

idp

idn

# MESTRADO PROFISSIONAL

## EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

---

**GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENEM:** A formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame

**Alexandre Retamal Barbosa**

Brasília-DF, 2021

**ALEXANDRE RETAMAL BARBOSA**

**GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENEM: A formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

**Orientador**

Professor Doutor Pedro Luiz Costa Cavalcante

Área de Concentração: Administração Pública

Brasília-DF, 2021

## **ALEXANDRE RETAMAL BARBOSA**

### **GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENEM: A formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração Pública do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Aprovado em 30 / 09 / 2021

#### **Banca Examinadora**

---

Prof. Pós Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante - Orientador

---

Prof. Dr. Humberto Falcão Martins (Banca Examinadora – Membro Interno)

---

Profa. Dra. Marcella Marjory Massoline Laureano Prottis (Banca Examinadora – Membro Externo)

---

B238g Barbosa, Alexandre Retamal

Governança colaborativa no ENEM: a formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame / Alexandre Retamal Barbosa. – Brasília: IDP, 2022.

83 p. : il. color.

Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Curso de Mestrado em Administração Pública, Brasília, 2021.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante.

1. Governança colaborativa. 2. Rede de governança. 3. Exame nacional do ensino médio - educação. I. Título.

CDD 351

---

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves  
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa



## **DEDICATÓRIA**

À minha esposa, Márcia, e meus filhos, Yasmin e Artur, com todo o meu amor.



## AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), por ser a fonte, inclusive de recursos, para este curso de mestrado. Sinto-me honrado por fazer parte de seu corpo de servidores, sobretudo, em virtude da grande contribuição que juntos trazemos ao desenvolvimento da educação brasileira.

Expresso também minha gratidão ao Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), pela qualidade das aulas que me foram ofertadas ao longo deste curso de mestrado e, principalmente, ao seu corpo docente, por toda conhecimento que me proporcionaram. Sou grato também ao meu orientador, Professor Dr. Pedro Cavalcante, por ter me acompanhando em todo esse percurso da elaboração desta dissertação. Apesar dos percalços, foi bom o senhor não me deixar desistir. Manifesto ainda meus agradecimentos aos outros dois integrantes da minha banca, tanto de qualificação quanto de dissertação, Professor Dr. Humberto Falcão Martins e Professora Dra. Marcella Marjory Laureano Prottis.

Quero especialmente agradecer a minha família: aos meus avôs, Octávio Barbosa e Rubens Retamal, e à minhas avós, Vera Dias e Luiza Retamal, por seu exemplo de vida e por tudo que me ensinaram; aos meus pais, Otávio Dias Barbosa e Denise Pancich Retamal, pelo carinho, respeito e amizade com que me tratam; e a minha esposa, Márcia Retamal, e filhos, Yasmin e Artur Retamal, que são minha alegria e motivo para sempre perseverar na busca da vitória.

Acima de tudo, sou grato a Deus e ao meu Guia Espiritual, mestre Gabriel, por serem minha fonte de inspiração e redenção nesta vida.

“Somos o que repetidamente  
fazemos.

Portanto, a excelência não é um  
feito, é um hábito”.

*Aristóteles*

## RESUMO

Esta dissertação de mestrado analisa a estruturação e a atuação da rede de governança de entidades públicas e privadas que integram e geram a governança colaborativa que viabiliza a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

A pergunta de pesquisa é: como foi desenvolvida e implementada a rede de entidades públicas e privadas que proporciona a governança colaborativa adotada pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) para aplicar o Enem desde a criação do Exame, e a cada edição, considerando sobretudo a crise enfrentada e superada em 2009? Para responder a essa pergunta, inicialmente, são apresentados referenciais teóricos de governança colaborativa e redes de governança. Depois, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa, é realizado um estudo de caso, de natureza exploratória e descritiva, que abrange, como forma de coleta de dados, pesquisas bibliográficas e análises documentais, bem como entrevistas semiestruturadas e centradas no problema.

Entre os resultados mais relevantes da pesquisa, está a confirmação de que a crise de 2009 foi o ponto de inflexão para a formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem. A análise de conteúdo tanto do levantamento bibliográfico quanto das entrevistas corroborou que o roubo das provas ocorrido naquele ano foi o principal motivador para que os processos adotados no planejamento do Enem passassem a ser individualizados, originando a diversas formas de arranjos colaborativos, firmados com variadas instituições (públicas e privadas) para viabilizar a aplicação do Exame desde então.

As entrevistas revelaram, ainda, que a principal motivação compartilhada para a existência dessa rede de governança é a incapacidade de uma só, dentre as instituições que a integram, aplicar o Enem de forma isolada.

Diante dessas constatações, o apontamento central que esta dissertação traz é a necessidade de uma regulamentação mais abrangente e consistente que estabeleça e fundamente a atuação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem.

**Palavras-chaves: Enem, Inep, governança colaborativa, redes de governança, dinâmica colaborativa.**



## ABSTRACT

This master's thesis analyzes the structure and performance of the governance network of public and private entities that integrate and generate collaborative governance that enables the application of the National High School Exam (Enem).

The research question is: how was developed and implemented the network of public and private entities that provides the collaborative governance adopted by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep) to apply the Enem since the creation of the Exam, and every edition, especially considering the crisis faced and overcome in 2009? To answer this question, initially, theoretical frameworks of collaborative governance and governance networks are presented. Then, from a qualitative methodological approach, a case study is carried out, of an exploratory and descriptive nature, which includes, as a form of data collection, bibliographic research and document analysis, as well as semi-structured and problem-centered interviews.

Among the most relevant results of the survey is the confirmation that the 2009 crisis was the turning point for the formation of the governance network that makes the application of Enem viable. The content analysis of both the bibliographic survey and the interviews confirmed that the theft of evidence that took place that year was the main motivator for the processes adopted in the Enem planning to become individualized, giving rise to various forms of collaborative arrangements, signed with various institutions (public and private) to enable the application of the Exam since then.

The interviews also revealed that the main shared motivation for the existence of this governance network is the inability of only one, among the institutions that integrate it, to apply Enem in isolation.

Given these findings, the central point that this dissertation brings is the need for a more comprehensive and consistent regulation that establishes and supports the performance of the governance network that makes the application of Enem feasible.

**Keywords:** Enem, Inep, collaborative governance, governance networks, collaborative dynamics.

## LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS

### Figura 1

Modelo de governança colaborativa de emerson et al (2012).....**22**

### Figura 2

Logística de aplicação do ENEM..... **43**

### Gráfico 1

Rede de governança que viabiliza a aplicação do ENEM..... **48**

### Quadro 1

Parâmetros para análise da rede de governança do ENEM..... **26**

### Quadro 2

Detalhamento da entrevistas..... **31**

### Quadro 3

Processos individualizados no planejamento da aplicação do ENEM.....**39**

### Quadro 4

Quantitativo de profissionais envolvidos na aplicação do ENEM 2018, por área de atuação..... **43**

### Tabela 1

Variáveis presentes no modelo de governança colaborativa de emerson et al (2012).. **26**

# Sumário

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>14</b>
1.1 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DA PESQUISA .....	14
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	18
<b>2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>20</b>
2.1 GOVERNANÇA.....	20
2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA.....	20
2.3 GOVERNANÇA COLABORATIVA.....	22
2.4 REDES DE GOVERNANÇA.....	26
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>30</b>
3.1 TIPO DE PESQUISA.....	30
3.2 COLETA DE INFORMAÇÕES .....	31
3.2.1 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL.....	31
3.2.2 ENTREVISTAS.....	32
3.3 ANÁLISE DOS DADOS .....	35
<b>4. 22 ANOS DE APLICAÇÃO DO ENEM: UMA HISTÓRIA ESCRITA COM A SUPERAÇÃO DE CRISES.....</b>	<b>37</b>
<b>5. A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA QUE VIABILIZA A APLICAÇÃO DO ENEM.....</b>	<b>50</b>
5.1 ESTRUTURA E FORMAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA DO ENEM.....	50
5.1.1 MOTIVAÇÃO COMPARTILHADA.....	53
5.1.2 ATUAÇÃO DOS LÍDERES .....	55
5.2 DINÂMICA COLABORATIVA DENTRO DA REDE DE GOVERNANÇA DO ENEM .....	57
5.2.1 HIERARQUIA .....	60
5.3 RESULTADOS DA DINÂMICA COLABORATIVA.....	61
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>66</b>
6.1 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA.....	66
6.2 RECOMENDAÇÕES .....	68
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>72</b>



<b>APÊNDICE I.....</b>	<b>78</b>
<b>LISTA NOMINAL DE ENTREVISTADOS .....</b>	<b>78</b>
<b>APÊNDICE II.....</b>	<b>79</b>
<b>ROTEIRO DE ENTREVISTAS .....</b>	<b>79</b>
<b>GOVERNANÇA COLABORATIVA NA APLICAÇÃO DO ENEM .....</b>	<b>79</b>



1

1

INTRODUÇÃO



## 1 INTRODUÇÃO

### 1.1 JUSTIFICATIVA E PROBLEMA DA PESQUISA

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) se transformou em um rito de passagem quase obrigatório aos estudantes que desejam ingressar na Educação Superior no Brasil. O Exame completou 22 anos de existência em 2020 e, ao longo desse período, teve mais de 92 milhões de inscrições<sup>1</sup>, segundo dados oficiais divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC) responsável pela realização do Enem.

Esse número demonstra a importância e a dimensão superlativa de um Exame que é uma das principais políticas públicas na área de educação em curso no país, cujo impacto social tem se amplificado na medida em que se consolida como principal porta de acesso às políticas de distribuição de vagas na Educação Superior brasileira. Anualmente, uma média superior a 4,6 milhões de estudantes se inscreve no Enem.

Mas além dos participantes, para que o Enem aconteça, em dois domingos consecutivos, um grande contingente de profissionais precisa estar envolvido na logística de aplicação sob a liderança e a coordenação do Inep. São servidores federais, estaduais e municipais, militares, policiais federais e civis, bombeiros, além de consultores e colaboradores vinculados às empresas privadas contratadas para a aplicação das provas.

O desafio é aplicar o Enem a milhões de participantes, garantindo segurança e isonomia a todos. À título de exemplo, a logística adotada em 2019 abarcou a aplicação de provas em 1.727 municípios, nas 27 Unidades da Federação, a aproximadamente 5.1 milhões de inscritos, com um orçamento total de R\$ 603 milhões. Para cumprir essa missão, foram necessárias quase 600 mil pessoas. Nesse contexto, uma rede de governança constituída por órgãos das três esferas de governo e empresas privadas é fundamental para viabilizar a realização do Exame, principalmente em possíveis situações de crises que possam acontecer durante sua aplicação.

A mais grave e importante crise ocorreu em 2009. Naquele ano, com a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) pelo MEC, utilizando as notas do Enem na seleção de alunos para os cursos de graduação das instituições federais de ensino superior, o Exame ganhou relevância. Com todo esse apelo social, o número de inscrições cresceu exponencialmente e ultrapassou 4 milhões. Porém, cerca de um mês antes da aplicação, em outubro de 2009, o jornal O Estado de São Paulo publicou reportagem comprovando que as provas haviam sido roubadas, o que acarretou a suspensão do Enem pelo MEC.

---

<sup>1</sup> Exatos 92.579.715 inscritos. Fonte: Relatórios Pedagógicos do Enem de 1998 a 2008; microdados do Enem de 2009 a 2018 e notícias publicadas em [www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br).

Mas, apesar da crise, e do atraso, o Enem foi aplicado naquele ano. Uma rede constituída por órgãos públicos e entidades privadas, com o objetivo comum de realizá-lo, precisou ser estabelecida com urgência a fim de que o exame pudesse ser remarcado para outras datas, 45 dias depois, com novas provas e segurança aprimorada. Em poucos dias, uma estratégia de governança foi concebida, contando com contratos emergenciais firmados com uma gráfica de segurança máxima e com um novo consórcio de empresas aplicadoras, além de todo um esquema de policiamento, escolta e monitoramento envolvendo forças armadas e diversos órgãos de segurança em nível federal, estadual e municipal.

Com isso, o Enem 2009 tornou-se, ainda, um ponto de inflexão para uma nova fase de aprimoramentos na logística e na estratégia de organização e aplicação do Exame, a qual perdura até hoje, sobretudo sustentada na articulação da rede de governança estabelecida para sua aplicação.

Como exemplos da atuação bem-sucedida desta rede de governança, vale lembrar outras duas crises superadas e que também trouxeram inovações para a aplicação do Enem. Em 2011, quando o Exame, pela primeira vez, era utilizado por todas as instituições federais de ensino superior brasileiras como critério de seleção, houve um suposto vazamento de questões da prova. No dia 26 de outubro de 2011, alunos do colégio Christus, em Fortaleza, confirmaram ter recebido um material que continha questões idênticas ou parecidas com as que foram utilizadas no Enem. Segundo a escola, as questões faziam parte de um banco de perguntas que o colégio recebe de professores, alunos e ex-alunos para promover simulados. Numa rápida estratégia de articulação política e jurídica que emergiu em sua rede de governança, o Enem não precisou ser anulado, o que prejudicaria mais de 7 milhões de inscritos naquele ano. Mas os procedimentos de segurança e de logística precisavam continuar sendo aprimorados.

Depois, em 2016, o número recorde de inscritos (8,6 milhões de estudantes) foi registrado. Porém, desta vez a crise não foi causada por roubo ou vazamento de provas e questões, ou seja, não teve causas internas ao Inep ou ao consórcio de empresas contratado para a aplicação do Enem. Movimentos estudantis contrários ao cenário político em curso naquele ano, organizaram por redes sociais invasões em 364 instituições de ensino onde o Enem seria aplicado. Em consequência, o Exame precisou ser adiado e reaplicado para 273.524 candidatos por causa das ocupações estudantis. A logística de reaplicação exigiu um esforço considerável dos governos federal, estaduais e municipais, com um prejuízo superior a 10 milhões de reais aos cofres públicos, segundo dados divulgados pelo Mec. Mas o Enem foi mantido, num esforço de sua rede de governança que mais uma vez conseguiu fazer emergir uma estratégia de aplicação mesmo num cenário tão inusitado.

Nesse contexto, esta dissertação se propõe a analisar, como problema de pesquisa, por meio de um estudo de caso exploratório, a estruturação e a atuação da rede de governança de entidades públicas e privadas que integram e geram a governança colaborativa que viabiliza a aplicação do Enem. Mais explicitamente, a pergunta de pesquisa a ser respondida é: como foi desenvolvida e implementada a rede de entidades públicas e privadas que proporciona a governança colaborativa adotada pelo Inep para aplicar o Enem desde a criação do Exame, e a cada edição, considerando sobretudo a crise enfrentada e superada em 2009?

Portanto, será importante estabelecer, inicialmente, referenciais teóricos de governança colaborativa e redes de governança. Sendo assim, esta dissertação se fundamenta no conceito de governança colaborativa utilizado por Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 2):

Definimos governança colaborativa, de maneira ampla, como os processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem pessoas de maneira construtiva através das fronteiras de órgãos públicos, níveis de governo e das esferas pública e privada, a fim de realizar uma finalidade pública que, caso contrário, não poderia ser realizada (tradução própria).

De forma complementar, acrescenta-se ainda a explicação de Martins (2017, p. 10), segundo o qual:

A governança colaborativa, em particular, é a governança em rede em duplo sentido: um relacionado à atuação conjunta de múltiplas instituições (governamentais ou não); e outro relacionado às interações com a “sociedade em rede”. (...) Governança colaborativa é a ciência e a arte de gerar valor público de forma conectada entre instituições e a sociedade. E a governança colaborativa é um fenômeno irresistível, porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um Estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas.

Adicionalmente, em acordo com os conceitos de governança colaborativa apresentados, as redes de governança são aqui nesta dissertação definidas, segundo a acepção de Koliba e Meek (2011, apud Martins, 2017, p. 211), como:

Conjuntos de relacionamentos, gerados a partir da capacidade de organizações, grupos e indivíduos de coordenar suas atividades de forma a alcançar objetivos comuns relacionados a propósitos públicos onde padrões mistos de hierarquias, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas, mediante múltiplos elos, ou redes.

E, para analisar como as redes de governança do Enem foram estruturadas – principalmente a partir da superação da crise de 2009,



para a qual não havia planejamento prévio –, será também utilizado o conceito de estratégias emergentes, concebido por Henry Mintzberg (1978, p. 945) como sendo uma *“estratégia não planejada e apenas percebida como estratégia pela organização na medida em que esta vai se desenrolando ou até mesmo depois que já aconteceu”* (grifo do autor).

## 1.2 OBJETIVOS

Com base nesses referenciais teóricos brevemente citados e para responder à pergunta de pesquisa apresentada, o objetivo geral desta dissertação é *analisar, com base no conceito de governança colaborativa, a formação e a atuação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem.*

A fim de contribuir para a realização deste objetivo geral, os seguintes objetivos específicos também foram alcançados:

- Produzir um levantamento bibliográfico sobre governança colaborativa a fim de apresentar que parâmetros e variáveis serão analisadas neste estudo de caso exploratório para demonstrar como a aplicação do Enem é viabilizada por meio de uma rede de governança.
- Descrever o histórico do Enem, a formação e a atuação da sua rede de governança, focando, principalmente, na estratégia que emergiu a partir da superação da crise enfrentada na edição de 2009 do Exame.
- Mapear e analisar como ocorre a aplicação anual do Enem e qual é o papel do Inep e de cada integrante de sua rede de governança, descrevendo, ainda, as regras formais e informais, os recursos, incentivos e arenas decisórias presentes neste contexto;
- Refletir e recomendar melhorias na estratégia de governança colaborativa adotada na aplicação do Enem;

Para realizar tais objetivos, nesta dissertação foi adotada uma abordagem metodológica qualitativa, caracterizada como um estudo de caso, de natureza exploratória e descritiva, que abrangeu, como forma de coleta de dados, pesquisas bibliográficas e análises documentais, bem como entrevistas semiestruturadas e centradas no problema. Nesse contexto, a opção metodológica por um estudo de caso se justifica por ser um formato reconhecido na academia que, conforme explica Yin (2001, p. 23), possibilita analisar ligações causais em intervenções ou situações da vida real que são complexas demais para tratamento através de estratégias experimentais ou de levantamento de dados.

