

idp

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

10.12.2021

Nº 73

GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENEM

A formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame

ALEXANDRE RETAMAL BARBOSA

GOVERNANÇA COLABORATIVA NO ENEM

A formação da rede de governança que viabiliza a aplicação do Exame

ALEXANDRE RETAMAL BARBOSA¹

¹Alexandre Retamal Barbosa é Mestre em Administração Pública pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP).
E- mail: alexandre.barbosa@inep.gov.br

IDP

O IDP é um centro de excelência no ensino, na pesquisa e na extensão nas áreas da Administração Pública, Direito e Economia. O Instituto tem como um de seus objetivos centrais a profusão e difusão do conhecimento de assuntos estratégicos nas áreas em que atua, constituindo-se um *think tank* independente que visa contribuir para as transformações sociais, políticas e econômicas do Brasil.

DIREÇÃO E COORDENAÇÃO

Diretor Geral

Francisco Schertel

Coordenador do Mestrado em Administração Pública

Caio Cordeiro de Resende

Coordenador do Mestrado em Economia

José Luiz Rossi

CONSELHO EDITORIAL

Coordenação

Paulo Alexandre Batista de Castro

Supervisão e Revisão

Renan Holtermann, Matheus Gonçalves,
Mathias Tessmann, Milton Sobrinho,
Alessandro Freire e Igor Silva

Comunicação e Marketing

Antonio Zaninetti e Daniel Jordão

Projeto gráfico e diagramação

Juliana Vasconcelos

www.idp.edu.br

DEBATES EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Revista Técnica voltada à divulgação de resultados preliminares de estudos e pesquisas aplicados em desenvolvimento por professores, pesquisadores e estudantes de pós-graduação com o objetivo de estimular a produção e a discussão de conhecimentos técnicos relevantes na área de Administração Pública.

Convidamos a comunidade acadêmica e profissional a enviar comentários e críticas aos autores, visando o aprimoramento dos trabalhos para futura publicação. Por seu propósito se concentrar na recepção de comentários e críticas, a Revista Debates em Administração Pública não possui ISSN e não fere o ineditismo dos trabalhos divulgados.

As publicações da Revista estão disponíveis para acesso e download gratuito no formato PDF. Acesse: www.idp.edu.br

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do IDP.

Qualquer citação aos trabalhos da Revista só é permitida mediante autorização expressa do(s) autor(es).

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	6
2. METODOLOGIA	9
3. GOVERNANÇA COLABORATIVA E REDES DE GOVERNANÇA	12
4. HISTÓRICO DA APLICAÇÃO DO ENEM.....	17
5. A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA QUE VIABILIZA A APLICAÇÃO DO ENEM.....	22
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	34

RESUMO: Este artigo analisa a estruturação e a atuação da rede de governança de entidades públicas e privadas que geram a governança colaborativa que viabiliza a aplicação do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). São apresentados referenciais teóricos de governança colaborativa e redes de governança, assim como, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa, é realizado um estudo de caso, de natureza exploratória, que abrange pesquisas bibliográficas, análises documentais e entrevistas semiestruturadas, centradas no problema. Entre os resultados, 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. As entrevistas revelaram, ainda, que a principal motivação compartilhada para a existência dessa rede é a incapacidade de uma só instituição aplicar o Enem. Portanto, nas considerações finais, merece destaque a recomendação de uma regulamentação mais consistente para a atuação da rede de governança do Enem.

PALAVRAS-CHAVE: Enem. Inep. Governança colaborativa. Redes de governança. Dinâmica colaborativa.

ABSTRACT: This article analyzes the structure and performance of the governance network of public and private entities that generate the collaborative governance that makes the application of the National Secondary Education Examination (Enem) viable. Theoretical frameworks of collaborative governance and governance networks are presented, as well as, from a qualitative methodological approach, an exploratory case study is carried out, which includes bibliographic research, document analysis and semi-structured interviews, centered on the problem. Among the results 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 interviews also revealed that the main shared motivation for the existence of this network is the inability of a single institution to apply Enem. Therefore, in the final considerations, the recommendation of a more consistent regulation for the performance of Enem's governance network deserves to be highlighted.

KEY WORDS: Enem. Inep. Collaborative governance. Governance networks. Collaborative dynamics.

