movimentos organizados dos trabalhadores. Isso não é uma coincidência, apesar não poder ser considerado inexorável” (ARAÚJO, 2004, p.212).

suas Tecnologias; Ciências da Natureza e suas Tecnologias e; Ciências Humanas e suas Tecnologias).

As cinco competências norteadoras do ENEM, também chamadas de eixos cognitivos são:

- I. Dominar linguagens (DL): dominar a norma culta da Língua Portuguesa e fazer uso das linguagens matemática, artística e científica e das línguas espanhola e inglesa;
- II. Compreender fenômenos (CF): construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas;
- III. Enfrentar situações-problema (SP): selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para tomar decisões e enfrentar situações-problema;
- IV. Construir argumentação (CA): relacionar informações, representadas em diferentes formas, e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para construir argumentação consistente;
- V. Elaborar propostas (EP): recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, respeitando os valores humanos e considerando a diversidade sociocultural.

O ENEM, quando criado, foi pensado de modo a atender as pautas trazidas pela reforma do Ensino Médio, bem como os Parâmetros Curriculares do Ensino Médio, com foco para avaliar uma aprendizagem que estivesse orientada para a apreensão dos conteúdos em uma perspectiva transdisciplinar e direcionados para a capacidade dos sujeitos de relacionarem esses conteúdos aprendidos com os problemas reais nos quais estavam inseridos, em uma clara demonstração de dar a essa avaliação suporte para revelar um aprendizado mais pragmático.

A despeito da forma como foi orientada a sua criação e dos valores Neoliberais subjacentes ao exame, não se pode negar que o ENEM é uma poderosa ferramenta indutora de políticas de educação, não apenas para o Ensino Médio como poderia se pressupor, mas para toda a educação, uma vez que esse segmento se relaciona direta ou indiretamente aos demais.

Como já dito, o ENEM é, hodiernamente, o segundo maior exame de avaliação em larga escala do mundo como forma de ingresso ao ensino superior, sendo

superado apenas pelo *Gaokao*³⁷. O marco legal fundante do ENEM é a LDBEN 9394/96, a qual estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional Brasileira. A ênfase está centrada, pelo menos teoricamente, na aprendizagem e não na mera retenção de conteúdo. (BRASIL, 1996).

Toda a formulação do exame se dá por construção comparativa e em cadeia, ou seja, um documento-base vai dialogando com os demais até que tenha a proposta-base norteadora do ENEM. Nessa cadeia, a Matriz de Competências é o documento-base para a elaboração da prova. Essa matriz de referência foi elaborada por um grupo de notáveis especialistas em educação, tudo sob a coordenação do INEP. O documento foi construído à luz das referências para o Ensino Médio trazidas pela LDBEN 9394/96, as indicações dos PCNs³⁸ e as Matrizes Curriculares de referência para o SAEB, bem como outros documentos auxiliares de orientação curricular e avaliativa voltados para o Ensino Médio. (BRASIL, 2019).

O ENEM em seu primeiro ano de aplicação teve 157,2 mil inscritos e 115,6 mil participantes, bem menos que os 6.384.957 milhões de inscritos em 2019 (o menor número de inscritos em uma década), segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2019). Esses dados dão bem a noção do crescimento do exame, não apenas no relativo ao número de participantes, mas também em relação ao alcance.

Em 2009, já na administração do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio da Portaria Ministerial nº 109 de maio de 2009, o ENEM, a partir dos dados aferidos nos anos anteriores, tem suas finalidades modificadas, no melhor sentido, ampliadas. Agora, diversamente de sua concepção original – criado para servir como instrumento de autoavaliação dentro da lógica da Política Nacional de Avaliação em

³⁷ Único exame de acesso ao ensino superior realizado na China, é feito por, em média, 10 milhões de estudantes. O exame é aplicado em dois dias e é mais tradicional que o ENEM, uma vez que aplicado desde 1952. Cumpre ressaltar que o ENEM e o *Gaokao* não são os únicos exames de acesso ao ensino superior existentes, uma vez que, por exemplo, os Estados Unidos realizam o SAT (Scholastic Aptitude Test) e o Chile aplica o PSU (Programa de Seleção Unificada), ambos com a mesma finalidade daqueles.

³⁸ Os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), de 1997, é um documento elaborado como matrizes de referência para a reforma curricular na educação, composto por: introdução; documentos por área de conhecimento e por abrangência da etapa de ensino da Educação Básica; e temas transversais (Meio Ambiente, Pluralidade Cultural, Orientação Sexual e Saúde). Posteriormente, em 2000, foi elaborado o documento Parâmetros Curriculares Nacionais do Ensino Médio (PCNEM), segue as orientações do Relatório Delors/UNESCO, de 1996, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (DCNEM), explicitadas nas orientações da Câmara de Educação Básica (CEB) do Conselho Nacional de Educação (CNE), com a homologação do Parecer CEB/CNE nº 15/98 e da Resolução CEB/CNE nº 03/98. O parecer e a resolução foram elaborados após a instituição do Enem.

Larga Escala – o ENEM incorpora o papel de instrumento para avaliação do desempenho escolar, bem como tem a estrutura do exame alterada. Agora nominado de “Novo ENEM”, o exame traz nuances bem características, a saber:

- a) Instituir-se como critério para acesso e concessão de incentivos pelos Programas Governamentais, como ProUni³⁹, Ciência sem Fronteiras⁴⁰ e FIES⁴¹, por exemplo;
- b) Servir como referência para a orientação do currículo do Ensino Médio, preferencialmente organizado sob um prisma interdisciplinar;
- c) Possibilitar o acesso dos estudantes no fim da educação básica ao ensino superior;
- d) Tornar-se critério para certificação do Ensino Médio de estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA)⁴²;
- e) Servir como critério para ingresso no chamado ensino profissionalizante;

Não se pode negar que essas modificações ampliaram o caráter democrático do exame, uma vez que ampliaram o espectro de possibilidades de acesso ao ensino superior, bem como de qualificação formal dos estudantes que, por meio da nota do ENEM, passaram a poder ser certificados com o Ensino Médio completo.

Entretanto, não se pode perder de vista que boa parte das modificações trazidas pelo “Novo ENEM”, ainda que em um primeiro plano sejam aparentemente positivas, se vistas com lupas colocam em relevo, mais uma vez, os valores do Neoliberalismo, haja vista que essa democratização de forma ampla ocorreu às custas de forte privatismo em detrimento do aumento do número de universidades públicas, bem como do número de vagas nessas instituições.

Não obstante os inegáveis benefícios que trouxe para uma educação historicamente elitista e segregadora, especialmente para pobres e pretos, o ENEM, de alguma forma e em alguma medida, permitiu que mais pessoas desses grupos e de outros vulneráveis passassem a ingressar no ensino superior. Exclusivo a isso, boa

³⁹ Programa Universidade Para Todos criado pela Lei nº 11096/2004 com o objetivo de conceder bolsas integrais e parciais para estudantes em instituições de ensino superior privadas, desde que obtivesse pelo menos 450 pontos no ENEM e não tivesse zerado a prova de Redação.

⁴⁰ Programa para concessão de bolsas de intercâmbio no exterior.

⁴¹ Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior é um programa do Ministério da Educação do Brasil, criado em 1999, destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas. Podem recorrer ao financiamento os estudantes matriculados em cursos superiores que tenham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação.

⁴² Disciplinado pela Portaria MEC/INEP nº. 144, de 24 de maio de 2012.

parte desses estudantes precisaram recorrer a programas de financiamento que trouxeram muitos ganhos para instituições bancárias e IES, Instituições de Ensino Superior, ou seja, os avanços na educação pública poderiam ser maiores.

Outro ganho inegável e que disciplina de forma ainda mais clara o quanto o “Novo ENEM” deu robustez ao aspecto democrático do exame consiste no fato de que, com a adesão da maior parte das universidades públicas e das IES, a mobilidade dos estudantes para concorrer às vagas, bem como uma vez aprovados a ingressar nos cursos de instituições diversas de seu domicílio ficaram muito maiores. Desse modo, um estudante do Maranhão passou a pleitear com mais facilidade uma vaga, por exemplo, em São Paulo, algo que era bem mais difícil anteriormente, muito em razão da coincidência de datas entre os exames e os custos de deslocamento para fazer as provas de vestibular em outras localidades.

Ademais, a “globalização” do processo permitiu ainda que estudantes pudessem vislumbrar a possibilidade de realizarem cursos que não estavam disponíveis nas instituições de ensino superior de sua cidade ou região, aumentando o leque de possibilidades de cursar carreiras com as quais se identificassem, o que em certa medida combatia as taxas de abandono.

O exame também pretende aproximar o Ensino Médio e a Educação Superior, por meio de uma discussão profícua de orientar a reestruturação dos currículos da última etapa da Educação Básica com base nas diretrizes do exame. (BRASIL, 2009). Dessa forma, essas duas etapas passam a dialogar por meio de um calendário que regula o ENEM e o coloca, de certa forma, como etapa para o início das atividades acadêmicas dos novos universitários que tenham sido aprovados no exame.

À época, também foi adotada como medida a criação de um Comitê de Governança do “Novo ENEM”, cujos objetivos principais eram acompanhar e deliberar sobre este novo modelo, abrindo espaço para deliberações e possíveis tomadas de informação. Inicialmente formado pelo Ministério da Educação (MEC), Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (Andifes) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED).

Posteriormente, em 2012, um novo Comitê de Governança foi montado, inclusive com a ampliação do número de participantes⁴³, ainda com o propósito de

⁴³ Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC); Secretaria de Educação Tecnológica (SETEC/MEC); Secretaria de Educação Superior (SESU/MEC); Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED; Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica

ampliar o monitoramento e as deliberações sobre o novo formato e papel do ENEM, o que demonstrava, claramente, a relevância que o exame vinha adquirindo no cenário avaliativo e educacional brasileiro, tornando-se – conforme outrora dito – o principal instrumento de avaliação em larga escala do Brasil e o segundo maior do mundo.

A prova em si é redefinida em seu formato, passando a ser organizada em torno de uma matriz de referências definidora dos conteúdos que irão checar a capacidade de o examinando demonstrar o domínio sobre competências e habilidades exigidas para o fim da Educação Básica. A lógica avaliativa passa a ser a do TRI⁴⁴ – Teoria de Resposta ao Item – o qual escalona por meio de uma testagem prévia estatística os níveis para cada sentença em cada quesito, aqui denominados de gabarito (a resposta correta) e distratores, respostas com os erros que mais costumam ser cometidos pelos alunos ou apresentam sentido, mas não dentro da proposta da questão.

O exame passou a ter 180 questões, divididas em quatro áreas do conhecimento (Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Ciências da Natureza e suas Tecnologias), com 45 questões para cada área mais uma prova de Redação. As provas passaram a ser aplicadas em dois fins de semanas sucessivos com 90 questões aplicadas em cada um desses fins de semana, com o acréscimo da Redação no primeiro dia do exame.

e Tecnológica (CONIF); União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME); Associação Brasileira dos Reitores das Universidades Estaduais e Municipais (ABRUEM); Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Educação Superior (ANDIFES).

⁴⁴ É uma modelagem estatística criada para mensurar características que não podem ser medidas diretamente por meio de instrumentos apropriados, como ocorre com altura e peso. A TRI foi desenvolvida apenas nos anos 50. Antes disso, a proficiência era avaliada exclusivamente por meio da Teoria Clássica das Medidas, que consiste em atribuir notas a partir do número de acertos, descontados os erros. Dessa forma, na Teoria Clássica, só é possível comparar desempenho de estudantes que tenham feito as mesmas provas. Nessas provas, que utilizam *score*, os resultados encontrados dependem do conjunto de itens (questões) que compõem a prova. É como se a altura de uma pessoa dependesse da fita métrica ou o peso dependesse da balança. Assim como o peso e a altura, a proficiência também está no indivíduo – e não no instrumento utilizado para aferir a medida. Em provas elaboradas dentro da TRI, o traço latente (proficiência) pode ser inferido com maior precisão. Dessa forma, se uma mesma pessoa se submeter a duas provas diferentes – desde que as provas sejam elaboradas com os padrões exigidos de qualidade – ela obterá a mesma nota. Ou seja: o conhecimento está no indivíduo, não no instrumento de medida. Não há, portanto, quando se utiliza a TRI, prova fácil ou difícil. Uma das grandes vantagens da TRI sobre a Teoria Clássica é que ela permite a comparação entre populações, desde que submetidas a provas que tenham alguns itens comuns, ou ainda, a comparação entre indivíduos da mesma população que tenham sido submetidos a provas totalmente diferentes. Até a edição de 2008, a prova do Enem era um bom instrumento de comparação em cada edição – mas as notas não eram comparáveis nas diferentes edições. (BRASIL, 2011).

O questionário socioeconômico passou a ser aplicado no ato da inscrição, um verdadeiro raio-x do perfil dos candidatos, de suas famílias e do contexto em que estão inseridos, uma importante ferramenta no sentido de fornecer informações para o Ministério da Educação, a fim de referenciar o desenvolvimento das ações não apenas em relação ao exame, bem como no que tange ao planejamento educacional para o país neste segmento de ensino.

O que resta confirmado para o ENEM com as mudanças trazidas no ano de 2009 e que se reverberariam de forma permanente é a estruturação do exame dentro da lógica das competências e habilidades, em uma clara demonstração de que os princípios norteadores da educação nacional – não apenas do ponto de vista avaliativo, mas também do ponto de vista das políticas públicas que seriam implementadas para a educação – estariam agora calcados a partir da lógica da produtividade e da qualidade. Assim, o ENEM objetiva primordialmente

[...] avaliar o desempenho do aluno ao término da escolaridade básica, para aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania (Documento Básico, p. 1). Para tal, assume a concepção de competência como modalidades estruturais da inteligência, ou melhor, ações e operações que utilizamos para estabelecer relações com e entre objetos, situações, fenômenos e pessoas que desejamos conhecer. As habilidades decorrem das competências adquiridas e referem-se ao plano imediato do “saber fazer”. Por meio das ações e operações, as habilidades aperfeiçoam-se e articulam-se, possibilitando nova reorganização das competências (aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania) (Documento Básico, p. 5). (BRASIL, 2000).

Com a centralidade do ENEM e da lógica das políticas de educação e avaliação a partir das competências, o saber-fazer e o desempenho passaram a ocupar um papel de protagonismo na educação nacional, em que a produtividade e o ajuste ao mercado seriam importantes eixos do que se passou a considerar uma “educação de qualidade”. Neste sentido, a visão pauta-se agora em uma formação de natureza utilitarista e reducionista, à medida que se torna “moeda de troca” (conhecimento por um “papel” no mercado de trabalho), colocando em segundo plano outras dimensões do processo educativo, as quais a ausência se acentua em cenários historicamente desiguais como o brasileiro.

Há, neste cenário, uma aproximação das situações educativas da pragmatidade dos fazeres mercadológicos com feições de ajuste social dos sujeitos, em uma clara reprodução dos cenários de produtivismo das relações de trabalho, limitando a educação a uma aresta que, embora tenha sua importância, não pode ser confundida com a própria educação.

Nesta seara, conforme afirma Lyotard (1986), o conhecimento não é mais legitimado porque é verdadeiro, porque atende princípios como ser bom, justo ou belo, mas porque é bem-sucedido, tem menor custo que outra opção, ocorre uma deslegitimação educacional, delineada por essa redução em seu papel.

Essa concepção de exame revela-se orientada por competências e habilidades, instrumentalizada a partir de situações-problema que busquem demonstrar a capacidade de os alunos operacionalizarem os conteúdos – não de forma a memorizá-los simplesmente, mas em uma atividade “reflexiva” – diante da realidade social e laboral que estejam inseridos. Entretanto, essa concepção denota, em verdade, uma perspectiva educacional calcada no individual, uma expressão do fracionamento das responsabilidades típicas do gerencialismo educacional preconizado pelo Neoliberalismo.

Assim, se as políticas que orientam o ENEM estão não apenas ladeadas pelos valores neoliberais, mas impregnadas por elas, é natural observar que os instrumentos avaliativos que advém dessas políticas também o estejam. Fecha-se dessa forma um ciclo de fora para dentro e de dentro para fora, do geral para o específico e do específico para o geral. Ou seja, as políticas alimentam uma cadeia que interfere na rotina das escolas de Ensino Médio, da mesma forma que a prática das escolas alimenta as políticas que serão implementadas.

Outro aspecto que precisa ser destacado a partir do novo formato do ENEM é a comum utilização dos resultados de sua aplicação pelas escolas, tanto da rede pública quanto da rede privada, divergindo apenas a forma e as razões dessa utilização. No que tange às escolas privadas, utilizam o mapa de desempenho divulgado pelo INEP como *marketing*, uma vez que, a depender do desempenho de seus discentes, publicizam esses resultados como sinônimo de excelência nos serviços que prestam, utilizando esse estratagema como forma de cooptar mais alunos e, por conseguinte, auferir mais lucro.

Esse artifício não só expõe o caráter mercantil que as instituições escolares imprimiram a suas atividades, mas também revelam uma distorção nos objetivos do ENEM, bem como uma deturpação do real significado desses relatórios, uma vez que o exame é voluntário e seus resultados expressavam, portanto, apenas parte do todo. Diante dessas distorções, em 2017, o INEP encerrou a divulgação do resultado do ENEM por escola. (BRASIL, 2019).

A essa altura, já havia se consolidado essa prática como algo natural e, mais que isso, o interesse da comunidade escolar (alunos, pais e professores) pelo desempenho das instituições nesses *rankings* acabaria por orientar alunos e famílias pela escolha da “melhor” escola preparatória para o ENEM; para as escolas, representava uma grife que as singularizavam e as tornavam objeto de consumo, mas também passou a orientar uma prática muito próxima da educação tradicional e extremamente calcada pelo atingimento dos percentuais que as mantivessem ou colocassem nas melhores posições.

Para a rede pública e suas escolas, passou a ser sinônimo de responsabilidade pelo fracasso no desempenho escolar para aquelas gestões que não conseguissem colocar suas escolas em boas posições, mas também poderiam revelar que determinadas práticas que vinham sendo adotadas poderiam estar resultando em melhoria para a rede. O fenômeno da desresponsabilização do Estado se acentuou e, junto com ele, a culpabilização de alunos, professores e demais profissionais da educação.

Diante dessa “boa” ou “má” notícia que poderia emergir a partir dos resultados, as redes de ensino público passaram a orientar sua atuação, seja na adoção de políticas que acentuassem os índices de rendimento de alunos e escolas, seja para a manutenção das práticas que supostamente estivessem “dando certo”. Essa lógica que passou a pautar as ações das secretarias de educação dos estados também pôde ser notada na Secretaria de Educação do Estado do Maranhão (SEDUC/MA), a qual passou a elaborar políticas (de governo e de Estado), programas, projetos e ações voltados para essa finalidade, o que será objeto de análise *a posteriori* neste trabalho (capítulo 4).

O que chama bastante atenção nessa nova prática é o fato de que os modelos implementados pela rede privada de ensino começam a ser incorporados também pela rede pública, muitas vezes com soluções pragmáticas, utilitaristas e meramente indicistas, em um claro reforço da visão produtivista e meritocrática neoliberal. Em 2017, no governo do ex-presidente Michel Temer⁴⁵, o Ministério da Educação, por meio de uma chamada pública, abriu participação popular para que as pessoas pudessem opinar acerca de eventuais mudanças na estrutura da prova, bem como no

⁴⁵ Vice-presidente eleito na chapa com a ex-presidenta Dilma Vana Rousseff em outubro de 2010, permanecendo no cargo até 1 de janeiro de 2019, quando tomou posse como Presidente da República após o Impeachment de sua companheira de chapa.

seu formato de aplicação. Dessa forma, após a chamada pública e por meio do Edital nº13 de abril de 2017, o Ministério da Educação promoveu mais uma vez mudanças na aplicação do exame, o qual passou a ser aplicado em dois domingos consecutivos em data definida de acordo com a publicação do edital de cada certame, mas mantidas as áreas do conhecimento, o número de questões e aplicação da Redação, conforme formato anterior.

Essas modificações instituídas em 2017 também abriram espaço para outras mudanças mais recentes, como o anúncio pelo MEC, na gestão do presidente Jair Messias Bolsonaro, do formato digital do exame para *a posteriori*, quem sabe, apenas este formato ser utilizado. Outros desafios se imporão a partir disso, especialmente pelo fato de que o Brasil é um país com sérios problemas de infraestrutura tecnológica, bem como um acentuado analfabetismo digital⁴⁶.

Assevere-se ainda o fato de que este anúncio preludia uma frustração dos especialistas, pois se acredita que um amplo debate sobre a qualidade do exame precisa ser travado, mas o MEC ao anunciar modificações apenas na estrutura, se eximiu de colocar essa discussão em pauta.

A rotina de aplicações do ENEM desde 1998 e seus diversos formatos permitiu ao Ministério da Educação adotar as medidas necessárias para a implementação de um currículo nacional. Ainda em 2017, por meio da Lei nº 13415/16 e a partir da Medida Provisória nº 746 de 2016, estabeleceu-se a denominada “Reforma do Ensino Médio”. A lei trouxe modificações para a LDBEN 9394/96, à medida que disciplina a necessidade de uma nova organização curricular e a instituição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

A implementação dessas reformas estava condicionada à homologação da BNCC e esse “Novo Ensino Médio” está organizado em torno de três pilares: Ensino Integral, Estrutura Curricular e Formação Técnica. Com a homologação da BNCC para o Ensino Médio e o início dos trabalhos para a formação dos currículos escolares voltados para esse segmento de ensino, novas modificações no ENEM são naturais e esperadas, o que deve ser observado em breve, mas não apenas, dessa vez, no que tange à estrutura da prova, mas à sua constituição.

Para a Estruturação Curricular do Novo Ensino Médio, a definição dos conteúdos será proposta pela Base Nacional Comum Curricular, cabendo aos

⁴⁶ Segundo levantamento do IBGE realizado em 2019, o Brasil possui 170 milhões de analfabetos digitais.

estudantes optarem pelos itinerários formativos⁴⁷ que mais se ajustarem às suas expectativas e anseios. Para um “Novo Ensino Médio” pressupõe-se um “novo” ENEM. Dessa forma, a partir da homologação da Base e da construção do currículo, fortes impactos devem incidir para o Exame Nacional do Ensino Médio, os quais passaremos a analisar.

3.4 A BNCC e o Novo Ensino Médio

O início dos anos 1990 marcou profundas modificações no cenário educacional brasileiro, especialmente fomentadas pela necessidade identificada pelo modelo Neoliberal de sociedade de valorizar a educação como um ativo para que o referido modelo pudesse efetivamente consolidar-se. Dessa forma, a obrigatoriedade e a gratuidade da educação no Brasil passaram a ser pilares perseguidos pelos governos pós-redemocratização.

Essas transformações vieram acompanhadas de uma série de políticas educacionais, as quais se estruturavam a partir de documentos que se tornaram verdadeiros marcos para a educação nacional, instituindo uma nova fase e por que não dizer, um novo rumo, ainda que se possa questionar o quanto essas medidas foram, de fato, positivas, senão o aprofundamento de retrocessos historicamente observados.

Com especial relevo para a LDBEN nº 9394/96, a qual figura-se como a legislação principal desse processo e que serve como referência, um verdadeiro pilar central para a elaboração dos demais documentos, uma vez que além de ter natureza normatizadora, também é fonte principiológica, pois salvaguarda os valores a partir dos quais a educação brasileira deverá estar alicerçada e, por óbvio, os documentos que a disciplinam.

Entretanto, do ponto de vista jurídico, a LDBEN nº 9394/96 é legislação de caráter geral e amplo, necessitando de outras normas que sejam capacidades de

⁴⁷ Os itinerários formativos são o conjunto de disciplinas, projetos, oficinas, núcleos de estudo, entre outras situações de trabalho, que os estudantes poderão escolher no ensino médio. Os itinerários formativos podem se aprofundar nos conhecimentos de uma área do conhecimento (Matemáticas e suas Tecnologias, Linguagens e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias e Ciências Humanas e Sociais Aplicadas) e da formação técnica e profissional (FTP) ou mesmo nos conhecimentos de duas ou mais áreas e da FTP. As redes de ensino terão autonomia para definir quais os itinerários formativos irão ofertar, considerando um processo que envolva a participação de toda a comunidade escolar.

complementá-la, bem como conferir a ela aplicabilidade prática, ou seja, aspectos mais específicos precisam ser acrescidos por outras legislações ao que está disposto na LDBEN 9394/96. Foi neste bojo que foram editados os PCNs e os DCNs, aqueles visavam determinar os objetivos e estratégias para o cumprimento de metas, como garantir aos discentes os conhecimentos necessários para o mercado de trabalho ou para a promoção da cidadania, por exemplo.

Já os DCNs visavam assegurar a educação por meio da indicação das competências de ensino, dando suporte aos planejamentos de ensino com ênfase para a avaliação das propostas pedagógicas e no desenvolvimento. Representam verdadeiro conjunto de normas e determinações de caráter obrigatório para cada etapa da educação básica. De alguma forma, apesar de seu caráter normativo, os DCNs conferem às escolas a possibilidade de orientarem seus currículos com alguma “liberdade”, desde que, claro, estejam dentro dos limites preconizados pelo documento normatizador.

Com a edição da Lei nº 13005/2014 foi instituído o PNE⁴⁸ – Plano Nacional de Educação – que, com vigência de dez anos, disciplinou vinte metas para a educação nacional, dentre as quais destacam-se as Metas 2 e 3, as quais disciplinam a necessidade de implementar-se uma BNCC. A Base Nacional Comum Curricular para o Ensino Médio está prevista mais precisamente na Meta 3⁴⁹, bem como em duas Estratégias ligadas a essa Meta:

3.2) o Ministério da Educação, em articulação e colaboração com os entes federados e ouvida a sociedade mediante consulta pública nacional, elaborará e encaminhará ao Conselho Nacional de Educação - CNE, até o 2º (segundo) ano de vigência deste PNE, proposta de direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento para os (as) alunos (as) de ensino médio, a serem atingidos nos tempos e etapas de organização deste nível de ensino, com vistas a garantir formação básica comum;

3.3) pactuar entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito da instância permanente de que trata o § 5º do art. 7º desta Lei, a implantação dos direitos e objetivos de aprendizagem e desenvolvimento que configurarão a base nacional comum curricular do ensino médio (BRASIL, 2014).