Com relação às entrevistas, foi realizado um total de dez, sendo cinco com servidores do Inep diretamente envolvidos na logística de aplicação e na elaboração do Enem e outras cinco com representantes

de instituições públicas ou privadas que integram a rede de governança do Enem. O objetivo das entrevistas foi compreender de forma mais aprofundada a atuação da rede de governança do Enem e, mais ainda, a própria concepção da estratégia de governança colaborativa adotada para viabilizar a aplicação do Exame.

Com base nas explicações de Flick (2009, p. 143.), vale ainda citar que a escolha por entrevistas semiestruturadas é viável quando a expectativa é de que seja mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados se apresentem em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário. Além disso, o planejamento e a condução das entrevistas aconteceram em acordo com o que Witzel (1985, apud Flick, 2009) denomina “entrevista centrada no problema”, na qual uma das principais características é a orientação para um problema social relevante, no caso, a aplicação do Enem.

### **1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO**

Além desta introdução, esta dissertação está estruturada em mais seis capítulos, sendo o segundo e o terceiro para abordar, respectivamente e de forma mais aprofundada, o referencial teórico e a metodologia acima citados.

No quarto capítulo, dedicado ao histórico da aplicação do Enem, é dado início ao estudo de caso exploratório. As fontes desse relato circunstanciado são documentos do próprio Inep e também da imprensa, reunidos durante a coleta de informações promovida por meio de pesquisas bibliográficas e análises documentais, sendo, depois, as informações organizadas e sequenciadas através da metodologia de análise de conteúdo.

No quinto capítulo, dando continuidade ao estudo de caso exploratório sobre a atuação da rede de governança do Enem, é descrita e analisada a atuação de cada instituição que a integra, incluindo suas lideranças, bem assim a dinâmica e os arranjos colaborativos que viabilizam a realização do Exame e, ainda, seus impactos. Essa descrição está fundamentada na análise de conteúdo das dez entrevistas semiestruturadas realizadas e na análise documental, ambas realizadas tendo como parâmetros o referencial teórico apresentado.

E assim, após percorrido todo esse percurso, a dissertação traz o sexto capítulo, com as considerações finais, que contêm a síntese dos resultados da pesquisa e apontamentos quanto a medidas a serem adotadas no âmbito do Inep para maior formalização e ampliação da legitimação para a atuação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem. Finalmente, o capítulo sete reúne as referências bibliográficas.

# 2

2

**REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA**

## 2 REVISÃO DA BIBLIOGRAFIA

### 2.1 GOVERNANÇA

Governança, segundo definição do Dicionário Houaiss<sup>2</sup>, é o ato de governar, palavra esta cuja etimologia remonta ao latim *gubernare*, que significa conduzir. É interessante conhecer essa origem, ainda mais diante da grande diversidade de conceitos que a palavra “governança” tem na atualidade. Mas, certamente, essa variedade conceitual espelha também a vasta quantidade de soluções encontradas e produzidas por entidades de diversas naturezas, e inclusive pessoas, no “ato de governar”. Segundo Martins (2017, p. 182):

Um modelo de governança compreende o conjunto de regras, instâncias e processos de direcionamento (planejamento, metas etc.), controles (de resultados e procedimentais, auditoria) e incentivos (sistema de induzimentos e retribuições) para que o interesse do “dono” prevaleça sobre outros interesses. Um bom modelo de governança busca assegurar que o dono mande na organização, no sentido de direcioná-la e controlá-la.

Este autor explica ainda que essa abordagem genérica, apesar de estar mais diretamente conectada ao conceito de governança corporativa, pode ser também transposta para o contexto da gestão pública, onde o “dono” é o cidadão e os atores econômicos que o representam são os agentes públicos em geral (servidores e seus prepostos a serviço da Administração Pública).

### 2.2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Esse enfoque simplificado, contudo, certamente não é suficiente para resumir toda a variedade de acepções que o termo governança alcança no contexto da gestão pública. Para se ter uma percepção mais clara, convém citar Cavalcante e Pires (2018, p. 10), que utilizam análises de Levi-Faur (2012) para afirmar que:

O termo ‘governança pública’ passou a ocupar, a partir dos anos 1980, um local de destaque nos debates políticos

---

<sup>2</sup> Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 1.ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

contemporâneos, entre acadêmicos e praticantes (*practitioners*). Estudos bibliométricos apontaram tanto uma explosão da produção acadêmica sobre o tema, no início deste século, quanto a diversificação da sua presença em cerca de cinquenta campos de estudo.

Gomide e Pires (2018, p. 26) esclarecem também, citando Huerta (2008), que:

A virada para o século atual foi marcada por transformações profundas não só no pensamento, mas, sobretudo, nas formas como os Estados se organizam e atuam – transformações estas que vêm ocorrendo não só dentro dos governos, mas também nas suas relações com a sociedade e o mercado. Nesse contexto, a capacidade estatal começa a relacionar-se com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente.

Numa abordagem mais histórica, Martins (2017, p. 209) infere que a governança pública reposiciona e integra paradigmas anteriores de administração pública, agregando e enfatizando o caráter colaborativo e a geração de valor público como culminação da atuação pública. Nas palavras deste autor:

A Governança Pública aplica-se em novos tempos e contextos, marcados pelo pluralismo, complexidade, ambiguidade e fragmentação, diferentemente dos contextos da velha administração pública (o nascimento e apogeu do Estado de bem-estar social desenvolvimentista) e da Nova Gestão Pública (a onda neoliberal dos anos 1980 e 1990). Propõe escopos mais amplos, colocando-se numa perspectiva mais abrangente de governo (*whole of government*) e sociedade (redes de governança), diferentemente dos enfoques estatais da administração pública ortodoxa e intraorganizacional da Nova Gestão Pública (com ênfase em eficiência e controle).

Em acréscimo, mais especificamente no âmbito das organizações públicas, é possível compreender que a propagação de usos do termo governança é uma resposta à complexificação dos problemas enfrentados e, portanto, representa as possibilidades de solução bem como a busca pelo aprimoramento no desempenho e a ampliação da responsabilização. Importante, ainda, citar Offe (2009, p. 12), para quem *“a noção de governança pode estar associada ao*

*aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas” (grifo do autor).*

As possibilidades de configurações dessa relação entre atores estatais e não estatais, ou seja, governo e sociedade (incluindo aqui o setor privado e organizações civis), é abordada na literatura acadêmica sobre governança principalmente a partir dos conceitos de hierarquia, mercado e rede. De acordo com Gomide e Pires (2018, p. 26):

A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio da autoridade, das leis e das estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Quanto à ideia de mercado, esta sugere que as interações entre os atores baseiam-se em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos pecuniários e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade).

Contudo, a aparente dissociação entre estes três mecanismos, ou conceitos, não existe na prática, uma vez que o funcionamento interno das organizações e as relações destas com outras organizações certamente envolve a combinação de hierarquias, mercados e redes, incluindo, ainda, as permanentes tensões geradas por sua coexistência.

Justamente por esse motivo, Martins (2017, p. 211) afirma haver uma “nova visão”, segundo a qual *“tudo está interconectado, e o que importa é entender os padrões de conexão e as conexões críticas que mantém a integridade da rede/sistema ou cuja ruptura promove sua evolução”* (grifo do autor). Este autor acrescenta que, ao mesmo tempo, *“redes são uma nova forma de organização, uma alternativa mais funcional às formas típicas de mercado (baseadas em transações episódicas) e hierárquicas (baseadas em interações predefinidas e reguladas)”* (grifo do autor).

## **2.3 GOVERNANÇA COLABORATIVA**

Esta “nova visão”, sobretudo no contexto da gestão pública, está também alinhada ao conceito de Governança Colaborativa, a qual, segundo Martins (2017, p. 210), “*é a governança em rede em duplo sentido: um relacionado à atuação conjunta de múltiplas instituições (governamentais ou não); e outro relacionado às interações com a sociedade em rede*” (grifo do autor).

Portanto, da mesma forma que as redes representam a evolução resultante da interação entre mercados e hierarquias, indivíduos e entidades (públicas e privadas), consumidores e produtores, a Governança Colaborativa pode ser entendida como um passo a frente no conceito de Governança Pública. Martins (2017, p. 210) complementa dizendo ainda que “a governança colaborativa é um fenômeno irresistível, porque os indivíduos vivem numa sociedade em rede, fazem parte de um Estado em rede, e são cada vez mais partícipes da coprodução de políticas públicas”.

Numa abordagem mais ampla, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012, p. 2) *definem* a governança colaborativa como:

Processos e estruturas de tomada de decisão e gestão de políticas públicas que envolvem pessoas de maneira construtiva através das fronteiras de órgãos públicos, níveis de governo e das esferas pública e privada, a fim de realizar uma finalidade pública que caso contrário, não poderia ser realizada (tradução própria).

Ao defenderem sua definição, os três autores afirmam que esta permite que a governança colaborativa seja utilizada como uma construção analítica mais abrangente na administração pública. “*Além disso, nossa definição de governança colaborativa captura uma gama mais ampla das formas emergentes de governança que rompem as fronteiras internas, estendendo-se além do foco convencional do gestor público ou do setor público formal*” (grifo do autor), enfatizam.

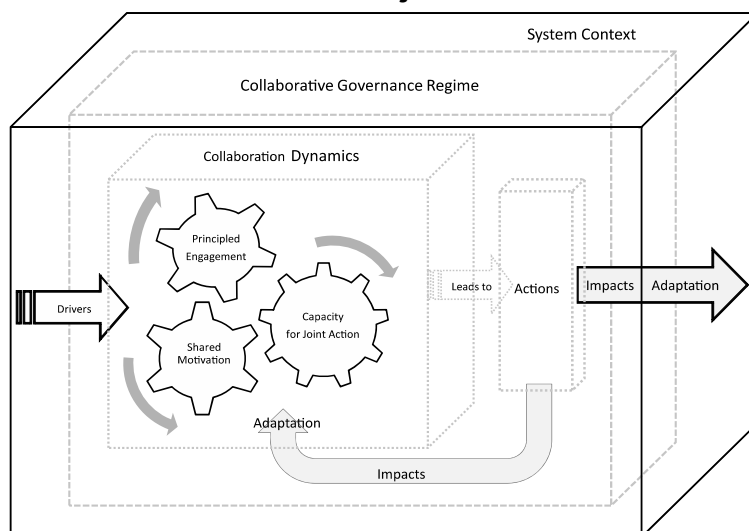
Ainda acerca da definição elaborada por Emerson, Nabatchi e Balogh, há alguns elementos que, segundo Martins e Costa (2017, p. 12), merecem ser destacados:

Primeiramente, o caráter transorganizacional, o trabalho além das fronteiras, a formação de redes pluri/multi institucionais de governança (sejam entre organizações públicas, entre organizações públicas e privadas ou entre organizações privadas). Governança colaborativa é a governança em rede. Segundo, o caráter colaborativo, o engajamento construtivo

inobstante as regras e estruturas de incentivos que impõem, induzem e obrigam agentes a fazer algo. Governança colaborativa é, nesse sentido, governança por propósito. Terceiro, embora menos explícito na definição apresentada, o engajamento da sociedade em rede, a sociedade conectada, no sentido de que constitui formas não institucionais de colaboração para significação, formulação, implementação e monitoramento e avaliação de políticas públicas.

Em complemento a esta definição, Emerson et al. (2012, p.6) desenvolvem um modelo de “governança colaborativa” a partir de um conjunto de abordagens teóricas, pesquisas de campo e conhecimentos adquiridos na prática. Os elementos deste modelo estão ilustrados na Figura 1.

**Figura 1. Modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al.**



Fonte: Emerson e al. (2012, p.6)

Este modelo demonstra como, em um regime de governança colaborativa, instalado no contexto de um determinado sistema, os incentivos, quer sejam situações planejadas ou crises inesperadas, desencadeiam ações coordenadas, geradas a partir de uma dinâmica colaborativa onde os entes envolvidos, que podem ser de natureza pública e/ou privada, possuem engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade para atuação conjunta. Como resultado (impacto) dessas ações colaborativas, além de modificações nas condições pré-existentes ou projetadas no contexto desse sistema, também pode haver adaptações que promovam modificações no próprio regime de governança colaborativa observado, ou ainda na sua dinâmica colaborativa.



Martins e Costa (2017, p.13) explicam ainda que:

A arquitetura geral do modelo assemelha-se muito a um modelo sistêmico linear genérico de entradas (inputs, no caso específico, os iniciadores/direcionadores colocados pelo contexto, tais como liderança, incentivos consequenciais, interdependência e incerteza), processamento (denominado dinâmica da colaboração, que por sua vez se baseia na atuação conjunta autoretroalimentada de três componentes: engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade para atuação conjunta), saídas (outputs, no caso as ações desenvolvidas de forma colaborativa), impactos (outcomes, tanto no contexto quanto na dinâmica colaborativa) e feedbacks (no caso das ações para a dinâmica colaborativa e para a adaptação ao contexto), formando um regime de governança colaborativa que operam num determinado contexto (a partir de fatores políticos, legais, socioeconômicos, ambientais e outros que afetam e são afetados pelo regime de governança colaborativa).

Em acréscimo, a Tabela 1 a seguir, elaborada por Emerson et al. (2012, p. 7), apresenta um detalhamento das variáveis, que compõem este modelo de governança colaborativa.

Tabela 1: Variáveis presentes no Modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al.

Dimensões e Componentes	Contexto do Sistema	Direcionadores	Regime de Governança Colaborativa					
			Dinâmica Colaborativa			Saídas - Ações Colaborativas	Resultados Colaborativos	
			Engajamento por princípios	Motivação compartilhada	Capacidade para atuação conjunta		Impactos	Adaptação
Elementos dentro dos componentes	Condições de recursos; Panoramas Legais da Política; Falha anterior em resolver problemas; Dinâmica Política/Relações de Poder; Conexão de rede; Níveis de conflito / Confiança; Saúde e Diversidade Cultural e Socioeconômica	Liderança; Consequencias Inovadoras; Interdependência ; Incerteza	Descoberta; Definição, Deliberação, Determinação	Confiança mútua; Entendimento mútuo; Legitimidade Interna; Compromisso Compartilhado	Arranjos Processuais/ Institucionais; Liderança; Conhecimento; Recursos	Dependerá do contexto e da cobrança, mas pode incluir: Garantia de endossos; Promulgação de política, lei ou regra; Recursos de Marshalling; Implantando Pessoal; Localização / permissão; Construção / Limpeza; Promulgando uma nova prática de gestão; Implementação de monitoramento; Cumprimento da Conformidade	Dependerá do contexto e da carga, mas o objetivo é alterar as condições preexistentes ou projetadas no contexto do sistema	Mudança no contexto do sistema; Carga no Regime de Governança Colaborativa, Carga na Dinâmica Colaborativa

Fonte: Emerson et al. (2012) (tradução própria)

A Tabela 1 demonstra o quanto, nesse modelo de Emerson et al. (2012, p. 6), o conceito de regime de governança colaborativa é central ao representar um *“modo de decisão pública no qual a colaboração transorganizacional representa o padrão predominante de comportamento e atuação”* (grifo do autor). E também é importante o

conceito de dinâmica colaborativa, com seus três componentes interativos: engajamento com princípios, motivação compartilhada e capacidade para atuação conjunta. De acordo com Martins e Costa (2017, p. 13):

Estes três componentes, que podem ser vistos como processos, operam de forma interativa e contínua para gerar atuação colaborativa (como outputs) – inclusive a forma como estão representados, por engrenagens, dá a ideia de sincronismo e concomitância, não de sequenciamento linear.

Alinhada a esses conceitos de “regime de governança colaborativa” e de “dinâmica colaborativa” está, portanto, a máxima de Martins e Costa (2017, p. 12) de que a “*governança colaborativa é a governança em rede*” (grifo do autor). Tanto no modelo apresentado na Figura 1 quanto na Tabela 1, que contém suas variáveis, o conceito de redes está subjacente como uma “*nova forma de pensamento sistêmico*” (grifo do autor) que se materializa na relação complexa existente entre entidades públicas, privadas, a sociedade como um todo e, inclusive, cada cidadão. Relação esta que ganha um perfil inexorável, num mundo conectado em tempo real.

## **2.4 REDES DE GOVERNANÇA**

Genericamente, redes podem ser definidas como conjuntos de nós, os quais aqui podem ser compreendidos como indivíduos, empresas, órgãos, ou governos, que atuam de forma integrada. Numa abordagem gerencial, redes podem ser entendidas como formas alternativas de organização, que apresentam maior flexibilidade, conectividade e agilidade de resposta para lidar com a complexidade dos problemas públicos, sobretudo em situações de crise. Mas dentro do escopo desta dissertação, o foco é abordar mais especificamente as redes de governança.

No contexto da Governança Colaborativa, as redes de governança são formadas por agentes públicos e privados que produzem, ou até criam, conjuntamente serviços, políticas e bens públicos. Mas como são formadas as redes de governança? Conceitualmente, segundo Martins (2017, p. 211), as redes de governança aparecem como:

Conjuntos de relacionamentos formados a partir da capacidade de organizações, grupos e indivíduos em coordenar suas atividades de alguma forma a alcançar objetivos relacionados a propósitos públicos onde padrões mistos de hierarquias, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas mediante múltiplos elos.

É possível, portanto, depreender que a formação de uma Rede de Governança pode ser a estratégia adotada por um conjunto de órgãos a fim de realizar um objetivo comum. Mais especificamente em um cenário de uma rede de governança presente num contexto de governança colaborativa, a existência desta rede é a estratégia para concretizar uma finalidade pública que não poderia ser realizada, ou alcançada, caso esta não fosse formada. Este é o caso da aplicação do Enem, cuja estratégia de aplicação está sustentada na estruturação e na atuação da rede de governança de entidades públicas e privadas que integram e geram a governança colaborativa que viabiliza a aplicação do Exame, mesmo em momentos de graves crises.