1. INTRODUÇÃO

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 em 2020 e teve, nesse período, mais de 92 milhões de inscrições², segundo dados oficiais divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), autarquia do Ministério da Educação (MEC) responsável pelo 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. Ademais, 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.

A mais grave e importante crise ocorreu em 2009. Cerca de um mês antes da aplicação, 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. Mas, apesar da

² 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.

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 45 dias depois, com novas provas e segurança aprimorada.

Em poucos dias, uma estratégia de governança foi concebida, contando com contratos emergenciais firmados com os Correios, uma gráfica de segurança máxima e 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 sua rede de governança.

Nesse contexto, este artigo se propõe a analisar 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 que este artigo busca responder 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?

Sendo assim, o objetivo geral deste artigo 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 serão abordados:

- Produzir um levantamento bibliográfico sobre governança colaborativa a fim de apresentar que parâmetros e variáveis serão analisados 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 possibilitou a superação da crise enfrentada em 2009.
- 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 presentes neste contexto;
- Refletir e recomendar melhorias na estratégia de governança colaborativa adotada na aplicação do Enem;

Para realizar tais objetivos, foi adotada neste artigo uma abordagem metodológica qualitativa, caracterizada como um estudo de caso, de natureza exploratória, que abrangeu, como forma de coleta de dados, pesquisas bibliográficas e análises documentais, bem como 10 entrevistas semiestruturadas e centradas no problema, com servidores do Inep diretamente envolvidos na elaboração das provas e na logística de aplicação e, também, com representantes de instituições públicas ou privadas que integram a rede de governança do Enem.

Além desta introdução, este artigo está estruturado em mais cinco capítulos, sendo o segundo para descrever a metodologia adotada e o terceiro para abordar o referencial teórico, com foco nos conceitos de governança colaborativa e redes de governança. O quarto capítulo é dedicado ao histórico da aplicação do Enem. 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.

No quinto capítulo, é descrita e analisada a atuação de cada instituição que integra a rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem, incluindo suas lideranças, bem assim a dinâmica e os arranjos colaborativos e, ainda, seus impactos. Essa descrição está fundamentada na análise de conteúdo das entrevistas realizadas e na análise documental, ambas efetivadas tendo como parâmetros o referencial teórico apresentado. O sexto capítulo traz as considerações finais, que contêm a síntese dos resultados da pesquisa e recomendações quanto a medidas a serem adotadas no âmbito do Inep para maior formalização e ampliação da legitimação para a atuação da rede de governança do Enem.

2. METODOLOGIA

A metodológica qualitativa foi a escolhida para alcançar os objetivos gerais e específicos propostos no presente artigo. Esta opção se justifica pelo caráter exploratório da pesquisa, diretamente relacionado à complexidade do tema estudado, bem como à escassez relativa de dados empíricos. 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).

Em acréscimo, 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. 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 Enem, que anualmente envolve uma média de 4,6 milhões de inscritos e um contingente médio superior a 500 mil pessoas trabalhando para que sua aplicação aconteça a contento.

Para a análise bibliográfica e documental, além da literatura científica abordando os temas correlatos a este artigo, 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. Na coleta de dados primários, foram utilizadas técnicas de entrevistas semiestruturadas. Ressalta-se que a análise dos dados textuais provenientes dos documentos pesquisados e das transcrições das entrevistas foi promovida por meio da metodologia da análise de conteúdo, em perspectiva qualitativa, na busca por inferir os significados, inclusive os implícitos, dos documentos analisados e das entrevistas realizadas.

O objetivo das entrevistas foi compreender, de forma mais aprofundada, a atuação da Rede de Governança do Enem e a própria concepção da estratégia de Governança Colaborativa adotada para viabilizar a aplicação do Exame. 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 os entrevistados apresentarem informações e dados que julguem 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. É certo que tal abordagem fica distante do ideal de neutralidade. Contudo, é mais adequada à perspectiva de um estudo de caso exploratório.

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:

Quadro 1. 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 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 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 complementares. Importante ainda esclarecer que todas essas questões adicionais e opcionais 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).

3. GOVERNANÇA COLABORATIVA E REDES DE GOVERNANÇA

Governança, segundo definição do Dicionário Houaiss³, 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). 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):

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

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:

³ Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, 1.ed. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

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).