⁴⁸ De vigência decenal e natureza constitucional, trata-se de uma política de Estado, uma vez que ultrapassa os limites dos governos. Tem vinculação de recursos para o seu financiamento, com prevalência sobre os Planos Plurianuais (PPAs). Estabelece 20 metas para a educação nacional e sua construção começou com um amplo debate a partir da CONAE 2010, que culminou com sua aprovação pelo Congresso Nacional.

⁴⁹ Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

A partir dessa previsão, o Conselho Nacional de Educação (CNE) por meio da Portaria CNE/CP nº11/2014, instituiu uma Comissão Bicameral (que ainda seria modificada pelas Portarias CNE/CP nº15/2016, CNE/CP nº9/2017 e CNE/CP nº11/2017), cujo objetivo era disciplinar a formulação da BNCC com fulcro nas Metas 2 e 3.

Em 2015, cerca de 120 profissionais de educação das mais diferentes áreas do conhecimento e formação acadêmica elaboraram um documento, o qual ficou conhecido como “Primeira Versão” da BNCC. Esse documento ainda foi submetido à consulta pública e que, segundo dados do Ministério da Educação, contou com a colaboração de mais de 10 milhões de sugestões. As contribuições foram depois organizadas por especialistas de renomadas universidades brasileiras.

A posteriori, maio de 2016, por meio de seminários capitaneados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) foi elaborada a “Segunda Versão” da Base. Organizadas de forma mais sistemática, as discussões ocorriam de forma mais específica, a partir de temáticas pré-determinadas e pelas pautas oriundas da “Primeira Versão”. Ao fim dos trabalhos, UNDIME e CONSED elaboraram um relatório final, o qual fora encaminhado para o Comitê Gestor do Ministério da Educação.

Coube ao Comitê Gestor a análise do relatório final acerca da “Segunda Versão”, bem como a elaboração da “Terceira Versão”, encaminhada para o Conselho Nacional de Educação em 2017 e que apresentava uma peculiaridade, não disciplinava o Ensino Médio, algo que contrariava a lei. Nenhuma justificativa fora apresentada pelo Comitê Gestor no documento para essa exclusão.

Embora pareça uma discussão recente, várias são as ocasiões na história educacional brasileira que demonstram o esforço que educadores das mais variadas épocas tiveram na tentativa de instituir uma base curricular que fosse comum. Notadamente a isso, as dimensões continentais do país, as singularidades regionais, socioeconômicas, o contexto político e tantos outros fatores tornaram essa empreitada bem mais complexa aqui que em outros países.

Já na década de 1980, ações como os “Guias Curriculares” – documentos normatizadores dos componentes que norteavam os currículos no tocante ao ensino-aprendizagem e aos objetivos educacionais – demonstravam não apenas o desejo, mas também a necessidade de uma melhor organização da estrutura educacional brasileira. Ainda que se reconhecessem os avanços, o documento recebeu muitas

críticas, especialmente em razão de seu caráter mecanicista quanto aos objetivos educacionais, bem como do posto de vista avaliativo, ao considerar que os sujeitos avaliados sob uma perspectiva homogênea, o que acabou, por óbvio, ocasionando muitas distorções.

Já nos anos 1990, a inovação legislativa que apontava no sentido de uma reorganização do currículo nacional e, por conseguinte, pela construção de uma base, foi os “Parâmetros Curriculares Nacionais”. *A posteriori* e com o mais significativo avanço dentre todos os documentos, os DCNs, ao demarcarem para todas as etapas e modalidades da educação básica concepções político-pedagógicas.

Dessa forma, de um jeito ou de outro, a construção de uma base nacional comum curricular sempre foi um anseio para a comunidade educacional brasileira, uma vez que a partir dela abrir-se-ia a possibilidade de que fosse travado um debate sobre a qualidade da educação de forma mais consistente e significativa. A importância da instituição de uma base que atendesse aos princípios e direitos salvaguardados na Constituição era importante.

E como a todo conceito corresponde um termo, vê-se que, etimologicamente, ‘base’, donde procede a expressão ‘básica’, confirma esta acepção de conceito e etapas conjugadas sob um só todo. ‘Base’ provém do grego *básis*, *eós* e corresponde, ao mesmo tempo, a um substantivo: pedestal, fundação, e a um verbo: andar, pôr em marcha, avançar. Como conceito novo, ela traduz uma nova realidade nascida de um possível histórico que se realizou e de uma postura transgressora de situações preexistentes, carregadas de caráter não democrático. Como direito, ela significa um recorte universalista próprio de uma cidadania ampliada e ansiosa por encontros e reencontros com uma democracia civil, social, política e cultural. E é aí que se situa o papel crucial do novo conceito inclusive como nova forma de organização da educação escolar nacional. E é aí que se situa o papel crucial do novo conceito inclusive como nova forma de organização da educação escolar nacional (REGO, 2006, p.184, grifo do autor).

Se por um lado os debates acerca da importância e necessidade de edificar uma base curricular comum para o país eram quase unânimes no sentido de reconhecer esta necessidade, por outro as inquietações decorrentes do caráter plural, democrático, amplo e que tivesse metodologias e conteúdo que respeitasse os sujeitos deste processo, mas que sobretudo permitisse uma participação mais ampla possível de todos os interessados.

Embora no discurso se note uma relativa preocupação com a diversidade e com o contexto de formação amplo dos sujeitos-objeto da Base, o que se percebe do ponto de vista mais minudencioso é que há uma exagerada atenção dada às questões relativas à preparação para o mercado de trabalho e, por conseguinte, ao atendimento

das expectativas deste, o que comprova a continuidade das inspirações Neoliberais nas políticas educacionais brasileiras.

À preparação básica para o trabalho, que significa promover o desenvolvimento de competências que possibilitem aos estudantes inserir-se de forma ativa, crítica, criativa e responsável em um mundo do trabalho cada vez mais complexo e imprevisível. (BRASIL, 2018, p. 39).

Nesse sentido, o que se pode inferir é que a BNCC carece de um debate mais amplo e aprofundado, que assegurasse a participação de uma quantidade maior de sujeitos, que terão a responsabilidade de colocarem-na em amplo funcionamento e que, sobretudo, serão os receptores dos efeitos que essa política trará para o contexto educacional. A BNCC sem dúvidas constitui-se uma nova referência formativa para os discentes, mas ainda está distante de um caráter integral e unificado, que efetivamente coordene a passagem da Educação Básica para a Educação Superior.

O que ganha relevo é uma pragmaticidade ainda mais acentuada, mercadológica, que põs em escanteio uma formação mais humanística, política, democrática e emancipatória. Um questionamento se impõe claramente: se os rumos que nossas políticas educacionais vêm traçando até aqui não conseguiram dar respostas efetivas às necessidades do contexto brasileiro, tampouco promover um debate que seja sobre a qualidade da educação, o aprofundamento da estratégia que nos trouxe até aqui poderia ofertar algum resultado diferente dos que já temos obtido ou apenas um aprofundamento deste cenário?

Parece evidente que a continuidade desse viés ideológico como linha de referência para a prática educativa brasileira não seja capaz de promover a integração de um país tão plural quanto o Brasil, menos ainda de elucidar perguntas sobre a baixa qualidade de nosso ensino que já são sobremaneira claras, embora o duelo a ser travado aqui não seja propriamente com as perguntas, mas com as ferramentas que são utilizadas para buscar as respostas.

Dessa forma, isso fica demonstrado com robustez quando a BNCC dedica especial atenção ao ensino técnico e ao mercado de trabalho no bojo de seus itinerários formativos. De alguma forma os cuidados com a preparação dos sujeitos de modo que estejam efetivamente aptos a progredirem para uma formação superior de modo consistente e adequado ocupa apenas um papel secundário na Base, em um sinal claro de quais prioridades são adotadas.

É claro que do ponto de vista formal a BNCC está atrelada à obediência de regramentos legais que a aproximam dessa visão mais humanística e plural a qual

nos referimos, uma vez que deve estar em consonância com o disposto na Constituição Federal, a qual traz uma visão mais abrangente, plural, democrática e humana para a educação.

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade. VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (BRASIL, 1988a).

A BNCC também está formalmente atrelada aos princípios preconizados pelo art. 2º do PNE⁵⁰, o que de certa forma impõe obstáculos a uma tentativa de estreitamento curricular e desrespeito as diversidades existentes no cenário brasileiro. O que se questiona é o quanto essas vinculações formais foram capazes de no plano material impedir que a Base fosse engendrada açodadamente e o quanto os caminhos por ela adotados precisam ser vigilantes daqueles que deveriam ser os principais objetivos de um currículo comum de elevada amplitude.

É preciso compreender que a elaboração de uma base nacional comum curricular está diretamente relacionada à necessidade de formação de um contexto cidadão que seja portador de representatividade e ampla participação, bem como a escola é, talvez, para os desassistidos e marginalizados, o principal elo capaz de

⁵⁰ Art. 2º São diretrizes do PNE: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV - melhoria da qualidade da educação; V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País; VIII - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto - PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX - valorização dos (as) profissionais da educação; X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

promover maior coesão social e, por conseguinte, assegurar a liberdade e a igualdade de forma plena.

Outro aspecto a ser destacado repousa no fato de que o Pacto Federativo adotado pelo Brasil dificulta sobremaneira a consecução desses objetivos, especialmente no tocante à feitura de uma base que seja capaz de efetivá-los, haja vista que o regime de competências trazido pela Constituição de 1988 é distributivo, o que faz com que Estados e Municípios tenham poder e jurisdição para deliberar sobre o assunto.

Muitas vezes, essa distributividade é forte empecilho, uma vez que mesmo com o fim da Ditadura Militar, não raro é vermos uma oscilação entre governos mais democráticos e governos mais autoritários, conservadores, em um influxo desencorajador e capaz de ainda motivar um duelo de forças entre o dirigismo curricular e uma eventual liberdade de criação.

Controlar a elaboração dos currículos é, sob certo aspecto, poder, uma vez que se utilizados para a manutenção do *status quo* ou mesmo para a criação de uma ideologia de conservação do poder, a educação tem no currículo o principal pilar para guiar os caminhos da Nação para um ou para outro sentido.

Isso resta claramente demonstrado no Brasil dos últimos 5 anos que, acompanhando um movimento mundial de avanço de forças conservadoras, se vê imerso em debates extremamente polêmicos e complexos – aborto, armamentismo, uso da maconha, aquecimento global, eutanásia, religião – sem contudo ter uma população historicamente educada de forma capaz para travar tais debates.

A ausência histórica de uma maturidade construída por uma escola política, democrática e emancipatória impulsiona a sociedade a tratar assuntos científicos, técnicos e conceituais com “achismo”, com mera opinião, o que colabora para que desemboque em comportamentos que beiram o fanatismo e por que não, o retrocesso.

Uma das grandes, se não a maior, tragédia do homem moderno, está em que é hoje dominado pela força dos mitos e comandado pela publicidade organizada, ideológica ou não, e por isso vem renunciando cada vez, sem o saber, à sua capacidade de decidir. Vem sendo expulso da órbita das decisões. As tarefas de seu tempo não são captadas pelo homem simples, mas a ele apresentadas por uma ‘elite’ que as interpreta e lhas entrega em forma de receita, de prescrição a ser seguida. E, quando julga que se salva seguindo as prescrições, afoga-se no anonimato nivelador da massificação, sem esperança e sem fé, domesticado e acomodado: já não é sujeito. Rebaixa-se a puro objeto. Coisifica-se (FREIRE, 1999, p. 43).

Assim, a construção da BNCC, que não deve ser confundida com o currículo, não cabe fixar mínimos curriculares ou mesmo provocar o engessamento das ações pedagógicas, não devendo abster-se de se manter em permanente conexão com os documentos que a orientam e, sobretudo, com os valores que estão contidas neles, a saber a Constituição Federal, o PNE, os PCNs e os DCNs.

Desse modo, mesmo as disciplinas definidas como obrigatórias – Língua Portuguesa e Matemática – vistas como pretensamente universais, por todo não são, uma vez que ainda que se considerem a globalidade da língua em território nacional, bem como da lógica do pensamento matemático, sabidamente a forma como esses componentes se manifestam ou mesmo sejam apropriados no ambiente escolar de cada localidade é muito particular, o que põe em xeque a suposta universalidade apresentada.

A BNCC, neste contexto, emergiu como uma “resposta” ao que as escolas não conseguem ensinar, um norteamento lógico e coerente capaz de ajustar os componentes e as intencionalidades educativas frente suas fragilidades. Entretanto, essa “homogeneização” da lógica curricular põe mais uma vez a escola na berlinda, nominando-a como a responsável pelo fracasso educacional, em um claro reforço do ideário da desresponsabilização do Estado.

Acreditar que uma suposta homogeneização a partir da BNCC poderia auxiliar no combate às desigualdades presentes no sistema é desconsiderar que, uma vez aplicando seus preceitos, em contextos já sabidamente desiguais, os resultados de aprendizagem não continuassem comprometidos, à medida que o próprio sistema precisa não apenas reconhecer, mas enfrentar os desníveis postos.

Ao construir-se o discurso da centralidade a partir de uma suposta homogeneização pretendida pela Base com a justificativa de que o processo de mensuração e avaliação educacional seriam beneficiados e que, diante disso, os diagnósticos de cenário dariam melhor suporte para a reelaboração de políticas educacionais, está incutida a ideia de ofertar educação de modo igual para todos, o que denota certa “coisificação” da educação, como se a natureza da educação não fosse antrópica, particular, contextual e extremamente íntima.

Após muitas idas e vindas, a versão final da BNCC – que ainda desperta muitas críticas e debates – apresenta como principais características a flexibilização do currículo, com o estabelecimento de uma carga horária mínima para componentes comuns e maior carga horária para os itinerários formativos escolhidos pelos

discentes, partindo-se do pressuposto de que são áreas de maior interesse e posterior atuação dos estudantes; estabelecimento de 1800 horas/aula para disciplinas comuns e o restante para o aprofundamento dos saberes; e o aumento da carga horária de 2400 horas/aula para 3000 horas/aula.

Apenas Língua Portuguesa, Língua Inglesa e Matemática passaram a ser consideradas disciplinas obrigatórias durante todo o Ensino Médio, as demais serão opcionais. Caberá aos estudantes decidirem entre 5 itinerários formativos que desejarem seguir, a saber: Língua Portuguesa e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Formação Técnica e Profissional.

A BNCC não traz nenhuma menção direta ao ENEM, mas à medida que os currículos são produzidos desde que ocorreu a homologação da Base para o Ensino Médio, é natural que comecem as especulações acerca de eventuais impactos no exame. Esse caminho parece bastante óbvio, uma vez que a BNCC, embora não seja currículo, passa a influenciar direta e indiretamente sua formação nas mais diferentes regiões do país, haja vista ser a Base o documento que irá parametrizar a construção daqueles.

O Ministério da Educação, ainda que de forma não oficial, já sinalizou que deverá promover modificações no ENEM, sem oferecer maiores detalhes, a não ser de que elas deverão acontecer de forma gradual, inclusive à medida que os currículos vão sendo elaborados e implementados, bem como dentro do tempo necessário para que as redes de ensino, professores e alunos possam estar, de fato, adaptados a tais mudanças.

Como mudança já oficialmente anunciada a versão digital do ENEM a partir do ano de 2020, ainda que sua aplicação seja de forma experimental e por amostragem, o que também gerou fortes críticas dos especialistas, uma vez que quase unanimemente defendem como prioritária uma discussão sobre a qualidade do exame e não acerca do modelo.

Soma-se a essa crítica o fato de que o analfabetismo digital é significativo no Brasil, a infraestrutura tecnológica é precária, haja vista que, de um modo geral, as redes de ensino não possuem condições de albergar esse formato de avaliação. Ainda que a adoção do ENEM digital seja gradual e por amostragem, acreditar que em até 5 anos ela estará completamente implantada e que será a forma principal de aplicação do exame é um a crença bastante otimista, para não dizer desconectada da realidade.

Não que se desconsidere a importância de o exame avançar no sentido de uma proposta digital, tampouco os benefícios que uma maior flexibilidade na realização das provas traria, mas o que se questiona é a que tempo esta proposta surge, como surge e, fundamentalmente, de que forma pode ser verdadeiramente implantada. Há de se ter cautela para que não ocorra uma acentuação das desigualdades, um aumento das distorções educacionais e sociais e, portanto, um retrocesso.

Nesse sentido preleciona Castells (1999), ao afirmar que a inovação tecnológica e os efeitos que ela produz acabaram, de alguma forma, sendo tardios, ainda que se reconheçam os significativos benefícios que possibilitou; destaca que uma maior proximidade entre os locais produtores de inovação e tecnologia poderia possibilitar uma transformação mais significativa da sociedade e, assim, resultar em benefícios e futuros inovações.

A outra provável mudança no exame, embora não tenha sido oficialmente anunciada, decorre da própria homologação da Base e um caminho inevitável para que se articule com coerência a BNCC, o currículo e o ENEM. Trata-se de uma prova sistematizada a partir da nova formatação dos componentes obrigatórios, dos itinerários formativos e técnico, em um ajuste que precisará adequar a nova realidade dos discentes de Ensino Médio à avaliação.

Com a Reforma do Ensino Médio e a existência de apenas três componentes obrigatórios, quatro itinerários formativos e um itinerário técnico, o novo formato para o ENEM tende a ter provas distribuídas em duas etapas: a primeira deverá conter questões que avaliam as chamadas disciplinas obrigatórias – Língua Portuguesa, Língua Inglesa e Matemática – e a segunda etapa deverá ter questões variáveis que cobrem acerca dos conteúdos estudados em cada um dos itinerários formativos ou técnico que os alunos optarem por ocasião do Novo Ensino Médio.

Não obstante as mudanças sugeridas se tratar apenas de uma especulação a partir das novas configurações adquiridas pelo Ensino Médio desde a Reforma, o que não se pode duvidar é de que elas, em algum momento, efetivamente irão acontecer, uma vez que a BNCC impacta diretamente na formação dos currículos e, dessa forma, os currículos impactam na sistemática de avaliação. A própria Base já traz essa referência, de modo que disciplina que

As avaliações nacionais também serão alinhadas à Base, respeitando o tempo de adaptação das redes de ensino. As matrizes de avaliação da Prova Brasil/Saeb (Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica) e do Enem serão revistas, de acordo com as diretrizes da Base, e envolverão gestores

municipais, estaduais e instituições de ensino e pesquisa. A realização dessas avaliações, já com novas matrizes, seguirá cronograma negociado com as redes de ensino. A implantação das mudanças no Enem seguirá cronograma negociado com as redes municipais e estaduais, as instituições de ensino e pesquisa e as instituições de ensino superior públicas e privadas (BRASIL, 2018, p. 1).

Independentemente das críticas que tenha sofrido e sofra desde a sua propositura até seu processo de elaboração e homologação, a Base tem a possibilidade de proporcionar transformações para a sociedade brasileira. Entretanto, o que se pondera de forma mais acentuada é o fato de que, com uma formulação mais plural, democrática e emancipatória, os ganhos que poderiam ser adicionados à educação nacional poderiam ser bem mais significativos.

Quando se projetam os impactos que a BNCC trará para a política de avaliações em larga escala do Ministério da Educação, com relevo para o ENEM, além da praticamente inevitável modificação no formato do exame, dada a necessidade de ajustar o que se cobra para todos com os componentes curriculares obrigatórios, bem como criar uma alternativa avaliativa mais flexível diante da nova realidade de escolha dos discentes, de acordo com os itinerários formativos ou técnico que acabem por optar de acordo com suas pretensões, é a inafastável constatação de que, passados mais de vinte anos, o ENEM se assemelha muito mais aos antigos e famigerados “vestibulares” que propriamente tenha conseguido tornar-se uma avaliação realmente propositiva, operatória e eficaz.

Tão verdadeira é tal constatação, que diversas universidades e faculdades pelo Brasil já realizam seus exames vestibulares em duas etapas, em que uma primeira fase é destinada aos componentes curriculares comuns a todos os cursos pretendidos pelos discentes e, na segunda, realizam provas apenas das disciplinas que são consideradas específicas de sua área, como Química e Biologia, caso o curso pretendido seja de Medicina, por exemplo.

Uma discussão ampla e verdadeira sobre a qualidade do exame nunca foi efetiva e corajosamente travada. O máximo que já se aproximou disso é a recorrente queixa de alunos e professores acerca da extensão penosa e exaustiva dos quesitos, sua real indispensabilidade e o desgaste que isso geraria para aqueles que realizam o ENEM. Entretanto, avaliar as distorções no padrão da prova para uma clientela extremamente plural e desigual nunca foi objeto de efetivo debate.

O ENEM já nasce desigual à medida que os sujeitos que se submetem ao exame provêm de realidades completamente opostas, às vezes. Submetidos aos

mesmos quesitos e ao mesmo exame de proficiência e de leitura de mundo podem estar um aluno “A”, de classe média alta, com acesso à internet, aulas regulares em escola privada, que frequenta curso de inglês, tem suporte de um professor particular se necessário, faz intercâmbio e viaja em todas as férias, bem como um aluno “B”, estudante de uma das tantas periferias do país, aluno de escola pública, com calendário atrasado em face das difíceis condições de trabalho de seus professores e consequentes greves para lutar contra essa realidade, a quem falta às vezes o livro, a merenda, o transporte, a segurança e, portanto, as condições mínimas de aprendizado.

É claro que o enfrentamento a essa prova não será igual e, por conseguinte, as questões cobradas no exame, contextualizadas, fundamentadas em experiências de vida que o aluno mais humilde jamais teve a possibilidade de ter terão um peso diferente e, portanto, acabarão gerando uma distorção nos resultados, distorção essa que, na maioria dos casos, servirá para manter a realidade de antes da realização do exame: um grupo ocupando um papel secundário socialmente, quando não muito excluído, e outro grupo que permanecerá no topo das relações sociais e tomando as decisões que dirigirão os destinos de todos.

Claro que se trata de um problema de extrema gravidade, à medida que uma concepção mais originária de educação dá conta de que o melhor instrumento de avaliação é aquele que seja capaz de refletir a realidade do que fora trabalhado em sala de aula, como fora trabalhado, as interações, as características dos sujeitos, seu contexto de vida e sua forma e ritmo de aprendizado. Quando uma avaliação parte de uma suposta nivelção de seus examinandos e este cenário é distópico, fato é que seus resultados serão irrealistas em alguma medida.

Embora na estrutura do ENEM tente-se supostamente corrigir essas distorções com a “calibragem” do exame a partir de quesitos de fácil, média e elevada complexidade, o modo como os alunos estão expostos a essas calibrações também é desigual.

Outro ponto chave é que o ENEM não conseguiu interferir na prática pedagógica de forma que o direito ao aprendizado pudesse efetivamente acontecer. Legiões e legiões de alunos continuam apenas estudando para um exame e com o objetivo de nele serem aprovados, mas o aprendizado de forma significativa continua espantosamente desprezado.

A associação de qualidade à avaliação que é reforçada pela Base é outro ponto que merece frontal crítica e questionamento, não apenas pelo fato de que essa concepção perpassa por várias práticas educativas, sejam elas públicas, sejam elas privadas. Trata-se de uma forma de regular o currículo a partir de uma visão hegemônica de qualidade associada à possibilidade de que se controle o que será ensinado e o que será aprendido.

Há muito a Pedagogia já se atentou para uma visão empobrecida de currículo sob uma perspectiva de que currículo bom é aquele que seja homogêneo para todos. Sabido é que sendo o currículo uma produção contextual e sociocultural, de construção de sentidos dentro de uma lógica de negociação particular, ao adotar uma postura diversa dessa, a BNCC acaba orientando o currículo para uma visão diminuta e limitada, com igual repercussão nas avaliações que dela decorrem ou que com ela dialoguem.

Neste sentido, há de certa forma um equívoco na compreensão do que seja uma Base Comum, não devendo compreender-se esse comum como algo unificado, idêntico, único. A compreensão dessa “comunidade” deve-se dar sempre no respeito prático à pluralidade de contextos e realidades. Dessa forma,

Uma proposta curricular não é nacional ou comum, no sentido de saturar com os mesmos sentidos toda e qualquer significação nos mais diferentes contextos em foco, a ponto de ser transparente em relação aos sentidos que transmite (LOPES, 2015, p. 456).

Ao tentar colocar o currículo em uma perspectiva hegemônica, a BNCC despreza a natureza plural, heterogênea, contestadora e histórica que esses documentos possuem. Ao que parece, mais uma vez, as mudanças que se aventam para o ENEM em decorrência da BNCC e da formação dos currículos – e inevitáveis serão⁵¹ – ainda colocam a discussão da forma em posição de privilégio em relação à qualidade.

Nada aponta para que, com o advento dos novos currículos a partir da homologação da Base Nacional Comum Curricular, haja uma discussão acerca de um exame que tenha a possibilidade de lançar a avaliação para uma perspectiva que

⁵¹ O Ministério da Educação, por meio do INEP, anunciou em 06 de maio de 2020 a aplicação do SAEB (a partir de 2021) para todas as séries da Educação Básica a partir do 2º ano do Ensino Fundamental. Anunciou também que este exame começará a ser aplicado em 2021 para os alunos do 1º ano do Ensino Médio e que também servirá como forma de acesso ao ensino superior. Mais um anúncio que deve trazer impactos para a prova do ENEM, mas neste caso, acreditamos que a nova forma de acesso ao ensino superior pelo SAEB tende a enfraquecer o Exame Nacional do Ensino Médio.

ultrapasse a lógica indicista e dos *rankings*, que promova um debate de superação das desigualdades e que possa assegurar uma educação democrática, plural, politizadora e efetivamente calcada na equidade como valor fundamental.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS VOLTADAS PARA O EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO MARANHÃO: CONTRADIÇÕES, LIMITAÇÕES E POTENCIALIDADES

Neste capítulo, pretende-se desvelar o conjunto de políticas públicas educacionais adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão voltadas para o Exame Nacional do Ensino Médio no período de 1998 a 2019, ou seja, a identificação dessas políticas e a análise daquelas que trouxeram ações focalizadas na organização das escolas da rede pública de ensino que atendessem às exigências trazidas com o advento do Exame Nacional do Ensino Médio em 1998, buscando revelar-se suas contradições, limitações e potencialidades.

