UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

DENIO MENEZES DA SILVA

ENEM: UMA ANÁLISE RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA DOS RISCOS ASSOCIADOS EM SER MAIS QUE UMA AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA

JUIZ DE FORA
2015

DENIO MENEZES DA SILVA

ENEM: UMA ANÁLISE RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA DOS RISCOS ASSOCIADOS EM SER MAIS QUE UMA AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA

Dissertação apresentada como requisito parcial para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius David
Coorientador: Prof. Dr. Joaquim José Soares

JUIZ DE FORA

2015

DENIO MENEZES DA SILVA

ENEM: UMA ANÁLISE RETROSPECTIVA E PROSPECTIVA DOS RISCOS ASSOCIADOS EM SER MAIS QUE UMA AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Prof. Dr. Marcus Vinícius David (orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Joaquim José Soares Neto (coorientador)
Universidade Nacional de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Manuel Palácios Cunha Melo
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Luiz Claudio Costa

Dedico este estudo aos meus pais, que são meu orgulho. Aos meus dois filhos, para que esse seja um exemplo em suas vidas. À minha esposa, pela riqueza em compreensão; obrigado pela paciência! A todos os educadores, em especial à Profa. Lina Kátia e ao Prof. Neto, incentivadores para que eu retomasse a vida acadêmica aos meus 56 anos de idade, com confiança e apoio incondicional.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu Deus único por minha existência e pela existência da minha família, que sempre me impulsiona em direção à vitória, apesar dos desafios.

À Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) e ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP), e a todos da equipe de profissionais do núcleo de dissertação que contribuíram para a concretização deste estudo.

Um agradecimento especial à Mônica da Motta Salles Barreto Henriques, pela paciência e pelas várias contribuições trazidas durante estes 12 meses de leitura do meu trabalho. A todos os docentes e tutores do PPGP, por compartilharem conhecimentos nestes dois anos de mestrado.

Aos colegas do PPGP, especialmente Betinha, Estegite, Sandra, Giovanna, Luiz Ricardo, Eudelaine e Abner, e ao nosso GE 02, com Emanuelle, Fábio, Leonardo, Marilucy e Aliziane, exemplos que ajudaram a acreditar que poderíamos chegar ao final.

Aos gestores do Inep e das instituições e empresas que se disponibilizaram a participar das discussões focais e contribuíram para com minha pesquisa, especialmente à professora Ana Magnólia da UnB e a sua mestranda Victoria Gomez. Obrigado pelo apoio.

Às amigas Carla Magalhães, Fátima Sena e Carolina Sanchez, profissionais que são referência em caminhada.

Aos professores Marcus Vinícius David e Joaquim José Soares Neto, que me orientaram na construção desta dissertação. Obrigado pelas orientações e por todas as contribuições em meu texto

Cada pessoa que passa em nossa vida passa sozinha; é porque cada pessoa é única e nenhuma substitui a outra! Cada pessoa que passa em nossa vida passa sozinha, e não nos deixa só porque deixa um pouco de si e leva um pouquinho de nós. Essa é a mais bela responsabilidade da vida e a prova de que as pessoas não se encontram por acaso.

Autor desconhecido

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAEd/UFJF). O caso de gestão discutiu a realização do Enem, que hoje, no Brasil, é considerado o exame em larga escala mais conhecido e, certamente, o maior sistema logístico de aplicação de teste padronizado em termos de cobertura nacional. O objetivo geral foi analisar a fase de aplicação das provas do exame, para entender como se dá a relação entre o *prescrito* no plano da gestão do Inep e o *organizado* no plano das instituições que realizam a aplicação das provas do Enem. Verificou-se que o crescimento da escala de aplicação do exame se deu pós 2010, quando seu resultado passou a ser utilizado como um importante instrumento do conjunto de políticas do Ministério da Educação, substituindo os tradicionais vestibulares das instituições públicas. As novas finalidades agregadas aos resultados fizeram com que sua operacionalização passasse a ser qualitativamente diferente daquelas enfrentadas nos primeiros anos de realização, sobretudo em relação aos riscos e vulnerabilidades, ou à possibilidade do vazamento prematuro do conteúdo da prova. Esta pesquisa foi exploratória e descritiva, de cunho qualitativo, tendo como procedimento metodológico o levantamento de dados utilizando a técnica de entrevista de dois grupos focais com um roteiro semiestruturado com os gestores do Inep e os profissionais das instituições aplicadoras. Houve um avanço significativo na gestão da prescrição e na organização do exame, estabelecendo-se, ao longo do período de 2010-2015, um modelo participativo e compartilhado dos dois planos. Entretanto, reconhecem-se os riscos ainda existentes, sobretudo na dimensão humana do processo de aplicação. Foram identificadas 16 ações para o plano de intervenções nas futuras edições do Enem, sendo que 07 estão focadas na dimensão humana, 06 na dimensão procedimental, e 03 na dimensão de sistema e controle.

Palavras-chave: Avaliação em larga escala; Enem; Logística.

ABSTRACT

This work was developed in the Professional Master in Management and Education Evaluation (PPGP) of the Center for Public Policy and Education Evaluation of the Federal University of Juiz de Fora (CAEd / UFJF). The management case discusses the implementation of Enem (High School Brazilian Test), which today is considered the best known exam in large scale in Brazil and certainly the largest test application logistics system standardized in terms of national coverage. The general aim was to analyze the phase of the test implementation, in order to understand how the relationship is between what was *prescribed* on the management plan of INEP (National Institute of Educational Studies Anísio Teixeira) and what was *organized* by the institutions that work on Enem implementation. It was noted an increase on the test range of application after 2010, when the students' results came to be used as important tools for the set of policies by the Ministry of Education (MEC), replacing the traditional entrance tests of College public institutions. The new purposes aggregated to the results have made its operation to be qualitatively different from those faced in the first years of implementation, particularly in relation to the risks and vulnerabilities or to the possibility of premature leakage of the test content. This research has a qualitative nature and was exploratory and descriptive. Its methodological procedure of data collection was the interview technique with two focus groups, for whom we made questions from an semi-structured list. The focus groups had INEP's managers and professionals of the companies that apply the tests. There have been significant advances in the test prescription and organization management that over the period of 2010-2015 established a participatory and shared model in both planes. However, there are risks yet, especially in the application process human dimension. So, 16 actions were identified for the intervention plan towards Enem's future editions, with 7 focused in human dimension, 06 focused in procedural dimension, and 3 in the system and control dimension.

Keywords: Large-scale evaluation; Enem; Logistics.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ABTG	Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica
BNI	Banco Nacional de Itens do Inep
CAEd	Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Cesgranrio	Centro de Seleção de Candidatos ao Ensino Superior do Grande Rio
CEAD/UnB	Centro de Educação a Distância / Universidade de Brasília
Cenad	Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres
Cesp	Centro de Seleção e de Promoção de Eventos da Universidade de Brasília
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
Connasel	Consórcio Nacional de Avaliação e Seleção
ECT	Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
ENap	Escola Nacional de Administração Pública
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação
IES	Instituições de Ensino Superior
Ifes	Instituições Federais de Ensino Superior
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INMET	Instituto Nacional de Meteorologia
INMETRO	Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
UFJF	Universidade Federal de Juiz de Fora

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Esquema de capacitação presencial – Enem – 2014	52
FIGURA 2	Fotos dos malotes com os lacres de aço e eletrônico	54
FIGURA 3	Foto e *layout* da sala de monitoramento	59

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Inscritos Enem - período 1998 a 2014	30
GRÁFICO 2	Inscritos por região - 2010 – 2014	33
GRÁFICO 3	Municípios de prova - 1988 a 2014	34
GRÁFICO 4	Locais de prova/estabelecimentos de ensino - 1988 a 2014	35

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Vagas disponibilizadas por sistema - 2010 a 2014	34
QUADRO 2	Comparativo inscritos/municípios/locais de prova - 2010 a 2014	35
QUADRO 3	Discriminação do conteúdo dos kits - Enem – 2014	44
QUADRO 4	Organização dos malotes de provas - Enem – 2014	45
QUADRO 5	Perfil e atividades da equipe de aplicação - Enem – 2014	49
QUADRO 6	Servidores e especialistas do GF 1 - prescrevem ação	81
QUADRO 7	Prestadores de serviço do GF 2 – organizam ação	82
QUADRO 8	Consolidação dos resultados por eixo de análise	138
QUADRO 9	Novos critérios para inclusão e exclusão de municípios de prova	145
QUADRO 10	Mecanismos de participação das secretarias estaduais de educação	146
QUADRO 11	Mapa de classificação e certificação de locais de aplicação	147
QUADRO 12	Estudos sobre a utilização dos locais de prova nas edições do Enem	148
QUADRO 13	Conceitos de confiabilidade nos processos de seleção e capacitação	150
QUADRO 14	Padronização da seleção dos coordenadores de local	151
QUADRO 15	Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade do prefeito	152
QUADRO 16	Legislação trabalhista e pessoas que atuam na aplicação do Enem	154
QUADRO 17	Manual de orientação aos coordenadores na seleção das equipes	155

QUADRO 18 Certificação de pessoas para avaliações e pesquisa 156

QUADRO 19 Identificação digital do participante 157

QUADRO 20 Encarte do cartão-resposta na capa da prova 158

QUADRO 21 Rede nacional de certificadores do Enem 160

QUADRO 22 Horário das provas dos sabatistas 161

QUADRO 23 Controle dos cartões-resposta de reserva técnica 162

QUADRO 24 Lâmina instrutiva dos chefes e fiscais de sala 163

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 17

1 DESCREVENDO O CASO ENEM: OS DESAFIOS EM SER MAIS DO QUE AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA 26

1.1 O enredo do caso Enem tem origem na multiplicidade de suas funções 29

1.2 Expansão do escopo geográfico do Enem 33

1.3 A crise de 2009 com o novo Enem 36

1.4 Impactos gerados pelo crescimento do Enem 39

1.4.1 Fase 1 - Edital e inscrições..... 41

1.4.2 Fase 2 - Elaboração da prova, materiais de apoio e manuais..... 41

1.4.3 Fase 3 - Produção gráfica..... 42

1.4.4 Fase 4 - Armazenamento e distribuição 43

1.4.5 Fase 5 - Preparação e aplicação dos testes 45

1.4.6 Fase 6 - Pós-aplicação 53

1.5 Sistema de monitoramento e gestão de risco 56

1.5.1 Sala de situação 57

2 OS DESAFIOS DA APLICAÇÃO DO ENEM NA PERSPECTIVA ANALÍTICA DA RELAÇÃO ENTRE O PRESCRITO E O ORGANIZADO PARA REALIZAÇÃO DA PROVA..... 59

2.1 Da teoria de programas ao ciclo das políticas públicas 59

2.1.1 Teoria de programas 60

2.1.2 Políticas públicas e análise dos ciclos da política 62

2.1.3 Análise dos S*takeholders*..... 63

2.1.4 Fundamentos de mapeamento de processos 64

2.1.5 Segurança da informação e gestão de riscos 65

2.1.6 Fraudes em concursos e vestibulares 67

2.2 Metodologia da pesquisa 69

2.2.1 Abordagem da pesquisa 71

2.2.2 Entrevistas com grupo focal dos gestores da ação 71

2.2.3 Desenvolvimento das entrevistas com grupo focal 75

2.2.4 Apresentação dos eixos e categorias de análise 79

2.2.5 Análise dos dados 80

2.3 Análise dos resultados dos grupos focais 82

2.3.1 Municípios de aplicação das provas do Enem 82

2.3.2 Locais de aplicação das provas do Enem 87

2.3.3 Coordenação do local de prova..... 95

2.3.4 Equipes de aplicação e capacitação..... 102

2.3.5 Procedimentos nos dias que antecedem as datas de realização das provas 112

2.3.6 Procedimentos nos dias da prova 119

3 PROPOSTA PARA MITIGAÇÃO DOS RISCOS ASSOCIADOS À REALIZAÇÃO DO ENEM NO PLANO DAS AÇÕES DOS LOCAIS DE APLICAÇÃO DAS PROVAS 137

3.1 Plano de intervenções 137

3.1.1 Definição dos municípios de prova do Enem 144

3.1.1.1 Novos critérios para inclusão e exclusão de municípios de prova 145

3.1.1.2 Mecanismos de participação das Secretarias Estaduais de Educação 146

3.1.2 Definição dos locais de prova do Enem nos municípios..... 146

3.1.2.1 Mapa de classificação e certificação de locais e aplicação das provas.. 147

3.1.2.2 Estudos sobre a utilização dos locais de prova nas edições do Enem..... 148

3.1.3 Definição do coordenador de local de prova..... 149

3.1.3.1 Conceitos de confiabilidade nos processos de seleção e capacitação..... 149
3.1.3.2 Padronização da seleção dos coordenadores de local 150
3.1.3.3 Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade do Prefeito Municipal. 151
3.1.3.4 Legislação trabalhista e as pessoas que atuam na aplicação do Enem 152
3.1.4 Definição e seleção das equipes de aplicação nas coordenações de locais de prova 153
3.1.4.1 Manual de orientação aos coordenadores na seleção de pessoas para as equipes 154
3.1.4.2 Certificação de pessoas para avaliações e pesquisa 155
3.1.5 Procedimentos nos dias que antecedem a aplicação das provas 156
3.1.5.1 Identificação digital do participante 156
3.1.5.2 Encarte do cartão resposta na capa da prova 157
3.1.6 Procedimentos nos dias de aplicação das provas 158
3.1.6.1 Rede nacional de certificadores do Enem 159
3.1.6.2 Horário das provas dos sabatistas 160
3.1.6.3 Controle dos cartões respostas de reserva técnica 161
3.1.6.4 Lâmina instrutiva dos chefes e fiscais de sala 162
CONSIDERAÇÕES FINAIS 163
REFERÊNCIAS 170
APÊNDICES..... 174

INTRODUÇÃO

A importância dos processos de educação formal para a realização dos valores e fins mais fundamentais de uma sociedade tem o arcabouço de nossa Constituição, com uma série de regras explícitas relativas ao sistema educacional, destacando-se, na dimensão individual do tema, o aspecto do desenvolvimento do potencial humano, ou seja, de todos os envolvidos, com vistas à redução de desigualdades, cujos objetivos fundamentais estão consagrados no Art. 3º da CF/88. Logicamente, uma via fundamental para o atendimento dos referidos objetivos é a educação e, justamente por isso, nossa Constituição também determina que a educação é "direito de todos", e deve ser promovida "visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho" (CF, 1988, Art. 205).

Dentre os princípios que regem o ensino (CF, 1988, Art. 206), inserem-se a "igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola" (Inc. I), a "liberdade de aprender, ensinar [...]" (Inc. II) e a "[...] garantia de padrão de qualidade" (Inc. VII). Garante-se o "[...] atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde" (CF, 1988, Art. 208, VII).

Na dimensão transindividual do tema, a educação também transcende os interesses de cada indivíduo, sendo os processos educacionais essenciais para o desenvolvimento socioeconômico da nação. As imposições constitucionais exigem uma série de providências a serem desenvolvidas especialmente no âmbito do poder público, com metas quantitativas para assegurar o acesso de todos à educação, com uma aspiração à universalização do ensino fundamental e do ensino médio, denominados, no conjunto, de ensino básico. Há, principalmente, a necessidade de assegurar um grau elevado de qualidade para as atividades formais de educação desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas.

Isso é formalmente reconhecido pela Lei nº 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), em seu Art. 4º, que determina que o dever do Estado com a educação escolar pública será efetivado mediante garantia de: "[...] padrões mínimos de qualidade de ensino definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por

aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem" (LBD, INCISO IX).

Portanto, a necessidade de medidas de avaliação dos processos educacionais para a verificação das metas quantitativas e qualitativas a que se orientam os princípios constitucionais e infraconstitucionais depende de uma pluralidade de medidas. A avaliação da eficácia das soluções adotadas é indispensável, inclusive para identificar práticas adequadas e aquelas que não propiciam atingir as metas previstas.

A relevância e a escala do processo de avaliações educacionais conduziram ao surgimento gradativo de uma pluralidade de mecanismos estruturados e organizados pelo poder público. A União instituiu uma entidade específica e editou atos normativos que estruturaram um conjunto de soluções distintas para a avaliação dos estudantes e das instituições de ensino brasileiras. Assim, atribuiu a função de avaliação da educação no Brasil ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep[1], que é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, com objetivos e finalidades muito bem demarcados, como se pode observar na Lei n.º 9.448/97 referente à sua criação, e no Decreto n.º 6.317/2007, que aprova sua estrutura regimental.

A partir da legislação citada, é possível verificar que uma das principais finalidades do Inep é o desenvolvimento de pesquisas educacionais, em especial aquelas realizadas no campo da avaliação educacional, e que seus relatórios, bases de dados e demais documentos produzidos subsidiam a elaboração de políticas educacionais no país. Podemos dizer, pois, que o ato de avaliar está em consonância com as diretrizes e os princípios dos exames e avaliações realizados pelo Inep, pois esses se apresentam claramente como modos de investigar a qualidade da educação.

Nesse sentido, o processo gerenciado pelo Inep na dimensão da trajetória escolar implica realizar anualmente o Censo da Educação Básica[2] – coletando

---

[1] O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação - MEC, cuja missão é promover estudos, pesquisas e avaliações sobre o Sistema Educacional. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

[2] O Censo Escolar é um levantamento de dados estatísticos educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep. Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

dados dos estudantes e em relação à infraestrutura das escolas públicas e privadas de ensino fundamental e médio – e o Censo da Educação Superior[3] – reunindo informações educacionais relacionadas às instituições públicas e privadas de ensino superior. Na dimensão do desempenho escolar, o Inep deve dar conta de um conjunto significativo de avaliações e exames que integram o Sistema de Avaliação da Educação Básica – Saeb[4] e o Sistema de Avaliação da Educação Superior – Sinaes[5].

Com isso, o Inep é encarregado de uma pluralidade de competências e atividades, tais como a coleta, o tratamento e a disseminação de informações estatísticas pertinentes às duas dimensões finalísticas mencionadas. Isso quer dizer que deve monitorar a trajetória e o desempenho escolar no sistema educacional brasileiro.

Pode-se dizer que, ao longo dos anos, o Inep acumulou considerável domínio e competência técnica em seus processos de elaboração de testes, arrojadas operações logísticas, mobilização e treinamento de equipes aplicadoras, sistemas de processamento, consolidação de base de dados e elaboração de relatórios para disseminação das informações, tudo condicionado pela linguagem educacional.