As possibilidades de configurações da 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).

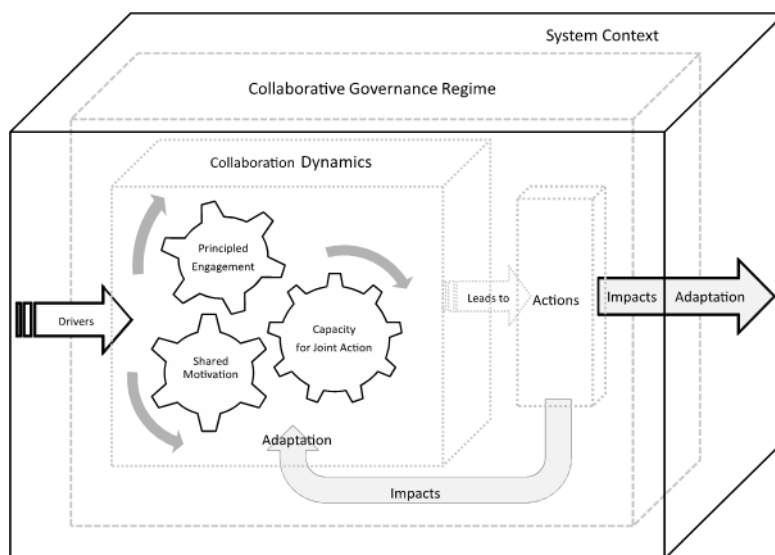
Esta “nova visão”, sobretudo no contexto da gestão pública, está também alinhada ao conceito de Governança Colaborativa, a qual, segundo Martins (2017, p. 210), *“é a governança em rede em duplo sentido: um relacionado à atuação conjunta de múltiplas instituições (governamentais ou não); e outro relacionado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

Em complemento a esta definição, Emerson et al. (2012, p.6) apresentam um modelo de “governança colaborativa” a partir de um conjunto de abordagens teóricas, pesquisas de campo e conhecimentos adquiridos na prática:

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

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

Componentes	Direção do Sistema	Direcionadores	Regime de Governança Colaborativa					
			Dinâmica Colaborativa			Condições Colaborativas		Resultados Colaborativos
			Engajamento	Motivação	Capacidade para atuação conjunta	Dependência	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; Consequências Inovadoras; Interdependência; Incerteza	Descoberta; Definição, Deliberação, Determinação	Confiança mútua; Entendimento mútuo; Legitimidade Interna; Compromisso Compartilhado	Arranjos Processuais/ Institucionais; Liderança; Conhecimento; Recursos	Dependência 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)

o sistema, também pode haver adaptações que promovam modificações no próprio regime de governança colaborativa observado, ou ainda na sua dinâmica colaborativa. Em acréscimo, a Tabela 1, elaborada por Emerson et al. (2012, p. 6), apresenta um detalhamento das variáveis deste modelo:

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. Segundo 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.

Genericamente, redes podem ser definidas como conjuntos de nós, os quais 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.

No contexto da Governança Colaborativa, existem redes de governança formadas por agentes públicos e privados que produzem, ou até criam, conjuntamente, serviços, políticas e bens públicos. 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 geram a governança colaborativa que viabiliza a aplicação do Exame, mesmo em momentos de graves crises. 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 as análises realizadas no estudo de caso abordando a rede de governança do Enem, que consta nos capítulos 4 e 5 deste artigo.

4. HISTÓRICO DA APLICAÇÃO DO ENEM

O Ministério da Educação instituiu o Enem por meio da Portaria nº 4.383⁴, de 28 de maio de 1998, que também estabeleceu o Inep como responsável pela aplicação do Exame. Naquela época, de acordo com o artigo 1º da referida portaria, o Enem foi criado “como procedimento de avaliação do desempenho do aluno. E assim a primeira edição do exame foi aplicada naquele ano a 115 mil estudantes brasileiros.

Vinte dois anos depois, mais de 92 milhões de brasileiros já se inscreveram no Enem, que se transformou numa das principais políticas públicas de acesso aos programas para ingresso na educação superior brasileira (tanto em instituições públicas quanto privadas) como Sisu, Prouni e Fies. 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.