Conforme asseveram Mintzberg, Ahstrand e Lampel (2000, p. 16), considerando a relação entre um plano e sua concretização, uma estratégia pretendida pode ser definida como deliberada, não realizada ou emergente. Isto significa que uma estratégia pretendida, por ser planejada, pode ser confirmada ou descartada, dando origem ao tipo deliberada e não realizada. Existe, porém, o caso da estratégia realizada e não planejada, a qual Mintzberg chama de estratégia emergente, pois não fazia parte do grupo de estratégias pretendidas.

Ora, no caso da aplicação do Enem, o histórico do exame apresentado na Introdução da presente dissertação, e que está mais aprofundado no capítulo 4, revela que a formação de uma rede de governança foi uma estratégia que emergiu como solução para superar a crise enfrentada em 2009. Inicialmente, a estratégia planejada, ou pretendida, não era esta. Porém, foi a solução encontrada diante do grave cenário de crise e que continua sendo a mais viável para a aplicação das provas do Enem.

Essa constatação está, por conseguinte, diretamente relacionada ao conceito de estratégia emergente concebido por Mintzberg (1978, p. 945), para quem esta é, essencialmente, uma estratégia não planejada, no sentido de ser *“uma linha de ação que só é percebida como estratégica pela organização à medida que ela vai se desenrolando ou até mesmo depois que já aconteceu”* (grifo do autor).

Mas, se inicialmente a formação da rede de governança para a aplicação do Enem pode ter sido uma estratégia emergente, hoje esta se configura numa estratégia detalhadamente planejada e que tem garantido o sucesso do Exame. Portanto, compreender este processo de evolução é também essencial para analisar o problema de pesquisa desta dissertação. Qual seja: analisar, com base no conceito de governança colaborativa, a formação e a atuação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem.

Neste sentido, o Modelo de Governança Colaborativa de Emerson et al, apresentado na Figura 1, e suas variáveis, presentes na Tabela 1, são a base para a definição dos parâmetros para as análises realizadas no estudo de caso que consta nos capítulos 4 e 5 desta dissertação.

Por hora, apresenta-se um quadro síntese que reúne esses parâmetros de forma simplificada:

<b>QUADRO 1. PARÂMETROS PARA ANÁLISE DE REDE DE GOVERNANÇA DO ENEM</b>
<b>Estrutura da Rede de Governança do Enem</b>
Órgãos envolvidos
Funções de cada órgão
Objetos de cada colaboração
Atuação dos líderes
<b>Formação da Rede de Governança do Enem</b>
Porque resolveram realizar o objeto de colaboração em conjunto
Quando e como essa colaboração começou
<b>Dinâmica Colaborativa da Rede de Governança do Enem</b>
Qual é o arranjo (contrato, convênio, acordo etc) que permite a participação de cada órgão
Se existe uma motivação compartilhada entre estes órgãos e como ela acontece em termos de confiança e entendimentos mútuos, legitimidade e compromisso compartilhado.
Se há capacidade de atuação conjunta desses órgãos e como ela acontece em termos de hierarquia, liderança e partilha de conhecimentos e recursos.
<b>Resultados desta Dinâmica Colaborativa</b>
Ações colaborativas desencadeadas
Inovações/ aprimoramentos/ adaptações na Rede de Governança do Enem e na aplicação do Exame
Impactos na aplicação do Enem
<i>Elaboração própria</i>



3

3

METODOLOGIA



### 3. METODOLOGIA

#### 3.1 TIPO DE PESQUISA

A metodológica qualitativa foi a escolhida para alcançar os objetivos gerais e específicos propostos na presente dissertação. Esta opção pela adoção de métodos qualitativos se justifica pelo caráter exploratório da pesquisa, diretamente relacionado à complexidade do tema estudado, bem como à escassez relativa de dados empíricos que autorizem a formulação de hipóteses sobre o problema de pesquisa desta dissertação.

Além disso, conforme explica Creswell (2010, p.26), uma pesquisa qualitativa:

É um meio para explorar e entender o significado que indivíduos ou grupos atribuem a um problema humano ou social. O processo de pesquisa envolve questões e procedimentos emergentes, dados tipicamente coletados no cenário do participante, análise de dados construída indutivamente de temas particulares para gerais e a interpretação pelo pesquisador do significado dos dados.

Hair Jr. et al. (2005, p. 83) explicam, ainda, que *“um projeto de pesquisa exploratória é útil quando as questões de pesquisa são vagas ou quando há pouca teoria disponível para orientar as previsões”* (grifo do autor). Isso é justamente o que ocorre no caso da pergunta de pesquisa apresentada na introdução deste projeto: *“como foi desenvolvida e implementada a rede de entidades públicas e privadas que proporciona a governança colaborativa adotada pelo Inep para aplicar o Enem desde a criação do Exame, e a cada edição, considerando sobretudo a crise enfrentada e superada em 2009?”*

De fato, há que se reconhecer que esta questão se mostra vaga, uma vez que não pressupõe uma relação entre variáveis a ser objetivamente analisada. E vale ainda ressaltar, considerando a forma de abordagem do problema, que se trata de uma pesquisa qualitativa porque o foco do estudo é o aprofundamento da compreensão de um fenômeno (Richardson et al., 1985, p. 90), no caso, o processo de formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem. Conforme explicam Collis e Hussey (2005, p. 26) o método qualitativo é subjetivo e envolve reflexão sobre percepções para obter um entendimento de atividades sociais, se caracterizando, portanto, numa abordagem mais adequada aos objetivos desta dissertação.

Mas, além da abordagem exploratória, também há um enfoque descritivo para alcançar os fins propostos nesta dissertação, conforme está enunciado, por exemplo, no objetivo específico de “descrever o

histórico do Enem, a formação e a atuação da sua rede de governança, focando, principalmente, na estratégia que emergiu a partir da superação da crise enfrentada na edição de 2009 do Exame”.

Em acréscimo, diante desse contexto apresentado, a opção metodológica por um estudo de caso se justifica por ser um formato reconhecido na academia que, conforme explica Yin (2001, p. 23), possibilita analisar ligações causais em intervenções ou situações da vida real que são complexas demais para tratamento através de estratégias experimentais ou de levantamento de dados. Mais especificamente com relação ao Enem, e utilizando-se de explicação de Stake (2005, p. 443), o termo “estudo de caso” também pode ser destacado porque a presente pesquisa chama atenção para a questão do que especialmente pode ser aprendido sobre este caso único, que é a rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame.

Stake (2005, p. 443) também explica que, num estudo de caso, é importante que o caso escolhido tenha representatividade em relação a alguma população de casos. Essa representatividade é inegável no caso do Enem, um exame que anualmente envolve uma média de 4,6 milhões de inscritos, em 22 edições, e um contingente médio superior a 500 mil pessoas trabalhando para que sua aplicação aconteça a contento. Além disso, o acesso disponível e facilitado aos dados deste caso específico também é um fator relevante para sua escolha.

## **3.2 COLETA DE INFORMAÇÕES**

### **3.2.1 ANÁLISE BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL**

Para a análise bibliográfica e documental, além da literatura científica abordando os temas correlatos a esta dissertação, foram consultados dados e documentos produzidos pelo Inep relacionados à aplicação do Enem, bem como por órgãos e entidades públicas e privadas envolvidas na aplicação do Exame. Para a coleta de dados primários, foram utilizadas técnicas de entrevistas semiestruturadas.

Sendo assim, no que diz respeito à análise bibliográfica e documental, Bogason e Zolner (2007, pp. 1-20) enfatizam que esta é útil para, dentre outras coisas, obter-se uma primeira impressão de um objeto de pesquisa, ou seja, um ponto inicial a partir do qual se pode identificar os atores envolvidos, suas atribuições e alguns dos objetivos da política abordada – no caso, o Enem – assim como formular questões mais detalhadas sobre processos, a serem aprofundadas por meio de outros métodos. Essa foi justamente a intenção nesta pesquisa: preparar a etapa seguinte, de entrevistas, trazendo subsídios que possibilitassem a aplicação de um questionário abrangente aos

entrevistados, sobretudo no sentido de obter respostas centradas no problema de pesquisa e alinhadas aos objetivos desta dissertação.

Tal finalidade contempla a orientação de Flick (2009, p. 143) de que documentos não devem ser tratados como dados sem viés, mas como “dispositivos comunicativos produzidos, utilizados e reutilizados para objetivos práticos específicos”. Com isso, pretendeu-se identificar, ao longo da análise documental, não apenas instrumentos de pesquisa explícita e objetivamente expressos, mas também, sempre que possível, a lógica subjacente à elaboração e à utilização desses documentos pelos atores envolvidos. Contudo, para que essa perspectiva não fosse considerada limitada, foi de suma importância a complementação dos métodos de pesquisa por meio de entrevistas.

### 3.2.2 ENTREVISTAS

Segundo Bogason e Zolner (2007), as entrevistas têm sido um dos instrumentos mais amplamente utilizados na coleta de dados em pesquisas qualitativas. Estes autores, na publicação *Methods in democratic network governance* (pp.1-20), explicam a necessidade que tiveram em obter entrevistas como uma fonte primária de informação sobre acontecimentos ocorridos no passado recente relacionados às redes que estavam sendo estudadas:

Precisávamos de avaliações do processo pelos participantes das redes. Entrevistas foram usadas para esses propósitos, não buscando a verdade, mas aprendendo sobre os diversos entendimentos sobre redes de governança. Isso se refere a informação factual e a avaliações tanto filtradas pelas percepções dos entrevistados quanto baseadas na reflexividade que eles expressaram durante as entrevistas. (tradução própria).

Neste sentido, o objetivo das entrevistas nesta dissertação foi compreender de forma mais aprofundada a atuação da Rede de Governança do Enem e, mais ainda, a própria concepção da estratégia de Governança Colaborativa adotada para viabilizar a aplicação do Exame. Ademais, com base nas explicações de Flick (2009, p. 23), vale citar que a escolha por entrevistas semiestruturadas é justificável quando a expectativa é de que seja mais provável que os pontos de vista dos sujeitos entrevistados se apresentem em uma situação de entrevista com um planejamento aberto do que em uma entrevista padronizada ou em um questionário.

Ressalta-se ainda que a opção por entrevistas semiestruturadas ocorreu porque nestas o entrevistador pode trazer orientações gerais que permitam maior flexibilidade para inclusão de novas perguntas no decorrer da entrevista, bem como maior liberdade para que os



entrevistados apresentassem informações e dados que julgassem relevantes. Vale também esclarecer que o planejamento e a condução das entrevistas transcorreram em acordo com o que Witzel (Apud Flick, 2009, p. 23) denomina “entrevista centrada no problema”, já que uma das suas principais características é a orientação para um problema social relevante, no caso, a aplicação do Enem.

Conforme explica Flick (2009, p. 23), a entrevista centrada no problema combina narrativas e questões, de forma a focalizar a opinião do entrevistado em relação ao problema. Este autor acrescenta ainda que *“o pano de fundo teórico do método é o interesse nos pontos de vista subjetivos. [...] As questões de pesquisa são voltadas para o conhecimento sobre fatos ou processos de socialização”* (Grifo do autor – tradução própria).

Witzel (Apud Flick, 2009, p. 23) prevê ainda que, na condução das entrevistas, sejam utilizados elementos e mecanismos voltados a manter o foco no objeto de pesquisa, como perguntas de entrada, voltadas à delimitação das respostas ao objeto de pesquisa, induções gerais e específicas, que detalham e aprofundam as informações apresentadas e confirmam e refletem a interpretação do entrevistador, e perguntas ad hoc. É certo que tal abordagem fica distante do ideal de neutralidade. Contudo, fica mais adequada à perspectiva do estudo de caso, que assume a centralidade do entendimento do caso pesquisado.

Foram realizadas, então, um total de dez entrevistas semiestruturadas e centradas no problema, sendo cinco com servidores do Inep diretamente envolvidos na logística de aplicação do Enem (áreas de capacitação, tecnologia da informação, gestão do contrato da gráfica e gestão de riscos e monitoramento) e na elaboração das provas do Exame; e outras cinco entrevistas com representantes de instituições públicas ou privadas que integram a rede de governança do Enem (Cesgranrio, Fundação Getúlio Vargas, Secretaria de Segurança Pública do DF, Advocacia Geral da União e Correios). Todas as entrevistas foram *online* e realizadas por meio do aplicativo Google Meet, com duração entre 15 e 40 minutos. Os respectivos áudios estão gravados e integralmente transcritos.

A simbologia para os entrevistados é “Ex”, no qual o “x” indica o número correspondente do entrevistado. O quadro a seguir apresenta a área de atuação, a data e o tempo de entrevista de cada um dos entrevistados, sendo que a lista nominal completa consta no Apêndice I desta dissertação:

**Quadro 2. Detalhamento das Entrevistas**

Entrevistado	Instituição	Área de atuação	Data	Duração da entrevista
E1	Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal e Fundação Getúlio Vargas	Coodenação Estadual da aplicação do Enem	21/05/21	00:21:12
E2	Inep: Diretoria de Gestão e Planejamento	Desenvolvimento e Aplicação do Enem	26/05/21	00:22:10
E3	Inep: Diretoria de Gestão e Planejamento	Logística de aplicação do Enem	26/05/21	00:25:23
E4	Inep: Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais	Tecnologia da Informação	26/05/21	00:24:06
E5	Inep: Diretoria de Avaliação da Educação Básica	Elaboração das provas do Enem	27/05/21	00:39:27
E6	Cesgranrio	Consórcio Aplicador do Enem	29/05/21	00:19:25
E7	Correios	Gestão do projeto de logística para a aplicação do Enem	02/06/21	00:33:12
E8	Secretaria de Segurança Pública do DF	Segurança Integrada da aplicação do Enem	03/06/21	00:15:31
E9	Inep: Diretoria de Gestão e Planejamento	Gestão do contrato da Gráfica que imprime as provas do Enem	08/06/21	00:27:17
E10	Advocacia Geral da União	Procuradoria Federal junto ao Inep	09/06/21	00:16:04

*fonte: elaboração própria*

A escolha dos entrevistados se justifica na necessidade de abordar as diferentes realidades, e particularidades, de todas as áreas que compreendem a aplicação do Enem. Além disso, os dez foram selecionados por ocuparem, ou já terem ocupado, posições de liderança em suas respectivas áreas de atuação ou instituições, bem como por possuírem reconhecida experiência em aplicações do Enem.

Como parâmetros para a elaboração das perguntas da entrevista, os seguintes temas foram utilizados:

- Definição do objeto da colaboração e a atuação dos líderes
- Motivação para a realização conjunta deste objeto;
- Histórico da parceria nos aspectos legais, de rotinas, processos, recursos e da relação de confiança; e
- Capacidade de trabalhar em conjunto.

Esses quatro temas foram concebidos a partir do modelo de Governança Colaborativa elaborado por Emerson et al. (2012), apresentado na Figura 1, bem como nas variáveis descritas na Tabela 1, e são a base das quatro perguntas utilizadas nas entrevistas semiestruturadas, as quais também estão fundamentadas na especificação detalhada das dimensões, variáveis e atributos do modelo de Emerson et al. (com ajustes), redigidas por Martins e Costa

(2017, p. 19). São estas as quatro perguntas de entrada feitas aos 10 entrevistados:

- I. Qual é o objeto da colaboração e como é atuação dos líderes para a realização conjunta deste objeto?
- II. Por que resolveram realizar esse objeto em conjunto?
- III. Como a parceria foi e está estabelecida, tanto do ponto de vista legal quanto de rotinas, processos, recursos e, também, da relação de confiança?
- IV. Como avalia a capacidade de trabalhar em conjunto dos órgãos/entidades?

Em acréscimo, para aprofundar as respostas, quando havia necessidade, e de acordo com o objeto de colaboração a que cada entrevistado estava ligado, também podiam ser feitas perguntas fundamentadas nos parâmetros estabelecidos no Quadro 1, que aborda o Regime de Governança Colaborativa do Enem. Importante ainda esclarecer que todas essas questões foram originadas ou adaptadas da já citada especificação detalhada das dimensões, variáveis e atributos do modelo de Emerson et al. elaborada por Martins e Costa (2017, p. 19). Sendo assim, com a ressalva de que somente as quatro perguntas de entrada acima eram obrigatórias, o roteiro disponibilizado no Apêndice II desta dissertação, foi utilizado em todas as 10 entrevistas.

### 3.3 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados textuais provenientes dos documentos pesquisados e das transcrições das entrevistas foi promovida por meio da metodologia da análise de conteúdo. Segundo Creswell (2010, p. 26), trata-se de organizar os dados, conduzir diferentes análises no sentido de entender de forma cada vez mais profunda esses dados, representar os dados e finalmente obter uma interpretação do significado mais amplo dos dados, e, em última análise, dos elementos fundamentais do objeto de estudo a fim de alcançar os objetivos geral e específicos da presente dissertação.

De acordo com Patton (1990 apud DELLAGNELO e SILVA, 2005, pp. 97-118), a análise de conteúdo é definida “*como um processo de identificação, codificação e categorização de dados primários em informações*” (grifo do autor). Sendo assim, é possível haver perspectivas e usos qualitativos e quantitativos para a análise de conteúdo. Porém, neste estudo, foi utilizada a análise de conteúdo em perspectiva qualitativa, buscando inferir os significados, inclusive os implícitos, dos documentos analisados e das entrevistas realizadas.

4

4

**22 ANOS DE APLICAÇÃO DO ENEM:  
UMA HISTÓRIA ESCRITA COM A  
SUPERAÇÃO DE CRISES**

## 4. 22 ANOS DE APLICAÇÃO DO ENEM: UMA HISTÓRIA ESCRITA COM A SUPERAÇÃO DE CRISES

O Ministério da Educação instituiu o Enem por meio da Portaria nº 4.383<sup>3</sup>, de 28 de maio de 1998, que também estabeleceu o Inep como responsável pela aplicação do Exame. Segundo o artigo 4º deste documento:

O planejamento e a operacionalização do ENEM são de competência do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP, que deverá, também, coordenar os trabalhos de normatização, supervisionar as ações de implementação, assim como promover a avaliação contínua do processo, mediante articulação permanente com especialistas em avaliação educacional, com as instituições de ensino superior e com as secretarias estaduais de educação.