No entanto, para dar conta de todas essas ações, o Inep recorre, então, aos préstimos de vários outros agentes para o desempenho de atividades indispensáveis, que vão desde a produção gráfica, a preparação dos instrumentos de aplicação, o armazenamento e a distribuição, até a segurança e o sigilo das informações contidas nas avaliações. Para isso, recorre-se à contratação de prestadoras de serviços e à celebração de convênios ou termos de cooperação técnico-financeira, em regime de colaboração com os entes federativos e com instituições públicas no âmbito federal.

Nessa profusão de tarefas que integram sua missão institucional, o Inep

---

[3] O Censo da Educação Superior reúne informações sobre as instituições de ensino superior, seus cursos de graduação presencial ou a distância, cursos sequenciais, vagas oferecidas, inscrições, matrículas, ingressantes e concluintes, além de informações sobre docentes, nas diferentes formas de organização acadêmica e categoria administrativa. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

[4] O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) tem como principal objetivo avaliar a Educação Básica brasileira, contribuir para a melhoria de sua qualidade e para a universalização do acesso à escola, oferecendo subsídios concretos para a formulação, reformulação e monitoramento das políticas públicas voltadas para a Educação Básica. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

[5] O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2016.

realiza o Enem[6], que hoje, no Brasil, é considerado o exame em larga escala mais conhecido e, certamente, o maior sistema logístico de aplicação de testes padronizados em termos de cobertura nacional.

Devido à sua importância, em 25 de março de 2009, o Ministro da Educação Fernando Haddad enfatizou o papel do Enem como ferramenta de seleção para o ensino superior, propondo que ele passasse a ser utilizado como substituto do vestibular em instituições federais de ensino superior, conforme Portal do Ministério da Educação:

> [...] um novo Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) pode substituir os vestibulares das universidades. Essa é a proposta apresentada nesta quarta-feira, 25, pelo Ministério da Educação à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes). A intenção é que a prova ajude a reorganizar o currículo do ensino médio e permita maior mobilidade dos estudantes pelas universidades em todo o território nacional, por causa do modelo unificado de avaliação. [...] "Hoje, é muito traumática a passagem da educação básica para a educação superior. Se não revermos essa transição, não alcançaremos o padrão de qualidade na educação que queremos", salientou o ministro. A nova prova poderá substituir, também, o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade) para ingressantes e o Exame Nacional para Certificação de Competências de Jovens e Adultos (Encceja). O modelo de processo seletivo unificado será por adesão e poderão participar tanto instituições públicas quanto privadas (BRASIL, 2009).

A evolução da quantidade de participantes nos últimos anos de realização do Enem, ao que parece, deve-se às múltiplas finalidades que lhe foram agregadas ao longo do tempo e que o levaram a se constituir como um importante instrumento de operacionalização de um conjunto de políticas e programas do Ministério da Educação.

Hoje, as finalidades associadas ao Enem fizeram com que sua função se multiplicasse, tornando-se uma das peças-chave da política educacional do governo federal. Visa, ao mesmo tempo, medir o conhecimento dos estudantes com finalidade *retrospectiva* – permitindo uma avaliação do desempenho agregado no ensino médio – e com finalidade *prospectiva* – de atribuir ao candidato[7], e somente a ele, uma nota que permita sua inserção no ensino superior.

---

[6] A Portaria do MEC nº 438, de 28 de maio de 1998, institui o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem, e a Portaria do MEC nº 807, de 18 de junho de 2010, revogou a Portaria nº 438 e os demais normativos.

[7] Uso a palavra candidato, e não participante, para ressaltar que as novas finalidades do uso de resultados do Enem dão aos inscritos a perspectiva de competição como candidato no processo seletivo para ingresso na graduação, com "muito em jogo".

De acordo com os dados do Inep, observamos que a popularização definitiva do Enem veio em 2005, quando o Ministério da Educação vinculou a nota obtida no exame como mecanismo de concessão de bolsas do ProUni[8] em IES[9] privadas. Naquele ano, alcançou-se a marca histórica de 3 milhões de inscritos. Após 2009, ocorreu uma nova e importante mudança, já que seus resultados passaram a servir como forma de seleção unificada para os processos seletivos das IFES[10] pelo Sisu[11]. A partir de então, o número de participantes elevou-se para 4,1 milhões, com registro de crescimento a cada ano, até chegar a 8,7 milhões de inscritos em 2014.

Outra dimensão acerca desta expansão é observada em sua dispersão geográfica. À medida que o exame cresceu em importância, também aumentou a complexidade relacionada à sua distribuição pelas grandes dimensões do território brasileiro, chegando a mais de 1,7 mil cidades em todo o território nacional. No limite territorial de cada município, são selecionados vários locais de provas, ou seja, aqueles estabelecimentos de ensino disponíveis nas datas, a fim de receberem os inscritos residentes num raio de até 30 km. Em 2014, o Enem chegou a 24 mil localidades.

A escala de realização do Enem cresceu cada vez mais, chegando a patamares em que os desafios em sua realização são qualitativamente diferentes daqueles enfrentados nos primeiros anos. A partir de seu planejamento em cada edição, há um longo caminho até que as notas sejam calculadas e divulgadas. Este caminho é dividido em seis fases: (i) inscrições dos participantes e confirmação; (ii) elaboração da prova e dos intrumentos de aplicação; (iii) produção gráfica do material; (iv) armazenamento e distribuição; (v) preparação das equipes e aplicação das provas e, por fim, (vi) pós-aplicação, com processamento e divulgação dos resultados.

Em todas as fases, o processo é monitorado de forma centralizada, com controle eletrônico e sistema de câmera em circuito fechado de televisão. Isso é feito desde a elaboração da prova até a entrega dos malotes nos locais de aplicação. Os

---

[8] O programa *Universidades para Todos – ProUni* visa ao acesso à educação superior em instituições particulares, oferecendo bolsas parciais ou integrais a estudantes de baixa renda que prestaram o Enem.

[9] IES – Instituições de Ensino Superior.

[10] IFES – Instituições Federais de Ensino Superior.

[11] O *Sistema de Seleção Unificada - Sisu* é um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC), no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.

deslocamentos são escoltados, em rotas desenhadas, pelas polícias militares de cada unidade federada, conforme os convênios que o Inep mantém com as secretarias de segurança pública.

Entretanto, no que se refere ao dia da aplicação do Enem, quando os malotes com as provas são entregues nos locais a partir das 07 horas da manhã, cada coordenação fica com o controle local até a chegada dos participantes, às 12 horas, e a abertura dos portões para o início das provas, às 13 horas (horário de Brasília).

Tendo como base os números do Enem de 2014, pode-se dizer que os malotes com as provas foram entregues nos mais de 1,7 mil municípios, em 24 mil locais de aplicação. Esses malotes permaneceram sob a guarda de mais de 48 mil coordenadores e seus assistentes, por um período de até 05 horas.

Nesta pesquisa, buscamos investigar os procedimentos que envolvem a prescrição e a organização das atividades nos locais, e como elas ocorrem. Logicamente, na medida em que o exame cresce em dimensão e escala, pressupõe-se, também, a necessidade de mobilização e o envolvimento cada vez maior de pessoas para a formação das equipes de coordenação e aplicação.

Os integrantes dessas equipes locais, embora se submetam a regras objetivas e claramente definidas pela gestão central do Inep, são individualmente responsáveis pela mobilização de um grande número de pessoas para atuação nas funções de assistente de local de aplicação, chefe de sala de aplicação, fiscal de sala, fiscal volante, fiscal de corredor, fiscal de banheiro, apoio administrativo, apoio logístico, apoio de limpeza, apoio de manutenção, segurança, recepção e portaria.

O mais preocupante, neste caso, é a possibilidade de que pessoas com interesses escusos se infiltrem nas equipes, com intenções delituosas e com objetivo de cometer fraude, o que pode levar ao vazamento prematuro do conteúdo das provas e à consequente anulação de sua utilidade. Nesse sentido, buscamos analisar a mencionada fase para entender como se dá o seu processo logístico frente à necessidade de identificar eventuais vulnerabilidades e mitigar riscos que podem afetar a legitimidade do exame.

Objetivamente, a questão para investigação desta pesquisa é a seguinte: identificar as variáveis entre o proposto e o organizado pelos gestores do Inep, no plano da prescrição da ação, e as eventuais violações da prestação de serviço pelos agentes que atuam diretamente no plano da realização da aplicação das provas do

Enem. De forma sumária, o problema a ser investigado pode ser traduzido pela seguinte questão: quais desafios na aplicação do Enem são em decorrência do desencontro entre o prescrito pela equipe gestora do Inep e o organizado pelas instituições que realizam o exame?

Pessoalmente, como gestor público, o estudo tem especial relevância em minha atuação profissional. Desde 2010, atuo na direção de gestão e planejamento, sendo diretamente responsável pelas operações logísticas das avaliações e dos exames da autarquia, especialmente do Enem. Com o aprendizado acumulado nestes seis anos, considero que a realização de um exame em larga escala é muito importante, e devem-se impor esforços para inovações e melhorias em seu processo, continuamente.

Nesse sentido, nosso objetivo geral é realizar uma análise da estrutura operacional do Enem, com foco na fase de aplicação, para entender o modelo atual de realização e propor ações voltadas para mitigar ou eliminar riscos que explorem vulnerabilidades existentes, como a possibilidade do vazamento prematuro do conteúdo da prova.

O objetivo geral mencionado tem como desdobramentos três objetivos específicos:

(i) mapear o processo logístico do Enem, frente à necessidade de identificar eventuais riscos que possam afetar a legitimidade do exame, tendo em vista os possíveis pontos de falha do sistema e o elevado custo da informação na escala em que a prova vem sendo realizada.

(ii) Analisar possíveis formas de implementação de melhorias em seu monitoramento, de modo a ampliar a capacidade de observação e o controle da equipe central de gestão sobre os procedimentos adotados pelas equipes locais nos dias de aplicação do exame.

(iii) Sugerir recomendações de políticas quanto às metodologias de aplicação da prova, na forma de aperfeiçoamentos que possam ser implementados em curto, médio e longo prazos, no sentido de mitigar ou até eliminar a possibilidade de vazamento prematuro do conteúdo da prova do Enem, neutralizando as ações de agentes internos e externos aos locais de prova, com isso evitando fraude.

Nesse sentido, estabelecendo uma conexão com os objetivos de nossa pesquisa, estruturamos o trabalho em três capítulos, que serão sintetizados a seguir.

No primeiro capítulo, descrevemos a evolução do Enem, demonstrando o crescimento da escala e do escopo geográfico do exame, bem como os principais fatores responsáveis por esta expansão. Relacionado ao primeiro objetivo específico, apresentamos um sumário das complexidades logísticas de execução do Enem até a edição de 2014, sintetizando as dificuldades inerentes às etapas necessárias à sua realização, a dimensão dos processos envolvidos e a capacidade que as instituições têm para realizá-lo.

No segundo capítulo, mais relacionado ao segundo objetivo específico, apresentamos o percurso metodológico da pesquisa com uma análise do problema estudado, tomando por base conceitos fundamentais sobre o assunto e utilizando obras de autores de relevância, com o intuito de entendermos como as novas finalidades que foram agregadas ao Enem, ao longo dos anos, fizeram-no passar de um mecanismo de avaliação *low stakes*[12], i.e., *"*pouco em jogo" para o estudante avaliado, para *high stakes*[13]*,* i.e., "muito em jogo" para o candidato que passou a competir por uma vaga em um curso superior. Ainda neste mesmo capítulo, consideramos conceitos sobre teoria de programas, política pública e análise do seu ciclo, análise dos *stakeholders*[14], fundamentos de mapeamento de processo, segurança da informação e gestão de risco, além de questões relacionadas à fraude em eventos semelhantes aos processos de concursos e vestibular. Apresentamos, também, os achados das entrevistas com os grupos focais, realizadas com os gestores do Inep e com os profissionais das instituições que atuam na organização da aplicação das provas do Enem.

Finalmente, no terceiro capítulo, que está diretamente relacionado ao último objetivo específico, retomamos o caso pesquisado com os principais achados, concluindo com uma proposição de intervenções voltadas para melhorias, com 16 ações construídas a partir das análises dos dados apurados e sinalizações de prioridades de implantação em curto, médio e longo prazo. Nossa intenção, com

---

[12] No uso comum, significa um teste de "baixo risco", que tem pouca ou nenhuma consequência para uma decisão importante.

[13] Significa um teste de "alto risco", ou um teste que tem importantes consequências para uma decisão importante.

[14] Os conceitos relacionados à análise de *staheholders* serão abordados em um tópico a seguir; porém, em linhas gerais, *stakeholders* são atores ou grupos que, de forma direta ou indiretamente, estão envolvidos na ação do Enem.

isso, é apontar as principais dimensões para o aperfeiçoamento dos processos do Enem quanto ao modelo de aplicação da prova, tanto no sentido de mitigar os riscos e suas consequências inerentes a um processo de larga escala quanto para melhorar o ajuste do exame aos seus propósitos, que estão para além de uma avaliação meramente diagnóstica.

1 DESCREVENDO O CASO ENEM: OS DESAFIOS EM SER MAIS DO QUE UMA AVALIAÇÃO DIAGNÓSTICA

Desde 1988, o Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep realiza, anualmente, o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem[15]. No documento base deste exame, verificamos, nos primeiros anos de sua realização, que o objetivo principal era avaliar o desempenho do estudante ao término da escolaridade básica, a fim de aferir o desenvolvimento de competências fundamentais ao exercício pleno da cidadania. No documento ainda há a pretensão de alcançar três objetivos específicos:

> [...] a. oferecer uma referência para que cada cidadão possa proceder a sua autoavaliação com vista às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mercado de trabalho quanto em relação à continuidade de estudos;
> b. estruturar uma avaliação da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho;
> c. estruturar uma avaliação da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos exames de acesso aos cursos profissionalizantes pós-médios e ao ensino superior" (BRASIL, 2002, pp. 7-8).

No Artigo 2º da portaria que instituiu o Enem, há a proposta de avaliar as competências e as habilidades desenvolvidas pelos examinandos ao longo do ensino fundamental e médio, dando ao estudante uma noção de seu desempenho educacional (qualidades e deficiências) mediante a realização de uma prova de múltipla escolha de cada área do conhecimento, e de uma de redação. A ideia é que o aluno possa

> [...] I - demonstrar domínio básico da norma culta da Língua Portuguesa e do uso das diferentes linguagens: matemática, artística, científica, entre outras;
> II - construir e aplicar conceitos das várias áreas do conhecimento para a compreensão de fenômenos naturais, de processos histórico-geográficos, da produção tecnológica e das manifestações artísticas;
> III - selecionar, organizar, relacionar, interpretar dados e informações representados de diferentes formas, para enfrentar situações-problema segundo uma visão crítica, com vistas à tomada de decisões;

[15] A Portaria MEC nº 438, de 28/05/1998, institui o Exame Nacional do Ensino Médio – Enem e a Portaria MEC nº 807 de 18/06/2010, revogou a Portaria nº 438 e os demais normativos, tornando o exame um procedimento de avaliação com o objetivo de aferir domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna e conhecimento das formas contemporâneas de linguagem dos participantes ao final do ensino médio.

> IV - organizar informações e conhecimentos disponíveis em situações concretas, para a construção de argumentações consistentes;
> V - recorrer aos conhecimentos desenvolvidos na escola para a elaboração de propostas de intervenção solidária na realidade, considerando a diversidade sociocultural como inerente à condição humana no tempo e no espaço (BRASIL, 1998).

Dessa forma, verificamos que a criação do Enem ocorreu após um conjunto de medidas do Ministério da Educação, tais como a reformulação do Saeb, a implantação do Exame Nacional de Cursos (Provão) e o aperfeiçoamento do Censo. Todas essas medidas tinham como objetivo dar ênfase à política de avaliações educacionais.

O Enem surgiu para avaliar o estudante, diferentemente de outras avaliações que contribuíam para o monitoramento das políticas educacionais como um todo e para fortalecer a transparência e a dimensão de *accountability*[16] em relação à implementação das políticas de educação, como eram os casos do Saeb na educação básica e do Provão na educação superior. Dessa forma, o Enem foi apresentado oficialmente como a primeira avaliação com o objetivo de avaliar o indivíduo, diferentemente do propósito de avaliar cursos ou sistemas de ensino.

Na época de sua criação, o discurso oficial era de que o Enem estimularia qualidade no ensino médio, além de representar uma grande contribuição à melhoria do sistema educacional como um todo, até mesmo da educação básica. Na dimensão do ser, o instrumento permitiria medir o valor agregado em relação ao prosseguimento dos estudos pelos alunos.

Inicialmente contestado no propósito de substituir o vestibular, os esclarecimentos oficiais se sustentavam na idéia de que seria possível realizar um exame para os egressos do ensino médio, algo novo, que não fosse cópia de nenhum outro tipo do mundo, e que poderia servir aos múltiplos propósitos discriminados no primeiro artigo da portaria que institui o exame em questão:

> [...] 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;

---

[16] A tradução do termo *accountability* é frequentemente associada ao termo "rresponsabilização". Em se tratando da esfera pública, o termo é frequentemente relacionado à fiscalização, à avaliação e, muitas vezes, à ética no trato do bem público. Seu significado remete à obrigação da prestação de contas de membros de um órgão administrativo ou instituição representativa às instâncias controladoras ou aos seus representados.

> III - fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior;
> IV - constituir-se em modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio.
> V - promover a certificação no nível de conclusão do ensino médio, de acordo com a legislação vigente;
> VI - avaliar o desempenho escolar do ensino médio e o desempenho acadêmico dos ingressantes nos cursos de graduação (BRASIL, 1998).

Os incisos III e IV ensejavam explicar que o Enem não era um vestibular, mas, entre os seus objetivos, os mencionados incisos tratavam da possibilidade de sua utilização como acesso à universidade. A ideia não era substituir o vestibular pelo Enem, mas sim oferecer um subsídio para os processos seletivos. Logo, não se tratava de as universidades adotarem o Enem como o único exame em seu processo de acesso aos cursos de graduação, mas sim, de somá-lo a outros elementos dos processos seletivos próprios de cada uma.

A intenção, portanto, na época, era esclarecer que o Enem buscava justamente uma singularidade em relação aos demais instrumentos utilizados nas avaliações: ajudar no processo seletivo para as universidades que aderissem aos seus propósitos e, como consequência, influir na reforma do ensino médio. Logo, argumentava-se que o Enem poderia ajudar neste processo de individualização, influenciando, também, nos critérios de acesso como um instrumento geral e nacional de aferição de habilidades e competências.