O crescimento expressivo do número de inscritos no Enem desencadeou 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

⁴ Publicada no Diário Oficial da União no dia 1º de junho de 1998 (nº 102-E, Seção 1, pág. 5)

duas provas que seriam aplicadas no sábado e no domingo seguintes. Segundo a reportagem publicada no veículo na madrugada do próximo dia, 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 consequência não poderia ser outra: o MEC cancelou a aplicação do Exame.

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 (FERNANDES, 2009) na qual afirmava que aquele momento poderia servir como um ponto de inflexão para mudanças na aplicação do Exame. Reynaldo Fernandes enfatizou ainda em sua carta que o vazamento das provas do ENEM e as consequências 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. 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), (...). Portanto, todo o domínio e gestão operacional estavam entregues ao contratado para uma operação longa, com várias fases e etapas entrelaçadas.

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:

Quadro 2. Processos Individualizados no planejamento da aplicação do Enem	
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 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 os Correios, 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 G1⁵, 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.

⁵<http://g1.globo.com/ceara/noticia/2016/04/professor-acusado-de-vazar-questoes-do-enem-em-fortaleza-e-inocentado.html>

Felizmente, com a atuação de sua Rede de Governança já estabelecida, e numa rápida articulação política e jurídica, incluindo a Advocacia Geral da União (AGU), o Enem não precisou ser anulado, o que prejudicaria mais de 7 milhões de inscritos naquele ano. Mas os procedimentos de segurança, inclusive jurídica, 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. Para suportar toda essa demanda social, a cada edição, a atuação integrada dos órgãos de segurança com o Inep trazia novidades. Porém, veio uma nova crise, dessa vez não por roubo ou vazamento de provas e questões. Movimentos estudantis contrários ao cenário político em curso no ano de 2016 organizaram por redes sociais invasões em 364 instituições de ensino onde o Enem seria aplicado.

Com uma estratégia concebida em regime de urgência, o Exame foi adiado para 273.524 candidatos por causa das ocupações estudantis. A operação exigiu esforços consideráveis dos governos Federal, Estaduais e Municipais, com um prejuízo superior a 10 milhões de reais aos cofres públicos⁶, segundo divulgou o Inep à ocasião. Mas o Enem, mais uma vez, pode ser aplicado a todos os inscritos, principalmente em decorrência do trabalho coordenado da rede de governança que nasceu na crise de 2009.

Em 2018, concluindo uma série de mudanças também iniciadas em 2016 para conter o desperdício do dinheiro público – que, conforme notícia publicada no site do Inep⁷, 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%.

Para ilustrar o que significa a logística de aplicação do Enem para o quantitativo de inscritos registrados em 2018, o Inep divulgou⁸ que, naquele ano, mais de 577 mil profissionais estariam 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

⁶Exatos 10.512.564,33, segundo o INEP: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/589690

⁷http://portal.inep.gov.br/artigo/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/id/1534625?fbclid=IwAR1gD1ejxHkMUiMwSuMTtXg2X6kjeHISpFb289nxUAg54Uw8__lZz5HKCCo

⁸http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/press-kit-enem-2018/21206

deste exame a cada edição. Todos esses dados acima demonstram principalmente o impacto social, político e até econômico que o Enem tem na administração pública e, sobretudo, na sociedade brasileira.

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 apresentação⁹ informando que um total de 15 equipes e órgãos atuaram na aplicação do Enem naquele ano, bem como suas respectivas atribuições, atualizando, portanto, os integrantes da rede de governança formada em 2009. 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)¹⁰, que atuaram para garantir a segurança jurídica do Exame.

A novidade programada para o ano passado 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 possível foi adiar as provas para janeiro de 2021. Ao todo, 5.893.369 se inscreveram no Enem no ano passado. Desses, 3.029.391 faltaram aos dois dias de aplicação. Mas mesmo com o registro deste alto nível de abstenção, o Exame foi realizado. As crises se sucedem, mas o Enem tem resistido.