Naquela época, de acordo com o artigo 1º da referida portaria, o Enem foi criado “como procedimento de avaliação do desempenho do aluno”, tendo por objetivos:

I - conferir ao cidadão parâmetro para auto-avaliação, com vistas à continuidade de sua formação e à sua inserção no mercado de trabalho;

II - criar referência nacional para os egressos de qualquer das modalidades do ensino médio;

III - fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;

IV - constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio”.

E assim a primeira edição do Enem foi aplicada em 1998 a 115 mil estudantes brasileiros. O Inep, já reconhecido pelos censos educacionais, pela avaliação da educação básica e superior e por suas publicações, focava-se a partir de então em uma avaliação do indivíduo. Vinte dois anos depois, mais de 92 milhões de brasileiros já se inscreveram no Enem, que se transformou na principal política pública e social de acesso aos programas para ingresso na Educação Superior Brasileira (tanto em instituições públicas quanto privadas) como Sisu, Prouni e Fies.

Esse caráter de política pública e social do Enem pode ser confirmado segundo a acepção do sociólogo português José António

---

<sup>3</sup> Publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de junho de 1998 (nº 102-E, Seção 1, pág. 5)

Pereirinha (2018, p.273), para quem uma política social é uma *“intervenção pública destinada à promoção e garantia do bem-estar social através dos direitos sociais consagrados na sociedade”*. No caso, o direto à educação.

Outra abordagem útil neste viés de compreender o Enem enquanto política social é a de Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna, que no artigo *“Em torno do conceito de política social: notas introdutórias”* (2002, p. 1) afirma:

Política social é um conceito que a literatura especializada não define precisamente. De um ângulo bem geral, no âmbito das Ciências Sociais, a política social é entendida como modalidade de política pública e, pois, como ação de governo com objetivos específicos.

(...) Como política pública, portanto, a política social deve ser entendida em sua dimensão política e histórica. E é contemplando estas dimensões, sempre articuladas, que se pode avançar um pouco mais na definição de política social e na identificação de seu objeto.

Sendo assim, reconhecendo o Enem enquanto política social sob o viés de suas dimensões políticas e histórica, é importante conhecer sua origem através das palavras da professora-doutora Maria Inês Fini, idealizadora do Exame e ex-presidente do Inep<sup>4</sup>:

O Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) nasce na efervescência das ideias inovadoras da Conferencia Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. Marco de uma nova concepção em Educação, a Conferencia de Jomtien inaugurou definições e abordagens: educar, a partir daquele momento, era garantir a todos conhecimentos básicos necessários a uma vida digna. Lá na frente, vislumbrava-se uma sociedade mais humana, mais justa. No Brasil, esse compromisso também anunciava uma renovação na aprendizagem. O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) se estruturava como a grande avaliação das escolas brasileiras e nos permitia experimentar o moderno conceito de Matriz de Competências e Habilidades que mais tarde serviria ao Enem e ao Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). Deixávamos de lado a varredura de currículos para investir em uma prova interdisciplinar e capaz de avaliar estruturas cognitivas. Foi nesse contexto que o Ministro da Educação Paulo Renato Souza, sensibilizado com a pressão sobre os jovens em sua maratona de vestibulares, nos demandou um exame com possível aplicação nos processos seletivos das universidades, como alternativa ou complemento. O Enem nasceu como instrumento de avaliação individual de desempenho ao término

---

<sup>4</sup> Publicação: 20 anos Enem – Um Exame do Tamanho do Brasil: Dados do Enem 1998 a 2018, distribuída pelo Inep.

da escolaridade básica, mas também como referência de autoavaliação. Somava-se a isso sua capacidade de evidenciar a postura da escola frente aos desafios impressos pela sociedade.

Nesse contexto, desde a primeira edição a maioria dos participantes teve direito a isenção da taxa de inscrição, prática que permanece até os dias atuais. Contudo, a experiência na produção de itens (questões) e provas, na logística de aplicação assim como as transformações da sociedade e, principalmente, as crises superadas produziram uma série de modificações no Enem ao longo desses anos.

Já em 1999, instituições de ensino superior passaram a utilizar o Enem como critério de acesso aos cursos de graduação. A PUC-RJ e a Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) foram as primeiras. No ano seguinte, o Exame se operacionalizou para atender pessoas com necessidades especiais, passando a oferecer prova em braile, prova ampliada, auxílio para leitura e transcrição, além de tradutor/intérprete em Libras.

A partir de 2001 a política de inscrição gratuita no Enem para concluintes do ensino médio teve início e o número de inscritos quase quintuplicou em relação ao ano anterior: foram mais de 1,6 milhão. Três anos depois, o resultado individual do Exame passou a ser critério de participação dos candidatos a bolsas de estudo integral ou parcial em cursos de graduação de instituições privadas por meio do Programa Universidade para Todos (ProUni), lançado em 2004, por Medida Provisória, e transformado em Lei no ano 2005. Por esse motivo, mais um salto no quantitativo de participantes foi registrado. Houve cerca de 3 milhões de inscrições naquele ano.

O artigo *“Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos”*, divulgado pelo próprio Inep (2013, p. 2), revela ainda que *“outra dimensão acerca dessa expansão da escala a ser observada é a da dispersão geográfica”*.

À medida que o exame cresceu em importância, aumentou a complexidade relacionada às grandes dimensões do território brasileiro. Até a introdução da gratuidade em 2001, a participação no exame é majoritariamente concentrada nas regiões Sudeste e Sul, caracterizando um regime de complexidade relativamente baixo no que se refere à dimensão espacial do problema. A partir de 2001, a participação das regiões Norte e Nordeste cresceu significativamente, adicionando um componente espacial forte aos desafios da realização do exame. Esses se tornam realmente críticos a partir de 2006, quando o crescimento deixou de ser carregado pelas regiões Sul e Sudeste – que permaneceram relativamente estacionárias – e passou a incorporar uma forte pressão das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Outro número que retrata essa evolução espacial é o de estabelecimentos nos quais o exame é realizado. Enquanto o

número de municípios retrata a expansão geográfica do exame, o número de estabelecimentos mostra o peso que essas regiões têm no volume do exame. No primeiro ano de realização do exame, o total nacional (370 locais) era dominado pelas regiões Sul e Sudeste (347 locais). Já em 2009, os 3.143 locais na região Nordeste, virtualmente, igualam em número os 3.267 locais na região Sudeste, dominando conjuntamente o total nacional de 9.511 estabelecimentos.

Esse crescimento expressivo do Enem em curto prazo desencadeou, por conseguinte, uma pressão de demanda sobre os recursos logísticos e humanos necessários a sua realização, principalmente nas áreas de transporte e segurança. Pressão esta que se ampliou ainda mais em 2009, com a criação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu) pelo MEC, que utiliza as notas do Enem na seleção de alunos para os cursos de graduação das instituições federais de ensino superior. Naquele ano, também aconteceram mudanças estruturais no Enem, que passou então a ter 180 questões objetivas, além da redação, podendo também ser utilizado para certificação de conclusão do Ensino Médio. Com isso, a aplicação, que antes era em um domingo, precisou também começar a ocupar o sábado imediatamente anterior.

Diante desse apelo social, o volume de inscrições cresceu exponencialmente e chegou a 4.138.025, em 2009. Contudo, o interesse dos participantes em obter bons resultados no Enem também cresceu na mesma proporção e, com isso, quadrilhas de venda de resultados em concursos voltaram os olhos ao Exame e a primeira grande crise aconteceu.

Na tarde da quarta feira, 30 de outubro de 2009, a jornalista Renata Cafardo, do jornal O Estado de S. Paulo, foi procurada por um homem que disse, ao telefone, ter as duas provas que seriam aplicadas no sábado e no domingo seguintes. Segundo a reportagem publicada no veículo na madrugada do dia seguinte, essa pessoa “propôs entregá-las à reportagem em troca de R\$ 500 mil”.

E foi assim que naquele dia 1º de outubro, o então ministro da Educação, Fernando Haddad, confirmou que as questões do Enem haviam vazado. A ocorrência teve origem na gráfica Plural Indústria Gráfica Ltda., instalada na cidade de Santana do Paranaíba/SP. A consequência não poderia ser outra:

O vazamento da prova do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) levou o Ministério da Educação a cancelar na madrugada desta quinta-feira, 1º, a prova, que seria aplicada no fim de semana para 4,1 milhões de candidatos em 1,8 mil cidades do País. A decisão foi tomada pelo ministro Fernando Haddad após ter sido alertado pela reportagem do Estado sobre a quebra do sigilo do exame. "Há fortes indícios de que houve



vazamento, 99% de chance", afirmou o presidente do Inep, Reynaldo Fernandes, por volta da 1h, por telefone<sup>5</sup>.

Após a confirmação do furto da prova, Reynaldo Fernandes, que estava há quatro anos como presidente do Inep, foi afastado. Ao deixar o cargo, dirigiu uma carta aos servidores e colaboradores do INEP na qual afirmava que aquele momento poderia servir como um ponto de inflexão para mudanças na aplicação do Exame:

Nenhum problema por nós enfrentado nesses últimos quatro anos se compara, em termos de gravidade, ao furto da prova do ENEM e ao conseqüente adiamento do exame. Na minha opinião, em grande parte pelo fato de o Novo ENEM ser um projeto estratégico para a educação brasileira, em torno do qual foram geradas enormes expectativas (FERNANDES, 2009).

Reynaldo Fernandes enfatizou ainda em sua carta que o vazamento das provas do ENEM e as conseqüências decorrentes apontavam para a necessidade de se rever os processos de contratação de empresas para a aplicação do exame. Isso foi justamente o que aconteceu e mais ainda. A crise de 2009 levou o Inep a repensar todo o modelo logístico da operação do exame. Segundo o Inep (2013, pp. 2-3):

Até então, em um único procedimento licitatório, uma concorrência abrangia todo o objeto da contratação de entidade especializada para a operacionalização dos procedimentos relativos ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), compreendendo: o processamento das inscrições; preparo de todo material (incluindo digitalização e reprodução gráfica de instrumentos); teleatendimento; distribuição e recolhimento de instrumentos; treinamento de pessoal; aplicação do exame; correção das provas (parte objetiva e redação); e análise e divulgação de resultados (incluindo elaboração, impressão, entrega de boletins individuais de resultados e apresentação pública dos resultados), conforme critérios e condições constantes do projeto básico. Portanto, todo o domínio e gestão operacional estavam entregues ao contratado para uma operação longa, com várias fases e etapas entrelaçadas. Por mais que a administração buscasse mecanismos, fragilidades e riscos, estes não eram observados, pois não eram solucionados e, sim, remediados até que uma nova exposição viesse a ocorrer, resultando no já mencionado escândalo do vazamento da prova na gráfica Plural.

---

<sup>5</sup><https://educacao.estadao.com.br/noticias/geral,enem-vaza-e-ministerio-anuncia-cancelamento-do-exame,443835>

Mas experiência com a crise de 2009, fez com que o Inep adotasse uma estratégia inovadora ao determinar a reorganização dos processos de contratação de forma individualizada, com a redefinição dos parâmetros de requisitos, de qualificação técnica e de sigilo e segurança, em toda a aplicação do Enem. O quadro sintético a seguir demonstra como, doravante, esses processos passaram a estar organizados:

<b>Quadro 3. Processos Individualizados no planejamento da aplicação do Enem</b>	
Elaboração e Pré-testagem dos Itens do Banco Nacional de Itens (BNI) para Confecção das Provas	Atividade realizada diretamente pelo corpo técnico do Inep, que convoca, mediante chamada pública, especialistas de todo o Brasil para produção de itens e constituição do Banco Nacional de Itens do Inep.
Processamento das Inscrições e Geração da Base de Dado:	Atividade totalmente construída pela equipe técnica do Inep na Diretoria de Tecnologia da Informação (TI), assumindo integralmente todo o processamento das inscrições, até a consolidação da base de dados.
Contratação dos Serviços de Impressão Gráfica	Atividade realizada mediante contratação, por meio de pregão eletrônico, dos serviços de impressão gráfica com requisitos de sigilo e segurança máxima, segundo norma técnica da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT), cuja vistoria e emissão de laudo técnico são realizadas pela Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica (ABTG).
Contratação dos Serviços de Armazenamento e Distribuição	Atividade realizada mediante a contratação da Empresa de Correios e Telégrafos, implementando em conjunto – Inep/ECT – norma operacional exclusivamente para realização do Enem, com padrões de manuseio, organização e acondicionamento de materiais próprios, com requisitos máximos de segurança e sigilo.
Contratação dos Serviços de Aplicação do Exame	Atividade realizada mediante contratação de empresa especializada (admitindo-se a formação de consórcio) para seleção de pessoal de aplicação, alocação de locais de aplicação, treinamento de pessoal da aplicação, realização ou aplicação das provas, correção das redações, processamento e digitalização dos materiais e, por fim, consolidação das bases de dados com os resultados. Contratação realizada com base em dispensa de licitação, segundo o conhecimento tácito e a comprovação de capacidade técnica de realização do objeto.
Termo de Cooperação e Parcerias Institucionais	Atividades realizadas com a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal (Planos Globais de Segurança), Ministério da Defesa (armazenamento em 74 unidades do Exército, transporte das provas pela Marinha e Aeronáutica em municípios que não permitem acesso por outros meios), Defesa Civil e Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (Cenad) – plano de contingência e locais de riscos naturais –, Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) – previsão do tempo anterior e no dia da aplicação do exame –, Companhias Elétricas (falta de luz nos locais de aplicação), Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (Inmetro) – acompanhando o manuseio, a segurança e o sigilo dos instrumentos na gráfica – e secretarias de segurança pública das unidades da Federação (monitoramento de rotas de distribuição nos dias de aplicação, posteriormente a operação reversa e a segurança pública nos locais de grande concentração dos participantes do exame).

**Fonte: Inep (2013, p. 3 e 4) (Elaboração Própria)**

Portanto, foi assim que, apesar da crise sem precedentes, o Enem 2009 pode ser aplicado. Principalmente porque essa rede de governança, envolvendo todos os órgãos descritos no quadro acima, foi criada e acionada a fim de que o exame pudesse ser remarcado para outras datas, 45 dias depois, com novas provas e segurança ampliada. Em poucos dias, contratos emergenciais com uma gráfica de segurança máxima e um novo Consórcio Aplicador foram firmados e todo um esquema de policiamento, escolta e monitoramento foi montado.

Vencida a primeira grande crise, no ano seguinte, o Enem passou a também servir de pré-requisito para o Programa Fies, de financiamento estudantil em instituições de educação superior privadas. Contudo, dois anos depois, em 2011, veio outra crise. Desta vez,

o motivo foi um suposto vazamento de questões da prova. Este trecho de reportagem publicada no Portal G1<sup>6</sup>, explica com clareza o ocorrido numa escola em Fortaleza/CE:

No dia 26 de outubro de 2011, alunos do colégio Christus confirmaram ter recebido um material em que continha questões idênticas ou parecidas com as que haviam caído no Enem. Segundo a escola, as questões fariam parte de um banco de perguntas que o colégio recebe de professores, alunos e ex-alunos para promover simulados. O MEC constatou que a escola distribuiu os cadernos nas semanas anteriores ao exame, com questões iguais e uma similar às que caíram nas provas realizadas nos dias 22 e 23 de outubro e, no dia 26, cancelou as provas feitas pelos 639 alunos do colégio. O ministério chegou a determinar que os alunos do Christus refizessem o Enem em 28 e 29 de novembro, dias nos quais o exame foi aplicado para pessoas submetidas a penas privativas de liberdade e adolescentes sob medidas socioeducativas.

O Ministério Público Federal do Ceará, porém, entrou com uma ação judicial para anular o Enem 2011 para todo o país, ou pelo menos as questões antecipadas. A Justiça Federal no Ceará optou por anular 13 questões para todos os mais de 4 milhões de estudantes que fizeram as provas. O MEC recorreu da decisão no Tribunal Regional Federal da 5ª Região, no Recife. O desembargador do TRF-5, Paulo Roberto de Oliveira Lima, aceitou os argumentos do MEC. A decisão em segunda instância determinou a anulação de 14 questões apenas para os alunos do Colégio Christus.

No dia 16 de novembro, o Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5) decidiu manter a decisão de anular as 14 questões da prova do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) para 639 alunos do 3º ano do Ensino Médio do Colégio Christus, negando o recurso protocolado pelo Ministério Público Federal do Ceará.

Felizmente, com a atuação de sua Rede de Governança já estabelecida, e numa rápida articulação política e jurídica, o Enem não precisou ser anulado, o que prejudicaria mais de 7 milhões de inscritos naquele ano. Mas os procedimentos de segurança e logística precisavam continuar sendo aprimorados.

Em 2015, cerca de 500 instituições de educação superior no Brasil adotaram as notas do Enem como critério de seleção e se integraram ao SISU, entre elas universidades federais, institutos federais e instituições particulares. O Exame também começou a ser critério de acesso ao Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional (Sisutec) e ao Programa Ciência Sem Fronteiras (PCF).

---

<sup>6</sup> <http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/04/professor-acusado-de-vazar-questoes-do-enem-em-fortaleza-e-inocentado.html>

Para suportar toda essa demanda social, a cada edição, a atuação integrada dos órgãos de segurança com o Inep trazia novidades até que, em 2016, houve a estreia da coleta de dado biométrico e o uso de detectores de metal na entrada e saída dos banheiros. Com a segurança do Enem alcançando níveis avançados, parecia tudo pronto para mais uma edição de sucesso. Ainda mais com número recorde de inscritos: mais de 8,6 milhões.

Porém, veio uma nova crise, dessa vez não por roubo ou vazamento de provas e questões. Um exame dessa magnitude, envolvendo parcela tão significativa de jovens, tem também grande apelo social. Sabendo disso, movimentos estudantis contrários ao cenário político em curso naquele ano – após o impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff e diante da política do governo Temer em relação à PEC do Teto de Gastos e também da Medida Provisória da Reforma do Ensino Médio – organizaram por redes sociais invasões em 364 instituições de ensino onde o Enem seria aplicado.

Assim como acontecera em 2009, se tratava de uma situação inesperada e não planejada. Novamente uma estratégia emergente precisou ser concebida com urgência e o Exame foi adiado e reaplicado para 273.524 candidatos por causa das ocupações estudantis. Nesse contexto, o INEP precisou organizar uma nova estrutura da logística das provas, com busca por locais para reaplicação que tivessem segurança e, também, acessibilidade aos portadores de necessidades especiais.