Porém, conforme verificamos, nos dias atuais, a oportunidade de acesso à graduação em uma universidade foi o que mais encontrou ressonância no sistema educacional e na sociedade.

O conteúdo deste capítulo está organizado em cinco seções. Na primeira seção, falamos sobre a criação do Enem, seus objetivos originais, e o crescimento do número de inscritos ao longo de cada edição. Na segunda seção, são abordadas as consequências em termos de expansão geográfica. Na terceira seção, por sua vez, tratamos da crise ocorrida com o vazamento da prova no ano de 2009, o que impactou em mudançasem sua operação logística. Na quarta seção, são apresentadas as complexidades envolvidas na realização do exame, descrevendo cada fase de sua operacionalização, com foco nas fases de preparação e aplicação dos testes, objetivo central de nossa investigação. Na quinta seção, discutimos os sistemas de monitoramento dos processos e das atividades realizadas em toda a operação do Enem, das ocorrências registradas nas últimas edições que evidenciam

fragilidades nos procedimentos de aplicação dos testes, concluindo com a apresentação das hipóteses, na tentativa de entender as consequências que levaram aos riscos associados ao exame, justamente por ser mais do que uma avaliação diagnóstica.

1.1 O enredo do caso Enem tem origem na multiplicidade de suas funções

Como falamos na introdução deste capítulo, desde a criação do Enem, ocorreu uma intensa mobilização do Ministério da Educação para que as universidades brasileiras o prestigiassem, associando-o aos seus processos de vestibular. Entretanto, foi após sua vinculação ao ProUni[17], em 2005, que aumentou verdadeiramente os participantes no exame.

Depois disso, em 2009, após a criação do Sisu[18], continuou havendo impactos no número de inscrições com a associação de seus resultados a outros programas e políticas do MEC. As notícias da época dão conta das mudanças implementadas no Enem a partir de 2009:

> [...] O Ministério da Educação anunciou nesta terça-feira (31) uma nova proposta para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que substituiria o vestibular das 55 universidades federais e de instituições estaduais que adotarem a medida. Segundo o ministro Fernando Haddad, o exame teria 200 questões de múltipla escolha e uma redação e seria aplicado em dois dias. Atualmente, o Enem tem 63 questões e uma redação (PORTAL G1[19], 2009).

Considerando as notícias que circularam na época do lançamento da proposta do novo Enem, acreditava-se que a estrutura operacional e logística do exame, tal como vinha sendo realizada, daria conta de suportar a mudança, conforme depoimentos à imprensa:

> [...] O Ministro Haddad ressaltou que o ministério tem capacidade técnica e logística para elaborar e aplicar o exame em todo país. Segundo Reynaldo

---

[17] O Programa *Universidades para Todos – ProUni* visa ao acesso à educação superior em instituições particulares, oferecendo bolsas parciais ou integrais a estudantes de baixa renda que prestaram o Enem.

[18] O *Sistema de Seleção Unificada - Sisu* é um sistema informatizado, gerenciado pelo Ministério da Educação MEC, no qual instituições públicas de ensino superior oferecem vagas para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio - Enem.

[19] Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Vestibular/0,,MUL1066553-5604,00-MEC+PROPOE+QUE+ENEM+SUBSTITUA+VESTIBULAR+DE+UNIVERSIDADES+FEDERAIS.htm> . Acesso em: 10 mar. 2015.

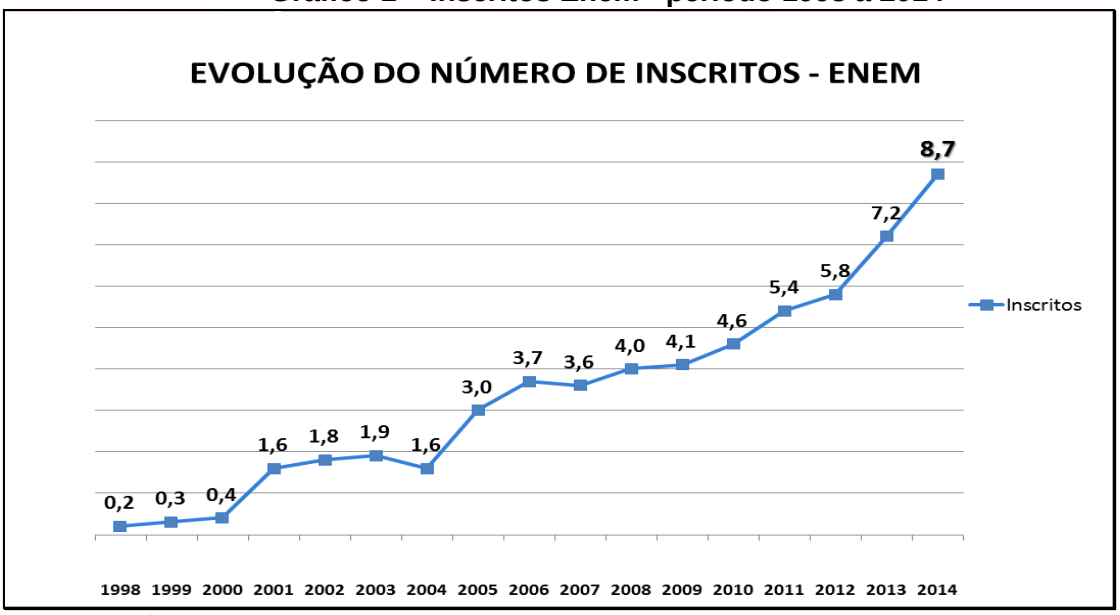
> Fernandes, presidente do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que é responsável pela elaboração do Enem, a prova seria dividida em quatro eixos: linguagens e códigos, matemática, ciências naturais e ciências humanas (PORTAL G1, 2009).

Outro ponto observado na portaria do Enem, mais especificamente em seu Art. 5º, é o fato de a participação no exame ter caráter voluntário, circunscrita aos egressos do ensino médio em qualquer um de seus cursos, independentemente de quando o concluíram, e aos concluintes da última série do ensino médio, também em qualquer modalidade. O interessado faz sua inscrição e participa do exame quantas vezes desejar, conforme sua conveniência.

Portanto, em relação ao crescimento do Enem, observamos que a evolução da quantidade de inscritos nos dezesseis anos de sua realização foi marcada pela admissibilidade de participação de acordo com a conveniência do interessado, depois com a criação do ProUni e, na sequência, com a implantação do Sisu, levando-o a se constituir como um importante instrumento de operacionalização de um conjunto de políticas e programas do Ministério da Educação.

A partir de 2005, com o ProUni, o número de participantes foi elevado para 3,0 milhões de inscritos. Depois de 2009, como porta de acesso à graduação pelo Sisu, o número de participantes elevou-se para 4,6 milhões de pessoas, crescendo de maneira substancial ano a ano, até chegar a 8,7 milhões de inscritos em 2014. Isso é o que se observa no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1 – Inscritos Enem - período 1998 a 2014



Fonte: MEC/Inep.

A evolução do número de inscritos no Enem se deve a alguns fatores. Um deles é o fato de que as mudanças e as transformações feitas com políticas bem articuladas deram mais objetividade à utilização dos resultados pelo participante. Nesse sentido, o Enem foi se estabelecendo e ocupando um lugar que estava vago em termos de geração de oportunidades, dando a muitos a chance de prestar o exame e de tentar o acesso ao ensino superior. Isso sem custos auspiciosos para os pagantes[20] e nenhum custo para os carentes e isentos de pagamento, promovendo uma maior inclusão.

Outro fator importante é que o Enem passou a ser mais do que uma aplicação de testes e se transformou em um serviço público, constituindo-se de um conjunto de atividades realizadas pela administração estatal, no caso o Inep, através de seus agentes e representantes privados, com o objetivo de satisfazer concretamente as necessidades coletivas.

O Enem possibilita a toda população um sistema de inscrição nacional, via Internet, permitindo aos participantes a escolha do município em que deseja fazer a prova, dentre uma relação de mais de 1.600 cidades em todo o território nacional. Depois, há planejamento e a organização de uma logística que mobilize recursos humanos e materiais, com todo o instrumental necessário para a aplicação das provas o mais próximo possível do domicílio do inscrito no exame.

Outro aspecto verificado ao longo da trajetória do Enem, sobretudo nos últimos anos, é que as múltiplas finalidades atribuídas ao uso de seus resultados pelos diversos sistemas do MEC para ingresso no ensino superior vêm gerando mobilidade regional acadêmica. Conforme acreditamos, essa mobilidade tem possibilitado, em duas vias ou direções, a geração de conhecimentos multifacetados sobre várias temáticas que envolvem as dimensões do nosso país. De um lado estão as universidades que recebem estudantes de origens regionais diversas, e do outro está o próprio aluno, que chega a um novo ambiente de ensino e em uma cidade diferente para a continuidade de seus estudos, em uma fase importante de sua vida.

Tal aspecto é observado no artigo Doze motivos favoráveis à adoção do Enem pelas instituições federais de ensino superior:

---

[20] Desde 2004 até o ano de 2014, a taxa de inscrição era de R$ 35,00 desde 2004. Na inscrição de 2015, ela foi atualizada para R$ 63,00.

> [...] a possibilidade de promover maior mobilidade regional dos candidatos aprovados, aspecto extremamente salutar ao desenvolvimento da graduação brasileira", cuja "ideia de mobilidade acadêmica faz-se presente na gênese da universidade ocidental" e, ainda, "a mobilidade regional permitirá aos futuros profissionais conhecer rincões distantes das suas regiões de origem; ter acesso à riqueza da gastronomia e da cultura popular, presentes nesses lugares; identificar os mais graves problemas da nossa República Federativa e, assim, proporcionar reflexões acerca dos nossos potenciais para solucioná-los a contento; criar uma identidade nacional, com bases nessas experiências, aspecto extremamente salutar para as futuras gerações de brasileiros (ANDRIOLA, 2011, p.120).

Ressaltamos, ainda, que esta mobilidade acadêmica gerada pela adoção do Sisu possibilitou às universidades federais brasileiras serem "oxigenadas", já que haverá

> [...] um novo contingente de universitários (selecionados a partir das habilidades e competências para a resolução de problemas), que poderá vir a estar em interação com as peculiaridades regionais (através da mobilidade acadêmica), o Brasil estará preparando-se melhor para afrontar um grave problema: a baixa proporção de jovens entre 18 e 24 inseridos no sistema universitário, que atualmente ronda 13%" e, ainda, "vale a pena realçar: essa proporção é inferior ao valor observado em alguns países latino-americanos como México, Chile, Argentina e Uruguai, por exemplo, e muito inferior à proporção de universitários existente na Europa, na América do Norte e em países da Ásia, Japão e os Tigres Asiáticos (ANDRIOLA, 2011, p. 121).

Nesse sentido, o mencionado artigo faz referência também à Conferência Mundial sobre Ensino Superior, realizada em Paris, em julho de 2009, destacando que o ensino superior deve ser concebido como um bem público, de valor estratégico para todos os demais níveis de educação. Isso quer dizer que

> [...] diante da complexidade dos desafios mundiais, a educação superior tem a responsabilidade social de avançar nosso conhecimento multifacetado sobre várias temáticas que envolvem dimensões culturais, científicas, econômicas e sociais. Deve, ainda, levar a sociedade a gerar conhecimento global para responder aos desafios mundiais, com relação à segurança alimentar, às mudanças climáticas, ao uso consciente da água, ao diálogo intercultural, às fontes de energia renovável e à saúde pública (ANDRIOLA, 2011, p. 122).

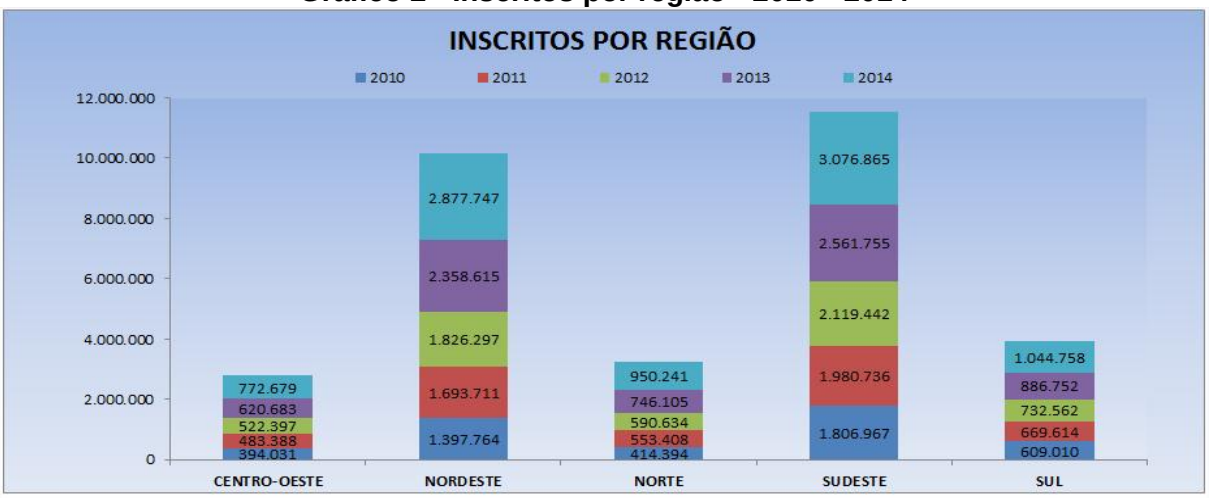
Esses aspectos sinalizam as razões do intenso crescimento e a grande aceitação do Enem. Porém, isso levou a outras conseqüências, tais como o gigantismo da expansão de seu escopo em termos de distribuição geográfica e as mudanças em sua estrutura operacional e logística. É o que veremos nas seções seguintes.

1.2 Expansão do escopo geográfico do Enem

Na medida em que cresceu a escala de realização do Enem, os incrementos para a sua realização tornaram-se cada vez maiores, chegando a um patamar em que os desafios são qualitativamente diferentes daqueles enfrentados nos primeiros anos.

No Gráfico 2, a seguir, observamos como as inscrições têm se comportado por região geográfica, com ênfase nas regiões Nordeste e Sudeste, que juntas representam mais de 68% do total de inscritos no Enem – aproximadamente 5,9 milhões de participantes. Obviamente, isso deve acontecer por serem as duas regiões com maior concentração populacional, e também por contarem com um número representativo de instituições de ensino superior que participam do Sisu, do ProUni ou do Fies.

Gráfico 2 - Inscritos por região - 2010 - 2014



Fonte: MEC/Inep.

Outro fato a ser observado é que, em 2014, cerca de 1.750 instituições de ensino superior, públicas ou privadas, utilizaram os resultados do Enem como critério principal ou auxiliar na seleção de participantes para matrícula nos mesmos nos cursos de graduação. No Quadro 1, observa-se o crescimento anual do número de vagas ofertadas via os sistemas de seleção do Sisu, Pro-Uni, Fies e Ciência Sem Fronteiras.

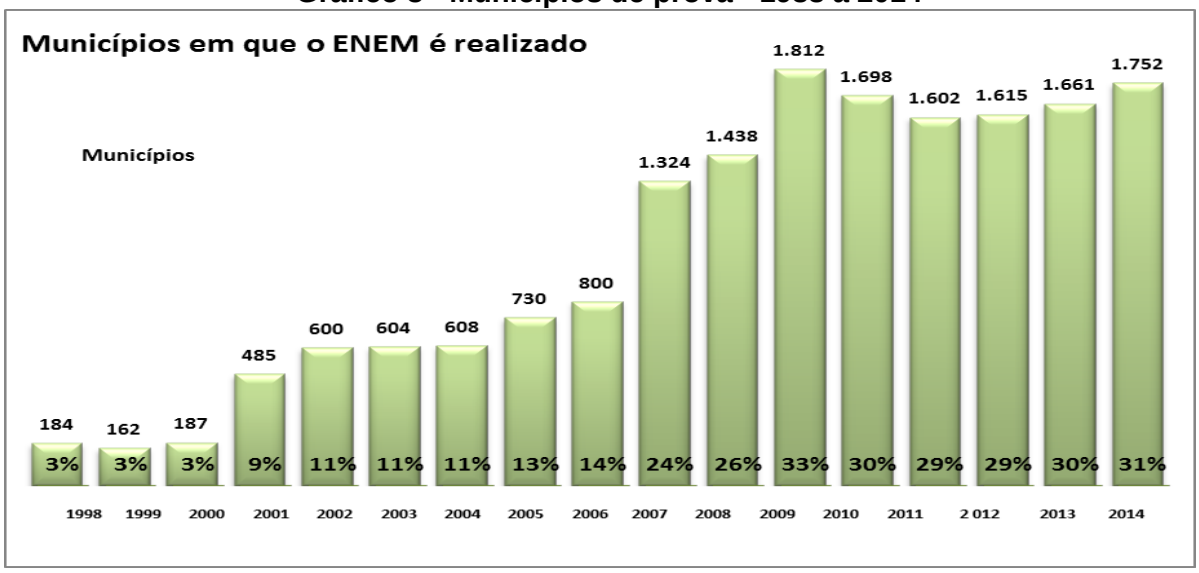
Quadro 1 – Vagas disponibilizadas por sistema - 2010 a 2014

SISTEMA	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
Sisu	64.486	109.461	139.108	169.043	222.813	704.911
ProUni	241.273	254.598	284.622	252.374	309.253	1.342.120
Fies	76.170	154.263	377.829	559.981	732.427	1.900.670
Ciência sem Fronteiras	3.636	12.250	17.031	40.127	42.663	115.707
TOTAL	385.565	530.572	818.590	1.021.525	1.307.156	4.063.408

Fonte: MEC/Inep.

Outra questão acerca desta expansão é a sua dispersão geográfica, pois na medida em que o exame cresceu em importância, aumentou a complexidade relacionada às grandes dimensões do território brasileiro. No Gráfico 3, a seguir, observa-se que, no primeiro ano de realização, em 1998, se deu em 184 municípios, chegando em 2014 a 1.752 cidades.