Enquanto documentos de registro das intencionalidades do Poder Público, bem como reveladores das necessidades de uma dada sociedade em um dado tempo, políticas públicas, quaisquer que sejam elas, não devem ser analisadas em uma perspectiva estanque, isolacionista, sob pena de distorções e limitação das possibilidades de avanços significativos frente aos problemas contemplados por essas políticas. Conforme nos afirma Coutinho (2011), a compreensão dos fenômenos no espectro social impõe a necessidade da articulação do ser com o dever ser.

O estudo se baseou, conforme preconiza Bardin (2011), na função primordial da análise de conteúdo: o desvendar crítico. A partir da forma de tratamento em pesquisas qualitativas preconizada por Bardin (2011), instrumentalizou-se o estudo por meio de categorias de análise, as quais:

[...] são aquelas que retêm historicamente as relações sociais fundamentais e podem ser consideradas balizas para o conhecimento do objeto nos seus aspectos gerais. Elas mesmas comportam vários graus de abstração, generalização e de aproximação (MINAYO, 1998, p. 94).

Procedeu-se, primeiramente, ao levantamento e identificação das políticas públicas educacionais implementadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019 que contivessem ações focalizadas no Exame Nacional do Ensino Médio. A análise objetivou compreender criticamente a relação entre o dito e o posto, quais as concepções contidas na elaboração e implementação dessas

políticas, suscitando, dialeticamente, suas contradições, limitações e potencialidades à luz dos avanços e retrocessos revelados pelo histórico dos indicadores oficiais.

Em linhas gerais, verificar como se deu a atuação da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão na formulação de políticas voltadas para o Ensino Médio e que atendessem às necessidades de professores e alunos a partir do advento do ENEM e, a partir disso, e fruto desta análise, direcionar o olhar para uma proposta de “dever ser”, ou seja, para o que ainda pode ser melhorado, a fim de que se elevem os indicadores de qualidade de ensino no Estado do Maranhão para o referido público-alvo.

O desenvolvimento desta análise se deu a partir de alguns indicadores: o nível de participação dos profissionais de educação – discentes, docentes, gestores, por exemplo - na formulação e implementação dessas políticas; a incidência de ações voltadas para a formação continuada de docentes e gestores no que tange à nova linguagem de aulas e avaliação que passou a ser exigida com o advento do ENEM – elaboração de itens, aulas mais inter e transdisciplinares, intensificação da presença da tecnologia nas aulas, reconhecimento e compreensão das competências e habilidades de cada uma das áreas do conhecimento, compreensão do funcionamento do sistema TRI⁵² etc.; melhoria da infraestrutura física e tecnológica das escolas de Ensino Médio da rede pública de ensino do Maranhão.

A pesquisa possibilitou a identificação de algumas políticas públicas educacionais voltadas para a Educação Básica formuladas e implementadas no Estado do Maranhão no período de 1998 a 2019, as quais, após a realização da leitura flutuante – conforme disciplina o método de análise de conteúdo de Bardin – identificou-se como políticas com ações voltadas para o Ensino Médio/ENEM, as seguintes:

- ***Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado***⁵³ (1999 a 2002), na gestão da ex-governadora Roseana Sarney;

⁵² Teoria de Resposta ao Item é uma metodologia de avaliação adotada pelo INEP tanto para a formulação de provas com diferentes questões, mas de mesmo nível de complexidade, o qual também permite a correção dos exames minimizando distorções, ampliando a isonomia, à medida que parametriza a menor (nunca será zero) e a maior nota de uma dada avaliação.

⁵³ Introduzidas no âmbito do Plano de Reforma e Expansão do Ensino Médio do Maranhão;

- O convênio **Viva Educação**⁵⁴ (2000), implementado no bojo das **Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado** também na gestão da ex-governadora Roseana Sarney;
- O documento **Educação no Estado do Maranhão: avanços/projetos e orientações para o ano letivo 2006**, na gestão do ex-governador José Reynaldo Tavares;
- **O Plano de Governo para a Educação Básica: doze medidas para mudar o Maranhão** (2007), na gestão do ex-governador Jackson Kepler Lago;
- **Programa Escola Digna**⁵⁵ (2015) ratificado *a posteriori* pela **Política Educacional Escola Digna**⁵⁶ (2019), na gestão do governador Flávio Dino;
- O **Programa Mais Gestão**⁵⁷ (2016), na gestão do governador Flávio Dino;
- O **SEAMA – Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão**⁵⁸ - (2019), na gestão do governador Flávio Dino;
- O **Programa Mais IDEB**⁵⁹ (2019), na gestão do governador Flávio Dino;
- **Pré-Vestibular Gonçalves Dias**⁶⁰ (2020), na gestão do governador Flávio Dino;

⁵⁴ Convênio realizado pelo governo do Estado do Maranhão e o Grupo Globo de Comunicação para a substituição de aulas presenciais pelo Tele Ensino no bojo das escolas da rede pública estadual de educação do Maranhão no Ensino Médio.

⁵⁵ Instituído pelo Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015;

⁵⁶ Instituído pela Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019 e regulamentado pelo Decreto nº 34.649, de janeiro de 2019;

⁵⁷ Programa voltado para melhoria da qualidade da educação e o fortalecimento da gestão escolar, com a implementação de ações de formação continuada para os gestores gerais e gestores auxiliares de anexo.

⁵⁸ Implementado, em 2019, pela Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC/MA), em parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF), objetiva garantir os direitos de aprendizagem e desenvolvimento dos estudantes da rede pública maranhense, partindo do princípio de que para tanto é necessário garantir uma das principais metas da política estadual de educação, qual seja a elevação da qualidade de ensino e, conseqüentemente, dos indicadores educacionais.

⁵⁹ Regulamentado pela Portaria nº 814 de 2019. Segundo seu art. 2º, trata-se do Programa que objetiva fomentar a qualidade da educação básica, em todas as etapas e modalidades das escolas públicas da rede estadual de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes, de modo a favorecer a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em conformidade com a meta 8, do Plano Estadual de Educação, bem como aqueles definidos pelo Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA).

⁶⁰ Projeto que integra a Política Educacional Escola Digna e que foi implementada em 2020 em razão da pandemia de Covid-19 que assolou (e assola) o Maranhão, o Brasil e o Mundo a partir do fim do ano de 2019. Possibilita aos alunos do Ensino Médio que tenham aulas voltadas para o Exame Nacional do Ensino Médio de forma remota, utilizando-se de veículos como TV e rádio.

- **Programa Terceirão Não Tira Férias e Fica em casa**⁶¹ (2020), na gestão do governador Flávio Dino.

Porquanto o projeto **Pré-vestibular Gonçalves Dias** e o **Programa Terceirão Não Tira Férias e Fica em casa** datem de 2020, o que os deixariam de fora do recorte temporal adotado por esta pesquisa (1998 a 2019), por integrarem a macropolítica **Política Educacional Escola Digna** (2019), por razões didáticas e em face de sua relevância estratégica quando do cenário pandêmico e para o Ensino Médio, optou-se por incluí-los no rol de políticas educacionais adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão e que são alcançadas pelo objeto de estudo deste estudo.

Para fins desta pesquisa, após a realização da leitura flutuante e da etapa de pré-análise, optou-se por centrar a análise deste estudo nas políticas **Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado** (1999 a 2002) e na **Política Educacional Escola Digna** (2019), fundamentando-se na compreensão de que se tratam das únicas macropolíticas educacionais⁶² voltadas para o Ensino Médio no período de 1998 a 2019, bem como por serem representativas de dois momentos distintos e bastante significativos da história e da política maranhense: do ponto de vista temporal: a transição do século XX para o século XXI para aquela política e os tempos hodiernos para esta; do ponto de vista ideológico, uma política concebida sob a ótica de um governo autoproclamado de centro-direita⁶³ e outra concebida sob a égide de um governo autoproclamado de “esquerda⁶⁴”. Ademais, ao apontarem para concepções ideológicas – tanto politicamente quanto do ponto de vista da visão de educação – narrativamente tão divergentes e em momentos históricos que, embora próximos cronologicamente, apresentem contextos de Brasil e de Maranhão caracteristicamente distintos, as duas políticas supracitadas acabam por possibilitar um diagnóstico significativo acerca do escopo desta pesquisa.

⁶¹ Programa que integra a Política Educacional Escola Digna e que foi implementada em 2020 em razão da pandemia de Covid-19 que assolou (e assola) o Maranhão, o Brasil e o Mundo a partir do fim do ano de 2019. Possibilita aos alunos assistirem de forma remota a aulas de revisão e reforço dos conteúdos trabalhados ao longo do semestre aos fins de semana e no período de férias, como forma de complementar e/ou reforçar o aprendizado. Também é possível escutar, por meio de plataforma digitais, microaulas e debates de temas relevantes de cada componente curricular por meio de podcasts.

⁶² Conforme demonstrado nominalmente, outras políticas foram implementadas, mas como ações, projetos, todas de menor envergadura e complexidade, sem a feição de macropolíticas educacionais.

⁶³ À época, a governadora Roseana Sarney era filiada ao extinto PFL, que se identificava como partido de centro-direita.

⁶⁴ Em 2019, o governador Flávio Dino era filiado ao PCdoB, que se identifica como partido de esquerda.

4.1 Políticas públicas educacionais adotadas pelo Maranhão com o advento do Enem e no contexto das reformas neoliberais: gestão para quê e para quem?

A adoção dos valores do Neoliberalismo como norteadores das políticas nacionais, a reestruturação do estado maranhense a partir da reforma administrativa a fim de alinhar o Maranhão às orientações internacionais e nacional, bem como a reorganização das políticas públicas com o objetivo de colimar este fim pautaram a ação governamental no fim do século XX e primeiras décadas do século XXI, mais precisamente no marco temporal que vai de 1998 a 2019.

Dessa forma, esta subseção analisa as duas principais políticas públicas educacionais implementadas pelo Estado do Maranhão para a educação com foco no Ensino Médio entre 1998 e 2019, selecionadas a partir de pré-análise e que as identificaram como as duas políticas públicas educacionais de maior aderência ao objeto desta pesquisa.

No primeiro subitem desta subseção, será analisada a política ***Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado*** (1999), a primeira política formulada e implementada após a reforma administrativa do Estado do Maranhão em 1998, principal política da gestão da ex-governadora Roseana Sarney.

No segundo subitem, será analisado o ***Programa Escola Digna*** (2015), ratificado posteriormente pela ***Política Educacional Escola Digna*** (2019), macropolítica formulada e implementada na gestão do governador Flávio Dino.

4.1.1 Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado: a reforma da reforma

O advento da lei nº 7356/1998 – Lei da Reforma Administrativa do Estado do Maranhão – reorganizou a estrutura de poder do Governo do Maranhão, esculpindo no cenário local os valores definidos pelo Neoliberalismo em escala internacional e, *a posteriori*, nacional, desde a crise do capitalismo dos anos 1970. Balizada por uma forte centralização administrativa, a gestão da governadora Roseana Sarney adota o modelo de agencificação, no qual gerências regionais assumiriam a competência por formular, implementar, executar e avaliar as políticas públicas no estado, a exemplo das políticas de educação.

Essa reorganização administrativa exigiu o estabelecimento de novas diretrizes e estratégias norteadoras para a consecução dos objetivos do governo, especialmente

focados na reversão dos péssimos indicadores de qualidade social e educacional, bem como a racionalização no emprego dos recursos financeiros e humanos, ampliando a eficiência, maximizando os resultados e, dessa forma, melhorando a qualidade de vida do povo maranhense.

Na esteira dessa nova realidade reformista foi que a Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH) formulou e divulgou em 1999 o documento *“Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado”*, política que disciplinava não apenas a reorganização da estrutura operacional da educação maranhense, mas que trazia em seu bojo um estudo pormenorizado dos índices de qualidade, os novos parâmetros norteadores para a educação local, bem como as estratégias que seriam adotadas para o atingimento de seu escopo.

Esta política foi discriminada dentre as identificadas pela pesquisa em razão de sua relevância para recente história da educação maranhense, por ser o grande símbolo da reforma do estado maranhense no campo educacional e por focalizar-se de forma significativa no Ensino Médio. Ademais, foi a mais representativa política formulada durante a gestão da governadora Roseana Sarney, governante símbolo de um grupo político historicamente estabelecido no Maranhão e por apresentar significativa aderência ao objeto da presente pesquisa.

Ressalta-se que, no percurso desta pesquisa, encontrou-se como obstáculo a impossibilidade de acesso ao documento. Após 6 meses de buscas, tanto por meio digital – acervo da Biblioteca Nacional, repositórios, sites institucionais (FAPEMA, SEDUC/MA, CEE/MA etc.) – quanto por meios físicos – Biblioteca Pública Benedito Leite, arquivo da FAPEMA, arquivo da SEDUC/MA, arquivo do CEE/MA – bem como consulta aos atuais gestores da SEDUC/MA, Secretário Estadual de Educação – Felipe Camarão -, Secretária Adjunta de Educação – Nádyá Dutra -, e ao gestor da secretaria à época da implementação da política – ex-Secretário Estadual de Educação Gastão Vieira -, chegou-se a constatação de que o documento havia sido extraviado.

Segundo relato do ex-Secretário Gastão Vieira, muitos documentos da época foram perdidos por existirem apenas em formato físico ou podem ter sido extraviados em uma das mudanças de prédio. De acordo com o atual Secretário de Educação do Maranhão, Felipe Camarão, e ratificado pela Secretária Adjunta Nádyá Dutra, não consta a existência deste documento no arquivo da pasta nem no arquivo particular do gabinete da secretaria. Diante da impossibilidade do acesso ao documento,

optamos por realizar uma análise tanto por fontes primárias quanto por fontes secundárias como forma de satisfazer os objetivos propostos pela pesquisa. Neste sentido, destaca-se que:

As fontes primárias contêm os trabalhos originais com conhecimento original e publicado pela primeira vez pelos autores. São as teses universitárias, livros, relatórios técnicos, artigos em revistas científicas, anais de congressos. Já por fontes secundárias denominam-se os trabalhos não originais e que basicamente citam, revisam e interpretam trabalhos originais. São exemplos de fontes secundárias os artigos de revisão bibliográfica, tratados, enciclopédias e os artigos de divulgação (SANTOS, 2006).

A partir dessas fontes, portanto, passa-se à análise da referida política e de como ela se deu no contexto da educação básica maranhense, especialmente no que tange ao Ensino Médio e à promoção de ações que visavam preparar a rede pública estadual de educação a atender as novas orientações pedagógicas decorrentes da implementação do Exame Nacional do Ensino Médio a partir de 1998.

A política “*Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado*” estava estruturada em três seções. A primeira delas trazia um amplo estudo e análise a partir de um levantamento de dados relativos ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio, um verdadeiro diagnóstico da realidade educacional daquele segmento no estado, dados esses referentes aos anos de 1997 e 1998, portanto, no mesmo contexto de lançamento do Exame Nacional do Ensino Médio, no ano da Reforma Administrativa do Estado do Maranhão e um ano antes do lançamento da política ora em análise.

Os dados eram relativos à distribuição do percentual de matrículas por unidade administrativa do estado, taxas de aprovação, reprovação e abandono de estudantes, distribuição dos professores de acordo com sua formação acadêmica, dados sobre o fluxo escolar, ou seja, distorção idade x série. No que tange ao Ensino Médio, os dados, os dados eram relativos ao número de alunos matriculados por unidade administrativa do estado, taxas de escolarização, taxa de analfabetismo entre os alunos de 15 anos ou mais, bem como a distribuição dos professores de acordo com seu grau de formação acadêmica.

Não nos deteremos a esses dados, uma vez que eles já foram suscitados e analisados na seção referente à Reforma Administrativa do Estado e tendo como fonte o Censo da Educação Básica, inclusive se trata de dados do mesmo período. Aqui, o objetivo, portanto, é apenas demonstrar, neste primeiro momento, a forma como o documento estava organizado.

Resgata-se, porém, da referida análise, que todos os indicadores da primeira seção do documento evidenciavam um atraso histórico da educação maranhense, uma vez que o Estado ou possuía o pior indicador do país ou segundo pior indicador para cada item analisado. Desse modo, evidencia-se um cenário desastroso, o qual denotava descaso, senão abandono histórico da educação pelas gestões anteriores. Foi este diagnóstico um dos fundamentos que justificou a narrativa do governo Roseana Sarney para implementar o que denominava de “Um Novo Tempo” para o Maranhão, discurso que, segundo sua gestão, traria a prosperidade e o desenvolvimento educacional e social de que o Estado tanto precisava.

Ademais, este diagnóstico abjeto também serviria como substrato ideológico para justificar o “remédio” amargo, porém necessário, que viria a ser a reforma administrativa, a qual promoveu a adoção de medidas duras de contenção de despesas, diminuição de investimentos, precarização da mão de obra e, sobretudo, introdução dos valores da qualidade total no cenário administrativo e educacional maranhense, em um claro movimento de inserção dos princípios do Neoliberalismo, fruto de uma política de alinhamento com o governo nacional de Fernando Henrique Cardoso e com os organismos internacionais.

Ainda em clara aderência ao discurso Neoliberal, a análise contida no documento desresponsabilizava o Estado e atribuía a escola e profissionais da educação a “culpa” pelo fracasso escolar e pelos péssimos indicadores levantados. Em determinada passagem da política, resta risível a culpabilização dos docentes pela criação de uma cadeia de eventos que culminaria com o baixo aprendizado e com a realidade descrita, ao afirmar que:

Dentre as causas da situação em análise, encontra-se o exercício do magistério por grande número de professores sem a devida habilitação. Em atendimento às pressões populares por escola, durante um longo período histórico, nas zonas rurais, improvisaram-se escolas em residências e utilizou-se, generalizadamente, o leigo para o exercício docente, sem que este possuísse o requisito básico elementar expresso no domínio da leitura e da escrita (MARANHÃO, 1999, p. 19).

Desse modo, faz-se uma associação direta entre a baixa formação acadêmica dos professores e o insucesso da educação maranhense. Entretanto, essa relação direta trazida pela análise da política, a nosso ver, é simplista, à medida que ignora alguns fatores importantes para esta realidade. Primeiramente, destaca-se que a formação acadêmica de um professor, seja a inicial, seja a continuada, depende de muitos fatores, os quais vão muito além da mera vontade dos sujeitos. Dessa forma,

a precária oferta de vagas, a ausência de ações de formação continuada, bem como os baixos salários são todas condições que dificultam, quando não muito, inviabilizam a possibilidade de os professores dedicarem-se a sua própria formação, bem como aperfeiçoá-la.

O documento, em nenhum momento, produz uma reflexão acerca da responsabilidade do Estado diante deste cenário – por óbvio, haja vista que sua real intenção é exatamente a oposta – como se os professores, por puro desleixo, não cuidassem de suas próprias formações. Outro aspecto que merece reflexão são as próprias condições sociais que envolvem os docentes maranhenses. Marcadamente pobre, com um dos menores IDHs do Brasil em 1999, a vulnerabilidade social e salarial também ajuda muito a explicar o baixo percentual de professores dedicados à própria formação, uma vez que passam a ter como prioridade o próprio sustento.

Ademais, um profissional, antes de assim ser qualificado, é, sobretudo, humano; assim, sua formação transcende os aspectos formais e perpassa, diretamente pelas experiências as quais vive, o que o torna mais apto para o exercício da docência, algo bem improvável de fazer com salários baixos e sem incentivo institucional. Acerca da relevância desses estímulos, há de se considerar que:

Os/as professores/as possuem corpos, pertencimentos étnicos, crenças religiosas e políticas, gênero e orientações sexuais e, apesar dos estereótipos, estão inseridos em segmentos sociais diferenciados. Os/as professores/as como sujeitos socioculturais são pessoas vivas, reais e plurais, que têm projetos, desejos e significam suas experiências no mundo de formas as mais diversas, sob a influência de todas as dimensões que os constituem (TEIXEIRA, 1996, p. 38).

O texto da política se restringe a reconhecer o problema e aponta como solução a necessidade de uma intervenção institucional para reverter este mau indicador. *In continuum*, afirma, inclusive, que as providências já estão em curso, sem, contudo, informar quais são elas.

No encaminhamento das soluções para o Ensino Médio, inclui-se o repensar em termos de sua urgente expansão e ainda o repensar das questões relacionadas com a formação geral e a preparação para o trabalho, implicadas nesse nível de ensino, já em processo na Gerência de Desenvolvimento Humano (MARANHÃO, 1999, p. 33).

Falta clareza ao que é trazido como ação, uma vez que, supostamente presentes na política os encaminhamentos para o problema, não há uma determinação de qual ação se volta para este problema e para este segmento, o

Ensino Médio. As ações elencadas são genéricas e contêm poucas informações e detalhamento acerca de como serão implementadas, quando, por quem e de que forma. As iniciativas trazidas foram:

Aceleração de Estudos; Avanço Escolar; Biblioteca Escolar; Caixa Escolar; Colegiados Escolares; Central de Vagas; Farol da Educação; Gestão Escolar; Merenda Escolar; Gestão da Qualidade Total; Plano de Ação Integrada – Estado/Municípios; Pró-ciência; Programa do Livro Didático; Programa Nacional de Atenção Integral à Criança; Programa Escola Nova; Repasses Escolares; Revitalização do Magistério; SOS Legalização de Escolas; Novas Tecnologias e Vídeo Escola (MARANHÃO, 1999, p. 16 - 17).

Em certa medida, esse “silêncio”, essa falta de precisão, antes de ser um acaso, podem ser compreendidos como verdadeiras intenções. Neste sentido, Monteiro (1982, p. 12) disciplina que uma política pública é “[...] um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim”. Desta feita, ao embaralhar supostas respostas para o problema, provoca-se confusão e, com isso, falta de substrato para acompanhamento e cobrança acerca do proposto.

Cumprir ressaltar que a Gerência de Desenvolvimento Humano por meio de sua Política Educacional aponta como principal objetivo das Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado:

[...] assegurar o cumprimento da função social da escola, promovendo a aprendizagem do saber ‘universal’ de forma sistematizada, esclarecendo-se que este saber se inscreve no contexto de propostas curriculares que indicam os conteúdos a serem ensinados/aprendidos, construídos e reconstruídos, tendo em vista o alcance de competências básicas e padrões comportamentais definidos (MARANHÃO, 1999, p. 38).

Entretanto, dispõe a execução da política em sentido contrário, especialmente ao desconsiderar aspectos mais amplos que estruturam a educação e ao imprimir uma visão minimalista das providências que seriam capazes de enfrentar os desafios impostos pela realidade. Em sua análise na seção primeira, a narrativa trazida é quase casuística e acidental para explicar o contexto da educação local, ao afirmar como fundamento de sua existência “a herdada dívida social para com a população maranhense” (MARANHÃO, 1999, p. 21).

Curioso é observar que, analisada a política de forma semântica e contextual, observando-se as partes em relação ao todo, verdadeiras dicotomias e contradições emergem do que nele se encontra disposto. Em dado momento, afirma-se na política que:

O modelo de globalização econômica e social, que se delineia e tenta consolidar-se, já torna visível um inerente processo de exclusão social das camadas populares [...]. Sem que sejam necessários maiores esforços, pode-

se comprovar, através da simples observação, a predominância da origem socioeconômica das crianças, vítimas do fracasso escolar (MARANHÃO, 1999, p. 22).

Não obstante fique destacada uma associação entre o contexto social – nacional e global – como interferente na construção da arquitetura problemática da educação maranhense, o discurso trazido na política é contraditório com seus demais dispositivos, pois se por um lado admite uma condição maior para que se tivesse chegado àquele contexto, as ações propostas e as justificativas elencadas, conforme já destacado, apontam em sentido contrário, uma vez que desconsideram ou subalternizam essa influência, tanto para os problemas evidenciados quanto na própria formulação da política.

Outro problema que é suscitado pela política diz respeito à inexistência de ações articuladas de apoio técnico junto às secretarias municipais de educação, a fim de construir ações que sejam coordenadas e que possuam uma linguagem coerente e ajustada aos parâmetros legais instituídos em nível nacional. Assim, dispõe que:

[...] determinadas iniciativas não têm se destinado diretamente à regularidade das ações pedagógicas da escola, ou seja, da sala de aula regular. Pela forma como se inserem nas escolas, mantêm-se como um apêndice, não raramente, até com pessoal específico e, em muitos casos, até com espaços físicos delimitados (MARANHÃO, 1999, p. 25).

Nesse diapasão, reconhece a ausência de articulação e integração ao adotar medidas pedagógicas para implementar suas ações, ao afirmar que “[...] a prática do planejamento se evadiu da escola, para não dizer que, em muitas delas, nunca existiu” (MARANHÃO, 1999, p. 25). Ainda nesta direção, admite que:

Atualmente, além de não se direcioná-las, precipuamente, à implantação curricular, a parca assistência técnica dirigida às escolas lá chega de forma fragmentada e desarticulada. Fato que ocorre no pleno contexto de defesa da profissionalização polivalente. Normalmente, cada técnico que se desloca para prestar assistência técnica às escolas trata, exclusivamente, do específico que lhe compete no contexto das inúmeras atividades anteriormente explicitadas, fragilizando-se, como foi dito, a própria assistência técnica (MARANHÃO, 1999, p. 26).

Ao constatar a ausência de planejamento e articulação das ações implementadas historicamente pela rede estadual e pelos municípios fica evidenciada a existência de várias redes dentro de uma só, bem como uma desorganização administrativa e pedagógica que explica bastante a falta de clareza quando do gerenciamento do sistema educacional maranhense. Como não poderia deixar de ser diferente, esse contexto justifica muito dos maus resultados educacionais.

Outro aspecto ressaltado pela política indica a LDBEN n° 9394/96 como o maior referencial para formulação e implementação das ações pedagógicas decorrentes da política recém-implantada. Os Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio também seriam utilizados para balizar os novos caminhos que seriam propostos para o enfrentamento dessas questões.