A operação exigiu esforços consideráveis dos governos Federal, Estaduais e Municipais, com um prejuízo superior a 10 milhões de reais aos cofres públicos<sup>7</sup>, segundo divulgou o Inep à ocasião. Além disso, superados os desafios judiciais e de logística, houve uma série de boatos sobre a segurança das provas ter sido quebrada e uma tentativa, confirmada, de fraude por parte de alguns candidatos, que foram flagrados com pontos eletrônicos, foi desbaratada pela Polícia Federal. Mas o Enem, mais uma vez, pode ser aplicado, principalmente em decorrência do trabalho coordenado da rede de governança que nasceu na crise de 2009.

No ano de 2017, procedimentos de segurança de última geração foram implantados. As provas passaram a ser personalizadas, com os nomes dos participantes impressos, e detectores de ponto eletrônico foram utilizados.

Em 2018, concluindo uma série de mudanças também iniciadas em 2016 para conter o desperdício do dinheiro público – que, conforme

---

<sup>7</sup> Exatos 10.512.564,33, segundo o INEP: [http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589690](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589690)

notícia publicada no site do Inep<sup>8</sup>, chegou praticamente a R\$ 1 bilhão com participantes isentos faltantes de 2013 a 2017 – foi implantada etapa de justificativa de ausência e solicitação de isenção em período anterior à inscrição. Como decorrência, o número de inscritos diminuiu, para aproximadamente 5,5 milhões, mas também as abstenções, que ficaram na casa dos 25%, ante uma média histórica de mais de 30% de faltantes.

Para ilustrar o que significa a logística de aplicação do Enem para o quantitativo de inscritos registrados em 2018, o Inep divulgou, naquele ano, os seguintes números<sup>9</sup>, por meio de um *Kit Press*:

**Quadro 4. Quantitativo de profissionais envolvidos na aplicação do Enem 2018, por área de atuação**

<b>Equipe</b>	Coordenadores Estaduais: 68
	Coordenadores Municipais: 2.420
	Coordenadores de Local de Prova: 11.879
	Assistentes de Local de Prova: 21.758
	Chefes de Sala: 210.458
	Aplicadores: 195.760
	Aplicadores Especializados: 15.516
	Fiscais de banheiro: 41.576
	Certificadores da Rede Nacional de Certificadores (RNC) capacitados: 43.783
	Agentes dos Correios: 14.187
	Agentes de Segurança: 20 mil
<b>Armazenamento</b>	Rotas com escolta: 11.679
	Distância total percorrida: 370 mil km
	Malotes: 57.940
	Batalhões do Exército: 53
<b>Aplicação</b>	Municípios de aplicação: 1.725
	Municípios de difícil acesso: 70
	Locais de aplicação: 10.718
	Coordenações de aplicação: 11.879
	Salas de aplicação: 155.254

*Fonte: Kit Press do Enem 2018 (Elaboração própria)*

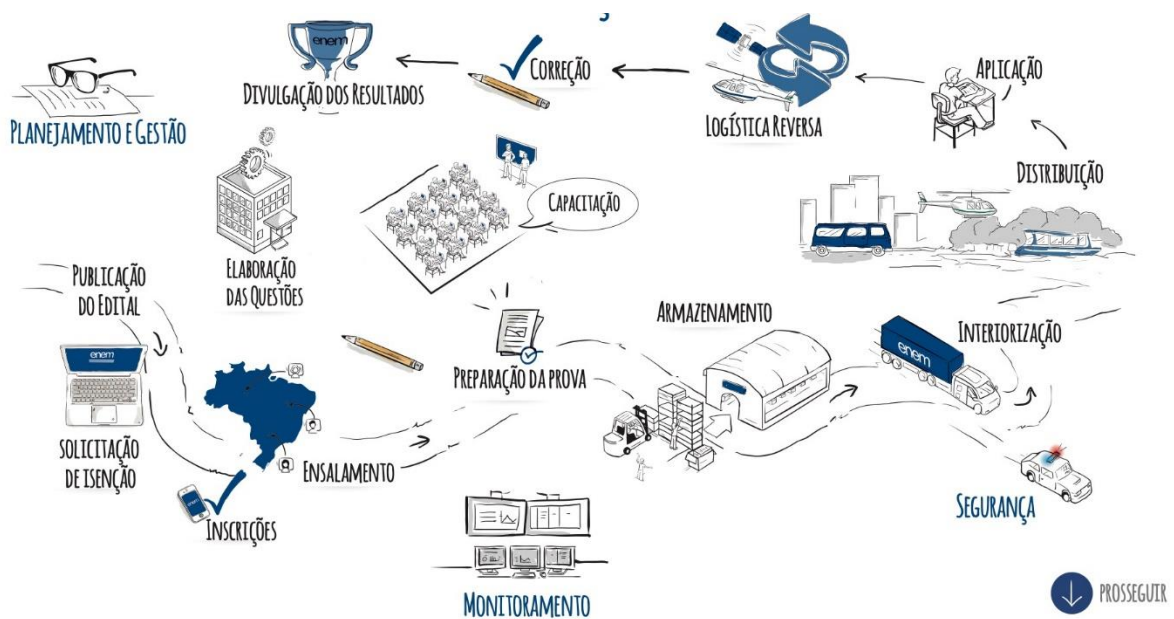
Portanto, no ano de 2018, foram mais de 577 mil profissionais envolvidos na aplicação do Enem. Somando esse número com o dos inscritos, seus familiares e ainda todo o contingente de professores e gestores escolares que participam na preparação dos estudantes para as provas, constata-se que uma significativa parcela da população brasileira fica direta e indiretamente ligada na aplicação deste exame a cada edição.

<sup>8</sup>[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/1534625?fbclid=IwAR1qD1ejxHkMUiMwSuMTtXg2X6kjeHISpFb289nxUAq54Uw8\\_Iz5HKCCo](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/1534625?fbclid=IwAR1qD1ejxHkMUiMwSuMTtXg2X6kjeHISpFb289nxUAq54Uw8_Iz5HKCCo)

<sup>9</sup>[http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset\\_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/press-kit-enem-2018/21206](http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/press-kit-enem-2018/21206)

Todos esses dados acima apresentados demonstram principalmente o impacto social, político e até econômico que o Enem tem na administração pública e, sobretudo, na sociedade brasileira. O desafio é aplicar o Enem a milhões de participantes, garantindo segurança e isonomia a todos os inscritos.

A Figura 2, a seguir, disponível no site do Inep<sup>10</sup>, elucida, resume e esquematiza toda a logística de aplicação do Exame que, em 2019, foi adotada para a aplicação de provas em 1.727 municípios, nas 27 Unidades da Federação, a 5.1 milhões de inscritos, com um orçamento total de R\$ 603 milhões:



**Figura 2: Logística de aplicação do Enem**

Fonte: Inep

Portanto, considerando todas essas etapas de logística representadas na Figura 2, o apoio da rede de governança, estabelecida dentro das três esferas de governo com apoio da iniciativa privada, para a realização do Enem, é fundamental a fim de que as provas possam ser aplicadas.

Durante apresentação realizada em audiência pública ocorrida na Câmara dos Deputados em maio de 2019, o presidente do Inep à época, Alexandre Lopes, fez uma apresentação<sup>11</sup> que informava quais equipes e órgãos, atuariam na aplicação do Enem naquele ano, bem

<sup>10</sup> [http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/downloads/2017/operacao\\_enem.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/downloads/2017/operacao_enem.pdf)

<sup>11</sup> [https://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/enem/downloads/2019/apresentacao\\_audiencia\\_publica\\_camara.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/downloads/2019/apresentacao_audiencia_publica_camara.pdf), p. 26.

como suas respectivas atribuições, atualizando, portanto, os integrantes da rede de governança formada em 2009:

- Inep/MEC – elaboração das provas; planejamento e gestão da aplicação; divulgação dos resultados;
- Ministério da Defesa – Armazenamento seguro das provas;
- Ministério da Justiça e Segurança Pública – Distribuição das provas;
- Fundações Cesgranrio e Getúlio Vargas (FGV) – Consórcio Aplicador;
- Valid S. A. – Serviços Gráficos;
- Correios – Distribuição dos materiais de aplicação;
- Departamento da Polícia Federal – segurança e monitoramento;
- Polícia Judiciária – segurança;
- Secretarias de Segurança Pública Estaduais – segurança;
- Polícias Militares Estaduais – segurança;
- Centro Nacional de Desastres (CENAD) – monitoramento;
- Defesa Civil nos Estados – monitoramento;
- Instituto Nacional de Meteorologia (Inmet) – monitoramento;
- Empresa Módulo Security Solution – monitoramento;
- Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) – Formação da Rede Nacional de Certificadores (RNC) e monitoramento.

Na edição de 2020, as únicas modificações nessa lista de instituições foram a entrada da empresa Plural Gráfica, em substituição à Valid S. A., para a impressão das provas, e também a participação de uma força tarefa com 75 membros da Advocacia Geral da União (AGU)<sup>12</sup>, que atuaram para garantir a segurança jurídica do Exame. Além disso, a inovação da vez na aplicação era a primeira edição do Enem Digital. Porém, o cenário instaurado em nível global pela Covid-19, mais uma vez desencadeou, uma crise inesperada na aplicação do Exame, para a qual a estratégia emergente possível foi adiar as provas para janeiro de 2021.

Ao todo, 5.893.369 se inscreveram no exame no ano passado. Desses, 2.795.369 compareceram aos dois dias de prova ou a pelo menos um dia, e 3.029.391 faltaram aos dois dias de aplicação. Mas

---

<sup>12</sup><https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-monta-forca-tarefa-para-garantir-seguranca-juridica-do-enem>

mesmo com o registro deste alto nível de abstenção, o Enem 2020 foi realizado. As crises se sucedem, mas o Exame tem resistido.

Todo esse esforço de superação e o compromisso do Inep com a aplicação do Enem é reconhecido inclusive em nível internacional. Atualmente, os resultados individuais do Exame podem ser usados nos processos seletivos de instituições de educação superior portuguesas<sup>13</sup>. Mais de 50 universidades, institutos politécnicos e escolas superiores têm acordo interinstitucional com o Inep, que garante acesso facilitado às notas dos estudantes brasileiros interessados em cursos de graduação em Portugal.

Vinte dois anos ainda é pouco em termos de história. Entretanto, todos os acontecimentos acima relatados, juntamente com os dados e informações citados, são suficientes para promover uma análise dos impactos do Enem na sociedade brasileira e da importância de sua rede de governança para viabilizar o Exame. Ainda mais com essa história permanentemente sendo escrita a cada edição do Exame, a cada crise superada.

Em novembro de 2021, se não houver outra crise inesperada, mais uma vez o Enem será aplicado. E para os participantes, trata-se de uma oportunidade determinante em suas vidas. São anos de preparação até chegar àquele momento decisivo, em que se pode conquistar – ou não – uma vaga em um curso superior e assim iniciar a caminhada para a construção de uma carreira profissional.

---

<sup>13</sup><https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/avaliacao-e-exames-educacionais/enem/enem-portugal>



# 5

5

**A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DA REDE  
DE GOVERNANÇA QUE VIABILIZA A  
APLICAÇÃO DO ENEM**

## **5. A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA QUE VIABILIZA A APLICAÇÃO DO ENEM**

Este capítulo imbrica os referenciais teóricos apresentados e o histórico da aplicação do Enem com os resultados obtidos na análise de conteúdo das entrevistas e da pesquisa documental. Ao longo da discussão que se segue, é realizada a conexão entre o modelo de governança colaborativa concebido por Emerson et all. (Figura 1 e Tabela 1) e os objetivos geral e específicos desta dissertação.

A sequência deste capítulo está organizada em quatro passos (entretítulos), de modo a proporcionar uma compreensão ampla de todo o regime de governança colaborativa do Enem. No primeiro, a análise de conteúdo das entrevistas e dos documentos coletados é utilizada para abordar a estrutura e a formação da rede de governança do Enem. Neste sentido, são apresentados os órgãos que a integram, suas respectivas funções e motivações desta colaboração, bem como é analisada a atuação de seus líderes nesse contexto.

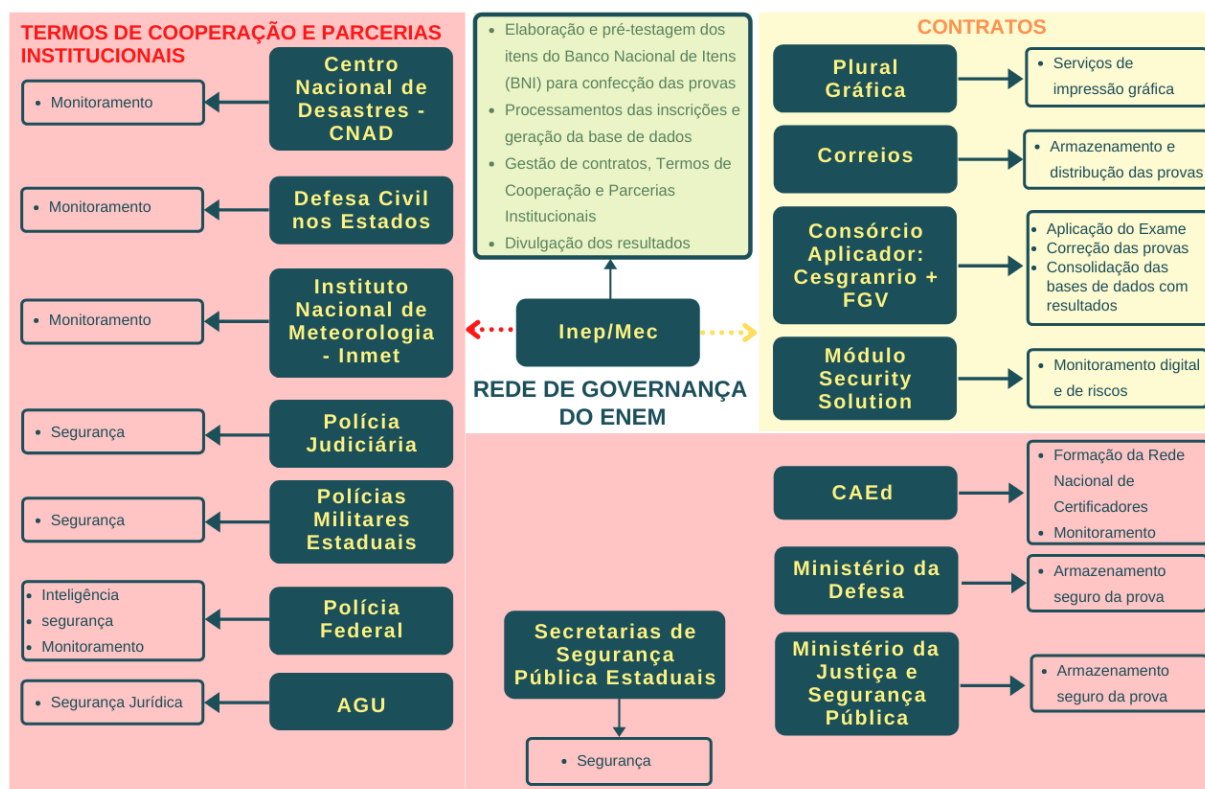
A seguir, a fim de analisar a dinâmica colaborativa da rede de governança do Enem, o segundo passo da discussão se aprofunda em como esses arranjos colaborativos estão estabelecidos, tanto do ponto de vista legal quanto da hierarquia. Por fim, o terceiro passo é examinar os resultados dessa dinâmica em termos de seus impactos, bem como das adaptações e aprimoramentos desencadeados no próprio regime de governança do Enem.

### **5.1 ESTRUTURA E FORMAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA DO ENEM**

O artigo “Enem – Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos” (Inep, 2013), apresenta os processos de contratação de forma individualizada adotados na superação da crise ocorrida em 2009 para a aplicação do Enem (ver quadro 3). Conforme explicado no capítulo 4 desta dissertação, trata-se da origem da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem desde então. Esse mesmo capítulo traz ainda a listagem completa, apresentada em Audiência Pública na Câmara dos Deputados no ano 2019, pelo então presidente do Inep, com as instituições que atuaram na aplicação do Enem naquele ano.

Com base nesses conteúdos citados no parágrafo anterior e, inclusive, nos depoimentos dos 10 entrevistados, o Gráfico 1, a seguir, apresenta a estrutura atualizada da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem, mostrando as atribuições de cada instituição

participante, bem com as agrupando segundo a natureza legal do arranjo colaborativo que permite sua respectiva participação.



**GRÁFICO 1. REDE DE GOVERNANÇA QUE VIABILIZA A APLICAÇÃO DO ENEM**

Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 1 destaca, portanto, quais são as empresas que integram a rede de governança do Enem a partir de contratos de prestações de serviços firmados junto ao Inep. Também revela quais são as instituições que têm com o Inep termos de cooperação ou parcerias institucionais a fim de colaborarem para a aplicação do Enem.

O quantitativo de pessoas envolvido na aplicação do Enem, em todas essas frentes de atuação, conforme demonstrado no capítulo 4, chegou próximo de 600 mil, em 2019. Portanto, o trabalho integrado de todo esse contingente de instituições (públicas e privadas) e pessoas, na busca por realizar o objetivo comum de aplicar o Enem, se alinha à

definição apresentada por Martins (2017, p. 211) para redes de governança:

Conjuntos de relacionamentos formados a partir da capacidade de organizações, grupos e indivíduos em coordenar suas atividades de alguma forma a alcançar objetivos relacionados a propósitos públicos onde padrões mistos de hierarquias, mercados e entes colaborativos operam juntos em múltiplos setores e escalas geográficas mediante múltiplos elos.

Interessante ainda destacar que, em suas respostas, E2, E3, E5, E6, E7 e E9 citaram a crise de 2009 como o principal ponto de inflexão para a formação da rede de governança do Enem.

Especialmente os entrevistados E5, E6 e E7 vivenciaram a crise de 2009 estando envolvidos diretamente com a aplicação do Enem e trazem, em seus relatos, detalhes importantes que demonstram a importância dos fatos ocorridos naquele ano para a estruturação da rede de governança do Exame.