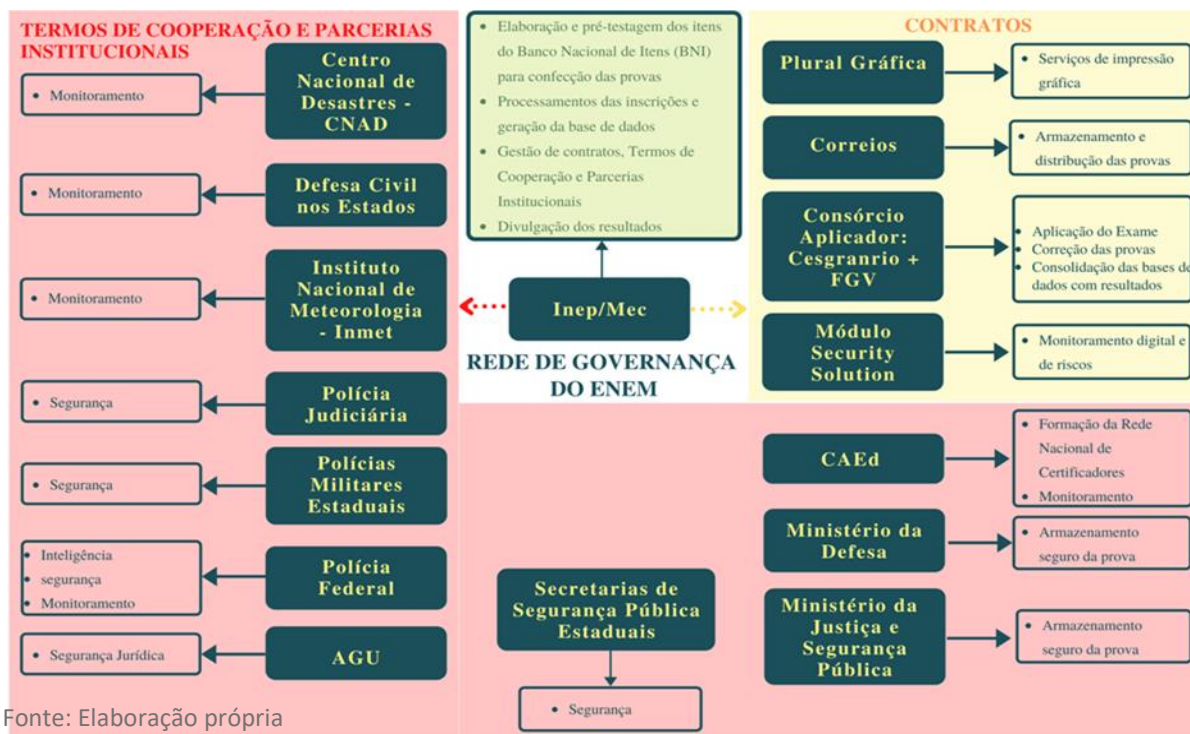
⁹https://download.inep.gov.br/educacao_basica/enem/downloads/2019/apresentacao_audiencia_publica_camara.pdf, p. 26.

¹⁰<https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/agu-monta-forca-tarefa-para-garantir-seguranca-juridica-do-enem>

5. A FORMAÇÃO E A ATUAÇÃO DA REDE DE GOVERNANÇA QUE VIABILIZA A APLICAÇÃO 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 deste artigo, trata-se da origem da rede de governança que viabiliza a aplicação do Enem desde então. Esse mesmo capítulo cita ainda a listagem das instituições que atuaram na aplicação do Enem em 2019, informada em Audiência Pública na Câmara dos Deputados, pelo então presidente do Inep. Com base nesses conteúdos citados e nos depoimentos dos 10 entrevistados, o Gráfico 1 apresenta a estrutura atualizada da rede de governança do Enem, mostrando as atribuições de cada instituição, bem com as agrupando segundo a natureza legal do arranjo colaborativo que permite sua respectiva participação

GRÁFICO 1. REDE DE GOVERNANÇA 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 colaborar 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 desse contingente de instituições 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 confirmaram 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.

Já E5 relata a concepção da estratégia que originou a rede de governança do Enem:

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.. A gente verificou a necessidade de fatiar os processos de contratação. 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.

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.

O depoimento de E7 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) necessárias ao Inep para superar uma incapacidade de lidar com o problema do armazenamento e distribuição das provas. Nesse sentido da segurança, foi também determinante a contratação de uma gráfica com “requisitos de sigilo e segurança máxima” (Inep, 2013, pp. 3-4). Igualmente, a participação das forças de segurança militares e civis, em nível federal e estadual, são um considerável diferencial para a isonomia do Enem ser 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”*.