A política elencou como suas duas principais diretrizes a *promoção da equidade* e o *fortalecimento das ações pedagógicas* a serem implementadas. Já as principais estratégias adotadas são: a oferta de assistência técnica de forma regular, o uso intensivo de tecnologias, promoção da educação a distância, a retomada das ações de planejamento, a reorganização hierárquica da Gerência Adjunta para Educação da Gerência de Desenvolvimento Humano, capacitação e formação continuada para docentes, bem como a instituição de parcerias da rede pública estadual com os municípios de modo a promover a integração e a articulação das ações. (MARANHÃO, 1999).

Analisando-se a primeira das diretrizes, “*promoção da equidade*”, observa-se o caráter isolacionista com a qual foi disciplinada, uma vez que parece bastante ilusório imaginar que seja capaz de promover equidade educacional sem que haja equidade social. Ações restritas ao campo educacional não podem, conforme já salientamos, desconsiderar os aspectos sociais. Sem que a distribuição de renda, melhoria das condições de vida, elevação dos indicadores sociais cresçam fica bastante etéreo crer que a equidade educacional possa ocorrer.

Ademais, quando observadas as ações implementadas a partir da política pelo governo do estado, observa-se que, na prática, pouco foi feito para a promoção da equidade. Mesmo após a implementação da política, o Maranhão, de acordo com o IBGE (2000), o Maranhão possuía mais de 60% de sua população entre os pobres, a segunda pior taxa de pobreza do Brasil. Neste sentido, a diretriz de promoção da equidade, embora muito boiota e necessárias, ficou mais no campo da narrativa política, pois pouco do cenário educacional e social maranhense foram modificados.

A política centrou a promoção da equidade dentro da proposta da criação de um regime de colaboração entre os entes federativos – União, Estado e Municípios – o qual será pautado por meio de um planejamento integrado e realinhado, uniformizando a linguagem de atuação, visando “[...] dotar as escolas, indistintamente, das condições exigidas para a garantia do desenvolvimento da aprendizagem e da conclusão das etapas no Ensino Básico”. (MARANHÃO, 1999, p. 45).

Em verdade, não se verificou, em decorrência da política, nenhuma ação integradora entre o Estado e os Municípios maranhenses de imediato. Na prática, apenas 5 anos depois é que a ex-governadora Roseana Sarney sancionou a lei nº10.099/2014, lei que criava o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão (PEE/MA), o qual disciplinava em seu art. 8º que “Art. 8º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino”. Em termos práticos, o PEE/MA apenas confirmava o que já estava disposto na própria LDBEN nº 9394/96.

No que tange ao fortalecimento da ação pedagógica, segunda diretriz estabelecida pela política, ela estabelece a necessidade de revisão e reflexão acerca do que seria prioritário para as escolas, no sentido de que se construísse de modo coletivo os projetos pedagógicos, os quais precisariam estar sistematizados e organizados em torno de objetivos, parâmetros curriculares, sistemática de avaliação e programas que estivessem atinentes à função social da escola, uma vez que é na sala de aula que se pode dar a reversão do fracasso escolar.

O documento ainda estabelece que a Língua Portuguesa precisa ter um olhar especial e que a gestão deve trabalhar no sentido de fortalecer a busca por garantias de aprendizado. A organização curricular e a sistematização das ações, com foco na avaliação, são outros pilares trazidos como estruturantes para o chamado fortalecimento da ação pedagógica.

Há, portanto, uma compreensão por parte da política de que a avaliação forjada pela escola não era capaz de produzir os diagnósticos com precisão e que tampouco fossem capazes de servir de parâmetro para a avaliação do aprendizado, bem como instrumento para a orientação na reformulação e formulação de novas políticas públicas, assim como de novas ações pedagógicas.

Mais uma vez observa-se forte similaridade na linguagem da política com os valores preconizados pela educação em nível nacional e que estavam alinhados com os princípios do Neoliberalismo. Dava-se, agora, grande protagonismo à avaliação como instrumento de efetivação da política e alçava-se ela à condição de fim em si mesma, ou seja, de uma dimensão diagnóstica, a avaliação ganhava *status* de origem e resultado da própria qualidade (ou falta dela) na educação maranhense.

Assim se evidencia, quando a política afirma que:

Os resultados das avaliações da aprendizagem fornecerão os principais indicadores para a avaliação da ação docente em cada sala de aula e,

sucessivamente, para a avaliação da própria escola, da gestão municipal de educação, de cada Subcoordenação Regional e da própria política educacional implementada pela Gerência de Desenvolvimento Humano (MARANHÃO, 1999, p. 41).

Pelo exposto, resta evidente que a política de avaliação ganharia o mesmo protagonismo que as avaliações em larga escala, servindo como indicador referencial da qualidade não apenas do que estava em diagnóstico, mas de todas as esferas do processo educativo – escolas, gestão e a própria administração. O que se perde de vista com esse olhar meramente indicista é a percepção de que o próprio sistema de avaliação pode conter falhas e limitações que mascarem diagnósticos mais justos e precisos, muitas vezes porque ignoram outros aspectos do processo avaliativo que a mera testagem cognitiva não é capaz de aferir.

O processo educativo é contextual, emocional, interacional, dá-se nas relações, nas implicações de sua aplicabilidade, transcende o espaço da escola e exorbita os currículos e a frieza das notas. Não se desconsidera a importância de um sistema de avaliação, mas que seja eficaz, amplo e plural, que seja meio e não fim, que não ignore a realidade das escolas, dos alunos, de suas famílias, professores e comunidades, que não abandone a percepção de que os problemas sociais que circundam a escola.

No que se refere às estratégias elencadas pela política, ela qualifica o planejamento como fundamental para a potencialização da atividade pedagógica, bem como importante instrumento para a otimização de recursos humanos e financeiros. A ideia proposta consistia na estruturação de equipes multidisciplinares, a fim de promoverem integração e unidade na elaboração de propostas pedagógicas curriculares capazes de melhorar a prática educacional e que estivessem ancoradas em um eficaz sistema de avaliação, apto a promover o monitoramento e controle dessas mesmas ações. Assim, preceituava que:

Embora admitindo-se as dificuldades e limites e utilização do planejamento como instrumento prioritário para a elaboração e implementação de políticas setoriais em contextos adversos, diante da agudez dos problemas educacionais maranhenses e da enorme diversidade de suas demandas, ele se apresenta como o único fator capaz de viabilizar o estabelecimento de diretrizes de uma política educacional e de congregar todas as possíveis ações necessárias ao alcance de seus objetivos (MARANHÃO, 1999, p. 45-46).

Concordamos com a indispensabilidade do planejamento e da avaliação como estratégias relevantes e necessárias para a melhoria da realidade educacional posta, entretanto, não obstante a própria política admita que todas as instâncias possam participar do processo, conceber um planejamento que esteja calcado em uma

centralidade e que tenha uma natureza vertical, burocrática e restrita aos gabinetes, não apenas prejudica sua feição democrática, mas o empobrece. Neste sentido, o planejamento:

Quando é elaborado de forma democrática, decisoramente falando, inquieta-se em compor de maneira organizacional no que tange o trabalho pedagógico, conseqüentemente é tido como algo que busca superar os desafios e conflitos que existem na escola, liberta-se da rivalidade entre os envolvidos, elimina o autoritarismo, rompendo com a rotina do controle impessoal, fundamentado na burocracia que ocorre nas relações internas da escola. Quando isso acontece, há uma queda dos efeitos de quebra da hierarquização do trabalho e elimina as diferenças (GADOTTI, 1994, p. 29).

Mais uma vez se colocam em segundo os sujeitos que vivem a realidade da escola e conferem a tarefa de planejar, de pensar os rumos da educação maranhenses àqueles que, embora detenham conhecimento, muitas vezes estão distantes de compreender as nuances de como o fazer pedagógico se organiza e como, efetivamente, o processo ensino-aprendizagem se dá, com suas virtudes e com seus problemas.

A segunda estratégia ancorada pela política diz respeito à assistência técnica e pedagógica que deveria ser viabilizada pela gestão ou, em outras palavras, a adoção de uma política de capacitação e formação continuada de professores. Conforme já ressaltado, na seção I da política os professores são trazidos como protagonistas da responsabilidade pelo fracasso do desempenho escolar, uma visão de clara inspiração neoliberal. A ideia dessa estratégia estava voltada para a estruturação de uma linguagem curricular e um apoio permanente às unidades administrativas com o intuito de que a prática pedagógica saísse de uma dimensão intuitiva e assume uma versão científica, técnica e de rigor acadêmico.

Essa estratégia firma-se na crença de que uma maior organicidade e rigor acadêmico às ações que fossem desenvolvidas seriam capazes de representar uma referência para as ações adotadas, bem como a assistência permanente viabilizaria um intercâmbio de visões e pluralizaria o debate acerca dos desafios trazidos por cada realidade. Assim, tornar-se-ia mais produtivo planejar e adotar medidas para o enfrentamento dos péssimos indicadores.

Esse processo dar-se-ia tanto de maneira presencial como de forma remota, bem como terá o contexto escolar como foco na sua elaboração e promoção. Dessa forma, as *Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado* entende que:

Associando-se a assistência técnica presencial a formas de assistência técnica a distância com o uso da tecnologia, desenvolver-se-á a formação

continuada dos professores e técnicos. Essa modalidade de formação terá o mérito de se envolver no processo de análises do cotidiano da própria escola, na busca da solução de problemas, enfim, na construção de um comprometimento maior com a aprendizagem de cada criança (MARANHÃO, 1999, p. 48).

Neste aspecto, consideramos que esta estratégia representou um avanço para a educação do Maranhão, uma vez que a este tempo, havia completa desarticulação, ausência de referencial e aleatoriedade quando da adoção das ações pedagógicas, ou seja, cada unidade administrativa, e porque não dizer, cada escola, agiam por conta própria. Ao parametrizar e balizar as ações a partir dos marcos legais – LDBEN nº 9394/96, PCNs e a própria proposta curricular pensada pelo estado – a gestão confere maior organização, coerência e qualidade ao processo educacional maranhense.

A terceira estratégia trazida pela política consistia na adoção da educação a distância e a intensificação no uso de tecnologias, as quais serviriam como ferramentas para expandir o acesso ao ensino no estado, algo que, conforme já suscitado nesta pesquisa, tratava-se de contumaz problema. Fundamentava-se ainda a adoção dessa estratégia na impossibilidade de que políticas educacionais, àquela época, pudessem prescindir da utilização de ferramentas tecnológicas, o que representaria verdadeira anacronia entre ação pedagógica e a realidade. Para sua efetivação, a política afirmava que o Estado, ao cumprir esta estratégia, não deveria desconsiderar as experiências já existentes na sociedade e no meio educacional e que ela se daria “através de parcerias com órgãos da sociedade civil” (MARANHÃO, 1999, p. 55). Esta acabaria por se revelar a estratégia que marcou a política, tanto em razão de sua visibilidade, quanto em razão do caráter frustrado de quando da sua implementação.

A principal ação derivada da terceira estratégia foi a pactuação de um convênio entre o Governo do Estado do Maranhão e a Fundação Roberto Marinho denominado “*Projeto Viva Educação*”, que nada mais era que um sistema de tele ensino veiculado pela rede Globo de Televisão e chamado, à época, de Telecurso 2000. A intenção, a priori, anunciada para justificar o referido convênio seria a tentativa de resolver o problema do aumento da demanda por matrículas no Ensino Médio, haja vista que com o aumento do acesso ao ensino nos segmentos anteriores, natural e progressivamente o número de alunos no E. Médio tenderia a aumentar.

Tratava-se de uma estratégia também para a correção da distorção idade x série e, portanto, tinha, em verdade, um caráter supletivo. Era organizado em torno de tele salas para atender jovens e adultos, mas também era utilizado para que ocorresse formação de professores. Segundo o próprio projeto, o convênio permitirá oferta a jovens e adultos de atendimento supletivo que garantisse a conclusão do E. Médio com qualidade, em um menor espaço de tempo, o que serviria para o ingresso e manutenção desse público no mercado de trabalho.

A partir do Projeto Viva Educação, em maio de 2001, por meio do convênio, o Governo do Estado do Maranhão aumentou em 51% a oferta de vagas anteriormente existente. O chamado Viva I, iniciado em fevereiro de 2001, alcançou os 217 municípios do estado, durou 15 meses, organizado em torno de 2500 tele salas para 150 mil alunos, segundo dados do próprio Governo do Estado do Maranhão.

Entre os diferenciais alegados pelo Projeto Viva Educação, destacamos:

Material didático elaborado por mais de 100 especialistas de diversas universidades brasileiras; Metodologia específica; Relação interativa professor x aluno; Formação continuada de professores em metodologias multimeios; O aluno como sujeito ativo do processo ensino-aprendizagem (MARANHÃO, 2000, p. 5).

Ressalte-se que, em valores da época, cada aluno custava em média 30% a mais neste sistema de ensino que no tradicional, cujo investimento médio era de R\$ 544,80 contra R\$ 709,44 daquele. A alegação entretanto era de que, em verdade, o investimento seria menor, uma vez que na modalidade tele ensino o aluno levaria apenas 14 meses para concluir o Ensino Médio, diferentemente do que acontecia na forma tradicional.

Entretanto, a nosso ver, o maior problema deste convênio como principal ferramenta para cumprimento da estratégia 3 consistia no fato de reduzir a figura do professor a de um tutor, uma ingenuidade que se apoiava na crença de que os meios tecnológicos fossem capazes de promover as mediações de ensino-aprendizagem por si sós, conforme indica Santaella (1996), por possuírem uma limitação característica e por cumprirem funções específicas não pensadas originalmente para a educação.

O próprio planejamento dessas aulas descontextualizado da realidade de seus beneficiários representava uma contradição a outra estratégia trazida pela própria política, qual seja a interação nas ações de gestão e no planejamento educacional. As tele aulas eram pensadas, portanto, “no escuro”, pois estavam distantes das especificidades dos alunos maranhenses, uma vez que pensadas apenas a partir de

situações práticas generalizantes. Além disso, outros problemas ficaram evidenciados, como insuficiência na infraestrutura das tele salas, problemas legais relacionados às matrículas de alunos de 15 a 17 anos, caracterização de uma política de substituição do E. Médio regular pelo tele ensino, distanciamento das tele salas da realidade, indisciplina, desinteresse e desmotivação dos alunos.

A realidade de tele sala de aula repercutiu e diversas foram as críticas produzidas sobre a proposta do governo. O ambiente de insatisfação com o convênio atingiu seu ápice quando em março de 2001 os professores deflagaram uma paralisação de suas atividades e boicote ao tele supletivo. Diante da repercussão negativa e das fortes pressões, o governo acabou por desistir da proposta.

Em suma, o Projeto Viva Educação foi mais uma das ferramentas com vistas a implementar o viés neoliberal e precarizador da educação já vistos em outras ações da política. Neste sentido, este convênio mantém forte similaridade com o preconizado pelo professor Ianni (2010, p. 17), quando afirma que:

O que singulariza a grande corporação da mídia é que ela realiza a metamorfose da mercadoria em ideologia, do mercado em democracia, do consumismo em cidadania, realiza limpidamente as principais implicações da Indústria Cultural, combinando a produção e a reprodução do capital; e operando decisivamente na formação de 'mentes' e 'corações', em escala global.

Frise-se, porém, que não se trata de abominação das mídias e tecnologias educacionais, uma vez que não deixamos de reconhecer sua importância para o processo educacional, mas tão somente ao modo como foi introduzida, intencionada e operacionalizada na realidade maranhense e, ao que se viu, acabou por precarizar ainda mais a já tão combatida educação local.

A quarta e última estratégia contida na política não é propriamente pedagógica, mas mantém relação direta com a reforma administrativa do estado que precedeu a formulação das Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do estado, qual seja: reordenar as funções na Gerência Adjunta para Educação (GAE), uma vez que a lei da reforma administrativa quando descreve as competências da Gerência de Desenvolvimento Humano dispõe como exigência um reordenamento interno.

Essa reorganização funcional objetivava, em verdade, maior integração entre a GAE e as Gerências regionais, como forma de facilitar o estabelecimento de parcerias e convênios com os municípios. Assim,

[...] possibilitando uma interlocução direta entre os referidos órgãos, propiciará a difusão das diretrizes políticas da educação do Estado, assim

como os seus mecanismos de coordenação, acompanhamento e controle. A descentralização integrada em referência [...] consistirá na adoção de propostas curriculares para a Educação Básica no Estado do Maranhão, como marco referencial para onde, através do planejamento, todas as ações e respectivas estratégias de implementação deverão convergir (MARANHÃO, 1999, p. 56).

Caberia, portanto, a GAE a competência legal de gerir a educação maranhense, bem como atuar para a promoção das diretrizes e estratégias contidas na política, bem como em outras que viessem a ser formuladas. A GAE era organizada em 18 Subcoordenações e atuava com um número restrito de profissionais, o que se dava dentro da lógica precarizadora da política, mas que representava importante entrave para que suas ações pudessem se dá de forma eficaz.

A atuação das subcoordenações, as quais também possuíam coordenações, deveria ocorrer de modo unificado, cujo objetivo seria o estabelecimento de uma linguagem de trabalho e a minimização das disparidades entre as ações que seriam adotadas, ou seja, deveria unificar-se a linguagem da ação sem perder de vista as particularidades de cada contexto a ser atendido. “Para que não se caracterize uma dicotomia entre as duas instâncias será estabelecida uma dinâmica relação entre ambas” (MARANHÃO, 1999), afirmava o documento.

Na prática, não obstante se acredite que o planejamento e a integração das ações seja o melhor caminho para a promoção de uma linguagem de gestão educacional, o que se verificava, ainda, era um tratamento político às ações, uma vez que unidades administrativas e municípios aliados à gestão central tinham um foco mais próximo da GAE, ao passo que opositores encontravam dificuldade para obter a assistência que deveria ser isonômica e permanente.

O que se pode verificar após a análise da política Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado é que, embora narrativamente anuncie “um Novo Tempo” e proponha inserir o Estado do Maranhão em uma rota de progresso e de desenvolvimento educacional e social, o que se observa nas entrelinhas a partir do que é disciplinado pelo documento é uma espécie de reforma da reforma, ou seja, esta política estava, em verdade, a serviço de organizar, no plano educacional, os ditames preconizados pela reforma administrativa do estado do Maranhão ocorrida em 1998.

Sua implementação foi pautada a partir da narrativa de assegurar a eficácia, o desenvolvimento e a melhoria da educação e da realidade maranhense a partir da modernização e descentralização das ações, o que precisaria, contudo, de medidas

duras e que, muitas vezes, seriam impopulares, porém necessárias para que em no futuro o Maranhão gozasse de outro contexto.

Entretanto, após sua implementação, o que se viu foi a desregulamentação e a desestatização, atribuindo-se a culpa pelo fracasso escolar às escolas e seus sujeitos, distanciando-se o estado de seu papel e terceirizando-se a responsabilidade, tudo em perfeita sintonia com a política nacional e alinhado com os organismos internacionais, tudo sob a lógica neoliberal.

Privatizações, a extinção de todas as secretarias e o estabelecimento de convênios com o setor privado foram a marca de uma política que pouco colaborou para o enfrentamento dos maus indicadores e que, no que tange ao Ensino Médio, em sentido contrário, agravou a realidade de baixo aprendizado de quando da execução do *Programa Viva Educação*, um verdadeiro fiasco, ratificado, inclusive, por sua brevíssima existência após protestos de todos os setores da sociedade.

Como ponto positivo, pode-se destacar a elaboração dos Referenciais Curriculares e as Diretrizes para a avaliação de aprendizagem, a qual ganhou significativa centralidade na lógica da política, mas, erradamente, a nosso ver, estruturada como um fim em si mesma. A principal das diretrizes da política, a qual consistia na melhoria das ações pedagógicas a partir da chamada assistência técnico pedagógica, acabou por não ser colocada em prática (para o Ensino Médio).

Dessa forma, a despeito de uma maior organização e parametrização do currículo a partir da elaboração dos Referenciais Curriculares e das Diretrizes para a avaliação da aprendizagem, pouco se viu alterada a realidade educacional maranhense, em especial no que diz respeito à realidade dos alunos do Ensino Médio. A ausência de ações mais específicas e que estivessem focadas na realidade trazida pelo ENEM davam conta como, além dos inúmeros problemas outros e históricos que já existiam, a gestão da educação maranhense não havia compreendido (ou havia) o enorme desafio que se impunha e a urgência de agir para preparar o Ensino Médio local para o contexto do século XXI.

4.1.2 Escola Digna: por uma (re)orientação das políticas e pelo protagonismo da educação

Até o início da gestão do governador Flávio Dino no ano de 2015, as principais referências ao Estado do Maranhão, a despeito do passado de grandes intelectuais e

artistas – embora ainda existam alguns contemporaneamente -, eram negativas e quase sempre estavam associadas aos péssimos indicadores sociais e educacionais, o que fazia com que a décima unidade da federação em contingente populacional e a oitava em extensão territorial (IBGE, 2010) fosse identificada como a expressão da pobreza, da miséria e do atraso no Brasil.

Logo após tomar posse como o novo governador do Estado em 2015, Flávio Dino anunciou como uma de suas primeiras ações o Programa Escola Digna, política anunciada como prioridade de sua gestão e uma espécie de reforma educacional. O Programa Escola Digna, quando lançado, estruturava-se a partir de alguns pilares, a saber, a infraestrutura, a gestão escolar, a formação de professores, a melhoria salarial e o currículo.

Outro pilar do programa era a compreensão da necessidade de que se estabelecesse um projeto educacional para o Maranhão que estivesse centrado em uma gestão compartilhada, ou seja, a atuação governamental deveria ser pautada em uma relação de parceria entre o Governo do Estado e os Municípios. Foi neste sentido que, no discurso de lançamento da política, o governador ressaltou que:

A educação aqui estava esquecida, tem índices de aprendizagem ruins, e as redes municipais necessitam de ajuda para se organizar. O estado não é responsável por elas, mas pode se fazer presente em ações que influenciam a qualidade (Informação verbal)⁶⁵

Em associação ao Programa Escola Digna, o governo do Maranhão instituiu em 02 de janeiro de 2015, por meio do Decreto-lei nº 30612/15 o “Plano Mais IDH⁶⁶”, o qual fora elaborado com a intenção de escalonar, a partir da realidade contextual de cada município maranhense, por onde se dariam as prioridades quando da execução das ações do Programa, hierarquizando-os de acordo com suas necessidades. A ideia era iniciar a implementação do Escola Digna pelos municípios mais carentes e detentores dos piores indicadores socioeducacionais.

A intenção por trás das ações contidas no Plano Mais IDH convergiam para a elevação dos indicadores educacionais do Maranhão que, como já dito, figuravam

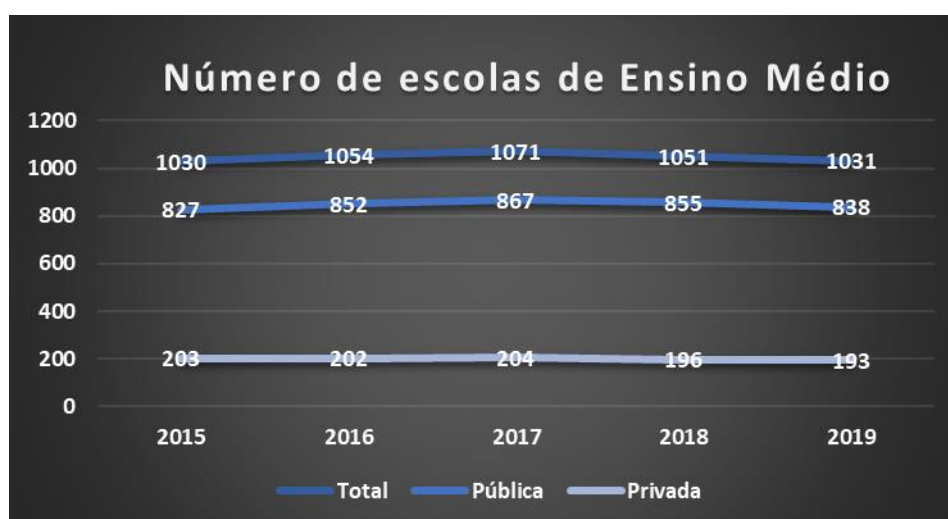
⁶⁵ Informação verbal fornecida por Flávio Dino, Governador do Estado do Maranhão em 2015.

⁶⁶ Política Pública que definia ações estratégicas de combate ao quadro de extrema pobreza em que se encontravam inúmeros municípios do Estado, bem como visava à promoção da justiça e da cidadania para milhares de maranhenses em situação de exclusão dos processos social, cultural e político (SEDUC, 2017). Como objetivo principal, a substituição de escolas que se encontravam em condição estrutural precária (escolas de taipa, sem água potável, instalações elétricas irregulares, salas de aula compartilhadas por falta de espaço etc.), bem como a prestação de serviço de assessoria pedagógica aos municípios, a fim de assegurar formação para os estudantes.

entre os piores do Brasil. Prova dessa realidade, destacavam-se negativamente o fato de que, de acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano, quase 25% dos municípios com pior Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil serem maranhenses (vinte e três em 2015), mais de 50% dos municípios do Estado (cento e quarenta) possuírem baixo IDH⁶⁷, um quinto dos maranhenses com 15 anos ou mais não sabiam ler e escrever (PNAD⁶⁸, 2012), além do fato de que o Estado possuía o pior IDH do país.