E6 relembra como era a aplicação do Enem antes de 2009:

O ENEM mudou muito. A gente tinha um ENEM com uma característica até 2009 e o ENEM a partir de 2009 com outra característica. Até 2009, ou por convite ou por licitação, você ganhava a licitação e você recebia a base de inscritos e a partir dali era com você. Então você imprimia a prova, você distribuía a prova, você fazia tudo que tinha que ser feito. Você não tinha essa parte colaborativa. A instituição vencedora da licitação, ou nos primeiros anos, convidada, era responsável por tudo. Inclusive, em um ou dois anos, até de fazer as questões.

Já E5 conta como o Inep concebeu a estratégia que deu origem a rede de governança do Enem em 2009:

Antes era um processo unificado, você contratava uma empresa que cuidava de tudo e, a partir de 2009, a gente aprendeu que o INEP precisava dominar a logística. E isso significou a gente criar uma unidade de operações logísticas e, mais que isso, iniciar um grande processo de mapeamento de toda a operação, tanto do ponto de vista pedagógico quanto da logística. E isso significava entender as diversas interações. A gente verificou a necessidade de fatiar os processos de contratação em macroprocessos. Então, escolhemos um operador logístico, que são os Correios, e entendemos que precisávamos fazer a contratação de uma gráfica e que era importante fazer uma contratação para operação de aplicação. E, além disso, a gente precisava de uma camada de segurança sobre tudo isso, onde fomos desenvolvendo muitos convênios com as Secretarias de Segurança Pública dos estados e parceiras com órgãos de segurança do Governo Federal, seja Polícia Federal, seja Polícia

Rodoviária Federal, seja as Forças Armadas, que eram um ator importante em toda a operação.

E, por fim, E7 demonstra, pela experiência nos Correios, como os processos de contratação ocorreram de forma acelerada:

Quando aconteceu aquele ponto de inflexão em 2009, alguém do Ministério da Educação, conhecendo a parceria dos Correios e a condição de capilaridade, de resposta dos Correios, de integração nacional que os Correios exercem, nos convidou à toque de caixa, para assumir a logística, de bate pronto. Para nós também foi um desafio, porque, embora nós tenhamos uma estrutura robusta, tivemos que estruturar uma operação, um projeto de logística, do tamanho que o Enem é, e naquela condição.

Em complemento, vale ainda citar o depoimento de E1, que destaca o caráter de política pública do Enem para o diferenciar de outro exame em grande escala realizado pelo Inep, justamente por conta da rede de governança:

A gente tem, por exemplo, outro exame que é similar ao Enem, que é o Encceja<sup>14</sup>, mas ele não tem essa rede colaborativa. Eu tenho alguns entes participativos, como os Correios, mas eu não tenho, por exemplo, o pessoal da segurança junto comigo. E o impacto que eu tenho dentro da aplicação faz toda a diferença. Então, entendendo como uma política pública o Enem e a dimensão que ele tem, eu não consigo enxergar ele sendo realizado sem o apoio da segurança. Por mais que a gente talvez tenha outras políticas públicas que aconteçam em nível educacional também, a gente não tem todo esse apoio.

### 5.1.1 MOTIVAÇÃO COMPARTILHADA

O depoimento de E7 transcrito acima aponta também o que motivou o ingresso dos Correios na rede de governança do Enem. No caso, os Correios tinham forças internas (sua capilaridade e capacidade de resposta) que eram necessárias ao Inep para superar uma incapacidade de lidar com o problema do armazenamento e distribuição das provas, assim como a ameaça de um novo vazamento.

Nesse sentido da segurança, foi também determinante a contratação de uma gráfica com “requisitos de sigilo e segurança

---

<sup>14</sup> Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos, também realizado pelo Inep.

máxima, segundo norma técnica da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)” (Inep, 2013, pp. 3-4). Igualmente, a participação de todas as forças de segurança militares e civis, em nível federal e estadual, são um considerável diferencial para que, desde a crise de 2009, a isonomia do Enem seja garantida.

Portanto, a constatação é de que a principal motivação compartilhada para que exista uma rede de governança para viabilizar a aplicação do Enem é a incapacidade de uma só instituição, no caso o Inep, fazer isso de forma isolada. Entre os 10 entrevistados, nove confirmam em seus depoimentos essa conclusão.

E3 chega a assegurar que “*é impossível uma única instituição realizar o Exame sozinho*”. E, para explicar de forma mais aprofundada essa afirmativa, diz que:

É importante identificar nesse processo, quem pode contribuir na sua área de atuação para o sucesso da realização do exame. Por exemplo, nós temos um apoio muito importante com a AGU nas proximidades ali com o exame, porque são muitas demandas judiciais. Então é importante ter o apoio da AGU, e eles mobilizam um plantão nacional, com representantes do Brasil inteiro, para dar as respostas que, eventualmente, um cidadão ou uma instituição provoquem junto a justiça. E não só na AGU, a gente tem apoio com o Ministério das Minas e Energias para garantir e ter resposta rápida com o fornecimento de energia elétrica, que é um ponto importante. Você tem seis milhões de pessoas fazendo prova ao mesmo tempo, e, às vezes, uma interrupção de energia pode criar um problema para um participante. Então é importante para a gente ter esse apoio e também da Defesa Civil; que não têm relação direta de contrato com o Inep, mas que, ao longo desse período, a gente conseguiu estabelecer e convencer essas equipes, que mobilizam seus recursos para garantir a aplicação da prova. As prefeituras, os governos estaduais, enfim... É tornar mais fácil a operação, com apoio dessas instituições. E acho que eu não vejo como voltar e falar assim: o INEP pode fazer a prova sem ter o apoio institucional desses colaboradores.

A motivação compartilhada é uma das principais forças motrizes (variáveis) apontadas por Emerson et al. (2012) para o sucesso de um regime de governança colaborativa (ver Figura 1 e Tabela 1). Dentro desta motivação, segundo esses autores, o compromisso compartilhado é determinante. Sendo assim, na mesma linha de argumentação de E3, ainda em relação à motivação para a existência de uma rede de governança, E6 assevera que esta:

É fundamental hoje, no processo do Enem, pelo tamanho que ele se tornou, a importância que se tornou, que não dá para um ente só fazer. Seria leviano para qualquer instituição, hoje, dizer

“eu aplico o Enem sem ajuda desses outros colaboradores”. Eu não consigo aplicar o Enem sem que os Correios estejam envolvidos, sem que a polícia esteja envolvida, sem que haja uma gráfica de alta segurança, ninguém, nenhuma instituição no Brasil, teria estrutura própria para fazer essa aplicação sozinha.

Trazendo uma visão das forças de segurança que atuam no Enem, E8 afirma ainda que:

O Enem é um dos maiores eventos em termos de magnitude, de abrangência, de capilaridade. E um órgão sozinho não teria, eu acho, capacidade de chegar aonde o Enem deve chegar, como chega hoje. É um complexo muito grande que vai ter que contar com as atividades e as peculiaridades de determinadas forças.

Todavia, E2 traz um posicionamento diferente de E3, E6 e E8 ao dizer que não acredita numa incapacidade de o Inep realizar sozinho o Enem:

Naquele momento (em 2009), a gente não tinha uma visão geral do todo. O consórcio aplicava a prova e entregava para a gente, inclusive a prova, o resultado e tudo. A partir de 2010, o INEP passou a mergulhar mais profundamente tanto na elaboração da prova, quanto na logística do exame. Então, eu acho que foi algo necessário acontecer para a gente se apropriar mais do exame, porque até 2009 a empresa contratada fazia tudo e o Inep recebia aquilo, validava para divulgar resultado. A partir do momento que a gente se envolve mais para ter certeza do que estava acontecendo, a qualidade do trabalho melhorou muito, a gente ganhou um prêmio ENAP em 2014 de gestão do Enem. Então, eu acho que, pelo contrário, o Inep tinha sim capacidade de aplicar o Enem, mas isso foi aprimorado.

Portanto, na compreensão de E2, a crise de 2009, revelou fraquezas internas do Inep que realmente serviram de motivação para o início da dinâmica colaborativa que viabiliza a aplicação do Enem. Contudo, E2 não sente que, atualmente, o Inep seja incapaz de lidar por si só com as incertezas que envolvem o Exame, sobretudo porque o aprendizado nesses 12 anos seguintes capacitou o Instituto e os servidores para lidar com as situações adversas que possam se apresentar.

## **5.1.2 ATUAÇÃO DOS LÍDERES**

Segundo Martins e Costa (2017, p. 13), outra variável determinante para existir maturidade em uma dinâmica colaborativa é a atuação dos líderes, que deve ser pautada na boa disposição (de ambas as partes) para abraçar a causa coletiva e para atuar na provisão dos recursos necessários, bem assim na imparcialidade em relação às preferências e interesses dos participantes envolvidos. Emerson et al. (2012) apontam, inclusive, a liderança como um dos principais direcionadores para a existência de um regime de governança colaborativa.

Neste sentido, é importante citar que todos os 10 entrevistados enaltecem a disposição das lideranças abraçarem a causa coletiva da aplicação do Enem e fazerem tudo o que estiverem ao seu alcance a fim de proverem os recursos necessários ao sucesso do Exame.

Ao falar da atuação dos líderes nos Correios, E7, por exemplo, revela um aspecto que une todos as lideranças das instituições envolvidas com a aplicação do Enem: a priorização.

Os nossos líderes, sempre consideram a operação Enem como diferenciada. Embora seja um contrato que é de grande vulto financeiro, nós temos muitos outros clientes muito maiores, do ponto de vista financeiro. Mas a prioridade sempre é voltada para o Enem. Para se ter uma ideia, de uma situação de contingência, em que tivesse que se optar pela operação convencional, que nós chamamos operacional Correios, ou a operação Enem, a gente para a operação convencional e coloca o Enem como prioridade, tamanha essa responsabilidade. Os nossos líderes estão sensibilizados.

Outra característica que, segundo E9, é comum a todos os líderes das instituições envolvidas com a aplicação do Enem é o propósito de realizar o melhor Exame possível:

Mas é uma relação, em determinados momentos, bem complicada no sentido de que é uma operação gigantesca. A gente tem uma aplicação para 5,5 milhões de pessoas. Então, existem dificuldades e existem determinados momentos em que há críticas por parte dos líderes. É inevitável numa operação dessa magnitude não haver problemas, não haver ruídos. Esses ruídos existem desde quando, lá em 2009, eles criaram essa logística de aplicação e operação. Nós continuamos tendo gargalos que tentamos minimizar, mas nem sempre isso é possível. Ano passado, principalmente, com relação a pandemia, tivemos vários problemas relativos à essa interação, essa dificuldade. Porque como é uma operação em cadeia, um atraso aqui, por exemplo, no envio dos arquivos de impressão, já atrasa a gráfica, já atrasa o manuseio, já atrasa lá na operação dos correios. Então, não existe uma operacionalização perfeita, existem ruídos, existem problemas, mas eu não vejo ninguém trabalhando de forma



diferente do sentido de querer que o Enem seja aplicado da melhor forma possível.

Contudo, no que diz respeito à imparcialidade em relação às preferências e interesses das instituições que integram a rede de governança do Enem, os depoimentos dos entrevistados transparecem desalinhamentos. Do ponto de vista do Consórcio Aplicador, E6 afirma que a atuação dos líderes varia muito de acordo com o perfil das pessoas que ocupam as diretorias do Inep e também com a empresa que está como parceira na aplicação do Enem:

A gente nunca enfrentou um problema maior, em termos de resistência, de parceria; tem sido sempre uma parceria muito colaborativa de todos os entes, mas as vezes, você tem alguns percalços pelo caminho, que você tem visões diferentes. O que é normal, mas as pessoas às vezes, levam um certo tempo para entendimento.

E2, por outro lado, explica a postura de liderança mais parcial assumida pelo Inep na rede de governança do Enem:

Às vezes a gente encontra esse dificultador, que é a imposição das empresas para os procedimentos que eles aplicam, porque eles também têm “know how” fora do INEP para aplicar concursos e, de repente, eles querem adaptar o que eles fazem lá, porque fica mais fácil adaptar para o que a gente tem. E a maturidade que a gente atingiu desse processo de logística é fazer ao contrário: “não você aplica assim fora do INEP, dentro do INEP, o jeito do INEP é esse”. Porque a gente trabalha com os sonhos das pessoas de acessar o ensino superior, de ter uma certificação de conclusão do ensino médio e do Ensino Fundamental e o tratamento deve ser de inclusão, é um tratamento diferente.

Felizmente, segundo a unanimidade dos entrevistados, essas situações descritas por E2 e E6, não inviabilizam que os líderes desempenhem seus papéis de mobilizadores, facilitadores, mediadores e representantes institucionais, sendo todos essenciais nos momentos de deliberação ou conflito, e nas crises, para superar as dificuldades, bem como para assegurar a implementação das determinações colaborativas acordadas entre as partes.

## **5.2 DINÂMICA COLABORATIVA DENTRO DA REDE DE GOVERNANÇA DO ENEM**

Dentro do modelo de governança colaborativa elaborado por Emerson et. al. (2012), apresentado na Figura 1, a dinâmica colaborativa representa as engrenagens de um regime de governança colaborativa. Especificamente no caso do Enem, essa dinâmica está sustentada sobretudo na capacidade de atuação conjunta das instituições que integram sua rede de governança, na motivação por elas compartilhada, conforme já visto neste capítulo, e nos princípios que norteiam seu engajamento coletivo (ver Tabela 1).

No que diz respeito a capacidade para atuação conjunta, conforme demonstra o Gráfico 1, os arranjos colaborativos existentes entre o Inep e os órgãos que integram a rede de governança do Enem estão estruturados em contratos de prestação de serviços, termos de cooperação ou parcerias institucionais. E3 explica porque essa variedade de arranjos é necessária:

Com cada parceiro a gente mantém um vínculo contratual ou estabelece essa parceria, de acordo com o que a legislação prevê. Por exemplo, com a empresa aplicadora é um contrato, então a gente precisa ter anualmente o contrato firmado para garantir a aplicação das provas. O mesmo ocorre com gráfica e também com os Correios. Por meio de licitação, contrata-se essas empresas.

Na parte da Secretaria de Segurança Pública, o que a lei permite são convênios, então o INEP mantém convênios com todos os estados e descentraliza algum recurso para suporte a essa operação. E esse convênio também precisa estar firmado a cada ano, senão você inviabiliza; ninguém vai colocar um policial para escoltar uma viatura dos Correios se não tiver uma parceria estabelecida. Com o Ministério da Defesa, o termo que a gente tem é um termo de descentralização de orçamento, então a gente também precisa ter anualmente; essa parceria com o Ministério da defesa, pactua, estabelece com eles a transferência de recurso e eles assumem o compromisso de guardar as provas.

Então, dependendo da instituição, a gente precisa ter sim uma contratação, ter um vínculo formal; essa parceria não ocorre apenas no convencimento, ela tem que ser viabilizada da forma que a administração pública age. Com a Polícia Federal, a gente mantém um acordo de cooperação sem transferência de recurso, porque ele é uma cooperação técnica. Não precisa ter, o INEP não transfere recursos para polícia para execução das atividades deles. O que a gente celebra é um acordo de cooperação, mas que também tem previsão legal.

Em relação à atuação da AGU, E10 traz mais alguns detalhes quanto à unidade da Procuradoria Federal junto ao Inep:

A gente não é um órgão do Inep, o Inep tem que garantir a estrutura. Nós somos um órgão da AGU que funciona dentro do

INEP.

Compete ao Inep garantir a estrutura para o nosso funcionamento. Então o INEP tem que estabelecer a estrutura de cargos, estrutura física. Então a gente funciona ali dentro do INEP para dar segurança jurídica para os gestores, para os servidores na sua atuação. Então a gente tem essa função de parceria mesmo, de estar ali. A gente é um órgão externo, mas a gente não está ali como órgão fiscalizador como órgão de auditorias, a gente está ali como um órgão parceiro que tem a função de assessorar.

Apesar dessas diferenciações nos vínculos legais entre o Inep e os integrantes da rede de governança do Enem, os depoimentos dos 10 entrevistados demonstram haver esforço continuado de alinhamento de propósitos e objetivos comuns entre as partes, os quais desencadeiam também ajustes recíprocos de tarefas e expectativas.

Os entrevistados também evidenciam que há reciprocidade entre as partes, que procuram ser razoáveis, previsíveis e confiáveis em suas ações individualizadas e conjuntas, uma vez que existe compreensão mútua acerca dos interesses, necessidades valores, restrições e dificuldades inerentes a cada um dos integrantes da rede de governança do Enem. Todavia em desacordo com uma característica normalmente observada em regimes de governança colaborativa e não obstante os Entrevistados reconhecerem que suas posições e interesses são compreendidas e respeitadas, mesmo quando há discordância, os 10 demonstram que a estrutura de autoridade presente na rede de governança do Enem não é menos hierárquica e estável e nem mais flexível que as estruturas das burocracias tradicionais.

Nesse contexto, é importante compreender, conforme explica E4, como é a atuação do Inep na gestão e controle da dinâmica colaborativa da rede de governança do Enem:

Existe no início uma certa resistência pelo modo que a gente trabalha, que, como é um processo que é nacional e traz muita atenção da população, do cidadão, a gente tem que ter um controle minucioso sobre as atividades executadas. E muitas vezes isso pode causar algum desconforto em algum parceiro que não trabalha dessa forma. Mas a gente sabe que esse controle é necessário e ele tem que ser feito. Nada que impeça o trabalho de ser feito, mas existe, assim, muitas vezes, uma mudança de cultura. Porque as pessoas às vezes ouvem falar do Enem, mas não vem que existem muitas sub tarefas que eles sequer imaginam aqui dentro; e quando eles entram, se assustam, mesmo a gente divulgando; tendo ampla divulgação disso.

## 5.2.1 HIERARQUIA

O depoimento de E4, acima apresentado, transparece também algo da hierarquia existente dentro da rede de governança do Enem. Fica claro que, em acordo com o modelo de governança colaborativa de Emerson et al (ver Tabela 1), no contexto do sistema – ou seja, em razão das crises já enfrentadas na aplicação do Enem – houve falhas anteriores e dinâmicas políticas e de poder que ocasionaram um posicionamento hierárquico mais impositivo da parte do Inep.