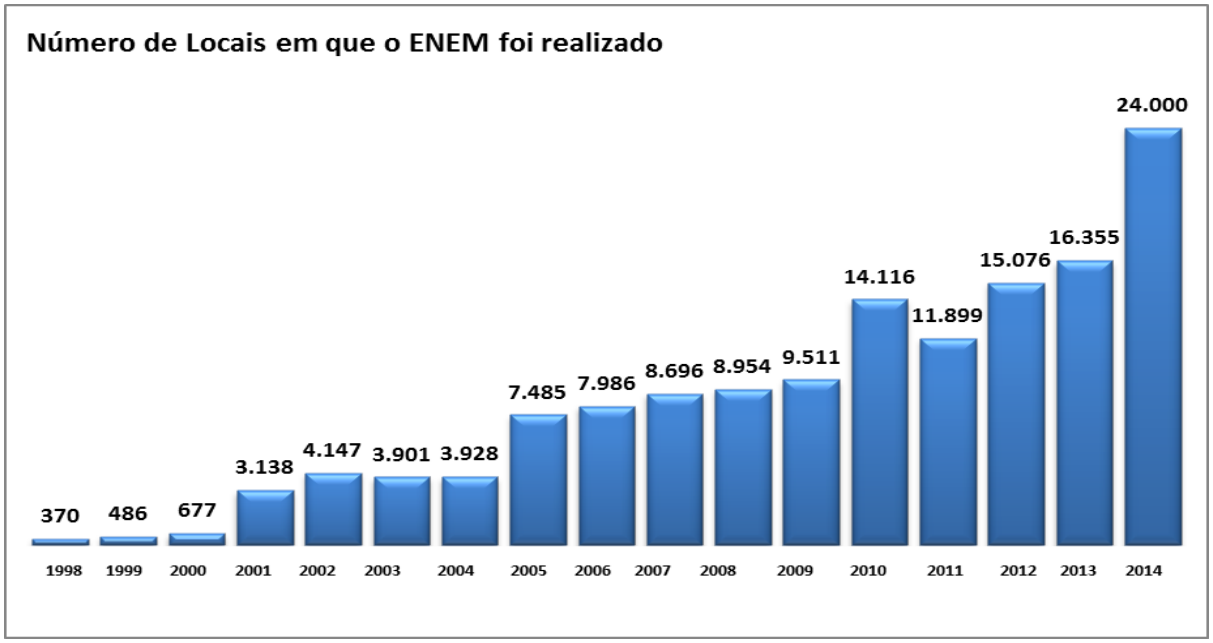
Gráfico 3 - Municípios de prova - 1988 a 2014



Fonte: MEC/Inep.

No limite territorial de cada município, são selecionados vários locais de provas, ou seja, os diversos estabelecimentos de ensino disponíveis nas datas das provas para receberem os inscritos residentes num raio de até 30 km. Portanto, no Gráfico 4, em relação ao crescimento do número de locais ou estabelecimentos, o comportamento de expansão não foi diferente. Em 1988, eram apenas 370 locais, número que cresceu para 9.511 em 2010, e se expandiu ano a ano, chegando a 24.000 locais em 2014.

Gráfico 4 – Locais de prova / estabelecimentos de ensino - 1988 a 2014



Fonte: MEC/Inep.

A dimensão da complexidade logística e o aumento da exposição ao risco da aplicação do Enem podem ser observados no Quadro 02 mediante uma simples demonstração do crescimento do número de inscritos, municípios e locais de provas, comparando-os no período de 2010 a 2014.

Quadro 2 – Comparativo inscritos/municípios/locais de prova - 2010 a 2014

ENEM					
ANO	INSCRITOS	MUNICÍPIOS	MÉDIA ALUNOS POR MUNICÍPIO	LOCAL DE PROVA	MÉDIA ALUNOS POR LOCAL
2010	4.600.000	1.698	2.709	14.116	326
2011	5.400.000	1.602	3.371	11.899	454
2012	5.800.000	1.615	3.591	15.076	385
2013	7.200.000	1.661	4.335	16.355	440
2014	8.700.000	1.752	4.966	24.000	363

Fonte: MEC/Inep.

Verifica-se, portanto, que o número de municípios está estável na média entre 1,6 e 1,7 mil. Entretanto, com o impactante crescimento do número de inscritos, elevou-se anualmente a média de concentração de participantes, saindo de 2,7 mil

em 2010 para 4,9 mil em 2014. Ainda, como consequência, desde 2010, a média de inscritos por local de aplicação gira em torno de 400 participantes.

Este fato leva-nos a considerar que o Enem, por ser mais do que uma aplicação de testes e se constituir em um serviço público – sendo que o participante precisa ter seu assento reservado para fazer a prova –, exigiu a utilização de todas as estruturas disponíveis nas cidades para abrigar os inscritos.

A questão que remete ao nosso trabalho tem relação com o fato de que a expansão motivada pela necessidade de prestar o serviço público de aplicação do Enem levou à exigência de adequação dos locais utilizados para aplicação, em termos de infraestrutura (salas, acesso, mobiliários etc.) e, principalmente, em relação à segurança.

Outra questão a ser observada é se o custo de agendamento e locação se elevou de maneira substancial devido ao aumento de demanda por aluguel dos locais de aplicação. E, ainda, se isto tem levado o consórcio aplicador a optar pelas escolas da rede pública, em geral, em condições mais precárias em termos de infraestrutura e segurança.

Cabe, ainda, observar como os locais são escolhidos; como são selecionadas as pessoas que atuam nos municípios e nos locais de aplicação das provas; como é feito o treinamento das equipes; como é feita a preparação da infraestrutura local; como são os procedimentos que antecedem os dias de realização do exame; como e quais são os procedimentos realizados durante as provas e em seu encerramento.

Sendo o Enem um exame que obedece e segue um padrão de nível nacional, sua operacionalização requer esforços no sentido de garantir que a organização e a realização da aplicação da prova ocorram de modo a obter resultados confiáveis, sem que falhas possam levar ao fracasso de uma edição. Isso é o que veremos na seção seguinte, nas ocorrências de 2009 que impactaram em mudanças na logística a partir daquele ano.

1.3 A crise de 2009 com o novo Enem

Primeiramente, é fundamental tratar de um fato marcante que ocorreu no ano de 2009 e que foi amplamente divulgado na impresa, quando o Enem teve que ser cancelado. O caso teve origem na Plural Gráfica, em São Paulo, em cujo parque

insdustrial ocorria a impressão de cerca de 9,7 milhões de provas que seriam aplicadas nos dias 03 e 04 de outubro daquele mesmo ano.

A Gráfica Plural foi sub-contratada pelo Consórcio Nacional de Avaliação e Seleção – Connasel, que foi o vencedor do procedimento licitatório realizado pelo Inep no mencionado ano, sendo, então, o principal responsável por toda a operação de aplicação do exame à época. Vejamos um pequeno trecho da matéria publicada na imprensa, que elucida bem o que ocorreu:

> [...] O Ministério da Educação cancelou na madrugada desta quinta-feira (1º) a prova do Enem (Exame Nacional do Ensino Médio), que seria aplicada neste final de semana em todo o país (03 e 04 de outubro). Há suspeita de fraude e de que o conteúdo da prova tenha vazado. Ainda não há nova data para a prova. A decisão foi tomada pelo ministro da Educação, Fernando Haddad, após ter sido alertado pela reportagem do jornal 'O Estado de S. Paulo' sobre a quebra do sigilo do exame. Um homem, de acordo com a reportagem, tentou vender uma cópia da prova ao jornal por R$ 500 mil. "Há fortes indícios de que houve vazamento, 99% de chance", afirmou o presidente do Inep (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira), Reynaldo Fernandes, por volta da 1 hora da madrugada desta quinta (1), por telefone (PORTAL UOL – EDUCAÇÃO[21], 2009).

Até 2009, uma única empresa era responsável por todo o processo de produção do material, bem como pelo armazenamento, pela distribuição, pela aplicação, pelo processamento dos cartões respostas, pela correção das redações e pela consolidação da base de dados com os resultados. Isso quer dizer que a Gráfica Plural foi subcontratada pelo Consórcio Connasel, que era de fato o detentor ou responsável por todo o controle da operação.

Este modelo, a partir do qual tudo se concentrava em uma única responsabilidade logística, em certa medida, afastava das equipes técnicas do Inep o papel de exercer o monitoramento etapa a etapa, já que em toda a operação, as ocorrências inerentes ao processo eram acobertadas por um “olhar” restrito e limitado.

O caso demonstrou que a operação logística, tal como vinha sendo conduzida, estava exposta à tomada de decisões fechadas, pouco compartilhadas e com um forte viés personalista de gestão; ou seja, o modelo tradicional em que o exame vinha sendo realizado até então foi concebido para uma escala muito menor e aquém dos desafios que se apresentaram após o novo Enem, de 2009 em diante.

---

[21] Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009/10/01/ult105u8763.jhtm>. Acesso em: 12 mar. 2015.

O resultado foi que o Consórcio Connasel não conseguiu levar o Enem até sua conclusão, gerando uma crise no mencionado ano. Por outro lado, houve uma reação rápida do Inep, que organizou uma força tarefa institucional com parcerias em todos os segmentos do governo federal e das unidades federadas. Como medida emergencial, recorreu à contratação direta de instituições com experiência na realização de exames, tais como a Fub/UnB/CESP, a Fundação Cesgranrio, o FNDE[22] com a logística do programa nacional de livros didáticos, a gráfica de segurança, o Ministério da Defesa (Exército, Marinha e Aeronáutica), a Secretaria de Segurança Pública e a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT, também chamado de Correios. Enfim, em 60 dias, todo o material foi reprocessado e o exame foi realizado.

Não existe razão para crer que o caso de 2009 foi excepcional, a não ser pelo fato de ter emergido dele um novo modelo para as contratações dos exames e das avaliações do Inep. O aumento da complexidade na gestão da operação logística também impactou no aumento dos requisitos necessários para a prestação dos serviços voltados para a realização do Enem.

Em todo empreendimento sujeito a risco existe um *trade-off*[23] entre risco e retorno. Significa dizer que, na mera conversão do problema das contratações para a linguagem matemática, a soma dos fatores (escala-complexidade-sigilo-segurança) passou a orientar a decisão de contratar não somente pelo critério do menor preço, mas sim pela melhor qualificação técnica, a fim de garantir o menor risco ao evento.

Disso resultou a incorporação de mudanças estruturais no formato das contratações, com a prestação de serviços para a realização do Enem em objetos separados, ou seja, impressão gráfica, armazenamento e distribuição, além da aplicação das provas e o processamento dos resultados. Cada processo era operacionalizado por empresas e instituições distintas, porém controladas por uma

---

[22] O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968, e alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de setembro de 1969, é responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação (MEC). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br>. Acesso em: 30 mar. 2016.

[23] Expressão utilizada na literatura econômica para designar situações de escolha entre opções conflitantes, porque a escolha de uma coisa em relação à outra implica não usufruir dos benefícios daquilo que não é escolhido. A intenção em utilizar esta expressão coloca-se no sentido de que, nos processos licitatórios tradicionais, busca-se o menor preço e, no caso do novo modelo de contratação do Enem, o que está em questão é garantir a melhor qualificação técnica e o menor risco em sua realização.

metodologia desenvolvida pela equipe técnica do Inep de monitoramento de processos e gestão de riscos. Isso foi feito para substituir o modelo das contratações realizadas até 2009, quando era suportável que, em uma única licitação, todo o serviço fosse contratado e realizado por um único consórcio, formado exclusivamente para cuidar da produção gráfica até a divulgação dos resultados.

Em resumo, o Inep passou a considerar os riscos associados ao processo logístico de realização do Enem, na medida em que percebeu que sua complexidade operacional é proporcional à sua escala, dimensão e, principalmente, ao valor da informação presente na prova antes de sua realização. É o que veremos nas seções seguintes.

1.4 Impactos gerados pelo crescimento do Enem

É importante levar em consideração que em qualquer processo que envolva uma multiplicidade de tarefas, como é o caso da logística do Enem, com atividade e consequências encadeadas e imbricadas, o sucesso de uma etapa depende do resultado da etapa anterior, e assim sucessivamente, até o final do evento.

Numa operação em grande escala, os parâmetros são fundamentalmente incertos, embora possam ser produzidas estimativas a partir do conhecimento explícito disponível nos protocolos, manuais técnicos etc., que são importantes na gestão. Há, ainda, outro componente muito relevante e que precisa ser considerado, que é o tácito acumulado.

Da experiência de 2009, talvez resida um dos aspectos mais relevantes no que se refere ao acúmulo de conhecimento tácito, difícil de codificar, sobre os processos e rotinas do Enem. Essas características permitem testar a resiliência das equipes e deste conhecimento tácito, em face de mudanças e ocorrências dramáticas, ajustando os procedimentos em função das dificuldades observadas. No sentido estrito da palavra, este processo, conhecido na teoria econômica como *learning-by-doing*[24], é essencial para a evolução tanto dos procedimentos operacionais quanto de gestão.

---

[24]*Learning-by-doing*, como a própria tradução diz, é aprender fazendo. É o processo pelo qual, através do aprendizado, construímos nossos valores, conhecimentos e habilidades, a partir de experiências.

É o que observamos ao longo dos últimos quatro anos de execução do exame. Desde 2010, os agentes envolvidos nas edições do exame são a *RR Donnelley Moore Gráfica e Editora Ltda.*, os Correios e o Consórcio Fub/UnB/CESP - Fundação Cesgranrio, que têm se mantido na espinha dorsal da operação, respectivamente produção gráfica, distribuição e aplicação.

Este acúmulo de conhecimento também foi internalizado nas equipes que atuam mais diretamente na gestão do Enem no Inep. Ou seja, foi organizada uma Unidade de Operação Logística[25], que passou a ser responsável pela integração da logística com as equipes das empresas, as instituições contratadas e os parceiros envolvidos.

Diferentemente do que ocorria até 2009, havia a necessidade de que as equipes do Inep passassem a atuar e a entender o processo, articular e interagir nas decisões, sendo protagonista no longo caminho desde a publicação do edital de inscrição até o cálculo e a divulgação das notas para a sociedade. De forma sumária, este caminho pode ser dividido em seis fases interdependentes:

- Fase 1 – edital e inscrições
- Fase 2 - elaboração da prova, dos materiais e dos manuais
- Fase 3 – produção gráfica
- Fase 4 - armazenamento e distribuição
- Fase 5 – preparação e aplicação dos testes
- Fase 6 – pós-aplicação

Perpassando todas essas fases, são realizados Termos de Cooperação e Parcerias Institucionais com a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal (Planos Globais de Segurança), Ministério da Defesa (armazenamento em 72 unidades militares e transporte dos malotes de provas pela Marinha ou Aeronáutica para locais de difícil acesso) e Secretarias de Segurança Pública das Unidades da Federação, com o monitoramento de rotas de distribuição nos dias de aplicação,

[25]Constitui-se de uma equipe com aproximadamente 30 servidores, que cuidam da operação logística do Enem, singularmente chamada no Inep como UOL. Funciona na estrutura organizacional da DGP - Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep, sendo responsável pela elaboração e homologação do sistema de inscrição, pelos contratos de impressão gráfica das provas e dos instrumentos de aplicação, pelo manuseio e montagem dos malotes de provas, pelo seu armazenamento e distribuição, pelo processo de aplicação, pelo processamento dos cartões respostas, bem como por toda a operação “reversa”, até a divulgação dos resultados. Sua atuação tem consequência em apoio a outra unidade do Inep, que é a Daeb - Diretoria de Avaliação da Educação Básica, que se encarrega da concepção do exame e da elaboração da prova, bem como da disseminação dos microdados educacionais gerados pelo Enem.

segurança pública nos locais de grande concentração de participantes e, posteriormente, a operação reversa.

Sobretudo em relação às duas fases finais da operação, participam, também, a Defesa Civil e o Cenad – Centro Nacional de Gerenciamento de Riscos e Desastres (plano de contingência e locais de riscos naturais), o Inmet – Instituto Nacional de Meteorologia (previsão do tempo anterior e no dia da aplicação do exame), as Companhias Elétricas (falta de luz nos locais de aplicação), as Companhias de Abastecimento de Água (falta de água nos locais de aplicação), os Departamentos Nacional e Regionais de Estradas e Rodovias, bem como os Departamentos Regionais de Trânsito. Outra importante parceria é a do Inmetro – Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, sobretudo no acompanhando de manuseio, segurança e sigilo dos instrumentos na gráfica.

Nas subseções seguintes, abordaremos cada uma das fases, no sentido de descrever o caminho logístico da realização do Enem. Tomamos como base os dados coletados no relatório de indicadores operacionais apurados na edição de 2014, sendo, portanto, informações mais atuais que nos permitem demonstrar a dimensão da operação.

1.4.1 Fase 1 - Edital e inscrições

É a fase inicial de operação propriamente dita, com as inscrições sendo realizadas *online* no Sistema Enem de inscrição, em um período de mais ou menos 15 dias corridos. A conformidade desta fase e o seu pleno funcionamento requerem atenção especial e sintonia de informação e procedimento entre dois instrumentos importantes: elaboração do edital e sistema de inscrição.

O Inep publica um Edital, anualmente, no qual torna pública a realização da edição do Enem e estabelece as diretrizes e finalidades; os procedimentos e os prazos de inscrição; a estrutura e as orientações sobre as provas (áreas do conhecimento / componentes curriculares); as datas de realização; a relação dos municípios de realização das provas; as obrigações e as penalidades aos participantes; as correções de provas e a divulgação dos resultados.

Encerrado o período de inscrição, a base com as informações das pessoas que se inscreveram precisa ser processada, o que significa confirmar os pagantes e

os não pagantes, consolidar os atendimentos gerais, validar as informações sobre atendimentos especiais e específicos, dimensionar os impactos de eventual expansão em alguma unidade federada ou em municípios, para que os dados sejam consolidados e transferidos às instituições contratadas pelo Inep, responsáveis pela aplicação.

1.4.2 Fase 2 - elaboração da prova, materiais de apoio e manuais

As atividades preparatórias de elaboração da prova ocorrem no ambiente seguro do Inep, onde se instala o Banco Nacional de Itens – BNI da autarquia. Em data e horário definidos, os itens que compõem a prova são gravados em meio magnético-óptico e em arquivos criptografados, com protótipos dos itens “embaralhados” e fragmentados, para dar sentido às duas etapas de transporte da mídia até o ambiente de produção.

De acordo com o protocolo desta operação, a saída do Inep e o transporte são controlados por servidores credenciados e identificados e acompanhados pela Polícia Federal, até a chegada e a entrega no ambiente seguro da gráfica. Quando o material chega à gráfica, o Inep envia outro servidor, com a senha dos arquivos, com o mesmo procedimento da etapa anterior, ou seja, também acompanhado por agentes da Polícia Federal.