Em 2015, a rede estadual de educação do Maranhão era composta prioritariamente por escolas de Ensino Médio. De acordo com dados do Censo da Educação Básica de 2015, havia na rede pública estadual de educação do Maranhão 827 escolas de Ensino Médio, o que perfazia 77,12% do total. (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Número de escola de Ensino Médio



Fonte: Brasil. Censo da Educação Básica (2019)

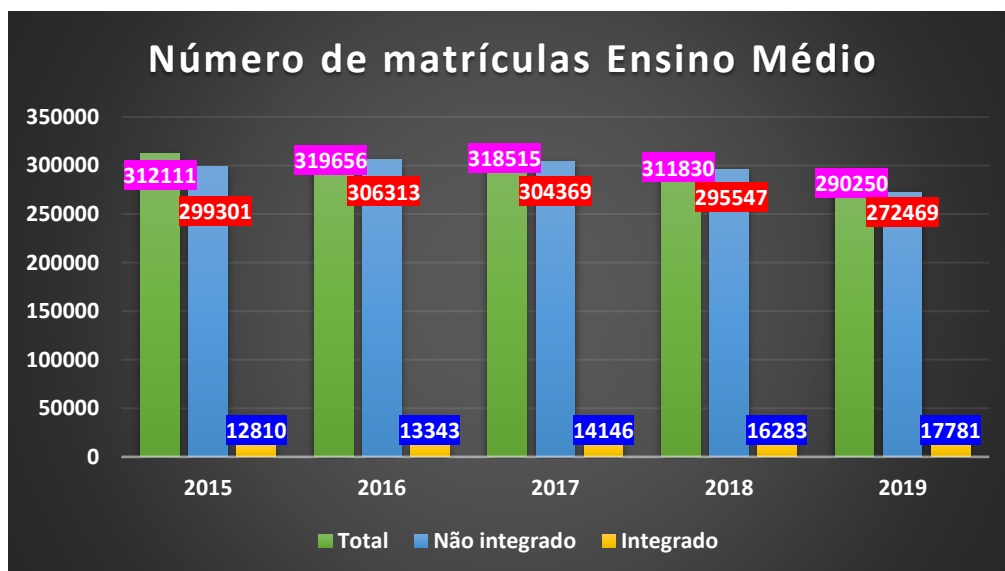
No que tange ao número de alunos matriculados no Ensino Médio regular, de 2015 a 2019 observou-se uma queda de 7% de alunos. O chamado Ensino Médio não integrado à educação profissional teve uma redução de 9% no contingente de alunos matriculados em 2019 se comparado a 2015 e o Ensino Médio integrado à educação profissional foi o único segmento em que houve crescimento no número de matrículas

⁶⁷ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) compara indicadores de países nos itens riqueza, alfabetização, educação, esperança de vida, natalidade e outros, com o intuito de avaliar o bem-estar de uma população, especialmente das crianças. Varia de zero a um e é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) em seu relatório anual.

⁶⁸ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, realizada pelo IBGE, é um indicador que visa acompanhar as flutuações e a evolução no curto, médio e longo prazos de características gerais da população.

– expressiva, diga-se de passagem –, em um total de 38,8%. Do total de matrículas realizadas no Ensino Médio no Estado do Maranhão em 2019, 90,5% são da rede estadual, um aumento de 0,4% se comparado com 2015. (Gráfico 2)

Gráfico 2 – Número de matrículas Ensino Médio



Fonte: Censo da Educação Básica (2019)

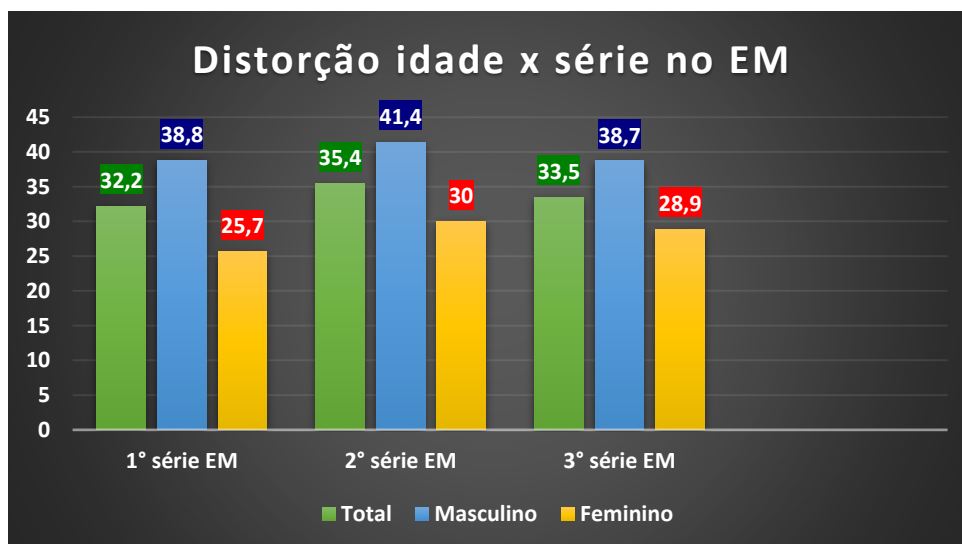
Quanto ao indicador da taxa de distorção idade-série, no Ensino Médio, no Maranhão, por sexo, em 2019, ainda se observam índices bastante elevados. (Gráfico 3). Nenhuma das séries do Ensino Médio apresentaram distorção inferior a 20%, percentual bem mais elevado se comparado com a rede privada, por exemplo. No 2º ano do Ensino Médio, entre os homens, esse percentual chega a ser de quase 50%. Observa-se também percentuais mais elevados de distorção idade x série entre os homens que entre as mulheres. (Gráfico 3).

Esses dados são especialmente preocupantes, uma vez que, quase sempre, estão associados a indicadores socioeconômicos desfavoráveis, razão pela qual muitos estudantes suspendem sua formação escolar pela necessidade, por exemplo, de trabalhar. Trata-se de um claro sinal da interferência do contexto na realidade escolar dos estudantes, algo que foi, de certa forma, abandonado nas políticas da gestão da ex-governadora Roseana Sarney quando da formulação das Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional, conforme já dito.

Outro aspecto que merece ser destacado, agora como consequência da distorção idade x série, é a evasão escolar. Comumente, em razão das dificuldades de acompanhamento acadêmico por alunos que estejam com distorção entre a idade

e a série em que estudam, bem como em razão de desmotivação e constrangimento, é bastante frequente que essa distorção acabe resultando em evasão escolar, temporária e, muitas vezes, definitiva.

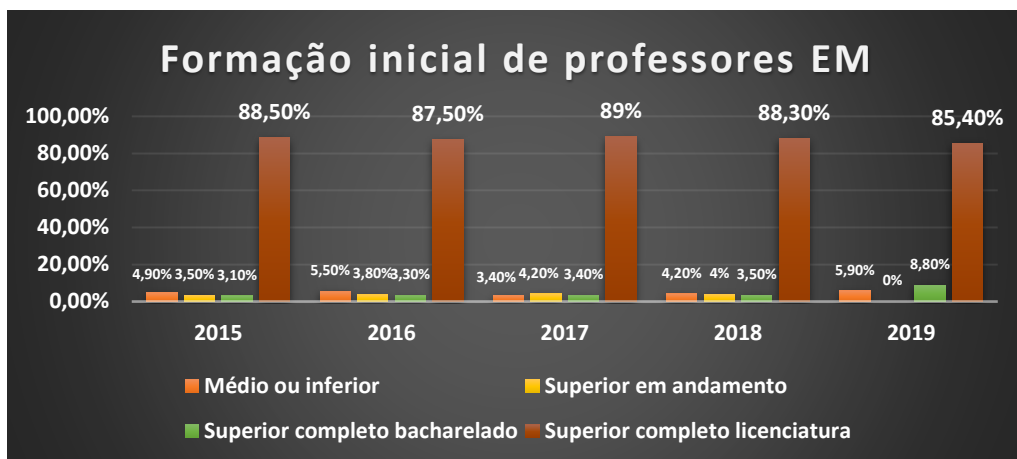
Gráfico 3 – Distorção idade X série do EM



Fonte: Censo da Educação Básica (2019)

Em relação à formação dos professores que atuam na rede pública estadual de educação do Maranhão no Ensino Médio observa-se, estatisticamente, uma estabilidade com ligeira queda no percentual de professores que possuem formação acadêmica superior completa em licenciatura. Ainda que a adequação na formação docente para o Ensino Médio não seja capaz por si só de assegurar a qualidade da prática pedagógica é, sem dúvida, um dos fatores mais importantes para que se atinja esse propósito. Frise-se, também, que os indicadores em tela não conseguem aferir necessariamente a qualidade dessa formação e, principalmente, se ela denotava uma linguagem de trabalho que estivesse consoante às novas exigências advindas de um novo Ensino Médio, do ENEM e das próprias necessidades contextuais. (Gráfico 4).

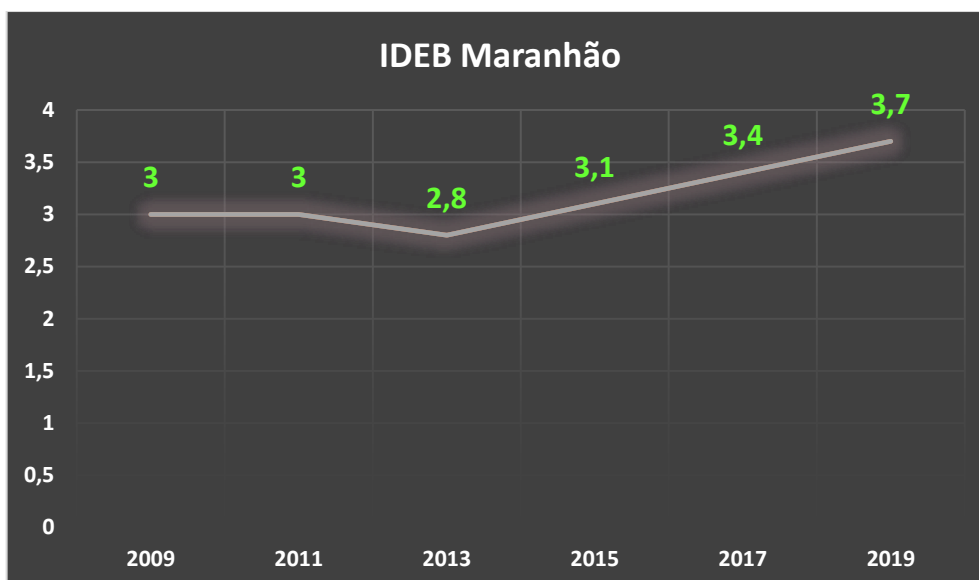
Gráfico 4 – Formação inicial de professores EM



Fonte: Censo da Educação Básica (2019)

Outro indicador relevante é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, o qual afere a qualidade da educação nas redes pública e privada em todo o Brasil, calculado a partir da relação do rendimento informado pelo Censo Escolar (taxas de abandono, aprovação e reprovação) e o desempenho alcançado em Língua Portuguesa e Matemática obtido pelos alunos a partir do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB). (Gráfico 5)

Gráfico 5 – IDEB Maranhão

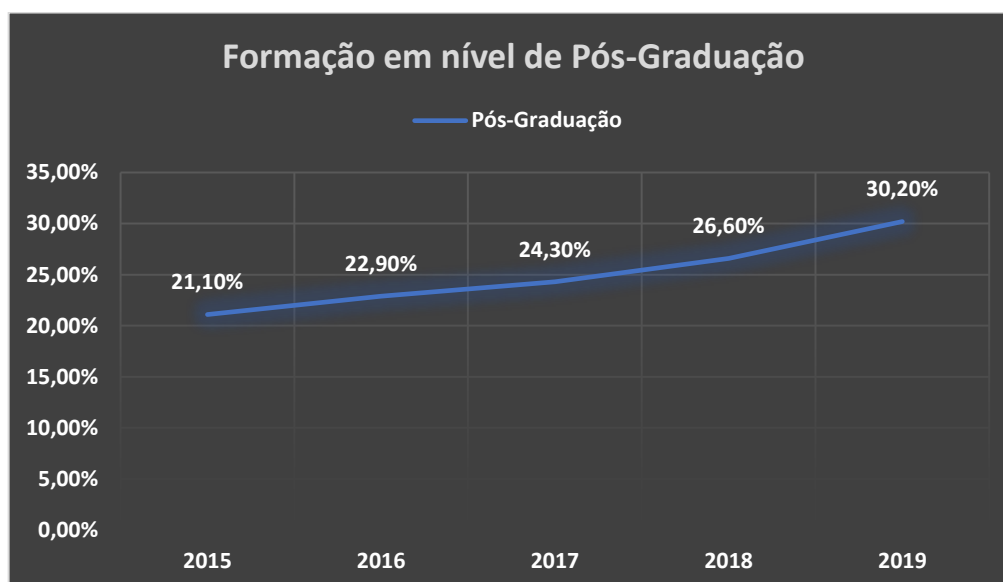


Fonte: SEDUC/MA

Considerando a formação e qualificação dos professores integrantes da rede pública estadual de educação básica, merece atenção os indicadores que

demonstram a formação dos educadores em nível de pós-graduação, seja ela *lato sensu*, seja ela *stricto sensu* (Gráfico 6).

Gráfico 6 – Formação em nível de Pós-Graduação



Fonte: Censo da Educação Básica (2019)

Ainda no que se refere aos professores, no que concerne à formação continuada, também se observa ao longo do quinquênio uma melhoria dos indicadores, segundo atesta o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE). O aumento da participação dos professores em formações continuadas foi da ordem de dez pontos percentuais, uma elevação relativamente significativa para um curto espaço de tempo.

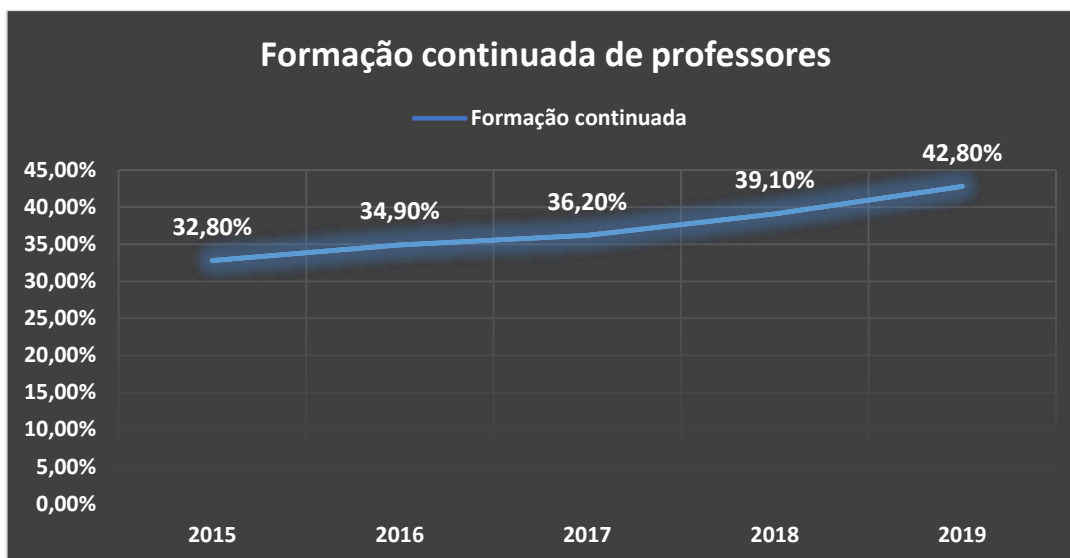
Levando-se em consideração que a formação inicial de professores, embora indispensável quando se analisa qualidade educacional, não é suficiente diante da dimensão e complexidade do processo de ensino-aprendizagem, bem como de sua dinamicidade. Desse modo, a formação continuada é estratégica no sentido não apenas de ampliar saberes, mas de possibilitar ao professor o (re)aprender, o (re)significar de suas práticas e de seus conhecimentos. Nesse diapasão, Freire (1996, p. 43) afirmava que “[...] na formação permanente dos professores, o momento fundamental é a reflexão crítica sobre a prática”. É pensando criticamente a prática de hoje ou de ontem que se pode melhorar a próxima prática”. No mesmo sentido ratifica Delors, ao asseverar que:

A qualidade de ensino é determinada tanto ou mais pela formação contínua dos professores, do que pela sua formação inicial... A formação contínua não

deve desenrolar-se, necessariamente, apenas no quadro do sistema educativo: um período de trabalho ou de estudo no setor económico pode também ser proveitoso para aproximação do saber e do saber-fazer (DELORS, 2003, p. 160).

Desse modo, os indicadores que exprimem a preocupação e a maior adesão à formação continuada pelos professores da rede pública estadual de educação do Maranhão desde a implementação do Programa Escola Digna demonstram tendência de alta em suas cinco últimas aferições (Gráfico 7).

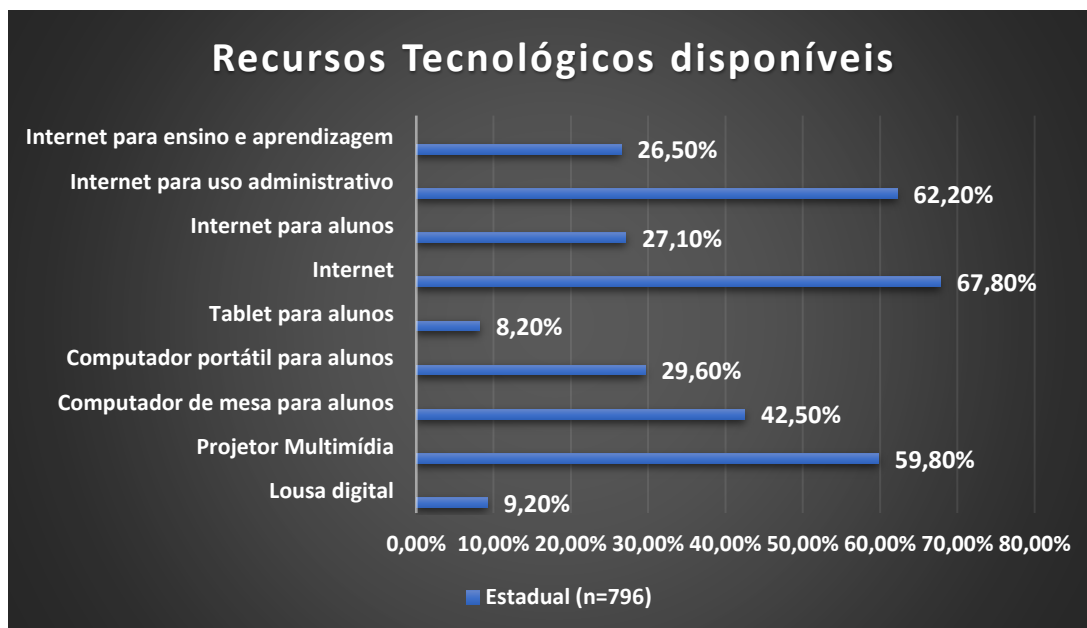
Gráfico 7 – Formação continuada de professores



Fonte: Censo da Educação Básica (2019)

Em uma sociedade tão marcada pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), a disponibilidade de recursos tecnológicos nas salas de aula tornou-se não apenas ferramentas de auxílio à prática pedagógica, mas instrumentais indispensáveis para uma formação com maior amplitude, congruência com o contexto no qual os estudantes estão inseridos, assim como para otimizar as possibilidades de aprendizado. Assim, observar a quantidade e a variedade de recursos disponíveis nas escolas da rede pública estadual de educação básica também representam indicadores capazes de observar o tratamento dispensado pelo Poder Público no que tange a uma efetiva preocupação com a qualidade e modernização do ambiente escolar (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Recursos tecnológico disponíveis



Fonte: Censo da Educação Básica (2019)

Esboçados os indicadores dos principais pilares educacionais no período de 2015 a 2019, ou seja, de quando a política fora elaborada e implementada (2015) até o limite temporal de análise desta pesquisa (2019), passa-se agora à compreensão das concepções de como a macropolítica Escola Digna foi estruturada, bem como da identificação das ações executadas e da análise dos resultados, mapeando-se suas contradições, limitações e potencialidades.

O Programa Escola Digna foi editado por meio do Decreto nº 30.620/2015 e convertido em macropolítica educacional por meio da lei nº 10.995/2019, o que aumentou sua amplitude e a previsão de ações de caráter socioeducacional a serem implementadas, desdobrando-se a política em outras menores. O Decreto era constituído por seis artigos, dos quais três deles foram revogados e modificados pela lei nº 10995/2019 (art. 2º, art. 4º e o parágrafo único do art. 5º).

Além dessas revogações, a lei que converteu o Programa Escola Digna em Política Educacional Escola Digna trouxe mais três artigos, os quais serão examinados *a posteriori*. Essas modificações não se davam apenas no plano de um rearranjo jurídico, mas traziam nova perspectiva e agigantavam o Escola Digna.

Se em 2015 o simbolismo que envolvia o lançamento do programa, já no segundo dia de governo, apontava para uma decisão política de priorizar a educação

como estratégia de combate não apenas às mazelas sociais mas também ao próprio degrado da educação maranhense, em 2019 a edição de uma lei ampliando o alcance e as ações da política exprimiam a certeza de que sua adoção no início da gestão fora um acerto – corroborado pela melhoria de vários indicadores (demonstrar-se-á mais adiante), bem como deveria ser confirmada e, neste caso, ampliada.

De acordo com a SEDUC/MA – Secretaria Estadual de Educação do Maranhão – (2018, sem página),

[...] o Programa Escola Digna constitui-se como a macropolítica de educação da SEDUC e tem por finalidade institucionalizar as ações da secretaria em eixos estruturantes que subsidiam teórica, política e pedagogicamente as ações educativas da Secretaria de Estado da Educação, como política de Estado, de modo a orientar as unidades regionais, as escolas e os setores da SEDUC, dando-lhes uma unidade em termos de concepção teórica e metodológica para o desenvolvimento das práticas pedagógicas (SEDUC, 2018).

A definição pela própria SEDUC da macropolítica Escola Digna por si só chama atenção por alguns aspectos, a exemplo de ser identificada como uma macropolítica, o que denota a grandeza que se pretende dar ao documento, assim como revela, por se intitular macropolítica, um instrumento conectado com propósitos que vão além da educação, como o combate à desigualdade, à exclusão social, em prol de uma sociedade de oportunidades mais justas e que prime pela isonomia e equidade.

Ou seja, a educação aqui funcionaria como o pilar de transformação que irradiaria para os demais segmentos da sociedade seus benefícios. Em outras palavras, a Política Escola Digna trata-se de uma política pública educacional, mas com alcance que suplanta apenas a educação, mas que busca se espalhar para a construção de um novo modelo de sociedade. Note-se, portanto, que ao menos narrativamente as intencionalidades são bastante ousadas, porém, ao mesmo tempo, perfeitamente consoantes às necessidades históricas dos maranhenses.

Outro conceito que chama atenção na definição da política é sua qualificação como Política de Estado, diferentemente da tradição maranhense de instituir políticas que se caracterizavam por serem apenas de governo, algo historicamente bastante comum. Para se ter uma ideia, de 1998 a 2019, a única política de Estado proposta pelo Governo do Maranhão para a educação foi exatamente a Escola Digna, o que vem a confirmar a escassez desta prática pelo Poder Público. Neste sentido, a eminente professora Dalila Andrade Oliveira as distingue da seguinte forma:

Considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas

medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2009, p. 197).

O que pode parecer como uma mera mudança de nomenclatura ou qualificação da política pública era, na verdade, uma decisão política para conferir um estado de maior relevância e, ao mesmo tempo, uma priorização das ações dela decorrentes para os próximos anos no Estado. O caráter mais amplo em seu alcance, complexo em sua constituição e democrático em sua formulação indicam o quanto essa mudança de “*status*” representaria o desejo por conferir à educação um protagonismo historicamente sonogado e recentemente inviabilizado pelos valores do Neoliberalismo.

As políticas de governo, em geral, estão associadas a projetos eleitorais de um dos grupos presentes na chamada “arena política”. Entretanto, é importante ressaltar que uma política de Estado se inicia sempre como uma política de governo. Nesse caso,

Para que tal transformação exista, o programa de suas proposições é incorporado à estrutura do Estado, no que compete à Educação, passando a subsistir, não importando as mudanças ocorridas na política educacional durante as transições de governo (SANTOS, 2016, p. 9).

No Brasil e no Maranhão, conforme já afirmado, as políticas de governo são muito mais comuns, algo que é reflexo das instabilidades políticas e da incipiente democracia, ainda em processo histórico de consolidação, o que acaba condicionando a configuração do perfil das políticas no campo educacional, à medida que a educação foi, e é, para muitos políticos, mais um de seus instrumentos de manobra política, muito mais que expressão de um verdadeiro interesse em cumprir o papel constitucional que é imposto a cada gestor.

Esse viés de adoção de políticas de caráter mais transitório como as políticas de governo traz significativo prejuízo para a consecução da melhoria na qualidade da educação e acaba por traduzir-se na interrupção de projetos, serviços e obras públicas, bem como denotam mudanças abruptas nas prioridades anteriormente estabelecidas. Acaba-se verificando, portanto, a sobreposição de critérios político-eleitorais em detrimento do uso de critérios qualitativos que visem a melhoria da condição de vida da população. Assim, o resultado desse processo é observado no desperdício de recursos públicos, desestímulo das equipes envolvidas, tensão e

animosidade entre técnicos estáveis e o que entram com as vitórias nos processos eleitorais. (NOGUEIRA, 2006).

Já as Políticas de Estado no Brasil, predominantemente esparsas, costumam ocorrer majoritariamente no âmbito do Governo Federal. Isso está relacionado com o fato de que, no Brasil, as disputas por espaço político são bem mais acirradas no plano local que em nível nacional, algo facilmente observado no Maranhão nos últimos 50 anos anteriores à implementação do Programa Escola Digna.

Neste sentido, dar ao Programa Escola Digna, por meio da edição da lei nº 10995/2019, o caráter de política de Estado é capitanear uma ação de gestão que visa superar os interesses meramente político-eleitorais e que busca consolidar tal política como uma ação continuada, processual e duradoura, o que, certamente, amplia as possibilidades de êxito em sua implementação, bem como os benefícios decorrentes disso.

Dessa forma, esse caráter de permanência contido nas políticas de Estado confere maior estabilidade nas ações, permite uma avaliação mais precisa dos problemas, um planejamento mais acurado do que deve ser feito, familiaridade dos sujeitos educacionais com as ações empreendidas, uma correção mais eficiente dos aspectos que precisam ser melhorados e um reinício mais seguro do ciclo de implementação da política.