Nesse sentido, E2 é enfático em afirmar que “a última palavra é do Inep”:

O Inep hoje, de fato, tem muita propriedade para chegar para qualquer empresa aplicadora e falar: “esse é o nosso jeito de aplicar. Leia, entenda, vamos fazer reuniões de alinhamento e se você tiver sugestões para isso que a gente construiu ao longo dos 11 anos (desde 2009), a gente vai discutir e aprimorar. As instituições aplicadoras atuam com a gente de forma parceira, colaborativa. A gente confia neles, a gente constrói junto com eles, mas a decisão parte do Inep.

Contudo, segundo todos os entrevistados, não há grandes dificuldades por parte dos integrantes da rede de governança do Enem para lidar com essa realidade. E1, por exemplo, afirma que:

Eu acredito que esse papel hierárquico tem que acontecer. Então, entendendo que o INEP é quem coordena no nível macro, apesar da gente trabalhar no nível de governança e de ser algo colaborativo, eu compreendo que existe uma hierarquia a ser seguida. Apesar da gente ter muitas dificuldades e, em alguns momentos, algumas decisões serem bem hierárquicas, eu acho que tudo a gente consegue conversar. Eu nunca tive dificuldades diretamente com algumas instâncias, porque todas as questões que foram levantadas a gente conseguiu discutir e chegar no senso comum.

No caso da AGU, entretanto, não existe uma hierarquia formal com o Inep. Mas E10 explica como ocorre na prática:

Oficialmente não existe hierarquia entre os procuradores federais e os gestores do INEP. Mas, na prática, a gente verifica que existe uma relação muito próxima a hierárquica, digamos assim, principalmente entre o procurador chefe, que exerce uma função comissionada alta no Inep, e o presidente. Na medida que o presidente tem o poder de demitir a qualquer momento o procurador chefe. Então você tem essa relação hierárquica que se estabelece mesmo que oficialmente e legalmente ela não exista. Mas na prática essa questão de ocupação de cargo em comissão diretamente ligado ao gabinete da presidência resulta em uma relação

hierárquica. Mas, a forma como essa relação hierárquica é exercida, vai variar muito segundo o perfil do gestor.

Em relação à maneira como essa hierarquia é exercida pela Inep nos processos deliberativos, E6 ressalta que isso pode variar muito conforme quem está ocupando os cargos de direção no Instituto, porém, historicamente, “o posicionamento do Inep tem sido muito correto”:

O Inep nos escuta; quando a gente pondera o Inep leva em consideração as ponderações que a gente faz, a nossa experiência. Mesma coisa Correios, mesma coisa a gráfica. É claro que você sempre tenta puxar um pouco pro lado que você está. Mas nunca há uma intransigência dos parceiros que leve a uma impossibilidade de aplicação, por exemplo. A gente tem um atraso da gráfica, aí o correio tem que se virar numa ponta, a gente tem que se virar emalotando mais rápido. Então sempre há uma cessão de um parceiro em ajuda do outro. Isso é um aspecto muito colaborativo do sucesso do exame.

Nesse sentido, todos os entrevistados reconhecem que predominam nas partes mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo).

### **5.3 RESULTADOS DA DINÂMICA COLABORATIVA**

Ao discorrer a respeito dos resultados da dinâmica colaborativa existente dentro da rede de governança que viabiliza o Enem, os 10 entrevistados foram unânimes em afirmar que constatarem efetivamente um impacto positivo tanto na aplicação quanto na sociedade, e que essa colaboração tem ensejado maior satisfação por parte dos inscritos no Exame.

Entre as variáveis presentes no modelo de governança colaborativa de Emerson et al (2012), conforme descrito na Tabela 1, as saídas (*outputs*) incluem ações colaborativas que fomentem a promulgação de políticas, leis ou regras. Certamente, a própria configuração do Enem enquanto política social e pública de acesso a educação superior no Brasil, dando substância a outras políticas públicas, como o Sisu, Prouni e Fies, se adequa ao modelo de Emerson et al.

Além disso, a análise de conteúdo do levantamento bibliográfico realizado demonstrou que a experiência com a aplicação do exame,

principalmente a partir da crise enfrentada em 2009, mas também em outras situações de crise superadas, como em 2011, 2016 e até em 2020 (por conta da pandemia de Covid-19), têm desencadeado uma série de aprimoramentos na atuação da rede de governança do Enem e, inclusive, nas instituições que a integram.

E2 conta um pouco de como aconteceu em 2020 para que o Enem pudesse ser aplicado e os aprimoramentos que precisaram ser implantados:

Ano passado a gente teve que aplicar o Enem junto com a pandemia, então a gente teve que refletir sobre esses procedimentos de aplicação, que não existiam. Nesses procedimentos de aplicação, eu não digo de ensalamento, porque é outra área (Consórcio) que cuida. Agora, como trocar máscara, como higienizar as mãos com álcool em gel, como encaminhar o participante ao banheiro, isso foi criado pelo Inep. A Cesgranrio não tinha, a FGV não tinha, o Cebraspe não tinha. Porque eu li, acessei as páginas desses centros de seleção, eu li jornais e a folha dirigida, que é especialista em concursos públicos, não existia. Naquele momento que eu passei a escrever, a gente tinha inclusive um artigo da Folha Dirigida, entrevistando várias bancas examinadoras. Mas não tinha procedimento. Eu escrevi esse procedimento, apresentei para a CESGRANRIO, para a FGV, a gente discutiu junto, chegou no ponto final e a alta gestão do INEP decidiu: “é isso”.

Esse depoimento se alinha aos conceitos elaborados por Emerson et al quanto à implementação de novas práticas de gestão em todos os órgãos que integram um regime de governança colaborativa. No caso da rede de governança do Enem, trata-se de inovações e adequações para que as instituições participantes possam realizar conjuntamente aplicação do Enem.

Destaque aqui para a atuação do Inep, que, conforme demonstram as respostas de E2, E3, E4, E5 e E9, produzem, como resultados, alterações e adaptações nas condições preexistentes no contexto da aplicação do Enem e também na própria rede de governança que viabiliza o Exame. Em se tratando das modificações e adaptações que a atuação colaborativa tem gerado, E4 afirma, por exemplo, que:

A experiência na aplicação durante todo esse tempo favorece que a gente vá melhorando o processo; a gente planeja, faz, age e depois replaneja, para poder atingir a melhoria. A gente verifica esse ciclo muito forte dentro do processo de aplicação do Enem, porque os controles estão melhorando, em relação às capacitações, aos objetos contratados.

E3 explica mais como acontece esse processo de aprimoramento na aplicação do Enem:

Ao término de cada operação, a gente procura ver as lições aprendidas e colher dos parceiros as sugestões de melhoria. Então o primeiro processo é ouvir as instituições e o que elas têm para propor para edição seguinte. Isso ocorre com a gráfica, ocorre com o consórcio e a gente também faz isso com os órgãos de Segurança Pública e com os Correios. Depois, a gente também apresenta as nossas sugestões de melhoria. É claro que o INEP tem o papel de coordenar esse trabalho. Então, o INEP vai escolher um caminho, obviamente, tentando contemplar as propostas. Mas o que não puder ser aplicado vai ser justificado.

Já E5 aborda, inclusive, como a sociedade acompanha de perto a evolução da aplicação do Exame:

O Enem é hoje uma das ações mais percebidas pela sociedade brasileira. Então, é algo de muito valor público agregado. Para mexer no Enem, é preciso ser feito com muito cuidado, porque a sociedade está atenta ao que está acontecendo e não permite retrocesso sem que haja grande cobrança. O sucesso do Enem é não se falar dele, além de notícias de prestação de serviços, é o Enem não aparecer. Se começa a aparecer, é porque está causando desgaste junto à sociedade.

Todavia, E9, mostra aspectos que ainda precisam ser objeto de aprimoramento dentro do próprio Inep para a aplicação do Exame:

Talvez eu veja mais dificuldade na integração entre os setores no Inep do que dos próprios parceiros. O Inep, muitas vezes, gera uma burocracia desnecessária, uma abstenção de responsabilidade de algumas áreas, que acho que influencia muito mais na operação negativamente do que o próprio relacionamento do pessoal contratado, da descentralização dos serviços, da empresa de aplicação, Correios e gráfica.

Finalmente, E2 explicita a necessidade de o Inep evoluir na própria regulamentação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem:

Isso fica nítido nos momentos de crise. Porque, quando tem uma crise para ser resolvida, se você não tem esse grupo forte de governança, quem decide? Se não há uma coletividade, se não há um colegiado que define aquilo, quem decidiria? Um presidente, um diretor, um servidor sozinho? É muita responsabilidade. Então, esse grupo, que, claro, precisa ter mais reuniões, ele precisa ser institucionalizado, porque ele não está. Não tem uma portaria interna que fale esse é a rede de governança que cuida da aplicação do Enem. Talvez precise, é uma sugestão essa institucionalização. Isso é importante, porque hoje ela existe, mas é informal.

Portanto, retomando o modelo de governança colaborativa elaborado por Emerson et al (ver figura 1), os depoimentos de E2 e E9 revelam que os resultados das ações colaborativas da rede de governança do Enem continuam gerando novos contextos, e desafios, na aplicação, os quais, em adição aos contextos sociais, políticos e econômicos vivenciados no Brasil, retroalimentam todo o sistema, desencadeando novas situações que desafiam e exigem inovações principalmente por parte do Inep.

Entre essas inovações, conforme aponta E2, está a necessidade de institucionalização, por meio de pesquisas científicas e regulamentações legais, da rede de governança do Enem, no sentido de que esse regime de governança colaborativa possa continuar existindo, e resistindo, para superar quaisquer dificuldades que se apresentem e, sobretudo, para proporcionar isonomia e segurança aos estudantes brasileiros que participam do Exame com o objetivo, e o sonho, de ter acesso à educação superior no país ou até no exterior.



# 6

6

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O último capítulo desta dissertação está dividido em duas sessões. A primeira apresenta uma síntese dos resultados da pesquisa, reunindo conclusões geradas a partir da discussão promovida por meio das entrevistas (capítulo 5) e, também, da análise dos documentos e acontecimentos citados ao longo do histórico da aplicação do Enem (capítulo 4). A segunda sessão traz apontamentos de medidas a serem adotadas no âmbito do Inep para maior formalização e ampliação da legitimação para a atuação da rede de governança da aplicação do Enem.

### 6.1 SÍNTESE DOS RESULTADOS DA PESQUISA

O objetivo geral proposto para esta dissertação de mestrado foi “analisar, com base no conceito de governança colaborativa, a formação e a atuação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem”.

Neste sentido, foi realizado estudo de caso de natureza exploratória e descritiva, que abrangeu, como forma de coleta de dados, pesquisas bibliográficas e análises documentais, bem como 10 entrevistas semiestruturadas e centradas no problema realizadas com atores diretamente envolvidos com diversas das áreas e instituições que integram essa rede de governança. Destaca-se, nesse contexto, o modelo de governança colaborativa elaborado por Emerson et al. (2012), que serviu de base para a formatação das entrevistas semiestruturadas.

Entre os principais resultados desta pesquisa, está a confirmação de que a crise de 2009 foi o ponto de inflexão para a formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem. A análise de conteúdo tanto do levantamento bibliográfico quanto das entrevistas corroborou que o roubo das provas ocorrido naquele ano foi o principal motivador para que os processos adotados no planejamento do Enem passassem a ser individualizados, o que deu origem a diversas formas de arranjos colaborativos (contratos, termos de cooperação e parcerias institucionais), firmados com variadas instituições (públicas e privadas) para viabilizar a aplicação do Exame em 2009, e desde então, com a segurança e a isonomia necessárias a uma das principais políticas públicas de acesso à educação superior brasileiras.

As entrevistas revelaram, ainda, que a principal motivação compartilhada para a existência de uma rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem é a incapacidade de uma só instituição, no caso o Inep, fazer isso de forma isolada. Conseqüentemente, essa rede de governança continuou crescendo nos anos seguintes conforme outras crises aconteciam na aplicação do Exame e também diante do contexto político, econômico e social vivenciado no País.

A crise de 2011, quando houve vazamento no Ceará de questões do pré-teste do Enem, demonstrou inclusive que os mecanismos de elaboração de itens (questões) para a prova precisavam ser aprimorados, bem como a segurança e o monitoramento na respectiva elaboração. Além disso, uma ampliação da estrutura de segurança jurídica precisou ser arregimentada, com o apoio da AGU, a fim de garantir que a aplicação do Exame não fosse prejudicada, ou atrasada, em razão de prováveis questionamentos legais de qualquer natureza ou instância jurídica.

Já a crise registrada em 2016, ano em que invasões em 364 instituições de ensino onde o Enem seria aplicado, por parte de estudantes insatisfeitos com o contexto político à época, ocasionaram o adiamento das provas para mais de 273 mil inscritos, demonstrou que não somente inovações tecnológicas são suficientes para garantir a segurança nos dias de prova. A participação das forças de segurança pública, notadamente da Polícia Federal na área de inteligência investigativa, ganhou relevo, passando a ser foco no noticiário relacionado ao Exame.

Em paralelo, desde 2009, e a cada edição do Enem, a atuação de órgãos de monitoramento do clima (Inmet) e de desastres naturais (CENAD), bem como de defesa civil nos estados, apesar de mais discreta, ficou ainda mais premente, sobretudo para evitar que intercorrências, como falta de energia elétrica, chuvas, acidentes ou até eventos públicos, prejudiquem a participação dos inscritos nas provas.

Interessante ainda notar que, da mesma forma que aconteceu em 2009, estratégias emergentes continuaram tendo que ser implementadas para que o Enem fosse aplicado quando situações inesperadas se apresentam, como no caso da invasão das escolas onde o Exame seria aplicado, em 2016, ou diante da Pandemia da Covid-19, em 2020. Sendo assim, outra conclusão que se tem é de que a rede de governança está estruturada inclusive para superar situações inusitadas, que originalmente não estavam planejadas para a aplicação do Enem.

Portanto, as crises se sucederam, porém, a estrutura de rede de governança criada em 2009 foi determinante para que estas fossem superadas, bem como para que a aplicação do Enem pudesse ser aprimorada a cada nova edição. Além disso, a análise de conteúdo do levantamento bibliográfico realizado demonstrou que a experiência com a aplicação do exame, principalmente a partir da crise enfrentada em 2009, mas também em outras situações de crise superadas, como em 2011, 2016 e até em 2020, têm desencadeado uma série de aprimoramentos na atuação da rede de governança do Enem e, inclusive, nas instituições que a integram.

Contudo, as entrevistas demonstram que o regime de governança colaborativa no qual a rede de governança que viabiliza a

aplicação do Enem está inserida ainda pode amadurecer em algumas variáveis. A pesquisa demonstrou que não há ainda legislações (Portarias, por exemplo) que definam esta rede de governança, tampouco que organizem sua atuação.

Vale ainda asseverar que, apesar da aparente resistência de sua rede de governança, há que se avançar no sentido de que não haja tantas crises na aplicação do Enem, principalmente a fim de que a sociedade possa confiar mais na atuação e na capacidade do Inep e seus servidores para liderarem a realização do Exame.

Aliás, em se tratando de liderança, os 10 entrevistados reconhecem a disposição dos líderes de cada uma das instituições que participam da rede de governança do Enem para abraçarem a causa coletiva da sua aplicação e fazerem tudo o que estiverem ao seu alcance a fim de proverem os recursos necessários ao sucesso do Exame. Todavia, no que diz respeito à imparcialidade em relação às preferências e interesses das instituições que integram a rede de governança do Enem, os depoimentos de três dos entrevistados (E2, E6 e E10) transparecem desalinhamentos no que se refere à forma como o Inep exerce sua posição hierárquica e também quanto a parcialidade com que este órgão direciona suas decisões.

Em contraponto, é necessário destacar que todos os 10 entrevistados reconhecem que predominam nos integrantes da rede de governança do Enem mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo).

Ademais, todos os entrevistados declararam que constatam um resultado positivo da dinâmica colaborativa existente na rede de governança do Enem tanto na aplicação quanto na sociedade, e que essa colaboração tem ensejado maior satisfação por parte dos inscritos no Exame. A própria configuração do Enem enquanto uma das principais políticas sociais e públicas de acesso a educação superior no Brasil, dando substância a outros programas governamentais, como Sisu, Prouni e Fies, confirma esse impacto benéfico.

## **6.2 RECOMENDAÇÕES**

Diante das considerações finais apresentadas, a principal recomendação que esta dissertação faz é a necessidade de uma regulamentação mais abrangente e consistente que estabeleça e fundamente a atuação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem.

Não estão disponíveis ainda, de forma clara, as rotinas e processos que compõem a atuação conjunta das instituições que integram esta rede. Portanto, esses documentos, sejam eles notas técnicas, portarias ou artigos científicos de autoria do próprio Inep, precisam ser produzidos e divulgados.

Outra recomendação é que, por meio desses documentos, ocorra um amadurecimento na dinâmica colaborativa da aplicação do Enem, principalmente a fim de que os mecanismos de hierarquia e deliberação se tornem mais alinhados com o conceito de governança colaborativa, ou seja, possibilitando que, mais que uma forma de o Inep gerir a aplicação do Enem, exista, e prevaleça, uma maneira consensuada de a rede de governança promover a gestão compartilhada da aplicação do Exame.

Nesse sentido, com uma regulamentação mais consistente, e permanente, da rede de governança do Enem, uma proposta complementar é iniciar a realização de reuniões e a produção de relatórios periódicos, os quais, aos serem tornados públicos, servirão de fundamentação para pesquisas acadêmicas e também como *case* de sucesso de um regime de governança colaborativa, que pode ser espelhado tanto em iniciativas públicas de grande porte no Brasil quanto no exterior.

É importante ainda avançar para que o planejamento do Enem esteja mais estruturado, inclusive do ponto de vista teórico, para lidar com as crises. Aliás, o ideal é trabalhar para que não haja tantas crises. Os estudantes precisam estar tranquilos para participar do Exame.

Vale ainda destacar que a estrutura e a autonomia administrativa, funcional e orçamentária do Inep precisam se fortalecer com o objetivo de que esta autarquia consiga continuar se aprimorando para aplicar o Enem e todas as outras avaliações de grande escala sob sua responsabilidade.