Somente dentro do ambiente seguro da gráfica é que vão se encontrar a mídia e a senha, permitindo a decodificação e o acesso ao conteúdo do arquivo, tudo acompanhado por agentes da Polícia Federal.

Após aprovadas a diagramação e a rotação das questões em diversas possibilidades de provas, todos os arquivos eletrônicos são apagados das memórias dos equipamentos da gráfica no processo de diagramação, passando-se à fase final, com a aprovação do “imprima-se”, para o início da produção. Um conjunto de instrumentos de apoio à aplicação também é confeccionado no mesmo ambiente gráfico, sendo elaborado com todo o sigilo. Tratam-se de orientações muito específicas e restritas ao trabalho das equipes de aplicadores, cujas finalidades se destinam aos dias de aplicação.

1.4.3 Fase 3 - produção gráfica

Atividade realizada mediante a contratação dos serviços de impressão gráfica com requisitos de sigilo e segurança máximos, segundo normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas - ABNT [26], cuja vistoria e emissão de laudo técnico são realizados pela Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica - ABTG[27].

Considerando os números do Enem de 2014**,** são duas linhas de produção que cuidam do material administrativo da aplicação, dos materiais de apoio, dos manuais de capacitação e orientação, das provas gerais e dos demais materiais destinados aos atendimentos específicos e especializados.

É importante destacar que a gráfica tem que garantir a impressão dos materiais em duas plantas de produção distintas, porém dentro do mais alto padrão de controle, segurança e sigilo, segundo a Norma Técnica NBR/15.540. Essa norma especifica os requisitos para um sistema de gestão de segurança para a tecnologia gráfica, a fim de que uma empresa possa ser certificada como participante da cadeia produtiva do impresso de segurança.

De acordo com o contrato firmado entre o Inep e a gráfica, devem ser reservadas no interior de seu parque industrial áreas segregadas e específicas para que o consórcio aplicador e os Correios possam operar as suas atividades, no local de produção, num sistema contíguo e integrado a partir do qual os materiais são produzidos, manuseados e lacrados em um único centro.

Como já dissemos, as instituições aplicadoras contratadas pelo Inep, desde 2009, têm sido o Consórcio Fub/UnB/CESP - Fundação Cesgranrio e, no caso do armazenamento e da distribuição, a Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT.

---

[26] A ABNT – Associação Brasileira de Norma Técnica é uma entidade privada e sem fins lucrativos, constituindo-se um Foro Nacional de Normalização por reconhecimento da sociedade brasileira desde a sua fundação, em 28 de setembro de 1940, e confirmado pelo governo federal por meio de diversos instrumentos legais.

[27] A Associação Brasileira de Tecnologia Gráfica, ABTG, fundada em 04 de julho de 1959, é a entidade técnica do setor gráfic**o**, orientada ao desenvolvimento e à difusão da tecnologia gráfica no País. Certificada ISO 9001:2008 é também uma OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

1.4.4 Fase 4 - armazenamento e distribuição

Os Correios são responsáveis por esta parte da operação, que é implementada segundo norma operacional exclusiva para realização do Enem, com padrões de manuseio, organização e acondicionamento de materiais próprios, com requisitos máximos de segurança e sigilo. São apoiados pela estrutura de armazenagem em batalhões do Exército, e o transporte para algumas localidades de difícil acesso é realizado pela Marinha ou pela Aeronáutiva. A impressão gráfica se dá em duas linhas distintas de distribuição, i.e., voltada para os materiais administrativos de aplicação e para os cadernos de provas.

Por consequência, os planos de armazenamento e distribuição dos kits de aplicação e dos malotes de prova também seguem percursos distintos, tal como demonstra os dados apresentados nos Quadros 3 e 4 a seguir:

Quadro 3 – Discriminação do conteúdo dos kits - Enem – 2014

Etapa	Responsabilidade	Dimensão
Organização dos Kits de Aplicação/ Material Administrativo (manuseio e montagem)	Consórcio	60 mil Kits - 300 funcionários - 45 dias - 3 turnos diários
Definição dos Locais de Entrega	Consórcio	24 mil coordenações
Envio aos Locais e Confirmação de Entrega	ECT	24 mil coordenações

Fonte: MEC/Inep.

Os kits com os materiais administrativos são acondicionados em caixa *box* e organizados por “local de aplicação”. Ou seja, todo o material necessário ao trabalho das equipes de aplicação é disponibilizado para cada coordenação local de aplicação. Diferentemente dos malotes de prova, esses kits são encaminhados com uma antecedência mínima de 20 dias da data das provas para cada coordenador, de forma que esse possa conferir item a item. Se houver qualquer equívoco de destinação ou mesmo falta de alguns dos impressos, ainda haverá tempo de corrigi-los.

No Quadro 4, a seguir, a descrição das atividades permite visualizar a dimensão e a complexidade do manuseio dos pacotes de provas, a formação dos

envelopes por local de aplicação, a lacração dos malotes e o fechamento dos CDLs[28] com todos os malotes.

Quadro 4 – Organização dos malotes de provas - Enem – 2014

Material de prova			
Etapas	**Composição**	**Responsável**	**Quantidade**
A	Os cadernos de provas são impressos e organizados em dois conjuntos (pacotes em plástico encolhido vedado em 28 e 4 cadernos).	Gráfica	600 mil pacotes
B	Em seguida, os múltiplos são acondicionados em envelopes lacrados por sala, considerando primeiro e segundo dias.	Consócio	48 mil
C	Depois acondicionados em malotes por local, primeiro e segundo dias.	Consórcio	60 mil malotes
D	São recondicionados em CDL's pelo consórcio e certificados pelos correios, por rota de armazenamento e distribuição os dias de aplicação.	Consórcio ECT	2.724 CDL
E	Primeira etapa de distribuição com entrega dos CDL's na Centralizadora	ECT	4° BIL/SP
F	Segunda etapa da distribuição e descentralização estadual a "última milha" aos Batalhões do Exército	ECT	72 Batalhões Militares
G	Terceira etapa da distribuição para as Centrais de Distribuição Domiciliar do Correios a "última milha"	ECT	800 CDD's
H	Quarta e última etapa de entrega nos locais de aplicação nos dias de prova o dia "D"	ECT	24 mil coordenações de aplicação

Fonte: MEC/Inep.

A formação dos pacotes de provas e a colocação dos malotes lacrados dentro dos CDLs é uma atividade realizada pela equipe de manuseio do Consórcio Fub/UnB/CESP -Fundação Cesgranrio, que atua nessa operação em área segregada dentro da gráfica. Ao receber o *contêiner,* o Correio faz a pré-postagem e a convocação das escoltas policiais para a transferência ao local central de armazenagem no Batalhão de Infantaria Leve - 4º BIL, localizado na grande São Paulo, permanecendo por aproximadamente 45 a 60 dias neste local estratégico.

[28] Container Desmontável Leve (CDL) utilizado para o acondicionamento de 30 a 34 malotes de provas, de acordo com as rotas de distribuição elaboradas pelos Correios. Assemelha-se a uma caixa de papelão reforçada, com dimensão ampliada que, ao final, é cintada e lacrada. O CDL é uma ótima opção para garantir a segurança e a integridade dos malotes, pois são abertos somente na última milha de entrega, ou seja, na véspera do dia de aplicação.

Faltando aproximadamente de 15 a 20 dias da data de realização do exame, começam as saídas do 4º BIL e a descentralização para chegar em 72 Batalhões do Exército, estrategicamente posicionados nas 27 Unidades Federadas. Na penúltima etapa de distribuição, seguem para a "última milha", que são as Centrais de Distribuição Domiciliares – CDD, em torno de 800 pólos ou unidades regionais de alta segurança dos Correios.

Todos os deslocamentos são feitos com escoltas das Polícias Militares dos estados. Finalmente, a última etapa da distribuição é a entrega dos malotes, no período de 7h às 10h, nas coordenações locais de aplicação, em cada dia de prova.

1.4.5 Fase 5 - preparação e aplicação dos testes

Para explicar melhor os detalhes desta fase e os riscos associados a ela, detalharemos a complexidade do trabalho realizado pelo Consórcio, descrevendo e dimensionando as atividades de escolha dos locais de prova, o ensalamento[29] dos inscritos, a mobilização e o treinamento das equipes locais de aplicação, bem como os procedimentos de acompanhamento e controle nos dias de aplicação, que são objeto e foco de nossa pesquisa.

Esta fase começa com o Consórcio recebendo o cadastro de inscritos do Inep, para proceder a verificação de inconsistências de dados de participantes na base de dados, corrigindo endereços postais na base de CEP, entre outros eventos. Os locais de provas devem ser compatibilizados com os locais de residência informados pelos participantes e com as instituições que disponibilizarão as salas.

O consórcio efetua a distribuição dos inscritos por estabelecimento e por sala, envia o cadastro geral de inscritos para o processamento dos endereços e das rotas pelos Correios, assim como para a produção dos materiais de dados variáveis na gráfica, com as respectivas informações: locais de prestação dos exames, data, horário, tipo de provas, recursos aprovados e liberados para os casos de atendimentos especiais, lactantes, gestantes, sabatistas[30] etc. O Inep aplica protocolos de validação e certificação das bases geradas pelo Consórcio.

---

[29] O termo ensalamento é um conceito adotado pelo Inep, ou seja, na condição de designar o local (endereço, prédio, bloco, andar e sala) onde o inscrito terá que chegar para fazer a sua prova. Outras instituições utilizam o temo enturmação ou alocação dos alunos.

[30] De acordo com o Edital de inscrição no Enem, o termo sabatistas é utilizado para qualificar o atendimento específico destinado às pessoas que guardam o sábado, por motivo religioso.

Após a impressão dos cartões de confirmação pela Gráfica, esta os agrupa por destinatários. Os cartões ficam à disposição para retirada e distribuição pelos Correios, conforme estratégia operacional definida pelo Inep.

Os cartões são entregues para os Correios, que por sua vez, providencia a entrega aos participantes, fazendo o registro das devoluções de entregas não confirmadas após três tentativas. Como procedimentos complementares são enviados SMS[31] e e-mail[32], informados pelos inscritos.

Não cabe descrever novamente esta etapa do trabalho realizado pelo Consócio no manuseio dentro da área segregada na Gráfica, com a formação dos pacotes de provas, envelopamento e montagem dos malotes, pois seria repetir o que já foi detalhado no tópico anterior na parte que tratamos até a entrega aos Correios para lacração dos CDL's.

Portanto, o que nos interessa no estudo deste tópico é apresentar e descrever, o processo de escolha ou agendamento dos locais de aplicação, ensalamento dos inscritos, mobilização das equipes locais, seleção do pessoal e treinamento para atuação nos dias de aplicação.

a) Agendamento dos locais

É a primeira etapa do processo de aplicação e se dá por meio de contatos dos coordenadores de município com as instituições de ensino de sua cidade, para verificação da disponibilidade para a realização do exame nos dias previstos. Em seguida, é realizada a vistoria dos locais, a fim de levantar o quantitativo de participantes que podem ser alocados segundo a capacidade das salas, as condições de infraestrutura, segurança e localização, bem como questões de acessibilidade segundo os requisitos da norma técnica ABNT/NBR 9050[33], para atendimento especializado e específico. Então, os locais selecionados são inseridos

---

[31] Short Message Service, em português, serviço de mensagens curtas, é um serviço muito usado para troca de mensagens de textos breves que podem ser enviadas ou recebidas através de um aparelho celular

[32] E-mail ou Correio Eletrônico é um serviço disponível na Internet que possibilita o envio e o recebimento de mensagens ("mails"). Para usar esse correio é necessário ter um endereço de e-mail, algo parecido com: seunome@nomedoseuprovedor.com.br

[33] Norma brasileira da ABNT que estabelece critérios e parâmetros técnicos a serem observados no projeto, na construção, na instalação e nadaptação de edificações, no mobiliário, nos espaços e nos equipamentos urbanos no que se refere às condições de acessibilidade. Disponível em: <http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2016.

no banco de dados, verificando-se a consistência da base com os respectivos cadastros do Censo Escolar do Inep, e os códigos de endereçamento postal, constantes na base dos Correios, para prosseguir ao ensalamento dos inscritos.

b) Ensalamento dos inscritos

Trata-se da etapa de mapeamento dos locais mais adequados para distribuição e acomodação dos inscritos por município e estabelecimento de ensino. Algumas regras importantes devem ser observadas no ensalamento, tais como a compatibilidade do local num raio de até 30 km da residência da pessoa inscrita; a utilização dos espaços físicos de instituições federais de ensino (desejável); a distribuição dos assentos, considerando uma média de 36 participantes por sala; além da alocação prioritária e do atendimento especializado de acordo com a Lei nº 10.098/2000[34] e com o Decreto nº 5.296/2004[35].

Além dos requisitos listados acima, ocorrem casos excepcionais, devendo-se seguir as indicações de ensalamento enviadas pelo Inep. Esses casos são gerados a partir da certificação das solicitações durante a inscrição, e podem ser, por exemplo, situações de estudantes que estão em situação de classe escolar hospitalar e ou que estão em situação de *home care*[36], com atendimento escolar e médico hospitalar residencial, ambos nos termos do que determina a legislação.

Na medida em que vai sendo concluída a geração das bases de inscritos ensalados, em lotes e por região geográfica, os arquivos são validados pelo Inep e liberados à gráfica para produção dos mais diversos tipos de formulários e para a aplicação dos dados variáveis, requerendo um cuidado especial para que tudo transite em ambiente seguro, sendo validado e certificado o seu conteúdo a todo o momento.

---

[34] Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13 mar. 2016.

[35] Regulamenta a Lei nº 10.048 de 8 de novembro de 2000, que dá prioridade de atendimento às pessoas que especifica, e a Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 13 mar. 2016.

[36] *Home Care* ou Assistência Domiciliar é uma modalidade continuada de prestação de serviços na área da saúde que visa à continuidade do tratamento hospitalar em domicílio, realizado pela equipe multidisciplinar com a mesma qualidade, tecnologia e conhecimento. O atendimento domiciliar evita a permanência prolongada no hospital, a interrupção do cuidado ao paciente, e o distanciamento dos profissionais envolvidos no tratamento.

c) Formação das equipes de aplicação

O consórcio é responsável pela constituição das equipes encarregadas da aplicação do exame, bem como pela coordenação delas. Portanto, deve providenciar a seleção das pessoas e a realização de treinamento presencial e obrigatório, visando ao aperfeiçoamento e à uniformização dos procedimentos dos coordenadores estaduais, coordenadores municipais, coordenadores de locais de aplicação, chefes de sala, aplicadores, aplicadores especiais, fiscais volantes e pessoal de apoio em todos os locais de provas.

A seguir, no Quadro 5, elencamos os perfis indicados para a formação das equipes de aplicação e as características das atividades relacionadas aos seus respectivos campos de atuação:

Quadro 5 – Perfil e atividades da equipe de aplicação - Enem - 2014

Função	Perfil	Atividade
Coordenador Estadual	Nível superior completo (exigível) e experiência de atuação em 5 exames semelhantes.	Coordena as atividades regionais da aplicação, articulando-se com os coordenadores municipais.
Coordenador Municipal	Nível superior completo (exigível) e experiência de atuação em 4 exames semelhantes;	Responsável pela organização da aplicação no município, articulando-se com os coordenadores de local.
Coordenador de Local de Aplicação	Nível Superior (desejável) e experiência de atuação em 3 exames semelhantes.	Responsável pela coordenação e segurança da aplicação nos locais de provas.
Assistente de Local de Aplicação	Ensino médio completo (exigível) e experiência de atuação de 3 exames semelhantes.	Auxilia o coordenador de local de provas em atividades administrativas.
Chefe de Sala	Ensino médio completo (exigível) e experiência de atuação de 3 exames semelhantes.	Responsável pelo processo de aplicação das provas em sua sala.
Aplicador	Ensino médio (desejável) e experiência anterior de atuação em vestibulares, concursos etc.	Auxilia o chefe de sala na fiscalização da aplicação e controle.
Aplicadores Especializados	Ensino médio completo, para atendimento especializado com experiência em 2 exames semelhantes.	Habilitação para atuar como ledor, intérprete de libras, guia-intérprete de surdocegos, transcritor e intérprete labial.
Fiscais (diversos)	Ensino fundamental completo e experiência anterior.	É a pessoa responsável pela fiscalização dos Participantes na fila do banheiro.

Fonte: MEC/Inep.

Como dissemos, a escala de realização do Enem cresceu de forma significativa, e os desafios em sua realização são qualitativamente cada vez maiores

e diferentes das dificuldades enfrentadas em seus primeiros anos de realização. Por se tratar de um exame padronizado em âmbito nacional, são necessários esforços significativos no sentido de garantir a organização e a segurança dos procedimentos, de modo a obter resultados confiáveis, uma vez que falhas operacionais podem significar o fracasso na realização do exame.

Além disso, como dissemos, até antes da fase relativa ao dia de aplicação das provas, os malotes são controlados em centralizadoras com requisitos de segurança e sigilo. São entregues, então, aos coordenadores de locais de aplicação e ficam sujeitos ao comportamento individual dos colaboradores locais, por um período de até cinco horas, conforme cada localidade.

Esta questão leva-nos a outras importantes considerações relacionadas aos recursos humanos envolvidos na aplicação de provas. As equipes são estruturadas, tendo na figura de um profissional denominado coordenador estadual a pessoa responsável pela gestão de todo o processo no âmbito de sua unidade federada. Em termos de hierarquia, abaixo está outro ator denominado coordenador municipal, que fica responsável pelo município de prova. Em nível descendente, está o coordenador de cada local de aplicação, podendo ser um ou mais coordenadores, a depender da quantidade de locais programados para cada município, segundo a demanda de pessoas inscritas.

Os coordenadores dos locais são os responsáveis pela mobilização e pela formação de suas equipes para as funções de assistente de local de aplicação, chefe de sala de aplicação, fiscal de sala, fiscal volante, fiscal de corredor, fiscal de banheiro, apoio administrativo, apoio logístico, apoio de limpeza, apoio de manutenção, segurança, recepção e portaria.

Na medida em que o exame cresceu em dimensão e escala, cada vez mais tem aumentado a necessidade de mobilização e de envolvimento de pessoas para as equipes. Porém, várias pessoas com mais experiência em termos de atuação em eventos similares acabam ficando impedidas de participar, face ao grau de parentesco entre aplicadores e participantes, sobretudo em pequenas localidades.