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 sozinho.

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 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. A partir do momento que a gente se envolveu mais para ter certeza do que estava acontecendo, a qualidade do trabalho melhorou muito. A gente ganhou um prêmio ENAP, em 2014, pela gestão do Enem. Então, eu acho que, pelo contrário, o Inep tinha sim capacidade de aplicar o Enem, mas isso foi aprimorado.

Portanto, na percepção de E2, a crise de 2009 revelou fraquezas internas do Inep que serviram de motivação para o início da dinâmica colaborativa que viabiliza a aplicação do Enem. Contudo, E2 não sente que 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 seus servidores para lidar com as situações adversas que possam se apresentar.

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. 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:

É inevitável numa operação dessa magnitude haver problemas, 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. 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. E2, por outro lado, explica a postura de liderança mais parcial assumida pelo Inep:

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”.

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.

Especificamente no caso do Enem, essa dinâmica colaborativa também está sustentada 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 entre o Inep e os órgãos da rede de governança do Enem estão estruturados em contratos de prestação de serviços, termos de cooperação ou parcerias institucionais. E3 explica essa variedade:

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. 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. Com o Ministério da Defesa, o que a gente tem é um termo de descentralização de orçamento; essa parceria com o Ministério da defesa pactua a transferência de recurso e eles assumem o compromisso de guardar as provas. Com a Polícia Federal, a gente mantém um acordo de cooperação sem transferência de recurso, porque é uma cooperação técnica.

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

A gente não é um órgão do Inep. Nós somos um órgão da AGU que funciona dentro do Inep. Compete ao Inep garantir a estrutura para o nosso funcionamento (de cargos e física). Então a gente está ali dentro do Inep para dar segurança jurídica aos gestores e servidores na sua atuação. Somos 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.

O depoimento de E4 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”. 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:

Eu acredito que esse papel hierárquico tem que acontecer. Entendendo que o INEP é quem coordena no nível macro, apesar da gente trabalhar no nível de governança e de ser algo colaborativo, compreendo que existe uma hierarquia a ser seguida. Apesar de algumas decisões serem bem hierárquicas, acho que tudo a gente consegue conversar.

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”. 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).

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 constatam 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 tivemos que refletir sobre procedimentos de aplicação que não existiam. 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. Eu escrevi esse procedimento, apresentei para a Cesgranrio e para a FGV. A gente discutiu junto, chegou no ponto final e a alta gestão do Inep decidiu.

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 a aplicação do Exame. 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, porque os controles estão melhorando, em relação às capacitações, aos objetos contratados.

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 e regulamentações, 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 que participam do Exame.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

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 o Enem é a incapacidade de uma só instituição, no caso o Inep, fazer isso de forma isolada. Consequentemente, essa rede 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 e de defesa jurídica precisavam ser aprimorados. Já a crise registrada em 2016 – ano em que invasões estudantis em 364 instituições de ensino onde o Enem seria aplicado 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.

Interessante ainda notar que, da mesma forma que aconteceu em 2009, continuaram acontecendo estratégias emergenciais para o Enem ser aplicado quando situações inesperadas se apresentam, como 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 das crises enfrentadas, tem 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 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 que hierárquicos. Ademais, todos os entrevistados declararam que constata 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.

Diante das considerações finais apresentadas, a principal recomendação que este artigo faz é 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, divulgados e implementados

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 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.




7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 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
- 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>. Acesso em: 28 de dezembro de 2016.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3a ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- 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 nº 19. Brasília: Ipea 2018
- HAIR Jr., J. F.; BABIN, B.; MONEY, A. H.; SAMOUEL, P. *Fundamentos de Métodos de Pesquisa em Administração*. Porto Alegre: Bookman, 2005.
- 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%20Da%20crise%20em%20009%20ao%20novo%20modelo%20de%20monitoramento%20de%20processos%20e%20gestão%20de%20riscos.pdf>>. ENAP. 2013.
- 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.; 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.
- 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
- YIN, R. K. *Case study research - design and methods*. Sage Publications Inc., USA, 1989.



idp

SGAS Quadra 607 - Módulo 49
Via L2 Sul, Brasília-DF
CEP: 70200-670

  /sejaidp
 (61) 3535-6565
 idp.edu.br