Curioso é perceber que, paradoxalmente, a descontinuidade das políticas públicas nada mais é que um continuísmo, continuísmo com constantes retornos ao ponto zero dessas políticas, bem como engendro para a manutenção das relações de poder e saber, conforme preconizado por Collares, Moysés e Geraldi (1999). Dessa forma, ao instituir a Política Educacional Escola Digna como Política de Estado, a gestão do governador Flávio Dino promove, em verdade, uma ruptura com os ciclos de descontinuidade que, teleologicamente, promovem o continuísmo, o que representa um avanço bastante expressivo em termos de concepção, visão e linguagem para as políticas adotadas historicamente pelos governos maranhenses.

No que tange à gestão da SEDUC/MA, apenas dois foram os gestores que comandaram a pasta – Áurea Prazeres e Felipe Camarão –, sendo que o atual secretário está no comando da educação maranhense há 5 anos, ou seja, desde o segundo ano da administração do atual governador Flávio Dino. Portanto, a continuidade no comando da secretaria, também colabora para a adoção de políticas de Estado, estabelece uma linguagem de trabalho mais consistente, possibilita a

montagem de uma verdadeira equipe, o que acaba tendo como consequência a melhoria dos indicadores sociais e educacionais.

Neste sentido, o inciso I do art. 3º da lei nº 10.995/2019 em suas alíneas *a, b, c, d, e, f* dispõem sobre, *in verbis*:

I - Expansão do atendimento escolar e melhoria da infraestrutura, com padrão de qualidade e equidade abrangendo, de forma especial:

a) construção de prédios escolares em substituição às escolas de taipa, palha, galpões e/ou outros espaços inadequados nos quais se encontram em funcionamento escolas das redes públicas de ensino;

b) construção de prédios escolares para funcionamento do Ensino Médio, prioritariamente nos municípios que não possuem prédios estaduais para esse fim;

c) construção de prédios para o funcionamento dos “Centros de Educação Integral” com equipamentos, no mínimo, destinados ao esporte, cultura, laboratórios e ensino de idiomas;

d) construção, em regime de colaboração com os municípios, de prédios escolares destinados ao atendimento da educação infantil ou ensino fundamental, cabendo ao município assegurar o número de professores necessário, a manutenção predial e todas as demais obrigações para o bom funcionamento da escola;

e) reforma e manutenção predial das escolas públicas estaduais objetivando dotá-las de biblioteca com acesso à informática e outros espaços de convivência;

f) garantia de infraestrutura básica para o funcionamento dos prédios escolares construídos ou reformados, tais como poços, rede hidráulica, elétrica e outros, podendo estender os benefícios à comunidade local, mediante análise caso a caso.

Em observância ao disposto pela Política Educacional Escola Digna no artigo, inciso e alíneas supracitados, assim como reflexo do caráter continuado da política e dos resultados obtidos a partir disso, segundo dados da própria SEDUC/MA (2021), desde o início do Programa, em 2015, já foram construídas 10 escolas de Ensino Médio, um investimento de R\$ 8.212.836,00 milhões e outras 26 escolas estão em construção. Dentre os municípios beneficiados, podemos citar Jenipapo dos Vieiras, João Lisboa, São João do Caru, Lagoa Grande, Amarante do Maranhão e Humberto

de Campos. Em 2017, já tinham sido entregues mais de 100 escolas e ao fim de 2019, trezentas escolas, segundo levantamento da SEDUC/MA.

Neste mesmo período, ainda de acordo com a SEDUC (2021), 85 escolas foram completamente reconstruídas e outras 31 estão, agora, passando pelo mesmo processo, o que totaliza um investimento de R\$ 70 milhões. A previsão de entrega dessas escolas é para o segundo semestre de 2021. Só a título de comparação, de acordo com microdados do Censo da Educação Básica (2014), na gestão da ex-governadora Roseana Sarney (2009 a 2014) foram construídas apenas 3 escolas e 18 reformadas; conforme também já informado, na gestão do ex-governador José Reynaldo Tavares, nenhuma escola chegou a ser construída.

Não obstante muito ainda precise ser feito, esses dados ratificam os avanços obtidos na infraestrutura após a implementação do Programa Escola Digna, uma vez que não é possível pensar-se em qualidade sem que haja infraestrutura mínima para assegurar um ensino-aprendizagem com conforto.

Figura 1 – Escola de taipa na zona rural de Caxias/MA



Fonte: Portal G1

A imagem, de uma escola na zona rural do município de Caxias, no interior do Maranhão, cuja estrutura era formada por taipa, coberta com palha e com uma cancela como porta amarrada por uma corda (Figura 2). Internamente, além do espaço mínimo e do calor, crianças de séries diferentes ficavam misturadas, a escola não era assistida com merenda escolar e, rotineiramente, faltavam água e materiais didáticos, inclusive para beber. Além desses problemas, as professoras tinham que lidar com a elevada evasão dos alunos, principalmente por questões de vulnerabilidade social, e com a

constante necessidade de liberar os alunos mais cedo em razão da falta de condições mínimas para prosseguir com as aulas.

Figura 2 – Parte interna de escola de taipa da zona rural de Caxias/MA



Fonte: Portal G1

Esta escola, por exemplo, chegava ao absurdo de ter como bebedouro uma garrafa de detergente reutilizada e lavada por um dos moradores da comunidade, segundo relatos da professora à época. O banheiro, único, improvisado, sem encanamento e água, tinha os dejetos despejados *in natura* (Figura 3).

Figura 3 – Banheiro de uma escola da zona rural do município de Caxias/MA



Fonte: Portal G1

Além de devolverem dignidade às comunidades, as escolas dignas oportunizam as condições necessárias para uma prática pedagógica efetiva, edificam espaços multissérie e fazem das escolas núcleos de cidadania. Diante de escolas equipadas de forma adequada, com merenda escolar regular, água potável, ambiente climatizado, equipamentos tecnológicos e ferramentas pedagógicas, torna-se possível planejar e executar uma prática com maior qualidade. Desse modo, o caráter de Estado da macropolítica Escola Digna é um dos grandes avanços para a Educação Básica maranhense.

Figura 4 – Antes e depois de uma escola beneficiada pela Política Escola Digna



Fonte: SEDUC/MA

No que concerne mais especificamente ao Ensino Médio, de acordo com levantamento da SEDUC/MA, já foram realizadas mais de 523 intervenções de manutenção, revitalização ou reforma em escolas, perfazendo um investimento superior a R\$ 24 milhões. Além da infraestrutura, outro significativo indicador que aponta os benefícios de políticas de Estado e seu caráter de continuidade é o crescimento do IDEB, que saiu de 3,1 em 2015 para 3,7 em 2019, segundo dados do Censo da Educação Básica (2019).

Outro resultado animador diz respeito ao desempenho dos alunos concluintes do Ensino Médio. Em 2019, por exemplo, de acordo com a SEDUC/MA, o desempenho desses alunos no vestibular da Universidade Estadual do Maranhão foi histórico, uma vez que 76,28% dos aprovados naquela instituição eram oriundos da

rede pública estadual de educação do Maranhão, um marco em termos de resultado, especialmente se se considerar que em razão de mudança no perfil da prova – hoje com um alcance cada vez mais nacional, uma vez que recebe estudantes de todo o Brasil em busca de suas vagas –, ainda assim os estudantes locais dominaram as listas de aprovados.

Outro aspecto a ser destacado na definição dada pela SEDUC/MA ao Programa Escola Digna está expresso no seguinte trecho: “dando-lhes uma unidade em termos de concepção teórica e metodológica para o desenvolvimento das práticas pedagógicas”, o qual também, após análise, identificamos como uma potencialidade da política, haja vista seu caráter processual e algumas inconsistências observadas, que passaremos a discorrer a partir de agora.

O processo de municipalização do ensino começou a sua estruturação no Brasil no início dos anos 1970, entretanto, apenas a partir dos anos 1980 é que o debate em torno de uma efetivação dessa forma organizacional da educação brasileira passou a adquirir contornos mais consistentes. Esses debates convergiram para a formalização quando da promulgação da Carta Magna de 1988, bem como em decorrência da reforma tributária, a qual inseriu uma nova dinâmica na distribuição da cesta de tributos entre os entes da federação, permitindo um aporte maior de recursos para a educação, não obstante anda bastante aquém das necessidades impostas pela realidade.

Em que pese sua materialização e inserção como nova realidade, a municipalização do ensino básico assumia feições alternativas, ora se apresentando como espécie de descentralização administrativa, ora figurando como um espectro de uma gestão educacional mais democrática. Em verdade o que se observaria, anos mais tarde, seria uma verdadeira precarização da educação municipal, bem como o aprofundamento das desigualdades já existentes. A municipalização do ensino no Brasil carecia de maior concretude e conexão.

O desejo histórico pela universalização do ensino acabaria por aligeirar o conjunto de ações adotadas para a consecução desse fim, lançando as decisões governamentais à dimensão de uma pragmaticidade muitas vezes descoladas da realidade. Em sentido oposto, à medida que direitos educacionais iam sendo cada vez mais difundidos e cobrados, maior se tornavam as demandas e, por conseguinte, sua complexidade.

O contexto de déficit educacional histórico, as constantes e seguidas crises econômicas, os recursos parcos, a má distribuição dos tributos entre os entes federativos, o aumento da demanda e da complexidade dos desafios impostos à educação são fatores que passaram a exigir uma nova forma ou modelo de organização para a gestão pública educacional no Brasil, a fim de que se pudesse ofertá-la com alguma qualidade. É nessa seara que Oliveira (1990) propõe a articulação das redes públicas a partir de políticas pactuadas entre as diversas esferas jurídico-administrativas, nas quais sejam explicitadas as respectivas responsabilidades com garantia, entretanto, da unidade do processo pedagógico.

Em termos práticos, fazia-se necessária uma articulação entre os entes federativos, a fim de que fossem fortalecidas as ações para o enfrentamento de demandas tão significativas e complexas. Da forma fragmentária como estava gerida, a educação brasileira dava volta em círculos, registrando poucos avanços, especialmente nos estados economicamente mais desenvolvidos, mas identificando, por via reversa, um aprofundamento das desigualdades e da precarização educacional nos estados e municípios mais pobres.

Neste sentido, Mello (1990) asseverava que a melhoria do ensino básico e sua universalização, e mesmo o fortalecimento do sistema federativo, só será possível quando as diversas instâncias governamentais “[...] apresentarem um alto grau de integração, solidariedade e identidade de propósitos quanto às necessidades educacionais”.

Passadas duas décadas, embora alguns avanços tenham sido conquistados, a realidade educacional brasileira ainda é bastante complexa, bem como muitas marcas daquele passado recente ainda sejam obstáculos a serem superados. Soma-se a isso o fato de que, ainda que de forma irregular, o estado brasileiro alcançou a universalização do acesso, ainda que não de forma definitiva, o que acabou inflando o Ensino Médio, haja vista que as crianças de década e meia atrás terem chegado a este segmento de ensino. Os desafios, pois, para o último ciclo da educação básica, tornaram-se ainda maiores.

Um marco no sentido da reorientação das políticas educacionais pensadas de forma integrada foi a consubstanciação dos Planos Estaduais de Educação e o próprio Plano Nacional de Educação. A partir desses marcos legais, os Estados passaram a debater de maneira mais intensa formas de promover uma gestão mais colaborativa com os municípios.

No Estado do Maranhão, a exemplo do Brasil, historicamente houve grande dissociação entre as competências constitucionais do Estado e dos Municípios. Curioso ressaltar que esse modelo de constitucional de divisão de competências cria uma espécie de contradição no binômio atribuições x recursos: é nos os municípios que a vida das pessoas acontece e, portanto, trata-se do ente federativo mais demandado, inclusive na educação, não obstante recebam menor aporte de recursos financeiros; já o Estados, embora tenham demandas educacionais mais modestas, ficam com a fatia mais significativa da cesta de tributos divididas em razão do pacto federativo.

Seja em razão do modelo adotado no plano nacional, seja em razão da falta de articulação, diálogo e vontade política, o Maranhão, de 1998 a 2019, executou poucas ações no sentido de articular a gestão estadual aos 217 municípios que compõem o ente federativo. O que se observa como prática comum é a falta de diálogo e planejamento entre os municípios e o Estado. Muito dessa postura pode ser explicada pelo clientelismo político que classicamente marcou a realidade maranhense.

Com os interesses político-eleitorais como prioridade, nunca houve uma priorização do planejamento das ações nem a busca por uma gestão compartilhada dos problemas, além da já tratada secundarização da educação no estado. Isso também pode ser explicado por uma contracultura no perfil dos gestores, em qualquer nível da organização administrativa, os quais não costumam colocar o planejamento e a articulação das ações como pré-requisito das ações.

Desse modo, o que se observava historicamente eram ações desencontradas e sem conexão, o que ampliava os custos, gerava antinomias e, muitas vezes, frustravam por não alcançarem resultados positivos. Diante dos fracassos, eram abandonadas pelas gestões seguintes, quando não muito pela mesma gestão que a implementou.

Assim, ao disciplinar “unidade em termos de concepção teórica e metodológica para o desenvolvimento das práticas pedagógicas”, a Política Educacional Escola Digna caminha em sentido contrário ao que sempre fora feito. Buscar um alinhamento e a execução de ações articuladas com os municípios para a promoção de uma prática pedagógica com unidade é um passo importante no sentido de construir uma linguagem pedagógica coerente e transversal.

Para além da parceria com os municípios para a reforma e construção de escolas conforme já salientamos (embora não se trate de atuação para “unidade em

termos de concepção teórica e metodológica”, mas aqui compreendida como o ponto de partida para que se criem as condições para buscar a referida unidade), o Governo do Estado do Maranhão, por meio da Política Educacional Escola Digna também adotou outras medidas para confirmar os propósitos dessa política.

Em regime de colaboração com os municípios, foi instituído, por exemplo, no âmbito da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão, um programa para correção da distorção idade x série, programa que alcançou, em 2019, 53 municípios, 208 professores, 221 turmas e 4270 estudantes, segundo dados divulgados pela própria SEDUC/MA.

Outra ação implementada de caráter estrutural e que colabora para combater a evasão escolar foi o aporte de R\$ 11 milhões (SEDUC, 2019) para assegurar o transporte dos jovens nos municípios. Os recursos são repassados por meio do Peate/MA - Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar do Estado do Maranhão. O programa beneficia mais de 50 mil estudantes residentes na zona rural dos municípios maranhenses, com adesão de 165 dos 217 municípios do estado. (SEDUC, 2019).

Outra inovação implementada no bojo da Política Escola Digna foi a criação da Rede de Assistência Técnica que atua na totalidade dos municípios maranhenses. O objetivo da rede era dar agilidade na elaboração, na adequação e na aprovação dos Planos Municipais de Educação. A rede possibilitou uma integração e unidade na linguagem dos planos, mas também, permitiu maior celeridade. Neste sentido, o maranhão foi, proporcionalmente, o estado com maior percentual de planos aprovados dentro do prazo determinado pelo MEC.

A principal das ações relacionadas a este objetivo foi a criação do Programa Mais IDEB, o qual visa, articulado com os municípios, por meio do desenvolvimento de ações pedagógicas, corrigir a distorção idade x série, o fluxo escolar e assegurar a elevação dos indicadores educacionais em todo o estado. De acordo com os últimos dados divulgados pelo IDEB 2019 publicados em 2020, o Maranhão, em 2020, apresentou um crescimento na média de 3,4 para 3,7, embora a meta fosse 4,0.

Não obstante se reconheçam os avanços nas intencionalidades, nas ações e nos resultados, o percurso ainda é longo e desafiador no sentido de uma unidade na concepção teórica e metodológica da prática pedagógica no Maranhão, haja vista que as ações mais avançadas ainda são, predominantemente, estruturais. Embora se reconheça sua necessidade para que se possa concentrar a atuação nos aspectos

educacionais, na prática ainda se observa interferência da cultura historicamente instalada da priorização político-partidária.

Não à toa, é bastante frequente que municípios que não estejam alinhados politicamente com o núcleo de poder do governo do estado estejam menos inseridos nas parcerias criadas, bem como recebam um aporte de investimentos e recursos menor. Ademais, o diálogo institucional entre municípios ainda é extremamente vertical, uma vez que as parcerias quase sempre sejam deslocadas no sentido estado-município, restando pouco protagonismo partindo dos municípios, o que, de certa forma, colabora para uma gestão menos democrática e que, em alguma medida, ignora as especificidades deles. Há, portanto, bastante espaço para melhorias e ajustes nestes objetivos.

Outro aspecto da política que cumpre analisar diz respeito ao tratamento dispensado aos sujeitos do processo educacional – professores, gestores, discentes, pessoal administrativo e famílias. Esse objeto de análise revela bastante acerca das concepções da política, principalmente seu caráter democrático, plural e inclusivo.

Neste sentido, o art. 3º, incisos III, “fortalecimento da gestão escolar democrática da educação pública por meio do desenvolvimento de um modelo de gestão para resultados na aprendizagem, a ser instituído por Decreto do Poder Executivo”; inciso IV, “qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação”; inciso V, “valorização dos profissionais da educação”; e inciso VI, “participação direta da comunidade escolar na eleição dos gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses”; esses dispositivos disciplinam ações contidas na Política Educacional Escola Digna voltadas para os sujeitos do processo educacional, as quais passaremos a analisar a partir de agora.

A Constituição Federal de 1988, símbolo maior do Estado Democrático de Direito e da democracia, disciplina em seu texto a educação como um direito de todos e parte do reconhecimento de que o saber organizado sistematicamente é tão ou mais importante que a herança cultural, uma vez que, por meio daquele, o cidadão encontra mais possibilidades de participar ativamente dos destinos traçados para a sociedade, bem como torna-se mais ativo no sentido de colaborar para sua transformação.

O pressuposto jurídico desse direito ao saber sistêmico é a igualdade, princípio do qual se nutriram os regramentos legais para normatizar o direito não só à

educação, mas à participação de todos em seu desenvolvimento. Foi neste diapasão que a Constituição Federal de 1988 consignou como um dos pressupostos das diretrizes que devem nortear currículos escolares, por exemplo, seja a igualdade de condições, a qual deve ser assegurada e protegida pelo Poder Público. (BRASIL, 1988, art. 206, I).

Em consonância com o princípio da igualdade disciplinado no texto constitucional, há também a garantia ao direito a uma educação pautada pela pluralidade. Nesse sentido, o art. 206, inciso III, disciplina que a pluralidade ora é “[...] o pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, ora a coexistência de instituições públicas e privadas de ensino [...]” (BRASIL, 1988b), ora a valorização do regional. (BRASIL, 1988b, art. 210).

Ao normatizar o reconhecimento a essa garantia, o legislador constitucional sinalizou a compreensão de um Estado nacional diverso, matizado, rico e heterogêneo, bem como a necessidade de respeito as diferenças para que se construísse uma educação coerente e harmônica às demandas das mais variadas regiões do país, respeitando suas particularidades e distinções. Foi nesta direção, por óbvio – sob pena de inconstitucionalidade –, que todas as demais legislações educacionais, nacionais ou regionais, orientaram-se, pelo menos do ponto de vista formal.

Logo, conclui-se que, embora existam competências e responsabilidades demarcadas pela própria lei, infere-se que a gestão do projeto pedagógico, seja das escolas, seja da própria formulação de políticas públicas, é tarefa de natureza coletiva, plural e democrática. A expressão “gestão democrática” é plurissignificativa, mas aqui a utilizaremos em sua dimensão semântica sinonímica à noção de pluralidade, inclusão, participação coletiva, sentido empregado, inclusive, pela Política Educacional Escola Digna.

A gestão democrática, portanto, espraia-se para uma concepção principiológica, uma vez que presença obrigatória em instituições educacionais, concebida em uma perspectiva dialógica, a qual deve envolver a comunidade educacional, a fim de levar a termo um projeto educacional diverso e de qualidade, que represente, por todos os seus ângulos e faces, os sujeitos que com ele se relacionem, bem como os que dele necessitem.

Portanto, deve-se interpretar o texto constitucional, no que tange à gestão democrática, como princípio da educação brasileira de forma irretroativa, inadmitindo-

se qualquer tipo de perdas neste sentido. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha sido a primeira a garantir a gestão democrática como princípio da educação nacional, não resta dúvida da sua imprescindibilidade. Freire (2003, p. 11) nos confirma esse entendimento, ao alertar para o fato de que, como seres políticos, os homens não podem deixar de ter consciência do seu ser ou do que está sendo, e “[...] é preciso que se envolvam permanentemente no domínio político, refazendo sempre estruturas sociais, econômicas, em que se dão as relações de poder e se geram as ideologias”.

No que tange à formulação das políticas e de sua implementação, a democracia escolar só pode ser efetivada em razão de um processo de gestão democrática, entendida “[...] como uma das formas de superação do caráter centralizador, hierárquico e autoritário que a escola vem assumindo ao longo dos anos [...]” (ANTUNES, 2002, p. 131).

Neste sentido, para execução do disposto pela Política Educacional Escola Digna, no que concerne à gestão democrática, a Secretaria Estadual de Educação organizou momentos de escuta pedagógica para que os educadores pudessem dialogar sobre os problemas, anseios, bem como para que pudessem propor melhorias. Segundo dados da própria SEDUC/MA, aproximadamente 5 mil profissionais já participaram dessas ações até 2019. Essa ação representa um verdadeiro encontro da burocracia com a realidade, é a ida do Estado, como poder central, até os sujeitos que dão voz ao concreto.

Outra medida envidada nesse sentido diz respeito à democratização por meio da descentralização da autonomia administrativa. A SEDUC/MA adotou ações para permitir que as escolas que compõem a rede pudessem ter mais autonomia administrativa para gerenciar os recursos públicos, bem como para decidir sobre suas maiores necessidades no que tange à aplicação. De acordo com a Secretaria, dos 1306 espaços escolares em todo Estado, 26% possuem autonomia administrativa para gerenciar os repasses financeiros.

No que diz respeito ao inciso VI, “[...] participação direta da comunidade escolar na eleição dos gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses”, o Governo do Maranhão na gestão do governador Flávio Dino colocou em prática um projeto que era pensado desde 1990, muito tempo antes mesmo de sua gestão: a mudança na forma de investidura da figura do Diretor Escolar. A SEDUC/MA abandonou o modelo de escolha por indicação,

quase sempre política-eleitoral e, portanto, fisiológica, e passou a organizar eleições junto às comunidades para a investidura dos diretores.

Esse novo modelo permite, dentre outras coisas, uma aproximação dos gestores com a comunidade na qual estão inseridas as escolas, aproximação que amplifica a voz de suas demandas e alinha, de certo modo, a prática pedagógica e administrativa da escola à realidade em que está inserida. Entretanto, é importante ressaltar que, embora represente, aprioristicamente, uma evolução no sentido de uma democracia escolar, outros estados que obtiveram elevação nos indicadores de qualidade educacional – e um dos fatores que muito contribuíram para isso foi a integração das comunidades com a gestão das escolas – como o Ceará e Pernambuco, adotaram outros modelos de escolha do diretor escolar, respeitando a indicação constitucional, ou seja, provimento das vagas por concurso público.

Isto posto, ainda que aponte no sentido de uma descentralização do poder, ampliação da democracia e participação popular, o modelo de eleição para a escolha dos diretores escolares é, ainda, bastante questionável, especialmente do ponto de vista da isonomia e da qualidade contida nessa escolha, muitas vezes orientada apenas por aspectos de afinidade e simpatia com o gestor eleito. Cumpre frisar que existem outras formas de democratizar os espaços de poder em educação e, neste sentido, essa decisão pela adoção desse modelo poderia ter sido mais amplamente debatida com a sociedade, especialmente educacional, inclusive para manter a coerência dos próprios objetivos trazidos pela medida.

Ainda quanto a implementação de uma gestão mais democrática, outra ação trazida pela política diz respeito ao incentivo pela SEDUC/MA aos alunos para que organizem, sistematizem e participem dos grêmios estudantis. Instituição de representação estudantil quase em extinção nas escolas brasileiras, os grêmios são espaços de debate, diálogo, formação política e participação estudantil na construção da gestão educacional. Muitas vezes vistos como “problemas”, em uma dimensão democrática fazem-se necessários, uma vez que expõem, muitas vezes, um contradiscurso, cumprindo o papel não apenas de legitimar a autonomia dos estudantes, mas também de contrapor o poder centralizado e vertical que normalmente pauta a gestão das escolas.

Os grêmios estudantis também colaboram com a gestão à medida que lideram os alunos em ações educativas, a exemplo do que aconteceu em uma das escolas da rede pública estadual, o CE Maria José Aragão, em São Luís, que, por meio da

intervenção do grêmio, organizou mutirões de limpeza e manutenção do espaço escolar, o que colabora para uma formação cidadã e implica os alunos em ações diretas de gestão, em uma verdadeira cogestão.

No tocante à formação docente e à aprendizagem, analisaremos primeiro como se deu o acesso ao Ensino Superior, uma vez que “aumentar as vagas na educação superior pública com cursos de graduação presencial, semipresencial e a distância, considerando as necessidades regionais e locais” era uma das metas da Política. No que tange a este objetivo, de fato, segundo dados da SEDUC/MA de 2019, houve aumento parcial no ensino superior presencial e a distância.

Em 2018, foram ofertadas 4249 vagas para a UEMA e 645 para a UEMASUL, o que perfaz um total de 4894, um aumento médio de 23% de vagas se comparado com 2015. Já no tocante a vagas em cursos de graduação a distância e semipresenciais houve uma queda na oferta de vagas. Em 2017, por exemplo, foram ofertadas 4230 vagas nestas modalidades. Já no fim de 2019 foram ofertadas apenas 180 vagas no campus de Grajaú e nos novos polos de Bequimão e São Domingos do Azeitão.

Já quanto ao disposto no inciso IV, “qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação”, como forma de combater a carência histórica na formação docente (conforme dados já expusemos na abertura desta subseção), a SEDUC/MA decidiu que o trabalho seria realizado internamente, sem a presença de consultorias externas, mas por educadores locais, como forma de valorizá-los, bem como de evitar aumento de custos.