Com isso, o modelo acaba por considerar, inadvertidamente, a possibilidade de atuação nas equipes de pessoas que não se sujeitam às regras e agem com critérios próprios, segundo as oportunidades e a conveniência, embora no sistema de aplicação do exame constem regras objetivas e claramente definidas.

Ainda mais preocupante é a possibilidade de infiltração de pessoas que venham a proceder com ações delituosas e fraudulentas nas equipes. Tal possibilidade tem se agravado com os mais diversos meios e recursos de comunicação em rede social e, mais recentemente, com a maior exposição do aplicativo *Whats App Messenger*, por exemplo, que está disponível para aparelhos celular tipo *iPhone*, *BlackBerry*, *Android*, *Windows Phone*, *Nokia* e outros, permitindo o envio simultâneo de textos, imagens e vídeos para um grupo seleto.

O fato é que as equipes de aplicação dos locais, em linha direta, são as grandes responsáveis pelo sucesso ou insucesso nos dias de aplicação das provas, cabendo, portanto, uma ação muito significativa quanto à capacitação dos atores envolvidos, como veremos na sequência.

d) Capacitação das equipes de aplicação

A padronização dos procedimentos de aplicação é condição essencial de eficiência se a atividade envolve uma ação descentralizada e autônoma de um grande número de agentes, aliada à complexidade intrínseca da própria tarefa a ser executada. Observamos no planejamento das capacitações das equipes envolvidas na aplicação do Enem que as bases que orientam a sua elaboração estão assentadas em quatro grandes pilares:

1) contextualização – todo profissional que atua na aplicação do exame deve conhecer as características do Enem, seus objetivos, as informações que vão ser obtidas, as análises que serão realizadas e o uso dos resultados.

2) Descentralização – os treinamentos são descentralizados, utilizando o esquema multiplicador como estratégia, com o objetivo de multiplicar as informações e as orientações procedimentais a um grande número de pessoas, simultaneamente, em diversos locais.

3) Controle da informação – procura garantir a exatidão das informações transmitidas em qualquer nível de sua disseminação, de modo que a padronização dos procedimentos de aplicação da prova do Enem seja respeitada, atendendo às exigências de equidade.

4) Isonomia procedimental – trata-se de uma condição face às exigências da aplicação em larga escala num país de dimensões continentais, com municípios

muito afastados das capitais ou em pequenas localidades, com grande mobilização de pessoas etc. Portanto, é necessário o cumprimento das regras estabelecidas com os horários de início e término da aplicação, com os procedimentos de identificação, instrução, controle, acesso e registro das informações dos participantes.

Nesse sentido, são realizadas as capacitações presenciais conforme a figura a seguir:

Figura 1 - Esquema de capacitação presencial – Enem – 2014

Fonte: Inep.

Essa estratégia, a qual permite a capacitação de um grande número de pessoas simultaneamente, em locais dispersos pelo país, pode sofrer ruídos na comunicação dos procedimentos a serem adotados. Portanto, utiliza-se a vídeoaula como recurso para todos os níveis e membros das equipes de aplicação. Ao final de cada encontro presencial, é feita uma avaliação individual dos participantes, de forma escrita, para aferir os conhecimentos do profissional acerca dos procedimentos necessários à sua atuação.

Além dos treinamentos presenciais realizados pelo consórcio, o Inep promove um evento de alinhamento para todos os coordenadores, assistentes de locais de aplicação e chefes de sala, via ensino à distância. Esse evento é realizado mediante termo de cooperação com o UnB/CEAD, e consolida as bases de certificação de

pessoas segundo uma matriz de referências elaborada pelo Inep, com o objetivo de promover equidade aos procedimentos do Enem nos dias de aplicação do exame em dimensão nacional. O evento ainda busca tratar dos conteúdos conceituais e gerais da política Enem, porta de acesso às políticas do MEC, bem como de questões sobre a ética, fraude e outros temas gerais.

Os módulos e as turmas são formados no ambiente *online*, na plataforma *Moodle*, cabendo à UnB/CEAD o desenvolvimento das salas de aula, a construção e a distribuição da formação, dividindo-os entre coordenadores e chefes de sala, público possível de ser alcançado até a data de aplicação do exame.

Os coordenadores devem chegar às 7 horas (horário oficial de Brasília), nos dois dias de aplicação, para receber pessoalmente o(s) malote(s) devidamente lacrado(s), que contêm as provas de sua respectiva escola. Os malotes são entregues por um agente dos Correios, acompanhados por Militares (PM, bombeiros, Guarda Nacional ou Exército), no período compreendido entre 7h e 10h (horário oficial de Brasília). Ao receber os malotes, os coordenadores devem guardá-los em local seguro (espaço reservado, trancado, inclusive com janelas fechadas e acesso controlado), e devem permanecer no local até o momento do fechamento dos portões.

Em horário predeterminado, aproximadamente vinte minutos antes do início das provas, o coordenador de local deve convocar, aleatoriamente, dois participantes para presenciar o ato de abertura dos malotes na sala de coordenação. Todo o procedimento é registrado em ata específica, devendo, ao final, ser assinado pelo coordenador do local e por aqueles que testemunharam a ocorrência.

Para obter o registro do procedimento no horário exato em que ele ocorreu, foi introduzido o mecanismo de auditoria e controle denominado “lacre eletrônico”. Esse mecanismo permite registrar a data e o horário em que o malote foi fechado na gráfica pelo consórcio, e a data e o horário em que foi aberto pelo coordenador no local de aplicação. As figuras abaixo permitem visualizar o modelo do lacre e as duas situações (1 e 2) em que ele se encontra, ainda fechado, e após a sua abertura.

Figura 2 - Fotos dos malotes com os lacres de aço e eletrônico

Fonte: Inep.

Em seguida, os pacotes plásticos que contêm os cadernos de questões devem ser distribuídos fechados aos chefes de sala, por volta de quinze minutos antes do início das provas, sendo que somente poderão ser abertos nas salas, aproximadamente cinco minutos antes do início das provas, e distribuídos aos participantes.

Conforme verificamos, em todas as fases anteriores ao dia de aplicação o processo é monitorado de forma centralizada, com controle eletrônico e sistema de câmera em circuito fechado de televisão, desde a elaboração da prova até a entrega dos malotes nos locais de aplicação. Além disso, os deslocamentos são escoltados em rotas desenhadas com as polícias militares de cada unidade federada, conforme os convênios que o Inep mantém com as Secretarias de Segurança Pública.

Entretanto, no que se refere ao dia da aplicação do Enem, os malotes com as provas são entregues nos locais a partir das 7h da manhã, para o controle local de cada coordenação até a chegada dos participantes, às 12h, e a abertura dos portões para início às 13h (horário de Brasília).

Tendo como base os números do Enem em 2014, podemos dizer que os malotes com as provas foram entregues nos mais de 1,7 mil municípios em 24 mil locais de aplicação, permanecendo sob a guarda de mais de 48 mil coordenadores e seus assistentes, por um período de até 5 horas.

1.4.6 Fase 6 - pós-aplicação

A sexta e última fase de operação logística, também conhecida como operação reversa, ocorre no mesmo grau de sigilo e segurança exigido no planejamento e na aplicação do exame.

A ideia nesta fase é garantir que todos os malotes retornem ao centro de tratamento do consórcio. No caso das unidades federadas em que a Cesgranrio aplica o exame, o retorno é para a sede da fundação, que fica na cidade do Rio de Janeiro. No caso das unidades federadas em que a Fub/UnB/CESP aplicam o exame, o retorno é para Brasília.

O êxito da operação tem início nas coordenações dos locais de aplicação, as quais conferem os instrumentos de aplicação e preparam a devolução, em malote lacrado. É fundamental a devolução dos seguintes materiais: cartões-resposta, folhas de redação, lista de presença, relação de substituídos e incluídos, declaração de atendimento especializado, relatório da coordenação local, ata de sala utilizada, fichas de ocorrência, entre outros itens administrativos.

De forma sumária, as atividades principais referentes a esta fase são: (i) processamento dos instrumentos de aplicação; (ii) correção das provas objetivas, (iii) correção das redações e (iv) consolidação das bases de dados com os resultados do exame.

a) Processamento de instrumentos de aplicação

Depois de recebidos e checados todos os malotes, os materiais são retirados e encaminhados para a área de digitalização, seguindo alguns critérios de priorização. Por exemplo, o cartão de resposta do segundo dia de prova discursiva (redação) tem prioridade no tratamento, pois ainda passará pelo processo de avaliação/correção, que é descentralizado e individual. Depois, seguem os cartões de resposta dos 1º e 2º dias de provas objetivas, os quais ainda serão processados e requerem várias verificações e validações das marcações, que podem afetar o resultado.

As listas de presença também recebem um tratamento à parte, pois são base de informações para o cruzamento de dados entre presentes/ausentes e inscritos

com nota/sem nota, para os casos de assinatura em local indevido na lista, ocorrência de homônimos (que e muito comum) etc.

As atas de sala recebem uma análise mais qualitativa, passando por um sistema de verificação muito próximo ao das redações. A intenção é extrair informações de ocorrências registradas pelos chefes de sala, tais como: problema de identificação na lista de presença; descumprimento do edital, eliminações etc. Por fim, temos o relatório de aplicação, que trata de forma geral de tudo o que ocorreu na coordenação local de aplicação, normalmente para registro de questões mais graves que possam impactar em uma reaplicação da prova.

b) Correção das provas objetivas e das redações

O processo de correção das provas objetivas corresponde ao processamento dos cartões-resposta preenchidos pelos participantes, os quais resultam em uma base de dados que contém as informações das respostas, conforme especificações do Inep.

O consórcio deve encaminhar ao Inep, de acordo com os padrões definidos pela autarquia, o andamento do processamento das provas objetivas em 2 (duas) etapas: a primeira é a base de dados preliminar com as marcações dos participantes (90% consistida), para fins de retirada da amostra e calibração dos itens; a segunda é a base de dados final, com as marcações e as proficiências calculadas.

A correção das redações tem como base a matriz de referência para a redação divulgada aos participantes e disponível na página do Inep. A nota da redação pode variar entre 0 (zero) e 1.000 (mil) pontos, tendo em vista a pontuação máxima de 200 (duzentos) pontos para cada competência, e deve respeitar os critérios especificados na matriz do Inep.

A redação é corrigida por dois avaliadores de forma independente, considerando-se como discrepância a diferença de mais de 100 (cem) pontos entre as notas totais ou se a diferença entre suas notas, em qualquer uma das competências, for superior a 80 (oitenta) pontos. Portanto, feitas as duas primeiras correções, caso não haja discrepância entre as notas atribuídas por ambos os corretores, a nota final do participante será a média aritmética das notas atribuídas pelos dois.

Caso haja discrepância entre os dois corretores, neste caso, considera-se um procedimento chamado “recurso de ofício” e a redação é corrigida, de forma independente, por um terceiro corretor. Se a nota do terceiro corretor não for equidistante das notas atribuídas pelos outros dois corretores anteriores, ou não apresentar uma nova discrepância em relação a ambos, a nota final do participante será a média aritmética entre as duas notas totais que mais se aproximarem.

Caso a nota total do terceiro corretor seja equidistante das notas totais atribuídas pelos outros dois corretores, ou ele apresentar uma nova discrepância com os outros dois, a redação é encaminhada para uma banca composta por três avaliadores, que atribuirá a nota final, sendo descartadas todas as notas anteriores.

Após todo o processamento do material e correção das provas objetivas e dissertativas, todas as informações são consolidadas em bases de dados com as informações da lista de presença dos participantes e as notas das provas. Além disso, é transmitido também outro arquivo com as imagens dos cartões-resposta das provas objetivas utilizadas e não utilizadas, das folhas das redações utilizadas e não utilizadas, das listas de presença, dos relatórios de ocorrência, das atas de sala, e dos relatórios de ocorrências dos coordenadores de locais de aplicação.

Estes arquivos são fundamentais para o processo de divulgação dos resultados, sobretudo quando são encaminhados recursos dos participantes questionando suas notas ou ações judiciais promovidas contra os resultados da avaliação.

1.5 Sistema de monitoramento e gestão de risco

Após o episódio do vazamento da prova ocorrido na edição do Enem de 2009, foi desenvolvido um modelo de monitoramento da operação logística sustentado na metodologia de mapeamento de processo e gestão de riscos.

Observou-se, a partir do episódio de 2009, que os novos desafios relacionados à dimensão, escala e complexidade em termos de segurança que o exame vinha registrando, requeria, por parte dos gestores do Inep, iniciar o processo

de mapeamento do seu caminho crítico[37] operacional de modo a precisar o impacto em cada atividade a ser executada antes, durante e depois da realização do exame.

A metodologia foi importada para o *Simec*[38]*,* permitindo o monitoramento contínuo das etapas de sua execução com as informações consolidadas em vários painéis gerenciais subdivididos em: elaboração de instrumentos (prova), sistema de inscrição e edital, produção gráfica, logística de armazenamento, distribuição, aplicação das provas, processamento e divulgação dos resultados.

Assim, cada uma das seis fases da operação logística do Enem está mapeada no *Simec,* na forma de processos, subprocessos, atividades e, dentro delas, tarefas (procedimentos) a executar, validar e certificar, que são os denominados itens de *Check List*[39].

O resultado permitiu ao Inep atuar como integrador logístico da operação, visualizando cada etapa e movimento de cada instituição contratada, bem como dos parceiros que atuam em cooperação. Portanto, no mapeamento e na delimitação do caminho crítico da operação, é feita uma avaliação de riscos associados, utilizando o software *Risk Manager*[40] customizado, que analisa e classifica o risco de todos os sistemas que gerenciam informações da operação Enem.

1.5.1 Sala de situação

Desde 2011, foi estruturada uma Sala de Monitoramento e Gestão de Riscos no Inep, local em que uma equipe de especialistas e servidores visualiza o andamento da operação, desde a publicação do edital até a divulgação dos resultados. A tarefa consiste na avaliação dos riscos e na emissão de alertas em diferentes graduações, de maior ou menor criticidade, de acordo com o seu nível em termos de relevância e impacto, acionando a alta gestão da operação para a tomada de decisões.

---

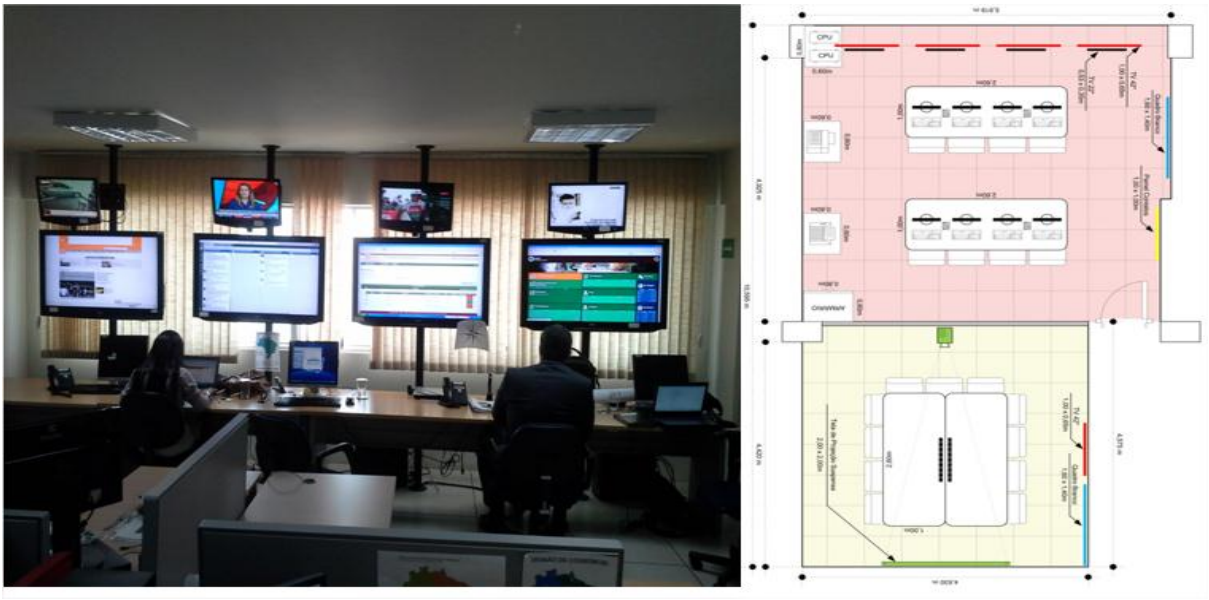
[37] Trata-se de atividades críticas consideradas como ponto de atenção máxima, sob a ótica de que sua inexecução ou execução imperfeita compromete a cadeia causal da logística da operação.

[38] SIMEC é o Sistema Integrado de Planejamento, Orçamento e Finanças do Ministério da Educação no Brasil. A ferramenta permite ao MEC planejar o orçamento público no que diz respeito aos gastos em educação do Governo Federal.

[39] Considerado como um americanismo que significa "lista de verificações". Esta palavra é a junção de *check* (verificar) e *list* (lista). Uma *check list* é um instrumento de controle, composto por um conjunto de condutas, nomes, itens ou tarefas que devem ser lembrados e/ou seguidos.

[40] *Software Risk Manager* é uma solução para a automatização da gestão de riscos, no sentido de evitar sigilos e garantir maior transparência e consistência nos processos corporativos.

Figura 3 - Foto e *layout* da sala de monitoramento



Fonte: Inep.

Regularmente, com periodicidade quinzenal, são realizadas reuniões gerais de alinhamento com a presença de todos os parceiros para avaliação do andamento da operação, ajustes no cronograma, tomada de decisões e planejamento dos passos seguintes.

Enfim, com a sala de monitoramento e os painéis de controle, é possível visualizar a execução, a validação e a certificação de cada tarefa, com o registro do CPF[41] do responsável, a data e o horário em que foi realizada. Por consequência, permite também verificar o que deixou de ser executado ou foi executado fora do prazo, gerando alertas aos executores. Persistindo o fato, os alertas são elevados ao nível da alta gestão.

Inegavelmente, por tudo que se descreveu até aqui, observamos que a operação Enem foi se ajustando ano a ano, com melhorias significativas em seus processos. Inclusive, seu modelo de gestão, em 2013, obteve o 2º lugar na 18ª edição do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal, promovido anualmente

[41] É um banco de dados gerenciado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil – RFB, que armazena informações cadastrais de contribuintes obrigados à inscrição no CPF, ou de cidadãos que se inscreveram voluntariamente.

pela Escola Nacional de Administração Pública-ENAP[42], para a disseminação de práticas comprovadamente bem-sucedidas na administração pública.