Há também aspectos que não foram abordados nessa dissertação e que podem servir de fundamento para futuras pesquisas. Tais como o impacto financeiro da atuação da rede de governança no orçamento da aplicação do Enem; ou seus impactos sociais, no sentido da percepção, pela sociedade, dos esforços dessa rede de governança para a realização do Exame enquanto uma política pública de acesso a educação superior no país.

Outra vertente de pesquisa a ser considerada é compreender como acontece a gestão de crises na aplicação do Enem, bem como os mecanismos administrativos e financeiros utilizados para superar tais situações. Os órgãos de controle têm acompanhado de perto o Enem e o Inep. Certamente há grande quantidade de documentos que podem ser examinados, numa abordagem de *accountability*, para analisar

como é preservada a conformidade legal, tanto do Exame quanto da Instituição, quando acontecem crises.

Por fim, conforme demonstrou essa dissertação, o Enem mobiliza milhões de estudantes todos os anos, os quais precisam ter uma preparação específica para obterem bons resultados nas provas. Sendo assim, há que se estudar os impactos pedagógicos deste Exame, ainda mais no momento atual, em que uma nova Base Nacional Comum Curricular está em implementação, com as escolas também precisando se adaptar à nova legislação que regulamenta o Ensino Médio no Brasil.



# REFERÊNCIAS

# REFERÊNCIAS

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRANOFF, R. *Managing within networks: adding value to public organizations*. Washington: Georgetown University Press, 2007.

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington: Georgetown University Press, 2003.

AGUILAR, L. F. *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad del Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2006.

BARABÁSI, A.L. *Linked: The new science of networks*. Cambridge: Perseus, 2002.

BÖRZEL, T. A. *Governance with/out government. False promises or flawed premises?* Berlin: SFB, 2010. (SFB Governance Working Paper Series, n. 23).

BOGASON, P.; ZØLNER, M. *Methods for network governance research: an introduction*. In: BOGASON P.; ZØLNER M. (Orgs.). *Methods in democratic network governance*. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. (Eds.). *Varieties of governance: dynamics, strategies, capacities*. Berlin: Springer, 2014.

CASTELLS, M. *End of millennium – The information age: economy, society, and culture*. 2a ed. Vol. 3. Chichester: Wiley Blackwell, 2010.

CASTELLS, M. *The rise of the network society – The information age: economy, society and culture*. 2a ed. Vol. 1. Chichester: Wiley Blackwell, 2011.

CASTELLS, M.. *Networks of outrage and hope: social movements in the Internet age*. Cambridge: Polity Press, 2013.

CAVALCANTE, P. *Gestão pública contemporânea: do movimento gerencialista ao pós-NPM*. Brasília: Ipea, 2017. (Texto para Discussão, n. 2319).

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. *Governança Pública: das Prescrições Formais à Construção de uma Perspectiva Estratégica para a Ação Governamental*. In: Boletim de Análise Político-Institucional N. 19. Brasília: Ipea 2018

COLLIS, J.; HUSSEY, R. *Pesquisa em administração: Um guia prático para alunos de*

graduação e pós-graduação. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CRESWELL, J. W. *Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.



DELLAGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. *Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração*. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.), *Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática*. São Paulo: FGV, 2005.

EMERSON, K. Y NABATCHI, T. (2015a). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

EMERSON, K. Y NABATCHI, T. (2015b). *Evaluating the productivity of collaborative governance regimes: a performance matrix*. *Public Performance & Management Review*, 38(4):717–747.

EMERSON, K.; NABATCHI, T.; BALOGH, S. *An integrative framework for collaborative governance*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 22, n. 1, p.1-29, 2012.

FERNANDES, R. *Carta aos funcionários do Inep*. 18/12/2009. Disponível em:

<[http://inepnet.inep.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=188:carta-aos-funcionarios-do-inep-presidente-reynaldofernandes&catid=1:noticias&Itemid=85](http://inepnet.inep.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=188:carta-aos-funcionarios-do-inep-presidente-reynaldofernandes&catid=1:noticias&Itemid=85)>. Acesso em: 28 de dezembro de 2016.

FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3a ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. *Governing by network: the new shape of the public sector*. Washington: Brookings Institution Press. 2004.

GOMIDE, A.; PIRES, R. R. C. *Governança e Capacidades Estatais a Partir da Abordagem dos Arranjos e Instrumentos de Políticas Públicas*. In: *Boletim De Análise Político-Institucional* n° 19. Brasília: Ipea 2018

GOMIDE, A.; PIRES, R. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A.; PIRES, R. *Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais*. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

HAIR Jr., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.

HUERTA, A. *Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional*. *Política y Cultura*, v. 30, p. 119-134, 2008.

HUPE, P.; POLLITT, C. *The magic of good governance*. *Policy and Society*, v. 13, n. 5, p. 641-658, 2010.

INEP. *Da crise em 2009 ao novo modelo de monitoramento de processos e gestão de riscos*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1078/1/Enem%20>

%20Da%20crise%20em%202009%20ao%20novo%20modelo%20de%20 monitoramento%20de%20processos%20e%20gestão%20de%20riscos. pdf>. ENAP. 2013.

JENSEN, M. C. *A theory of the firm: governance, residual claims and organizational forms*. Cambridge: Harvard University Press, 2000.

KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. *Governance matters V: aggregate and individual governance indicators for 1996-2005*. Washington: World Bank, 2006. (World Bank Policy Research Working Paper, n. 4012).

KOLIBA, C.; MEEK, J.; ZIA, A. *Governance networks in public administration and public policy*. Boca Raton: CRC Press, 2011.

LÆGREID, P.; VERHOEST, K. *Governance of public sector organizations: proliferation, autonomy, and performance*. Basingstoke, England: Palgrave Macmillan, 2010.

LASCOURMES, P.; LE GALÈS, P. *Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation*. *Governance*, v. 20, n. 1, p. 1-22, 2007.

LE GALÈS, P. *Urban policies in Europe: what is governed?* In: BRIDGE, G.; WATSON, S. (Eds.). *The new Blackwell companion to the city*. Oxford: Blackwell, 2011.

LEVI-FAUR, D. *From “big government” to “big governance”?* In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MACHADO, R. A.; GOMIDE, A. Á.; PIRES, R. R. C. *Reconfigurações da ação estatal na política de infraestrutura no período recente: avanços e limites*. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

MAJONE, G. *Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança*. *Revista do Serviço Público*, v. 50, n. 1, p. 5-36, 1999.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. *Todos por Pernambuco em tempos de Governança: conquistas e desafios*. Instituto Publix, 2014.

MARIOTO, FÁBIO L. *Mobilizando estratégias emergentes*. In: *Revista de Administração de Empresas*. vol.43 no.2 São Paulo: FGV-EAESP 2003

MARQUES, E. *Governo, atores políticos e governança em políticas urbanas no Brasil e em São Paulo: conceitos para uma agenda de pesquisa futura*. In: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). *Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

MARTINS, H. F. Governança Pública Colaborativa: Apostila da Disciplina Governança Colaborativa. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública, 2011.

MARTINS, H. F. *Organizações Sociais: presente, passado e futuro*. In: *As Organizações Sociais após o julgamento da ADI N. 1.923/2015 no STF*: p. 159-225. Forum-Cebrasp, 2017

MARTINS, H. F. *The public governance mix*. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE; Getúlio Vargas Foundation. 2011.

MARTINS, H. F.; FONTES FILHO, J. R. “*En quién se pone el foco? Identificando stakeholders para la formulación de la misión organizacional*”. *Reforma y Democracia*, n. 15, 1999, pp. 111-140, 1999.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. *Governança pública contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual*. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Vol. 46, n. 130, p. 42-53, mai./ago., 2014.

MARTINS, H. F.; COSTA, R. R.; “*Um modelo de maturidade colaborativa: proposta inicial e validação de conteúdo*. *Rev. Est. de Políticas Públicas*, p. 11-23. Santiago (Chile): Universidad de Chile, 2017.

MATTHEWS, F. *Governance and State capacity*. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MINTZBERG, H. *Patterns in strategy formation*. *Management Science*, v. 29, n. 9, p. 934-48, 1978.

MINTZBERG, H. *The structuring of organizations*. Englewood Cliffs : Prentice-Hall, 1979.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. *The strategy process: concepts, contexts, cases*. 3rd Ed. Upper Saddle River : Prentice Hall, 1996.

MINTZBERG, H.; RAISINGHANI, D.; THÉORÉT, A. *The structure of "unstructured" decision processes*. *Administrative Science Quarterly*, v. 21, n. 2, p. 246-75, 1976.

OFFE, C. *Governance: an "empty signifier"?* *Constellations*, v. 16, p. 550-562, 2009.

PETERS, B. G. *Meta-governance and public management*. In: OSBORNE, S. *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. New York: Routledge, 2010. pp. 36-51.

PETERS, B. G. *Governance as political theory*. In: YU, J.; GUO, S. (Eds.). *Civil society and governance in China*. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

PIRES, R. *Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações governamentais em direitos humanos*. In: DELGADO, A. et al. (Orgs.) *Gestão de políticas públicas de direitos humanos*. Brasília: Enap, 2016.

PLEHWE, D. *Modes of economic governance: the dynamics of governance at the national and firm level*. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

RHODES, R. *The new governance: governing without government*. *Political Studies*, v. 44, p. 652-667, 1996.

RICHARDSON, R. J. et al. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo, Atlas, 1985

SALAMON, L. *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

SCHNEIDER, V. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. *Civitas*, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

STAKE, R. E. *Qualitative case studies*. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y.S. (Orgs.). *The Sage handbook of qualitative research*. 3 ed.). Thousand Oaks: Sage, 2005

STOKER, G. *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998.

TILLY, C. *The formation of National States in Europe*. Princeton: Princeton University, 1975.

VIANNA, Maria Lúcia T. W. *Em torno do conceito de política social: notas introdutórias*. Rio de Janeiro: IUPERJ, dezembro de 2002.

WAARDEN, F. *The governance of markets: on generating trust in transactions*. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.) *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.

WATTS, D. *The 'new' science of networks*. *Annual Review of Sociology*, Vol. 30, pp. 243-270, 2004.

YIN, R. K. *Case study research - design and methods*. Sage Publications Inc., USA, 1989.

YOUNG, M. N. et al. *Corporate governance in emerging economies: a review of the principal-principal perspective*. *Journal of Management Studies*, Vol. 45, n. 1, pp. 196-220, 2008.

ZEHAVI, A. *New governance and policy instruments*. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2012.



APÊNDICES  
**APÊNDICES**

## APÊNDICE I

### LISTA NOMINAL DE ENTREVISTADOS

**E1** – Amanda Midôri Amano: servidora da Secretaria de Estado de Educação do Governo do Distrito Federal e coordenadora estadual do Enem no Distrito Federal, prestando serviços a Fundação Getúlio Vargas;

**E2** – Andréia dos Santos Gonçalves: servidora federal do Inep e atual coordenadora-geral do Desenvolvimento da Aplicação na Diretoria de Gestão e Planejamento;

**E3** – Hélio Júnio Rocha Moraes: servidor do Inep e atual coordenador-geral de Logística da Aplicação na Diretoria de Gestão e Planejamento;

**E4** – Ian Lopes Abou Ibrahim: servidor do Inep e ex-coordenador-Geral de Sistemas de Informação na Diretoria de Tecnologia e Disseminação de Informações Educacionais;

**E5** – Alexandre André dos Santos: servidor do Inep e ex-diretor de Avaliação da Educação Básica do Inep;

**E6** – Álvaro Henrique Freitas: superintendente de Concursos da Fundação Cesgranrio;

**E7** – Robson Pereira da Silva: servidor dos Correios e coordenador do Projeto Enem;

**E8** – Paulo Mourão: tenente-coronel reformado da Polícia Militar do Distrito Federal, nomeado pela Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal como coordenador de Planejamento da Operação Enem;

**E9** – Saulo Teixeira dos Santos: servidor do Inep e atual Coordenador-Geral de Licitações e Contratos substituto na Diretoria de Gestão e Planejamento

**E10** – Rodolfo de Carvalho Cabral: servidor da Advocacia Geral da União (AGU), cedido para atuar na Procuradoria Federal junto ao Inep.

## **APÊNDICE II**

### **ROTEIRO DE ENTREVISTAS**

#### **GOVERNANÇA COLABORATIVA NA APLICAÇÃO DO ENEM**

##### **I. QUAL É O OBJETO DA COLABORAÇÃO E COMO É ATUAÇÃO DOS LÍDERES PARA A REALIZAÇÃO CONJUNTA DESTE OBJETO?**

###### **Liderança**

*(1) Há boa disposição dos líderes (de ambas as partes) para abraçar a causa coletiva da realização do Enem?*

*(2) Os líderes são imparciais em relação às preferências e interesses dos participantes envolvidos?*

*(3) Há disposição dos líderes para atuar na provisão de equipes, tecnologia e outros recursos necessários?*

##### **II. POR QUE RESOLVERAM REALIZAR ESSE OBJETO EM CONJUNTO?**

###### **Incentivos para colaborar**

*(4) Forças e/ou fraquezas internas de qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da colaboração?*

*(5) Oportunidades e/ou ameaças externas enfrentadas por qualquer uma das partes serviram de motivo para o início da colaboração?*

###### **Interdependência**

*(6) A incapacidade das partes em solucionar o problema individualmente serviu de motivo para o início da colaboração?*

###### **Incerteza**

*(7) As partes sentem-se incapazes de lidar por si só com as incertezas envolvendo a solução do problema comum?*

##### **III. COMO A PARCERIA FOI E ESTÁ ESTABELECIDADA, TANTO DO PONTO DE VISTA LEGAL QUANTO DE ROTINAS, PROCESSOS, RECURSOS E, TAMBÉM, DA RELAÇÃO DE CONFIANÇA?**

## **Dinâmica Colaborativa**

### **Engajamento com princípios – Descoberta**

(8) O regime de colaboração começou com a identificação e declaração de interesses, preocupações e valores individuais ou compartilhados entre as partes?

(9) Houve identificação e análise de informações importantes que evidenciaram a necessidade de colaboração?

### **Definição**

(10) Há esforço continuado de alinhamento de propósitos e objetivos comuns entre os interessados no regime de colaboração?

(11) Existe clarificação e ajustes recíprocos de tarefas e expectativas?

(12) São estabelecidos critérios compartilhados para avaliação de informações e alternativas para a solução do problema comum identificado?

### **Deliberação**

(13) O processo deliberativo permite defesa aberta (direito à voz) e qualificada de interesses individuais (incluindo exame ponderado de questões)?

(14) O processo deliberativo permite defesa aberta (direito à voz) e qualificada de interesses de terceiros (incluindo escutas de outras partes)?

(15) O processo deliberativo promove a apreciação aberta do que representa o bem/interesse comum, em lugar de apenas agregar interesses das partes?

### **Determinação**

(16) O processo decisório é estruturado e inclui a formulação de agendas, discussões, grupos de trabalho etc.?

(17) O processo decisório em vigor conduz a determinações tais como acordos, ações, recomendações que geram compromissos?

### **Motivação compartilhada – Confiança mútua**

(18) Há evidências e/ou demonstrações recíprocas de que as partes são razoáveis, previsíveis e confiáveis?



(19) Há compreensão acerca dos interesses, necessidades, valores, restrições e dificuldades das outras partes?

### **Entendimento mútuo**

(20) As posições e interesses das demais partes são compreendidas e respeitadas, mesmo sob discordância?

### **Legitimidade interna**

(21) Os interesses das partes são compatíveis e interdependentes?

### **Comprometimento compartilhado**

(22) As partes são capazes de cruzar as fronteiras organizacionais, setoriais ou jurisdicionais que os separam?

### **Capacidade de atuação conjunta – Arranjos institucionais/procedimentais**

(23) Procedimentos e outros arranjos institucionais são definidos e estabelecidos na organização das partes?

(24) Procedimentos e outros arranjos institucionais são definidos e estabelecidos entre organizações das partes?

(25) A estrutura de autoridade interna das partes tende a ser menos hierárquica e estável e mais flexível que as estruturas das burocracias tradicionais?

### **Liderança**

(26) Os líderes desempenham seus papéis de patrocinadores, mobilizadores, facilitadores, mediadores e representantes institucionais?

(27) Os líderes são essenciais em momentos de deliberação e conflito?

(28) Os líderes asseguram a implementação das determinações colaborativas?

### **Conhecimento**

(29) Conhecimento de alta qualidade é transmitido efetivamente intra e entre as organizações que participam do regime de colaboração?

### **Cultura organizacional**

(30) Predominam nas partes mais valores colaborativos (cooperação, participação, interação, mobilização, articulação, solidariedade, negociação, tolerância com a diversidade, corresponsabilidade, visão sistêmica) que hierárquicos (comando, controle, coordenação, subordinação, manipulação, competição, imposição de estilos, responsabilização individual, reducionismo)?

### **Recursos**

(31) Há disponibilidade de recursos financeiros?

(32) Há disponibilidade de recursos humanos qualificados?

(33) Há disponibilidade de recursos tecnológicos?

(34) Há disponibilidade de recursos logísticos (materiais, equipamentos, instalações)?

(35) Há disponibilidade de recursos de poder (meios coercitivos, normativos e regulatórios)?

## **IV. COMO AVALIA A CAPACIDADE DE TRABALHAR EM CONJUNTO DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES?**

### **Ações colaborativas**

(36) Ações conjuntas que contribuem direta ou indiretamente para a geração de algum produto, seja bem ou serviço, tangível ou intangível, são desenvolvidas como decorrência do regime de colaboração?

### **Impactos/ Adaptação – Criação de valor público**

(37) Constata-se efetivamente um impacto deliberado da colaboração em relação ao problema ou estado de coisas que originalmente a motivou?

(38) A colaboração tem ensejado maior satisfação dos beneficiários de sua atuação?

### **Aprimoramento da colaboração**

(39) A atuação colaborativa tem gerado mudanças positivas no próprio regime de colaboração?



idn

Bo  
pro  
cit  
ref  
Nos  
são

**idp**

A ESCOLHA QUE  
**TRANSFORMA**  
O SEU CONHECIMENTO