Entretanto, emerge daqui uma contradição entre o dito e o feito, pois, embora a secretaria tenha dito que as ações de qualificação não seriam realizadas por empresas de fora, o que se percebeu foi em sentido contrário, uma massiva penetração de empresas privadas de fora do Maranhão, muitas das quais, comprometidas com os valores do capital e do Neoliberalismo. Esse influxo de empresas privadas dentro do setor público é movimento que já fora explorado neste trabalho e que denota, que mesmo em um governo cuja narrativa se contrapõe aos valores neoliberais, a presença do engendramento desses valores se faz fortemente presente, a exemplo da parceria que a SEDUC/MA possui com a Fundação Lemann.

Não obstante se denomine uma “organização familiar e sem fins lucrativos que colabora com iniciativas para a educação pública de todo o Brasil”, a fundação,

indiretamente por meio de seu mantenedor, Jorge Paulo Lemann, defende interesses político-partidários, cujos valores e princípios são próprios, próximos da lógica privatista e na maior parte das vezes desconexo do real interesse em promover a qualidade da educação.

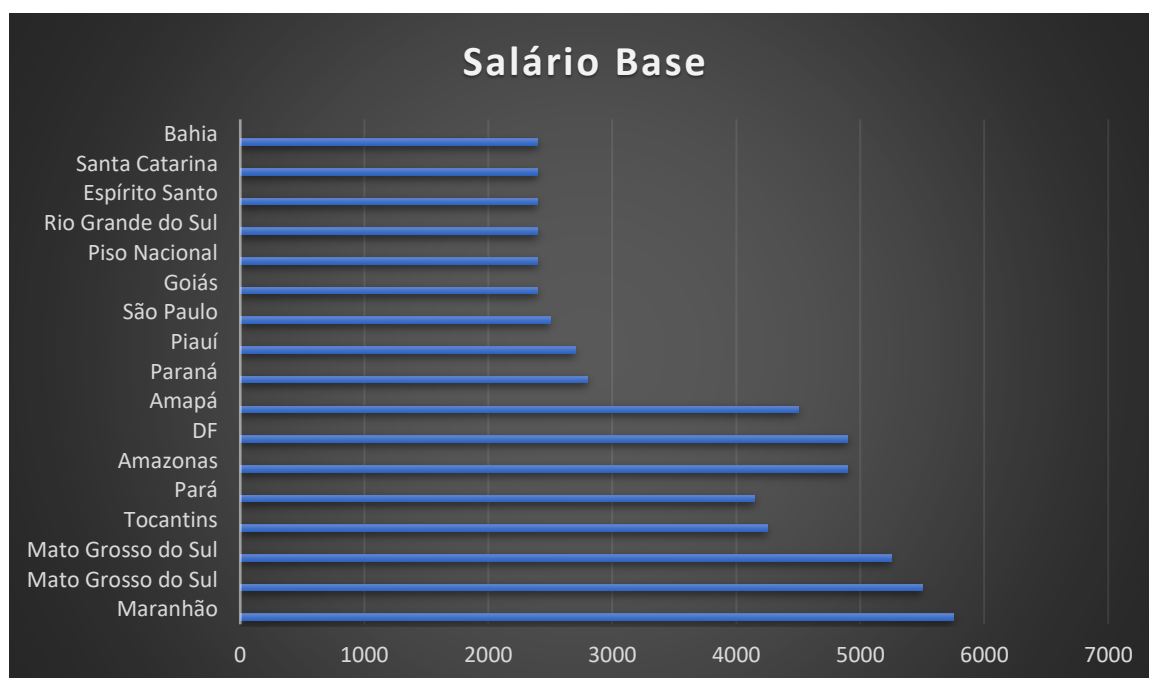
Houve a elaboração de cadernos formativos seguindo as diretrizes do Exame Nacional do Ensino Médio e da Prova Brasil com vistas a promover o alinhamento do currículo. Segundo dados da SEDUC/MA, em 2017, mais de 60 mil educadores (incluindo os municipais, que foram convidados pela pasta) participaram de formações de Língua Portuguesa e Matemática. Entretanto, a nosso ver, embora represente um passo, esta estratégia ainda é insuficiente, uma vez que compreendemos que a formação continuada dos professores precisa ser permanente e não deve ficar restrita apenas às chamadas “Semanas Pedagógicas”.

Outro ponto a ser observado diz respeito à pouca diversidade nessas formações, que muitas vezes ignoram as especificidades relacionadas à prática de cada local, uma vez que planejadas de forma vertical pelos técnicos da secretaria. Para os alunos, são organizados “aulões” e simulados, a fim de melhor prepará-los para as avaliações externas, outra prática, a nosso ver, limitada, pois desconsidera os usos sociais do conhecimento. Outra medida adotada foi a implementação de escolas em tempo integral, que ainda não existiam quando da elaboração da política. Até 2019, segundo a SEDUC/MA, já eram 49 e com outras previstas. O modelo baseou-se nas ações bem executadas dos estados do Ceará e de Pernambuco.

No que diz respeito ao disciplinado no inciso V, “*valorização dos profissionais da educação*”, tomado pela gestão do governador Flávio Dino como um de seus principais objetivos seja, em verdade, a maior contradição de todo o seu mandato, senão vejamos: de fato em sua gestão o aumento dos salários dos profissionais do Magistério foi confirmado por meio de um reajuste de 6,81% no piso, segundo informa a SEDUC/MA. Entretanto, cumpre asseverar que este aumento não se aplica aos profissionais da educação dos municípios.

Com o aumento, educadores que trabalham 40 horas semanais passaram a perfazer um salário de R\$ 5.750,00 (cinco mil e setecentos e cinquenta reais). Diante dessa medida, os professores do Maranhão passaram a simbolizar a ideia de são “os mais bem pagos do Brasil” (grifo nosso), o que se tornou verdadeira e talvez a maior bandeira da gestão do governador Flávio Dino. Entretanto, essa ideia precisa ser analisada com um pouco mais de cuidado, pois exprime apenas parte da realidade.

Gráfico 9 – Salário base



Fonte: Dados coletados das Secretarias Estaduais de Educação

De fato, com esse salário, os professores por esse reajuste contemplados passaram a ganhar o melhor salário do Brasil. Entretanto, cumpre salientar que estamos falando de apenas 7% dos professores da rede, em um total de pouco mais de 2 mil profissionais. Desse modo, a ideia difundida é uma realidade compartilhada pela imensa minoria dos professores e, embora seja uma sinalização importante no que tange ao respeito remuneratório, ainda está longe de representar o avanço que parece ser.

Outro aspecto que merece ser ressaltado é que, além do aumento beneficiar a minoria dos professores, mesmo para esses o reajuste deve ser analisado com cautela. O fato de que os professores da rede pública estadual do Maranhão ganhem o melhor salário do Brasil não significa que o salário que recebam seja bom, justo e compatível com suas atividades e necessidades, pode ser visto apenas como o “menos ruim” da federação, haja vista que mesmo ele ainda está distante de conferir aos professores uma vida de conforto, retorno compatível com as atividades desempenhadas e que os permita investir, por exemplo, em sua própria formação, por meio de cursos, viagens e leituras, por exemplo.

Vale destacar a dependência dessa realidade salarial (mesmo para apenas 7% de beneficiados) aos recursos repassados pelo FUNDEB, em valores totais de 2019

da ordem de 1,3 bilhão de reais. Mesmo com o repasse, o tesouro estadual ainda precisa realizar um aporte de 248 milhões para garantir o cumprimento desta agenda. O questionamento que fica é: como expandir esse benefício em tempos de crise econômica e queda na arrecadação? Esta realidade revela forte limitação à continuidade imediata desse aumento e seu alcance denota uma contradição entre o que é posto e o que é realizado, o que por vezes rende, com frequência, críticas da categoria à gestão do atual governador Flávio Dino.

Por fim, destacam-se ainda como ações positivas de valorização dos profissionais de educação, segundo a SEDUC/MA, a progressão funcional de mais de 12 mil docentes, reajuste de 15% sobre os vencimentos dos professores contratados, prorrogação de 4990 contratos de professores temporários e contratação, por meio de processo seletivo, de mais 2500 educadores, mais 41 para o Programa Projovem Urbano, 84 para o Projovem Campo/Saberes da terra e 120 para a Educação de Jovens e Adultos das unidades prisionais. Foi realizado também concurso público com 1500 vagas para o quadro permanente de professores do Estado, das quais 270 vagas eram destinadas para a educação especial e mais de 300 vagas em cadastro de reserva, cuja remuneração girava em torno de R\$ 5 mil. Houve também a regulamentação da ampliação da jornada de trabalho dos professores de 20h para 40h semanais com remuneração proporcional, algo que não ocorria antes.

Os números são animadores, porém, novamente, convidamos a uma reflexão sobre seu relativismo. Um contraponto deve ser feito em relação às vagas para profissionais de educação, haja vista que tem se criado a “cultura do seletivo” no estado. Por determinação constitucional, o ingresso no serviço público deve ser dar por meio de concurso público, entretanto, a SEDUC/MA tem adotado como prática recorrente a organização de seletivos para isso.

Essa prática, por diversos aspectos, é preocupante, uma vez que subjetiviza os critérios de aprovação. Ademais, as contratações por meio de seletivo acabam por precarizar ainda mais a já precária mão de obra docente, uma vez que mitiga direitos trabalhistas e possui um caráter de maior vulnerabilidade. Em verdade, a prática recorrente da realização de seletivos em detrimento de concursos públicos se revela em uma estratégia para baratear os custos, bem como as garantias dos profissionais de educação. Isso acaba por diminuir o quadro permanente de professores da rede, o que a médio/longo prazo representa um risco para a estabilidade na oferta de profissionais às escolas.

Certamente, muito tem sido realizado desde a implementação da Política Educacional Escola Digna, ainda denominada Programa Escola Digna quando de sua implementação em 2015, uma vez que os avanços promovidos em curto espaço de tempo já podem ser observados flagrantemente. Desde a preocupação em dar à política um *status* de permanência, buscando garantir assim sua continuidade, por meio de sua efetivação como Política de Estado, até a priorização da educação como pilar de gestão, com uma administração busca se voltar à integração e cooperação entre estados e municípios, observa-se algum ineditismo na atuação da SEDUC/MA na gestão Flávio Dino com vistas a superar a narrativa histórica da “educação como principal meio de transformação social” e efetivar o discurso como prática.

Na esteira do aumento do número de alunos no Ensino Médio e de um olhar mais acurado para este segmento, a gestão do governador Flávio Dino tem buscado respostas, tanto para as demandas historicamente existentes – evasão escolar, distorção idade x série, infraestrutura, valorização docente, justiça salarial etc. – quanto para novas demandas que surgiram com o advento do ENEM e do Novo Ensino Médio.

O desejo de melhorar a qualidade da educação do estado instou-o a investir maciçamente em infraestrutura (reforma e construção de novas escolas), organização da rede, formação profissional e adoção de estratégias que dessem respostas a problemas específicos, como a criação de um sistema próprio de avaliação – SEAMA –, elaboração de uma agenda para formação docente, melhoria salarial (ainda que restrita), bem como subprogramas derivados da macropolítica Escola Digna como o Mais Ideb, o Mais Gestão e o Pré-Vestibular Gonçalves Dias, as quais não nos detivemos detalhadamente nesta pesquisa em razão do recorte temporal adotado.

Os avanços têm sido contínuos, o que acabou resultando, por exemplo, na melhoria de indicadores como o Ideb, bem como em um acesso mais significativo de alunos da rede pública estadual ao Ensino Superior, tanto na Universidade Estadual do Maranhão quanto nas universidades públicas que possuem como principal forma de acesso o Exame Nacional do Ensino Médio, conforme dados anteriormente trazidos e analisados.

São animadores os caminhos que têm sido traçados e a esperança de melhoria da realidade educacional e social do estado do Maranhão por meio da educação pode ser tomada para além de um sentimento, mas materializada em muito trabalho e em uma gestão que tem se demonstrada empenhada em enfrentar os problemas e

resolvê-los, mesmo diante das dificuldades impostas pelo contexto de crise financeira e de atrasos seculares. Entretanto, apesar da possibilidade de cultivar, enfim, algum otimismo, acreditamos que ainda seja cedo para se falar em uma “revolução” pela educação como a gestão do governador Flávio Dino defende. É preciso tempo e continuidade, mais resultados e consistência nas melhorias alcançadas para que se chegue a essa conclusão, afinal, qualquer política pública faz diferença onde falta muita coisa e pouco foi feito antes.

5 PRODUTO

Os ganhos históricos proporcionados pelas descobertas científicas, embora intercalados por períodos de severo combate à Ciência e ao pensamento, já haviam possibilitado a consolidação no século XX nos Estados Unidos de um modelo de educação que transcendia o ensino, mas que reconhecia na pesquisa e, por conseguinte, na Pós-Graduação, um dos pilares necessários não apenas para o desenvolvimento da educação daquele país, como também para o progresso da Nação.

Neste mesmo período, a ainda incipiente educação brasileira, do ponto de vista de sua estruturação legislativa e organicidade, já contemplava a necessidade de dedicar-se maior atenção à formação continuada de seus estudantes. Dessa forma, em 1961, ocorreu a publicação de uma das primeiras versões da Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional, a qual já trazia em seu bojo a necessidade de se preverem recursos para o fomento da Pós-Graduação no país pelas instituições de ensino superior.

Já havia uma sinalização quase uma década antes acerca da necessidade de formação de pesquisadores nas mais diversas áreas, haja vista não só em quantidade, mas também em qualidade havia um comprometimento no que tange à presença desses profissionais. Isso restou demonstrado com a criação da Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, atualmente conhecida como Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES).

Em uma clara manifestação de vontade de aproximar o mercado de trabalho dos cursos de Pós-Graduação – comportamento que seguia a lógica Neoliberal e que se estendia a vários documentos legais de regulação da educação brasileira – em 1995 a CAPES cria uma comissão com vistas a analisar e buscar encaminhamentos

relativos a esse cenário de integração, razão pela qual é elaborado o documento “Mestrado no Brasil: a situação e uma nova perspectiva”. (BRASIL, 2005).

Esse movimento já era um indicativo da CAPES acerca da necessidade de criação de cursos de Pós-Graduação com características mais profissionalizantes, com uma ordem diferente dos mestrados acadêmicos, mas que não tivessem nenhum diferencial de qualidade. Desse modo, publicou a Resolução nº1/1995 por meio da Portaria nº47/1995, que objetivava a criação de uma nova modalidade de mestrados – hoje conhecidos como mestrados profissionais – e de rotinas de avaliação e acompanhamento, as quais objetivavam que não houvesse nenhum comprometimento da qualidade.

Embora no início com inúmeras divergências e pontos de discussão, os mestrados profissionais (também comumente chamados de mestrados profissionalizantes) acabaram por se consolidar e exigiram da CAPES alguns movimentos neste sentido, a exemplo de uma reunião ocorrida no ano de 2005 para a demarcação com maior clareza dos objetivos e propósitos dessa nova modalidade de Pós-Graduação.

Auxiliar no desenvolvimento econômico e social, uma vez que a prática é o objeto de estudo dos MP, promover o resgate social de profissionais que desejam pesquisar a suas práticas e capacitar recursos humanos para a prática profissional transformadora preservando a vinculação com a pesquisa. Em sua essência, o MP torna-se então uma modalidade de pós-graduação voltada a profissionais que desejam uma qualificação mais aprimorada, permeada pela aura acadêmica das pesquisas científicas, e, que seus resultados possam ser aproveitados em sua prática diária proporcionando um aumento em sua qualidade (BARROS; VALENTIN; MELO, 2005, p. 137).

Na seara educacional, se é verdade que os Mestrados Acadêmicos tinham a capacidade de promover um aumento da qualificação docente e, por conseguinte, esse aumento de qualidade poderia se reverter em melhoria dos processos e da educação como um todo, a realidade complexa dos Mestrados Acadêmicos impunha, quase que unanimemente aos professores, o duro enfrentamento com a realidade: os docentes acabavam-se curvados diante da necessidade imperiosa de afastarem-se totalmente de sala de aula, pelo menos durante o período em que perdurassem os mestrados.

Ocorre que essa “quebra” acabava representando uma contradição dentro da lógica do próprio cenário educacional, uma vez que para garantir o aperfeiçoamento dos professores, esses viam-se distantes da possibilidade de aplicarem os novos e

aprofundados conhecimentos em tempo real, o que representava tanto um empobrecimento para a formação, quanto um empobrecimento para a prática.

Os Mestrados Acadêmicos representam, historicamente, uma forma de elevar os padrões de qualidade na formação acadêmica dos profissionais da educação, haja vista sejam reconhecidas as limitações e déficits de qualidade que o ensino superior brasileiro apresenta. Desse modo, os Mestrados Acadêmicos representam esse estágio de aprofundamento e qualidade para uma formação educacional que carece de uma maior especialização.

Entretanto, ao se dedicarem de maneira exclusiva a uma Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico, acaba por ocorrer, como já dissemos, um distanciamento entre o profissional docente e o espaço de sala aula, o que em certa medida também representa um afastamento dos problemas educacionais que ora busca solucionar.

Foi no bojo de tentar superar essas contradições que emanam da formação em Pós-Graduação no bojo dos Mestrados Acadêmicos que foram criados em 2001 os Mestrados Profissionais na área de Ensino, os MPEs, voltados para os professores da Educação Básica e do Ensino Superior que atuem nas licenciaturas ou em disciplinas básicas de outras graduações, os Mestrados Profissionais na área de Ensino.

O MPE tem como característica a preparação profissional voltada para as questões que envolvam a relação ensino-aprendizagem, o currículo, avaliação e todos os componentes do sistema escolar. As ligações com a prática profissional e a resolução de situações conflitantes estão emblematicamente caracterizadas nos MPE (MOREIRA, 2004, p. 135).

Uma das características dos Mestrados Profissionais é a necessidade de, ao fim da Pós-Graduação, ser apresentado um produto. A CAPES preconiza o produto dos Mestrados Profissionais como o resultado prático, concreto, das pesquisas realizadas, cujos objetivos são agregar valor social à comunidade e ao mercado de trabalho, com foco no gerenciamento das atividades desenvolvidas e na profissionalização, sejam sociais, tecnológicas ou culturais.

De certa forma, os produtos exigidos ao fim dos Mestrados Profissionais buscam corrigir uma falha no sistema educacional que perpassa toda a educação básica e chega até o Ensino Superior, que consiste em um ensino livresco, pautado por aulas sem experimentação e sem conexão lógica com a realidade, uma grade curricular hermética, colocando teoria e prática em lugares distintos e como etapas

dissociadas, o que empobrece de forma significativa a qualidade da ensinação e da aprendizagem.

O produto deve ser viabilizado no bojo do contexto escolar e deverá permanecer disponível para toda a comunidade, especialmente para os docentes, a fim de que possam, em contato com esse material, diversificar sua prática pedagógica, estabelecendo uma conexão mais enriquecida e produtiva entre as escolas e as universidades ou ainda entre a Educação Básica e o Ensino Superior.

Foi neste sentido que a CAPES, por meio da Portaria nº47 de 1995, disciplinou algumas diretrizes para os Mestrados Profissionais, bem como no sentido de regulamentar os trabalhos de conclusão desses cursos.

O estudante deve apresentar trabalho final que demonstre domínio do objeto de estudo e capacidade de expressar-se lucidamente sobre ele. De acordo com a natureza da área e com a proposta do curso, esse trabalho poderá tomar formas como, entre outras, dissertação, projeto, análise de casos, performance, produção artística, desenvolvimento de instrumentos, equipamentos e protótipos (BRASIL, 1995).

Desse modo, os produtos educacionais na realidade dos Mestrados Profissionais na área de Ensino representam, hodiernamente, verdadeiro diferencial qualitativo na oferta dos cursos de Pós-Graduação, à medida que colaboram para o preenchimento de lacunas deficitárias historicamente presentes tanto na Educação Básica quanto no Ensino Superior, com destaque para seu caráter de contribuição prática das pesquisas para o cenário educacional brasileiro.

É neste sentido e envolto por esse contexto que, o presente trabalho, não apenas em consonância com as exigências normativas previstas pela CAPES e pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA), mas com a compreensão de que será este o maior momento de colaboração desta pesquisa para a educação. Dessa forma, a presente dissertação intitulada “**POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS PARA O ENSINO MÉDIO: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019**” apresentará como produto de pesquisa uma NOTA TÉCNICA às políticas educacionais adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão a partir do ENEM.

Esta NOTA TÉCNICA objetiva contribuir com a reformulação e formulação de políticas públicas voltadas para uma eventual melhoria dos padrões de qualidade educacional dos alunos concluintes do Ensino Médio que se submetem ao Exame Nacional do Ensino Médio, bem como de todas as escolas da rede estadual de ensino

do estado do Maranhão, não apenas no que concerne ao resultado quantitativo apresentado nos *rankings* oficiais divulgados, mas também sob o ponto de vista da qualidade, centrado em uma educação inclusiva, emancipatória, democrática e libertadora.

A apresentação dessa NOTA TÉCNICA foi prevista nos objetivos específicos desta pesquisa, a saber:

- a) Contextualizar o advento do Neoliberalismo no mundo e no Brasil, bem como sua influência quando da formulação e implementação das políticas públicas educacionais a partir dos anos 1990;
- b) Discutir as políticas públicas educacionais do Estado brasileiro, implementadas a partir dos anos 1990, no bojo das avaliações em larga escala, especialmente aquelas voltadas para o ENEM;
- c) Identificar as políticas com foco ENEM implementadas junto ao Ensino Médio nas escolas da rede pública estadual de ensino pela SEDUC/MA de 1998 a 2019;
- d) Elaborar uma Nota Técnica como produto da análise realizada.

A supracitada NOTA TÉCNICA objetiva contribuir com a melhoria das políticas educacionais adotadas pela SEDUC/MA voltadas para o ENEM, à medida que serão amplamente analisadas, a fim de suscitar suas limitações, falhas, lacunas e contradições. Nesse diapasão, a NOTA TÉCNICA será organizada em três partes, a saber:

- a) Relatório;
- b) Fundamentação e;
- c) Conclusão.

No Relatório, será apresentada uma contextualização acerca dos problemas levantados, eventuais falhas, lacunas e contradições presentes nas políticas educacionais analisadas. Na Fundamentação, a partir dos levantamentos realizados pela pesquisa, apresentar-se-á um realinhamento das políticas educacionais analisadas em face dos marcos e referências teóricas de qualidade adotados por esta dissertação. Na Conclusão, será apresentada uma síntese das propostas trazidas pela NOTA TÉCNICA.

Com a elaboração, apresentação e encaminhamento oficial desta NOTA TÉCNICA ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Educação do Estado do Maranhão, bem como com sua disponibilização a estudantes e professores da Educação Básica

e Ensino Superior, gestores de escolas, universidades, membros de secretarias municipais e estaduais de Educação, além dos diletos colegas pesquisadores, acredita-se que este produto esteja não apenas de acordo com as exigências regulamentares da CAPES e da PPGE/UEMA, mas cumprindo sua função social de ofertar colaboração teórica, prática e significativa à comunidade educacional, bem como à sociedade.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa foi organizada a partir de seu objetivo geral, o qual consiste em analisar os significados político-educacionais das Políticas Públicas Educacionais implementadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão com foco no Exame Nacional do Ensino Médio na rede pública estadual de educação de 1998 a 2019, identificando-se suas contradições, limites e potencialidades.

Os objetivos específicos definidos a fim de que se alcançassem os resultados desejados pela pesquisa foram:

- a) Contextualizar o advento do Neoliberalismo no mundo e no Brasil, bem como sua influência quando da formulação e implementação das políticas públicas educacionais a partir dos anos 1990;
- b) Discutir as políticas públicas educacionais do Estado brasileiro, implementadas a partir dos anos 1990, no bojo das avaliações em larga escala, especialmente aquelas voltadas para o ENEM;
- c) Identificar as políticas com foco no ENEM implementadas pela SEDUC/MA junto ao Ensino Médio nas escolas da rede pública de ensino de 1998 a 2019;
- d) Elaborar uma Nota Técnica como produto da análise realizada.

O problema norteador deste trabalho foi orientado pelo seguinte questionamento: quais as contradições, limites e potencialidades das políticas de educação implementadas pela SEDUC/MA com foco no ENEM na rede pública de ensino do Maranhão de 1998 a 2019?

Esta pesquisa teve sua análise orientada pelo materialismo histórico-dialético como enfoque teórico, metodológico e analítico, uma vez que ele possibilita a exploração do objeto de estudo através da materialidade histórica da vida dos homens em sociedade, ou seja, trata-se de descobrir pelo movimento do pensamento as leis fundamentais que definem a forma organizativa do homem em sociedade através da

história, permitindo a compreensão dos fenômenos pelo desvelar das contradições que compõem e estruturam a fenomenologia, no caso deste trabalho, das políticas públicas e das relações humanas.

A análise das políticas públicas educacionais identificadas foi realizada por meio da técnica de análise qualitativa denominada análise de conteúdo da autora Laurence Bardin, a qual se estruturou em três etapas, a saber:

- a) pré-análise, momento em que os materiais foram identificados, organizados e selecionados aqueles que seriam utilizados nesta pesquisa, utilizando-se como critério de seleção os documentos com maior grau de aderência ao objeto deste estudo, constituindo-se assim o *corpus* a ser estudado;
- b) exploração do material, fase em que foi realizada a codificação – com organização das unidades de registro e unidades de contexto – e a categorização do material selecionado na etapa anterior, que nesta análise utilizou-se o critério semântico;
- c) tratamento dos resultados obtidos e interpretação, fase em que, por meio de inferências, realizou-se a interpretação, a fim de consolidar a análise a que se propunha este estudo.

Nas considerações iniciais do presente trabalho, realizou-se uma breve contextualização de seu objeto por meio da demonstração do percurso histórico das relações de poder e das ideologias que têm pautado o mundo contemporâneo, com relevo para o Neoliberalismo, especialmente a partir da segunda metade do século XX e no século XXI, bem como essa arqueologia tem influenciado o Brasil e o Maranhão quando da concepção de educação que se têm adotado e implementado.