> [...] O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) teve dois trabalhos entre os vencedores do 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal. Foram premiados os modelos de monitoramento de processos do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), que ficou em segundo lugar, e do Banco Nacional de Itens (BNI) do Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), que obteve a sexta colocação (BRASIL, PORTAL MEC, 2014).

Este prêmio, obtido dentre as mais de sessenta e cinco iniciativas inscritas naquele ano, poderia ser suficiente para considerar que o Enem alcançou níveis de excelência em sua estrutura operacional, e que seu processo está pronto e acabado, capaz de suportar os desafios que seguirão nos próximos anos.

Mesmo com os potenciais avanços obtidos em todas as suas fases, há um momento de vulnerabilidade na realização do Enem, que é a Fase 5 de preparação e aplicação, sobretudo nos dias de realização do exame, quando os malotes são entregues em mais de 24 mil locais (às 7 horas) ficando um período de (05:00 horas) sob a guarda exclusiva de coordenadores e assistentes até a abertura dos portões (às 12 horas) para a entrada dos participantes. Devido aos registros das últimas ocorrências, no período de 2010 a 2014, depois que o exame passou a ser adotado por múltiplas e diversas finalidades, temos evidências de que este é um momento de fragilidade com uma capacidade imperfeita de observação. Os fatos relacionados a seguir demonstram tal assertiva:

Na cidade de Remanso-BA, uma professora do local de aplicação Colégio Ruy Barbosa abriu antecipadamente o malote de provas, acessou o tema da redação e transmitiu para o marido, pois seu filho era um dos participantes inscritos no Enem. Depois, no Rio de Janeiro, numa falha de monitoramento ou relaxamento dos procedimentos de controle da aplicação, um jornalista do jornal O Globo facilmente se dirigiu ao banheiro e postou o tema da redação quinze minutos após o início da prova.

Outra ocorrência marcante ocorreu na cidade de Timom-MA, quando um participante residente na cidade de Teresina-PI foi flagrado com um texto quase

---

[42] A Fundação Escola Nacional da Administração Pública (Enap) é uma escola de governo, do poder executivo federal, que oferece formação e aperfeiçoamento em Administração Pública a servidores públicos federais.

pronto sobre a redação, sendo eliminado do Exame. Outro fato foi relatado por um participante em Picos -PI que confirmou ter recebido o tema horas antes do início das provas e não deu crédito ao conteúdo da mensagem. Porém, ao final de sua prova, vendo que o tema de fato era verdadeiro, foi à Polícia Federal para denunciar o ocorrido. A suposição em investigação pela polícia é de que um dos membros das equipes de coordenação de local de aplicação, nos estados do Piauí ou Maranhão, abriu o malote antes do horário estabelecido, transmitindo parte do conteúdo da prova para um grupo restrito, via *WhatsApp Messenger*.

Portanto, o objetivo desta é, com os fatos conhecidos e com aqueles determinados nas análises da Fase 5 de preparação e aplicação dos testes, comprovar as hipóteses que consideramos e que levaram o Enem a alcançar a escala, a dimensão e a complexidade logística em termos de segurança:

a) o Enem se estabeleceu e ocupou um lugar que estava vago em termos de geração de oportunidades para muitos, dando a chance às pessoas de prestarem o exame e tentarem o acesso ao ensino superior. Isso é feito sem custos auspiciosos para os pagantes e nenhum custo para os carentes e isentos de pagamento; ou seja, trata-se, portanto, de uma logística que se baseia na regra de tratar diferentemente os diferentes, permitindo a inclusão social através da maximização de oportunidades com vistas ao ingresso em uma universidade brasileira.

b) Ainda com respeito à seleção, o exame possibilitou que os participantes sem condições financeiras para arcar com os custos de deslocamento participem de processos seletivos para ingresso nos cursos de graduação, que antes eram organizados de forma centralizados e isolados. Isso porque as provas do Enem são aplicadas nas localidades escolhidas pelas pessoas na inscrição, possibilitando, desse modo, que jovens sem condições de custear seu deslocamento possam comprovar mérito para adentrar o espaço universitário.

c) O Enem passou a ser mais do que uma aplicação de testes e se transformou em um serviço público, necessitando de todo um instrumental para que o participante encontre assento reservado no local designado para fazer sua prova. Isso deve acontecer o mais próximo possível de seu domicílio, o que representa mais inclusão social.

d) Por consequência da nova dimensão dada aos resultados do Enem pelas políticas públicas do Ministério da Educação, constituindo-se como uma forma

de acesso ao ensino superior, o exame encontrou maior ressonância entre os participantes, o que promove o aumento da demanda nos municípios, requerendo mais locais de aplicação.

e) Para atender às novas finalidades que foram agregadas ao exame ao longo dos anos, o Enem passou de um mecanismo de avaliação *low stakes* – *"*pouco em jogo" para o estudante avaliado, para *high stakes* – "muito em jogo" para o candidato que estará competindo por uma vaga no curso da educação superior.

f) A expansão do serviço público do Enem levou ao fato de que vários locais utilizados para aplicação fossem escolhidos sem serem adequados em termos de infraestrutura (salas, acesso, mobiliários etc.) e, principalmente, em termos de segurança.

g) Por consequência, a necessidade de disponibilização de mais locais de aplicação agregou mais pessoas com menor experiência, menor espírito público para atuar, sobretudo na função de coordenador de local.

Tais questões serão objeto de nossa análise, considerando os aspectos que envolvem os critérios de escolha dos municípios em que são realizadas as provas, a definição dos locais de aplicação, a seleção de pessoas, o treinamento das equipes, e os procedimentos de aplicação antes, durante e após a realização do exame.

No Capítulo 2, a seguir, apresentaremos o caminho percorrido para a análise da Fase 5, que diz respeito à preparação e à aplicação dos testes, abordando o referencial teórico do trabalho, a metodologia de pesquisa – embasada na realização de dois grupos focais com os gestores públicos que prescrevem as ações do Enem e com os agentes privados que organizam a aplicação das provas –, além da análise dos dados e dos resultados.

2 OS DESAFIOS DA APLICAÇÃO DO ENEM NA PERSPECTIVA ANALÍTICA DA RELAÇÃO ENTRE O PRESCRITO E O ORGANIZADO PARA A REALIZAÇÃO DA PROVA

Este capítulo está estruturado em três seções. Na primeira, abordamos o referencial teórico que define as diretrizes e as orientações para o desenvolvimento da pesquisa. Na segunda seção, descrevemos a metodologia empregada para a investigação dos fatos descritos no Capítulo 1, que nos levaram a considerar que a Fase 5 de preparação e aplicação das provas do Enem constitui-se em uma etapa crítica do processo. Para isso, em um primeiro momento, discutimos a classificação e, em um segundo momento, apresentamos a abordagem e a técnica empregada nos procedimentos de coleta dos dados, com a realização de dois grupos focais: (i) com os gestores públicos que atuam no plano da prescrição dos requisitos técnicos para a contratação dos serviços para a realização do Enem; (ii) com os agentes privados contratados para a preparação e a aplicação das provas.

Na terceira e última seção, apresentamos os resultados obtidos com as discussões nos dois grupos focais e a análise dos dados extraídos, buscando pontos que necessitam de melhorias a partir de um plano de intervenção para os futuros processos de aplicação das provas do Enem.

2.1 Da teoria de programas ao ciclo das políticas públicas

Nosso aporte teórico, o qual nos acompanhará e nos auxiliará na leitura e na posterior compreensão dos dados, gira em torno de conceitos como teoria de programas, política pública e análise do seu ciclo, análise dos *stakeholders*[43], os fundamentos do mapeamento de processos, a segurança da informação e a gestão de risco, além das questões relacionadas à fraude em eventos assemelhados aos processos de concursos e vestibulares. Apresentaremos, a seguir, uma breve discussão acerca de cada um desses conceitos.

[43] Os conceitos relacionados à análise de *stakeholders* serão abordados em um tópico seguinte. No entanto, em linhas gerais, podemos dizer que são os atores ou grupos que, de forma direta ou indireta, estão envolvidos na ação do Enem.

2.1.1 Teoria de programas

As mudanças ocorridas no Enem, após o ano de 2009, quando os resultados das provas começaram a ser utilizados por um conjunto de políticas e programas do Ministério da Educação para promover o acesso ao ensino superior, passaram a dar sentido aos participantes e mais objetividade em relação à utilização das notas.

Como afirma Weiss (1988), a teoria de programas é um:

> [...] esforço para conhecer o conteúdo do programa. [...] é um conjunto de hipóteses sobre as quais as pessoas constroem seus planos de programas. [...] é uma explicação dos elos causais que unem os inputs do programa aos seus outputs esperados". […] Refere-se a mecanismos de mediação entre o oferecimento (e o recebimento) de um programa e o surgimento dos resultados de interesse. O mecanismo operativo de mudança não está nas atividades do programa *per se*, mas na resposta gerada pelas atividades (WEISS, 1988, p. 56-58).

É preciso esclarecer que não entramos no mérito da formulação da política de utilização dos dados para o ingresso no ensino superior, mas nas consequências que ela trouxe ao fazer com que um teste de medição de habilidades educacionais viabilizasse oportunidades de acesso às universidades brasileiras. Essa é a percepção que verificamos; ou seja, ao transformar-se em serviço público, com a democratização do acesso, via sistemas de seleção do MEC, ao ensino superior, verificou-se que a discussão proposta

> [...] se situa no cenário das políticas públicas da educação superior, entendidas como o conjunto de ações propostas pelo governo para expandir e diversificar o ingresso aos cursos superiores no país. A universidade brasileira foi afetada por políticas públicas que fomentam novo modelo. [...] conduzidas aos rincões mais distantes das grandes urbes, de modo a atender a crescente demanda oriunda dessa sociedade (ANDRIOLA, 2011, p.114).

Com isso, o exame teve que chegar mais próximo daquele que é beneficiário do serviço público, ou seja, do participante. Isso exerceu uma pressão na logística da prestação do serviço público, associando-se os riscos para que o Enem se realize com qualidade, isonomia, segurança e sigilo.

Portanto, ainda tomando como referência os ensinamentos de Weiss (1988), concentraremos nossa observação no modelo da ação da prestação do serviço de aplicação das provas do Enem, ou mais propriamente dito, na sua implementação, quando

> [...] passa das intenções e planos para a efetivação das atividades do programa. [...] se concentra em garantir que o programa funcione sem tropeços e bem. [...] incorpora uma teoria própria, que corresponde à suposição de que, se as atividades foram conduzidas conforme o planejado, com qualidade, intensidade e fidelidade suficientes ao plano, os resultados desejados logo surgirão (WEISS, 1988, p. 59).

Uma pesquisa futura sobre a adoção da política propriamente dita poderá ser feita com outros estudos para verificar, por exemplo, aspectos relacionados à elaboração do testes do Enem, suas múltiplas funções e o impacto dessa política na definição do currículo do ensino médio, efetivamente:

> [...] O Enem assume, desse modo, as funções de: a) avaliação sistêmica, ao subsidiar a formulação de políticas públicas; b) avaliação certificatória, ao aferir conhecimentos para aqueles que estavam fora da escola; c) avaliação classificatória, em relação ao acesso ao ensino superior, ao difundir-se como mecanismo de seleção entre as instituições de ensino superior, articulado agora também ao Sistema Unificado de Seleção (SISU). Diante dessa reconfiguração do exame e da expansão do número de inscritos, cabe observar o impacto dessa política da definição do currículo efetivamente em vigência nas escolas de ensino médio no país (MOEHLECKE, 2012, p. 46).

Entretanto, nossa investigação centrou-se em entender se há vulnerabilidades no processo de aplicação das provas que possam levar ao comprometimento das políticas e dos programas do Ministério da Educação de acesso ao ensino superior. Por isso, é preciso entender questões relacionadas à avaliação do processo que abrange as operações do programa:

> [...] não é muito diferente daquilo que é muitas vezes chamado de monitoramento. [...] a avaliações de processos de programa, em contraposição, são quase sempre conduzidas para benefício do programa. [...] ajudam o programa a entender o que ele tem feito e de que modo, e levam a refletir sobre como ele poderia aprimorar suas operações. [...] avaliações de processos são geralmente mais sistemáticas do que o monitoramento e se pautam mais por dados e menos por julgamentos intuitivos. Porém, o monitoramento e a avaliação de processos são tipos semelhantes de inquirição/pesquisa (WEISS, 1988, p. 77).

Portanto, a adoção deste referencial teórico nos ajudou a perceber as diferenças conceituais da teoria de programas em relação aos modelos de mudança e de ação. Isso porque lidamos com os processos que mediam os serviços do programa para observar a ação e como os atores e as instituições realizam o

exame, como se organizam para fazer com que um serviço chegue à população alvo.

2.1.2 Políticas públicas e análise dos ciclos da política

Como dissemos na subseção 2.2.1, nossa proposta não é focar na política pública do MEC ao adotar os resultados do Enem como porta de acesso às vagas na graduação. Interessa-nos, na verdade, analisar as consequências geradas por essa decisão, que impactaram em sua operação logística e que provocaram assimetria na relação "número expressivo de participantes inscritos *versus* número limitado de vagas ofertadas pela política estabelecida pelo MEC", agregando valor econômico ao conteúdo das provas.

Portanto, ao utilizar o referencial teórico mencionado, fizemos uma analogia entre os conceitos da análise do "ciclo da políticas" com a análise das fases do "ciclo do processo" operacional e logístico do Enem, com foco na fase de aplicação das provas. Analisamos essas questões no contexto do desenho, do formato, do conteúdo, do procedimento, i.e., do processo como um todo. Condé (2012, p. 80), referindo-se às dimensões e aos desafios na análise de uma política pública, diz que "[...] é preciso tentar encontrar a chave da entrada" desta "[...] caixa preta".

No caso da cadeia logística do Enem, analogamente, supomos que na sua Fase 5 de preparação e aplicação há uma "caixa preta" a ser observada, e isso se dá pela suposta autonomia conferida aos coordenadores e assistentes de locais, sendo, portanto um ponto de mitigação e uma das etapas mais frágeis da sistemática de aplicação.

Outro referencial teórico que adotamos é o trabalho de Secchi (2013), que apresenta um modelo de análise em sete fases principais: "[...] identificação do problema; formação da agenda; formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação, avaliação e extinção" (SECCHI, 2013, p. 44)

O roteiro do ciclo de políticas é um recurso de sistematização analítica, o qual foi explorado em nosso estudo na análise da Fase 5 de preparação e aplicação do exame. Esse recurso está, por exemplo: na identificação e na coleta de informações sobre o problema; no desenho atual de sua realização; nas causas; nas fragilidades; nos efeitos; nas consequências; nas possibilidades de correções; na ideia de

selecionar potenciais soluções, para, então, desenhar uma ação ou um conjunto de ações a serem consolidadas em um plano de intervenção.

Ainda, como referência, a abordagem analítica do ciclo de política apresentada por Mainardes (2006) soma-se ao propósito do nosso estudo ao se referir aos contextos "[...] de influência, da produção de texto e o da prática" (MAINARDES, 2006, p. 50). Analisamos, ainda, as facetas da política proposta (oficial do governo ou gestores públicos); a política de fato (constituída nos gestores privados que organizam e preparam a prestação do serviço), e a política em uso (a execução propriamente dita por parte dos coordenadores de locais de aplicação).

Referimo-nos, também, ao propósito de analisar as variáveis entre o proposto, o fato e o uso da ação, buscando identificar eventuais violações do contrato de prestação de serviços – entre o pensamento dos gestores no plano da prescrição e dos agentes que estão diretamente no plano da organização. Em resumo, significa verificar a relação entre o prescrito e o organizado.

2.1.3 Análise dos *stakeholders*

Para embasar a escolha dos *stakeholders*, buscamos descrever os conceitos que fundamentam a atuação dos atores ou das pessoas que, de forma direta ou indireta, estão envolvidos na ação do Enem, nos planos gestor e organizador de aplicação das provas nos locais de aplicação. No caso, focamos naqueles que podem ser afetados pelos projetos e processos de intervenção que a pesquisa pretende suscitar.

A análise dos *stakeholders*, como aponta a teoria sobre o assunto, "[...] ajuda a identificar a forma apropriada de participação de todas as partes envolvidas em um programa ou projeto. Nesse sentido, esta técnica é uma ferramenta de grande utilidade em avaliação de programa" (BRASIL, TCU, 2001, p. 8). Sobre a definição de *stakeholders,* o mesmo manual indica que:

> [...] são pessoas, grupos ou instituições com interesse em algum programa ou projeto e inclui tanto aqueles envolvidos quanto os excluídos do processo de tomada de decisão. Estão divididos em grupos primários e secundários: grupos primários são aquele mais afetados, tanto positiva (os beneficiários) como negativamente (aqueles realocados involuntariamente) e grupos secundários são os intermediários envolvidos no processo de prestação de serviço (BRASIL, TCU, p. 8).

Definido o entendimento do que são os *stakeholders,* o passo seguinte foi avançar do significado à sua classificação. Segundo Bezerra (2014), *stakeholders* são aqueles que podem “contribuir de forma significativa para o alcance dos objetivos organizacionais, ampliando sua vantagem competitiva e sua integração com o ambiente no qual participam”. Portanto, isso significou colocar no trabalho quem são os atores fundamentais e as razões que nos levaram a coletar informações com cada categoria.

Logo, buscamos identificar os gestores do setor público que estão na macro política e na concepção estratégica do programa, e os que atuam nas empresas contratadas como prestadoras dos serviços do Enem, nos âmbitos tático, operacional e de monitoramento. Segundo Arellano *et al.* (2013 [2002]), na análise contextual dos *stakeholders*,

> [...] busca [-se] encontrar os autores externos que tenham algum interesse específico na organização, segundo os sistemas que interconectam estes atores. [...] os *stakeholders*, poderão afetar, ou se verem afetados, pela organização. [...] são atores dispostos a mobilizar recursos, ou para manter a situação atual, ou para modificá-la em certo sentido, ou inclusive para paralisar ou dissuadir a organização de levar a cabo certas estratégias. Em conjunto, esses atores são, ao menos em parte, responsáveis pela configuração das organizações, pelo que seria impossível pretender modificá-las sem levá-los em conta (ARELLANO et al., 2013 [2002], p. 18).