Ainda nas considerações iniciais, demonstrou-se as razões pelas quais o objeto deste trabalho foi escolhido, sua relação com a trajetória deste pesquisador, bem como justificou-se sua relevância para a academia, para a Ciência, para a educação e, por fim, para a sociedade. Suscitou-se também o problema de pesquisa, o objetivo geral e os objetivos específicos, a metodologia empregada, a técnica de análise, a estrutura da investigação e as possíveis contribuições que adviriam desse estudo.

Na seção 2, contextualizou-se as circunstâncias que impulsionaram o mundo, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, que levaram a uma série de transformações na ordem político-ideológica. A partir delas, fortaleceu-se o protagonismo dos Estados Unidos, o capitalismo reengendrou-se e o Neoliberalismo passou a pautar as relações econômicas, mas espreado-se também para outros

segmentos, a exemplo da educação, vista como estratégica pelos organismos internacionais e pelas Nações hegemônicas como fundamental para a consolidação desta “nova ordem”.

Esta “nova ordem” constituiu-se em um verdadeiro projeto de manutenção e expansão de poder pelas Nações hegemônicas, as quais, por meio dos organismos internacionais como FMI e Banco Mundial, perpetraram forte influência e interferiram na formulação e implementação das políticas públicas das Nações mais pobres, a exemplo do Brasil. Aqui, a partir dos anos 1990, essa interferência se deu institucionalizadamente no governo do ex-presidente Fernando Collor de Melo, ocasião em que representantes dos organismos internacionais participaram da gestão e da elaboração das políticas públicas, o que acabaria por redefinir os rumos da educação no Brasil.

Nesta seção, fora contemplado o primeiro dos objetivos específicos desta pesquisa, a saber: contextualizar o advento do Neoliberalismo no mundo e no Brasil, bem como sua influência quando da formulação e implementação das políticas públicas educacionais a partir dos anos 1990.

Na seção 3, demonstrou-se de que forma a influência dos valores do Neoliberalismo por meio da interferência dos organismos internacionais e das Nações hegemônicas forjaram um novo perfil para as políticas públicas no Brasil, com destaque para as políticas de educação. Evidenciou-se o percurso histórico do Brasil, especialmente após a edição da Constituição Federal de 1988, a qual preconizou novas rotas para a educação nacional, consubstanciando em seu texto desejos e direitos seculares dos educadores brasileiros, a exemplo da universalização do ensino.

A partir da Carta Magna, uma série de legislações de referência foram formuladas, pautando uma verdadeira reforma educacional no Brasil, uma vez que o cenário exigia ações que pudessem enfrentar as históricas desigualdades sociais e os maus indicadores de qualidade da educação brasileira, a exemplo das elevadas taxas de evasão escolar, baixo domínio das capacidades leitora, escritora e matemática, elevada distorção idade x série, baixa formação inicial e continuada de professores etc.

A edição da LDBEN nº 9394/96 e dos PCNs e DCNs para o Ensino Médio foram alguns dos marcos legais que orientariam os novos caminhos que seriam e são percorridos pela educação nacional. No bojo dessas leis, uma das mais significativas

mudanças ocorreu na política de avaliação nacional, a qual caracterizou-se pela adoção do sistema de avaliação em larga escala, cujo objetivo principal seria “medir” por meio de índices o desenvolvimento da educação nacional.

Foi nesse contexto que em 1998 o Ministério da Educação por meio da autarquia INEP instituiu o Exame Nacional do Ensino Médio, maior programa de avaliação em larga escala do Brasil e segundo maior do mundo no que tange ao número de adesões. O exame tornar-se-ia referência na mensuração de indicadores para a educação, os quais seriam utilizados para a formulação de novas políticas públicas educacionais. Pouco tempo depois de sua criação, o ENEM também se tornaria a principal forma de acesso ao ensino superior no país.

Diante dessa nova realidade avaliativa, todo o Ensino Médio acabaria por ser repensado, tanto no que tange às políticas que seriam adotadas, quanto aos objetivos e ao modelo de execução da proposta pedagógica para este segmento. Na esteira do Estado Avaliador e de sua nova política de avaliação, viriam ainda a Reforma do Ensino Médio e a Base Nacional Comum Curricular. Diante de tantas modificações no plano nacional, os estados, a exemplo do Maranhão, precisariam ajustar sua linguagem de gestão e reorganizar os rumos que dariam a suas políticas educacionais, a fim de atender às novas demandas que surgiam, ainda que, muitas vezes, isso não representasse propriamente melhoria da qualidade da educação.

Assim, nesta nova conjuntura, o Maranhão implementou uma reforma administrativa em 1998, a qual introduziu no plano local as diretrizes do Neoliberalismo que já estavam em curso no plano nacional e internacional. A narrativa da eficiência e da qualidade total estava instalada e, diante da reorganização da máquina estatal, era preciso também, segunda essa mesma narrativa, introduzir uma nova linguagem para a educação maranhense.

Em *continuum* a essa nova realidade é que novas políticas educacionais para o Ensino Médio no Maranhão foram elaboradas, a exemplo daquela que ajustou a educação ao contexto da reforma administrativa do Estado do Maranhão (1998), denominada “Diretrizes e Estratégias para a Política de Educação do Estado” (1999) e do “Programa Escola Digna” (2015), convertido *a posteriori* à macropolítica “Política Educacional Escola Digna” (2019).

Nesta seção, portanto, respondeu-se ao seguinte objetivo específico: discutir as políticas públicas educacionais do Estado brasileiro, implementadas a partir dos

anos 1990, no bojo das avaliações em larga escala, especialmente aquelas voltadas para o ENEM.

Na seção 4, procedeu-se, a partir da reforma administrativa e educacional do estado maranhense, à identificação e à análise das políticas públicas educacionais formuladas e implementadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão com foco no Exame Nacional do Ensino Médio na rede pública de ensino de 1998 a 2019.

Diante das transformações ocorridas no plano nacional no que se refere à absorção pelo Estado brasileiro dos valores do Neoliberalismo, o Maranhão procedeu, em nível local, em uma ação paralela, à reorganização do Estado àquele modelo adotado, mantendo-se, portanto, alinhado às ações implementadas pelo Governo Federal, fato esse facilitado em razão do alinhamento político-ideológico que houve no fim da década de noventa do século XX da gestão da ex-governadora Roseana Sarney com a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Desse modo, novas políticas educacionais foram implementadas de modo a acompanhar a nova estrutura administrativa do Estado, bem como de atender às novas diretrizes para a educação brasileira instituídas pelo Governo Federal. Em 1998, com o advento do ENEM e dessa reforma supracitada, o Ensino Médio ganhou robustez e passou a exigir um olhar mais acurado da gestão estadual para obter melhores resultados e para que pudesse elevar a qualidade da educação, assim como para reverter os históricos baixos indicadores educacionais e, teleologicamente, os sociais.

Conquanto historicamente a adoção de políticas públicas educacionais pelas gestões maranhenses tenha sido tímida, identificou-se, no período de 1998 a 2019, ou seja, de quando do advento do Exame Nacional do Ensino Médio até o momento de início deste estudo, as políticas públicas educacionais formuladas e implementadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão com foco no supracitado exame.

Porquanto da exposição dessas políticas, respondeu-se ao seguinte objetivo específico: identificar as políticas com foco no ENEM implementadas pela SEDUC/MA junto ao Ensino Médio nas escolas da rede pública de ensino de 1998 a 2019.

Identificadas as políticas formuladas e implementadas, selecionou-se, a partir de critérios relacionados à técnica de análise - análise de conteúdo segundo Laurence Bardin – já citados em momento anterior nesta pesquisa, duas delas foram instadas à análise, quais sejam: *“Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado”*

(1999) e o “*Programa Escola Digna*” (2015), convertido posteriormente na “*Política Educacional Escola Digna*” (2019).

Passou-se, portanto, a analisar as principais características e intencionalidades dessas políticas, com ênfase para seus significados político-educacionais, buscando-se identificar suas contradições, limites e potencialidades. Para isso, traçou-se um perfil, por meio dos indicadores oficiais, do contexto em que se encontrava a educação maranhense de quando da formulação e implementação de cada uma dessas políticas. Em seguida, observou-se de que forma as referidas políticas adotaram medidas de enfrentamento para os problemas suscitados, confrontando-se os comandos contidos nesses documentos como discurso oficial aos resultados obtidos, tanto no plano educacional quanto no plano social.

Interrelacionou-se essas informações tanto com as categorias de pesquisa adotadas (Estado, Políticas Educacionais e Avaliações em larga escala) quanto com as categorias metodológicas empregadas (contradições, limites e potencialidades). A partir das unidades de registro utilizadas, não se desconsiderou as unidades de contexto para a efetiva análise dos documentos, a fim de se alcançar a maior qualidade, rigor metodológico e científico possíveis, uma vez que a concepção de análise foi estruturada na perspectiva do materialismo histórico-dialético, para o qual o contexto, os movimentos e as impermanências históricas e sociais não só não podem ser esquecidos como são fundamentais para que possam emergir as contradições decorrentes das análises realizadas.

Com esta análise, atendeu-se ao objetivo geral, qual seja: analisar os significados político-educacionais das Políticas Públicas Educacionais implementadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão com foco no Exame Nacional do Ensino Médio na rede pública estadual de educação de 1998 a 2019, identificando-se suas contradições, limites e potencialidades.

Nesse mesmo sentido, a análise feita acabou por responder ao problema de pesquisa, ponto de partida deste estudo, a saber: quais as contradições, limites e potencialidades das políticas de educação implementadas pela SEDUC/MA com foco no ENEM na rede pública de ensino do Maranhão de 1998 a 2019?.

Na seção 5, como fruto de todo o percurso perpetrado por esta pesquisa em cada uma das seções anteriores, da contextualização da problemática à análise das políticas selecionadas, este pesquisador elaborou como produto final desta pesquisa uma NOTA TÉCNICA, cujo objetivo formal é atender às exigências da Capes para os

Mestrados Profissionais, na perspectiva de promover a integração da teoria à prática, possibilitando a aproximação entre a produção científica e o desenvolvimento da tecnologia e inovação no âmbito profissional.

No plano material, a NOTA TÉCNICA elaborada objetiva, a partir da análise realizada por este trabalho, servir como uma fonte de reflexão e debate para a reavaliação das políticas públicas educacionais em curso com foco no ENEM e geridas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão para a rede pública de ensino, bem como servirem de suporte, orientação na elaboração e implementação de novas políticas nesta área. Por fim, representará mais uma fonte de consulta e pesquisa para estudantes de todos os níveis de ensino.

Dessa forma, esta seção, portanto, respondeu ao último dos objetivos específicos desta pesquisa, qual seja: elaborar uma Nota Técnica como produto da análise realizada.

Para além dos desafios impostos a qualquer pesquisa científica, este trabalho enfrentou alguns percalços bastante significativos, muitos típicos em estudos desta natureza, mas também um imponderável, um problema de proporções impensadas, a pandemia de Covid-19. Esta última impôs restrições de deslocamento, de investigação e de coleta de documentos para o cumprimento dos objetivos propostos, dificultando sobremaneira o cumprimento das etapas planejadas, porém, felizmente, obtendo-se, ainda assim, êxito nas tarefas empreitadas.

Pode-se destacar como o maior desafio enfrentado por esta pesquisa o extravio de um dos documentos centrais para a análise, resposta ao problema de pesquisa e satisfação dos objetivos geral e específico: a localização do documento *“Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado”* (1999). Após meses de busca virtual em repositórios de universidades de todo o país, em plataformas de pesquisa e no acervo da Biblioteca Nacional, constatou-se a inexistência do referido documento em versão digital, o que foi comprovado pelo Conselho Estadual de Educação e pela própria Secretaria de Educação do Estado do Maranhão.

Na busca pela versão física do documento, constatou-se, igualmente, sua inexistência na SEDUC/MA, no Conselho de Educação do Estado, na FAPEMA, na UFMA, na UEMA, na Biblioteca Benedito Leite e, inclusive, no arquivo do gabinete do atual secretário de educação do Estado do Maranhão, dr. Felipe Costa Camarão. O então secretário de educação do Estado do Maranhão à época da formulação e implementação da referida política, dr. Gastão Vieira, também reconheceu a

inexistência do documento, confirmando seu extravio. Diante da impossibilidade de localizá-lo, foram utilizadas fontes secundárias para a consecução dos objetivos desta pesquisa, lançando-se mão de prospecção bibliográfica e de outras pesquisas realizadas a partir da mesma política.

Após envidados todos os esforços de pesquisa e superados os obstáculos surgidos, exercitando-se, *data vênia*, elevado esforço de síntese, constatou-se o quanto, historicamente, a educação maranhense, especialmente em seu Ensino Médio, a exemplo do próprio Brasil, fora marginalizada, precarizada e esquecida. À despeito dos vergonhosos indicadores sociais que assolam o Maranhão há mais de cinco décadas, bem como a educação, na média, pouco foi realizado em termos de políticas públicas efetivas para combater este cenário.

A virada do século XX para o século XXI operou-se no limbo de entranhar na realidade educacional e social do Maranhão os valores do Neoliberalismo, com a adoção de políticas e estratégias que não só não enfrentaram os problemas históricos, mas muitas vezes os aprofundaram, colaborando para a manutenção do *status quo* de poder e dominação historicamente existentes.

Não obstante a isso, mais recentemente e mesmo à despeito de um contexto extremamente desfavorável econômica, política e sanitariamente, observa-se um movimento em sentido contrário, uma busca pela valorização da educação como protagonista das transformações sociais, com relevo não apenas para a narrativa adotada, mas com práticas que têm buscado se alinhar aos discursos enunciados.

Uma nova concepção para as políticas tem sido adotada, primando-se pela continuidade, tanto das políticas quanto da gestão, ampliando-se os investimentos, incrementando-se as parcerias entre o Estado e os Municípios, bem como buscando-se alargar a participação dos sujeitos da educação nos processos decisórios. Os avanços recentes são alvissareiros; não obstante melhorias sejam sempre necessárias e muito ainda precise ser feito no Maranhão, as ações do presente têm demonstrado que uma educação de qualidade é possível, bem como passível de devolver à sua gente uma dignidade já há muito esquecida.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. **Avaliação educacional: regulação e emancipação.** Para uma sociologia das políticas avaliativas contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2005.
- ANDRÉ, M. E. D. A. A pesquisa no cotidiano escolar. *In*: FAZENDA, I. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2000. p. 35-45.
- ANTUNES, A. Aceita um conselho? – como organizar o Colegiado Escolar. **Guia da Escola Cidadã.** São Paulo: Cortez/Instituto Paulo Freire, 2002. v. 8.
- ARAÚJO, Ronaldo Marcos de Lima. **A referência da Pedagogia das Competências.** *Perspectiva*, Florianópolis, v. 22, n. 02, p. 497-524, jul./dez. 2004 <http://www.ced.ufsc.br/nucleos/nup/perspectivas.html>
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** São Paulo: Edições 70, 2011, 229p.
- BARROS, E. C.; VALENTIM, M. C.; Melo, M. A. A. O debate sobre o mestrado profissional na CAPES: trajetória e definições. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, v. 2, n. 4, p. 139-144, 2005.
- BARROS, Valdeny. **Transformações do estado e a lei de responsabilidade fiscal: a experiência do Maranhão de 2000 a 2005.** Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Maranhão, 121 f. São Luis: UFMA, 2009.
- BOCCATO, V. R. C. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.
- BOMFIM, M. **A América Latina: males de origem** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. 291 p. ISBN: 978-85-99662-78-6. Available from SciELO Books. <http://www.books.scielo.org>.
- BOURDIEU, Pierre. **Meditações pascalinas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BRASIL. **Censo da Educação Básica.** Brasília. Ministério da Educação e Desporto. 2019.
- _____. **Coleção Legislação Brasileira.** Constituição. Brasília, 05 de out. 1988a. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legilacao/const/com1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.pdf. Acesso: 10 dez. 2019.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** 1988b. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 20 jan. 2020

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). **Mestrado no Brasil: a situação e uma nova perspectiva.** 2005. Disponível em: file:///C:/Users/adson/Downloads/85-Texto%20do%20artigo-172-1-10-20110404%20(1).pdf. Acesso em: 15 nov. 2019.

_____. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). Portaria nº 47 de outubro de 1995. Disponível em: <https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Portaria-Capes-47-1995-10-17.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio.** Brasília: MEC, 1998.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. **O que é TRI?** De 21 de junho de 2011. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo//asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/o-que-e-tri/21206. Acesso: 10 fev. 2020.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Portaria Ministerial nº 109, de 27 de maio de 2009. Reestrutura a instituição do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM). 2009.

_____. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular.** 2018. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2018-pdf/85121-bncc-ensino-me-dio/file>. Acesso: 15 jan. 2020.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). 2019. Disponível em: <http://www.inep.gov.br>. Acessado: 10 fev. 2020.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Documento básico.** Brasília, 2000, p.12. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/basica/enem/publicacoes/>. Acesso: 5 fev. 2020.

_____. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação.** Brasília, 2014. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso: 6 fev. 2020.

CAMÕES, Luís Vaz de. **Os lusíadas.** 3. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

CARNOY, M. **Mundialização e reforma da educação: o que os planejadores devem saber.** Tradução de Guilherme João de Freitas Teixeira. Brasília, DF: UNESCO, 2002.

CASTELLS, Manuel. **Sociedade em rede.** 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Formação do educador no Estado do Maranhão: análise de políticas e programas.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão. São Luis: UFMA, 2002.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.

CHESSAIS, François. **A Mundialização do Capital**, Tradução Silvana Finzi Foá, São Paulo, Xamã, 1996.

COLLARES, Cecília Azevedo Lima; MOYSES, Maria Aparecida Affonso; GERALDI, João Wanderley. Educação continuada: a política da descontinuidade. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 20, n. 68, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/7rhBBsrKpd4jyCcDWzzC5Kk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 14 maio 2021.

COUTINHO, Carlos Nélon. **Cultura e sociedade no Brasil**: ensaios sobre ideias e formas. 4 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

CURY, Carlos R. Jamil. **Educação e Contradição**. São Paulo: Cortez, 1985. de melhoria das escolas. FUNDESCOLA II. Brasília, 1999.

DELORS, J. **Educação**: um tesouro a descobrir. 8. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: MEC: UNESCO, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-946, out. 2007. Edição Especial.

_____, L.F.; OLIVEIRA, J.F.; SANTOS, C.A. A qualidade da educação: conceitos e definições. *Série Documental: Textos para Discussão*, Brasília, DF, v. 24, n. 22, p. 5-34, 2007.

DUBET, François. **O que é uma escola justa? A escola das oportunidades**. São Paulo: Cortez, 2008.

FIORI, José Luis. **Os moedeiros falsos**. Petrópolis: Vozes, 1997.

FREIRE, Paulo. **A alfabetização de adultos**: crítica de sua visão ingênua; compreensão de sua visão crítica. In: *Ação Cultural para a Liberdade: e outros escritos*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003. Arquivo PDF. Disponível em: http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/ater/livros/A%C3%A7%C3%A3o_Cultural_p_ara_a_Liberdade.pdf. Acesso em: 02 de fev de 2021.

_____, P. **A Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: "Paz e Terra", 1996.

_____. **Educação como prática da liberdade**. 23. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

FREITAS, Luís Carlos de *et al.* **Avaliação e políticas públicas educacionais**: ensaios contrarregulatórios em debate. Campinas, SP: Leitura Crítica, 2012.

FRIGOTTO, G. **O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional**. In: FAZENDA, I. (Org.). *Metodologia da pesquisa educacional*. 7.ed. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. "Pressupostos do projeto pedagógico". *In: MEC, Anais da Conferência Nacional de Educação para Todos*. Brasília, 28/8 a 2/9/94, p. 29, 1994.

GATTI, B. Avaliação de sistemas educacionais no Brasil. **Sísifo: Revista de Ciências da Educação**, n. 9, maio/ago. 2009.

GOMES, Albiane Oliveira. **Do plano de escola à escola do plano: implicações do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola) na qualidade do ensino nas escolas municipais de São Luís/MA**. Belém: UFPA, 2016.

HAN, Byung-Chul. **Sociedade do cansaço**. Petrópolis: Vozes, 2017.

HOFFMANN, Jussara Maria Lerch. **Avaliar Para Promover: As Setas do Caminho**. Porto Alegre: Mediação, 2007.

IANNI, Octavio. **Teorias da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico do Brasil de 1991**. 1991. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/25089-censo-1991-6.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 10 nov. 2019.

_____. **Exame Nacional do Ensino Médio**. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/in-ep/exame-nacional-do-ensino-medio-enem.html>. Acesso em: 16 out. 2019.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**. Disponível em: <https://ces.ibge.gov.br/pnad2000>. Acesso em: 21 mar. 2021.

LIBÂNEO, José Carlos. Dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres. **Educação e Pesquisa**, v. 38, n. 1, p.13-28, 2012.

LOPES, Alice Casimiro. Por um currículo sem fundamentos. **Linhas Críticas**, Brasília, v. 21, n. 45, p. 445-466, 2015. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/4581>. Acesso em: 20 nov. 2019.

LUCKESI, Cipriano C. Capítulo II: Avaliação Educacional Escolar: para além do autoritarismo. *In: _____*. **Avaliação da aprendizagem escolar**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 27-47.

LUZ JUNIOR, Agripino Alves. **"Viva Educação", autonomia e emancipação: a falsa revolução via TV no Maranhão**. São Luis: EDUFMA, 2009.

LYOTARD, Jean. **O pós-moderno**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

McLUHAN, Marshall. **The Medium is the Message**: An Inventory of Effects, Bantam Books, 1967.

MARANHÃO. **Diretrizes e Estratégias para a política Educacional do Estado do Maranhão 1999-2002**. São Luís, 1999.

_____. Governo do Estado do. **Lei n. 7.356, 29 de dezembro de 1998**. Dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências. São Luis, 1998.

_____. Portaria nº 814 de 2019. **Programa Mais IDEB**. São Luís, 1999.

_____. **Projeto Viva Educação**. São Luís, 2000.

_____. **Relatório estadual da educação maranhense**, SEDUC/MA. São Luís, 2019.

_____. **Relatório estadual da educação maranhense**, SEDUC/MA. São Luís, 2021.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Abril Cultural, vol. 1, Livro Primeiro, 1983;

_____. **O manifesto comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MELLO, Guiomar Namó de. A municipalização e a questão do papel do Estado na sociedade brasileira. **Revista da ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 25, jun. 1990.

_____. Parecer CEB/CNE nº 15/98: diretrizes curriculares nacionais para o Ensino Médio. Brasília: Conselho Nacional de Educação, 1998. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/cne/parecer>. Acesso em: 15 nov. 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

MOREIRA, M. A. O mestrado (profissional) em ensino. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**, Brasília, DF, n. 1, p. 131-142, 2004.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos**. São Paulo: Dissertação de Mestrado em Administração da FGV, 2006.

OLIVEIRA, D. A. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**, v. 25, n. 2, p. 197, maio/ago. 2009.

OLIVEIRA, Francisco de. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

OLIVEIRA, M. G. C. Condições para a municipalização da educação básica. **Revista da ANDE**, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 37, jun. 1990.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília; Ministério da Administração Federal e reforma do estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do Estado; v. 1).

PERONI, Vera Maria. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. *In*: PERONI, Vera; BAZZO; PEGORARO (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

PERRENOUD, P. **Ensinar: agir na urgência, decidir na incerteza**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. 2019. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

REGO, W. D. L. Intelectuais, estado e ordem democrática: notas sobre as reflexões de Florestan Fernandes. *In*: RIDENTI, M.; BASTOS, E. R; ROLLAND, D. (Org.). **Intelectuais e estado**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da Educação e Políticas Públicas: O FUNDEF e a Política de Descentralização. *In*. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, Campinas: UNICAMP, Novembro, 2001.

ROSAR, Maria de Fátima. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro: o binômio descentralização globalização como parte da estratégia do neoliberalismo p.105 - 140. *In*: OLIVEIRA, Dalila Andrade. **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SANTAELLA, Lúcia. **Cultura das mídias**. 2. ed. São Paulo: [s.n], 1996.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica: a construção do conhecimento**. 4. ed. Rio de Janeiro, RJ: DP&A, 2006. 144p.

SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo dos. **Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SANTOS, T. F. A. M. A gestão das políticas públicas educacionais a partir das reformas dos anos de 1990. **Travessias (UNIOESTE-Online)**, v. único, p. 1-12, 2008.

SAVIANI, D. **Escola e democracia**. São Paulo: Cortez, 1980.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SAVIANI, D. Introdução. *In*: _____. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez, 1991.

SCAFF, E. A. S. O modelo gerencial de gestão pública e sua aplicação na educação brasileira. *In*: LIMA, P. G.; FURTADO, A. C. **Educação brasileira: interfaces e solicitações recorrentes**. Dourados: UFGD, 2011.

SEDUC. **Secretaria de Estado da Educação**. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/>. Acesso em: 17 jun. 2021.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Ilse G. Os anos 1990 e a “reforma” do Estado brasileiro. *In*: **Participação popular e reforma do Estado brasileiro nos anos de 1990 contradições e impasses**. 2888f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SILVA, Mônica Ribeiro da; ABREU, Cláudia Barcelos de Moura. Reformas pra quê? As políticas educacionais nos anos de 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva: Florianópolis**, v. 26, n. 2, jul./dez. p. 523-550, 2008.

SILVA, Tomaz Tadeu. **Liberdades reguladas: a pedagogia construtivista e outras formas de governo do eu**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

SOUSA, Moisés Matias Ferreira de. **Os outros segredos do Maranhão**. São Luis: Ed. Estação Gráfica, 2002.

TEIXEIRA, Inês A. Castro. Os professores como sujeitos socioculturais. *In*: DAYRELL, Juarez (Org.). **Múltiplos olhares sobre educação e cultura**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996. p. 38.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. 2019. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/>. Acesso em: 20 mar. 2020.

TORRES, C. A. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. *In*: GENTILI, Pablo. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995. p. 109-135.

TRIGUEIRO MENDES, D. O planejamento educacional no Brasil. **Revista Brasileira de Educação** (ANPED), Rio de Janeiro, 2000.

VERNIK, Esteban. La nación que somos. *In*: VERNIK, Esteban *et al.* **Qué es una nación**: la pregunta de Renan revisitada. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2004.