Com base neste referencial, foi possível identificar os *stakeholders* nos planos internos e externos do processo de aplicação do Enem, respectivamente, fazendo uma analogia com os gestores que estão no plano da prescrição da ação (interno – servidores públicos e profissionais das empresas) e os organizadores da ação (externos – profissionais das empresas contatadas pelo instituto).

2.1.4 Fundamentos de mapeamento de processos

Nesta subseção, observamos os fundamentos relacionados à excelência da gestão organizacional integrada. Buscamos, dessa forma, explicar de forma detalhada como a gestão do processo Enem alcançou eficiência no plano do monitoramento centralizado. Isso inclui o momento da contratação dos serviços, a

preparação da aplicação envolvendo a produção, o armazenamento e a distribuição dos malotes de provas, até chegar ao momento da aplicação ou da gestão do processo nos locais de aplicação.

Recorrem-se, nesse sentido, a mecanismos conceituais fundamentados nas técnicas de mapeamento de processos para alcançar a mesma eficiência do monitoramento da gestão e mapear os procedimentos realizados pelos agentes de organização, a fim de identificar eventuais vulnerabilidades e mitigar riscos que possam afetar a legitimidade do exame, especialmente na fase final, que é a da aplicação das provas.

Seguindo tais conceitos, elencamos como foco de observação os eixos que embasaram a investigação em relação aos processos: (i) escolha dos municípios onde são realizadas as provas, (ii) definição dos locais de aplicação, (iii) seleção de pessoas para a composição das equipes nos respectivos locais, (iv) critérios utilizados na escolha, (v) perfil das pessoas selecionadas para coordenar o local, (vi) capacitação das equipes e procedimentos de orientações para atuação antes, durante e após, ou seja, no encerramento da aplicação das provas do Enem.

2.1.5 Segurança da informação e gestão de riscos

Considerando os conceitos de segurança da informação e gestão de riscos, o Enem, hoje, com base em suas múltiplas finalidades, ao se consolidar como uma das principais portas de acesso à graduação, permite-nos verificar que medidas ainda podem e devem ser observadas em termos de segurança e sigilo, dado o alto valor econômico de seu principal insumo – a prova e o tema da redação.

Sobre o problema de segurança da informação e sobre o que chamam de “visão míope” de alguns executivos e dirigentes, Sêmola (2003) alerta:

> [...] são surpreendidos [alguns executivos e dirigentes], pois mantêm uma deficiência de percepção do problema que se costuma chamar de **visão de Iceberg**, ou seja, a porção de gelo vista fora d’água é comumente correspondente a apenas 1/5 de todo o bloco do gelo que permanece submerso e, portanto, escondido dos nossos olhos (SÊMOLA, 2003, p. 13).

Acrescenta, ainda, nesse sentido, que

> [...] é fator crítico de sucesso para a anatomia do problema, que se identifiquem os elementos internos e externos que interferem nos riscos à segurança da informação. É o momento de mapear as características físicas, tecnológicas e humanas da empresa (SÊMOLA, 2003, p. 14).

Ainda falando da fragilidade em relação à visão dos dirigentes sobre os requisitos de segurança e sigilo da informação, Sêmola (2003) alerta sobre os riscos da dimensão humana, que muitas vezes torna-se o “elo” fraco da cadeia dentre os elementos que devem ser observados nos processos e serviços das instituições, sejam elas públicas ou privadas. Nesse sentido, o autor fez uma analogia com uma casa residencial com duas portas, ou seja, uma de entrada social e outra de serviço:

> [...] se ambas cumprem um papel importante, de que adianta possuir duas trancas na porta social, se a outra, que possibilita acesso ao mesmo ambiente, só possui uma? No entanto, protegem ou guardam igualmente os mesmos ativos (SÊMOLA, 2003, p. 14).

Isso serve para mostrar que os investimentos e as preocupações com a segurança da informação devem ser distribuídos, igualmente, seja no aspecto tecnológico, físico ou humano. Verificamos, portanto, que as visões dos especialistas estão alinhadas com o objetivo do nosso trabalho em relação às preocupações da gestão da segurança da informação e aos riscos, notadamente, sobre os aspectos da dimensão humana.

Embora seja possível encontrar diversas definições de riscos, eles podem ter diferentes dimensões, dependendo de seu impacto para a continuidade das atividades cotidianas do processo, com danos ao cumprimento do cronograma, financeiros (pequena e elevada proporção), ou à vida humana e à imagem institucional. Pelas características da operação de aplicação do Enem, observa-se uma tipificação em, ao menos, três níveis[44]:

a) risco estruturante - de implicações legais, são eventos administrativos adversos, relacionados a contratos, fornecedores e organização do exame, cujo dano potencial gera atraso nas atividades ou nos processos. Trazem consequências ao cumprimento do cronograma, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos. Alguns exemplos: impugnação do edital de inscrição; paralisação temporária do *link* do sistema de inscrição; atraso nos processos de contratação dos serviços (impressão gráfica, instituições aplicadoras, empresa de armazenamento e distribuição, ou celebração dos convênios de segurança) e atraso no processamento e divulgação dos resultados.

---

[44] A tipificação dos riscos foi constituída a partir do modelo estratégico de gestão implantado no Inep pela Empresa Módulo Security para categorizar as potenciais conseqüências e os diferentes impactos na continuidade das atividades Enem.

b) risco circunscrito - eventos adversos relacionados a parceiros externos e ocorrências locais, cujo dano potencial é localizado e não sistêmico. Trazem consequências de retrabalhos, desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos. Alguns exemplos: eliminação indevida de participante; falha local no procedimento de aplicação das provas; tentativa de fraude (individual ou de quadrilha); chuvas e alagamentos; falha de abastecimento de energia elétrica ou de água no tempo regulamentar de aplicação da prova.

c) risco sistêmico - de vazamento de informações críticas, com dano potencial de inviabilização completa do processo. Traz danos à imagem institucional, elevadas perdas financeiras, ou mesmo a anulação do exame. Alguns exemplos: falha sistêmica de impressão (cadernos de prova ou de instrumentos de aplicação); falha na aplicação de dados variáveis nos cartões respostas; vazamento do conteúdo das provas ou do tema da redação, que resultem na reaplicação das provas em âmbito nacional.

Devido aos riscos associados à operação logística do Enem, o encaminhamento correto pelos responsáveis é imprescindível, a partir de análise e priorização, para controle e investimentos nos potenciais casos que podem vir a ser mais perniciosos à continuidade do processo, evitando, por exemplo, a anulação do exame.

De acordo com os registros das últimas ocorrências, no período entre 2010 e 2014, depois que o exame passou a ser adotado por múltiplas e diversas finalidades, tem-se evidências de que, nos dias de aplicação da prova, há um momento de fragilidade, considerando o aspecto da dimensão humana. Esse momento é aquele da Fase 5 de preparação e aplicação da prova do Enem, em que os malotes com as provas ficam à disposição nos locais fechados, sob a autonomia dos coordenadores de local aplicação e suas equipes, ou seja, restritos ao controle humano.

2.1.6 Fraudes em concursos e vestibulares

A fraude pode ser caracterizada pela intenção de uma ou mais pessoas em buscar a obtenção de uma vantagem em relação a outro ou a outros, por meio de

atos ilegais. Portanto, segundo Moresi e Mendes (2012), “[...] num sentido amplo, uma fraude é um esquema criado para se obter ganhos pessoais”.

Segundo os autores, pode-se afirmar que a fraude é um fenômeno complexo e, por isso, são implementados novos mecanismos de gestão e controle na fiscalização de um determinado processo, aprimorando-se ações de combate e prevenção:

> [...] os fraudadores e corruptos desenvolvem novos golpes. A complexidade impõe a observação de novos princípios para descrever a realidade. A perturbação da ordem vigente faz com que os atores busquem condições ideais de atuação, gerando um novo equilíbrio dinâmico (MORESI & MENDES, 2012, p. 50).

A fraude é difundida em muitas áreas da vida. Para citar alguns exemplos de atos que podem ser caracterizados como tal, temos os casos da propaganda enganosa (que induz o consumidor a optar pela compra de um determinado produto); a fraude artística e cultural (reprodução clandestina de produtos ou de peças originais); a fraude científica (falsificação de descobertas científicas por condutas inapropriadas); a fraude documental (falsificação de carteira de identificação, assinaturas de documentos etc.); a fraude na saúde (falsificação de medicamentos), a fraude comercial ou empresarial (empresas criadas com propósitos fraudulentos) e a fraude eleitoral (desvio de conduta frente à lei eleitoral).

No caso da nossa área de estudo, numa visão ingênua, a “cola” feita pelos estudantes nas escolas nada mais é do que uma engenharia utilizada para resolver questões de prova com o auxílio de pequenas anotações escondidas em papelzinho de bolso, nas mãos etc. Até aquela olhada para o lado com o objetivo de enxergar a resposta do colega se configura como “cola”, i.e, todos os artifícios possíveis sem a devida autorização do professor. Esta conduta de característica quase “singela” nos bancos escolares passou a ser vista com maior reprovabilidade quando utilizada em processos seletivos mais sérios, como vestibulares ou concursos públicos, quando pessoas se dedicam a colocar em prática vários tipos de fraude. Isso inclui apresentação de um documento de identidade falso para fazer a prova em nome de outro participante; tentativa da posse antecipada das questões; cola dos resultados do gabarito no cartão resposta ou, ainda, sistemas e esquemas mais sofisticados organizados por quadrilhas de fraudadores.

Portanto, aquela ingênua prática escolar tem agora uma roupagem sofisticada. A “cola” passou a ser o *modus operandi* de poderosos esquemas montados para fraudar processos seletivos, com os mais diversos meios e recursos de comunicação em rede social.

Mais recentemente, uma maior exposição do aplicativo *WhatsApp Messenger*, por exemplo, que está disponível para aparelhos celular tipo *iPhone*, *BlackBerry*, *Android*, *Windows Phone*, *Nokia* e outros, permite o envio simultâneo de textos, imagens e vídeos para um grupo seleto. Além disso, há o sofisticado mecanismo dos pontos eletrônicos.

Conforme relatamos no Capítulo 1, nos últimos anos de realização do Enem, houve um aumento do número de pessoas interessadas em prestar o exame. Isso quer dizer que o atual modelo de utilização das notas do exame tem gerado oportunidades para muitos, dando a chance de prestar o exame e de tentar o acesso ao ensino superior, elevando o valor econômico de seu principal insumo – a prova e o tema da redação.

Algumas pessoas buscam segurança e estabilidade através dos efeitos positivos de uma vaga no curso de medicina na universidade pública, valendo-se de atitudes desiguais em relação aos demais participantes, procurando encurtar o caminho do sucesso da aprovação, com condutas não só imorais, mas também criminosas destinadas a burlar a seriedade do exame.

Quando isso acontece, causa prejuízo aos participantes leais, a milhões deles que se esforçaram para conquistar uma vaga em alguma instituição de ensino superior, pública ou privada, podendo ser prejudicados com a anulação do certame.

Há, ainda, o risco de se colocar em suspeita a legitimidade do Enem, causando prejuízo à administração pública. Isso porque, se o exame for anulado, sua credibilidade e a confiança em relação à competência da administração pública em realizar um processo de tal envergadura, no caso o Inep, ficam abalados.

2.2 Metodologia de pesquisa

Segundo Gil (2002), toda e qualquer classificação de uma pesquisa se faz mediante algum critério. É usual fazê-lo “[...] com base em seus objetivos gerais. Assim é possível clasificar as pesquisas em três grandes grupos: exploratórias,

descritivas e explicativas" (GIL, 2002, p. 41). Resumidamente, citando o autor, podemos dizer que as pesquisas exploratórias podem:

> [...] proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícido ou a constituir hipóteses e, ainda, que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspetos relativos ao fato estudado (GIL, 2002, p. 41).

Essa questão parece estar relacionada ao objetivo principal desta pesquisa, especialmente pelo fato de que o tema é pouco explorado e torna-se difícil formular hipóteses causais precisas e operacionalizáveis. Em relação às pesquisas descritivas, o autor revela-nos que seu objetivo primordial é

> [...] a descrição de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre as variáveis e, ainda, [...] uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de cole de dados, tais como questionário e a observação sistemática (GIL, 2002, p. 42).

Por último, referindo-se aos estudos explicativos, o autor afirma que

> [...] são aquelas pesquisas que têm como preocupação central identificar os fatores que determinam ou que contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Este é o tipo de pesquisa que mais aprofunda o conhecimento da realidade, porque explica a razão, o porquê das coisas (GIL, 2002, p. 42).

Considerando os objetivos desta pesquisa, classificamos o presente estudo como sendo do tipo exploratório e descritivo. Isso considerando que "[...] as pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática" (GIL, 2002, p. 42).

O autor ainda afirma que

> [...] a classificação das pesquisas é muito útil para o estabelecimento de seu marco teórico, ou seja, para possibilitar uma aproximação conceitual. Todavia, para analisar os atos do ponto de vista empírico, para confrontar a visão teórica com os dados da realidade, torna-se necessário traçar um modelo conceitual e operativo da pesquisa (GIL, 2002, p. 43).

Torna-se necessário, portanto, descrever o delineamento da pesquisa, o que Gil (2002) apresenta como "[...] o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais

ampla [...]. Expressa em linhas gerais o desenvolvimento da pesquisa, com ênfase nos procedimentos técnicos de coleta e análise de dados" (GIL, 2002, p. 43).

De forma resumida, significa classificar a pesquisa segundo o seu delineamento, considerando dois grandes grupos, ou:

> [...] aqueles que se valem das chamadas fontes de "papel" e aqueles cujos dados são fornecidos por pessoas. No primeiro grupo, estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental. No segundo grupo, está a pesquisa experimental, a pesquisa *ex-post facto*, o levantamento e o estudo de caso (GIL, 2002, p 43).

As pesquisas que adotam o procedimento de levantamento de dados caracterizam-se por sua coleta mediante a:

> [...] interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se à solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado, para, em seguida, mediar análise quantitativa, obterem-se as conclusões correspondentes aos dados coletados (GIL, 2002, p. 44).

Em nosso caso, podemos considerar que o delineamento da pesquisa se coloca no segundo grupo de procedimento metodológico, que utilizou os recursos técnicos de levantamento de dados, realizando as entrevistas com os gestores públicos que prescrevem os requisitos técnicos para a prestação do serviço, e com os profissionais das empresas privadas que organizam e fazem a aplicação do exame, selecionados para a realização de dois grupos focais.

2.2.1 Abordagem da pesquisa

Essa pesquisa tem cunho qualitativo, uma vez que adotamos a técnica das entrevistas semiestruturadas com dois grupos focais. Com as entrevistas, foi possível obter informações qualitativas importantes dos gestores públicos, nos planos tático e operacional, e dos profissionais das instituições privadas envolvidos nas ações de organização da aplicação das provas do Enem, para fazer com que os serviços objetos dos contratos celebrados junto ao Inep cheguem à população alvo com monitoramento, controle, isonomia, sigilo e segurança.

Objetivamente, a proposta foi trabalhar a técnica do grupo focal confrontando as respostas obtidas dos gestores públicos que tratam da prescrição dos requisitos

técnicos de realização do Enem com as dos agentes privados das instituições que organizam e realizam a ação.

Diante da questão que nos inquietou e nos motivou a realizar esta análise, atentamos para as dificuldades e os cuidados em utilizar a técnica do grupo focal, em ter uma atenção especial com as informações relevantes sobre a Fase 5 de preparação e aplicação das provas, no sentido de identificar variáveis muitas vezes ainda desconhecidas pelos próprios pesquisador e pesquisado.

Com isso, as questões dirigidas ao grupo focal puderam solidificar as convicções acerca do problema investigado, ou até, por meio das discussões e análises, refletir e até mudar de opinião em relação ao modo como se concebem as prescrições e a organização da prestação do serviço público de realização do Enem. Isso porque o conhecimento não é estático ou absoluto, mas sim dinâmico, em constante processo de mudanças, e pode ser promovido em diferentes contextos.

2.2.2 Entrevistas com grupo focal dos gestores da ação

Uma entrevista de pesquisa é feita com o propósito de aumentar o conhecimento do pesquisador. Assim, a técnica do grupo focal com um roteiro semiestruturado, a partir de certos questionamentos apoiados em teorias e hipóteses, oferece a possibilidade de interrogativas que poderão ser frutos de novas hipóteses à medida que são conhecidas as respostas do informante.

> [...] é fácil verificar como, entre as técnicas de interrogação, a entrevista é a que apresenta maior flexibilidade. Tanto é que pode assumir as mais diversas formas. Pode caracterizar-se como informal, quando se distingue da simples conversação apenas por ter como objetivo básico a coleta de dados. Pode ser focalizada quando, embora livre, enfoca tema bem específico, cabendo ao entrevistador esforçar-se para que o entrevistado retorne ao assunto após alguma digressão. Pode ser parcialmente estruturada, quando é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorar ao longo do seu curso. Pode ser, enfim, totalmente estruturada quando se desenvolve a partir da relação fixa de perguntas. Neste caso, a entrevista confunde-se com o formulário (GIL, 2002, p. 117).

Portanto, em relação às entrevistas com os gestores que atuam nos planos públicos e privados do processo, as discussões foram encaminhadas em forma de relato, constituído por uma conversação continuada entre informante e pesquisador. O investigador se apresentou frente aos investigados e formulou perguntas, com o

objetivo de obter dados para a investigação. No caso da nossa investigação, essa se mostrou a forma mais adequada de se obter informações acerca do que as pessoas crêem, esperam, sentem ou desejam, e ainda, pretendem fazer ou fizeram.

Nesse sentido, a escolha do grupo focal para as entrevistas semiestruturadas serviu ao propósito de explorar as questões propostas em nossa análise sobre a organização e a preparação do exame, assim como sobre novas áreas pouco conhecidas com indagações que nos auxiliaram, também, a avaliar opiniões, atitudes, experiências anteriores e perspectivas futuras dos gestores em seus processos de trabalho da operação Enem.

Segudo Gondim (2003), Morgan (1997) adotou uma perspectiva distinta para classificar os grupos focais. Fala que de acordo com ele, há três modalidades, mas sua tipologia repousa no uso isolado ou concomitante de outras técnicas e métodos de pesquisa, sendo:

> a) grupos autoreferentes, usados como principal fonte de dados; b) grupos focais como técnica complementar, em que o grupo serve de estudo preliminar na avaliação de programas de intervenção e construção de questionários e escalas; c) grupo focal como uma proposta multi métodos qualitativos, que integra seus resultados com os da observação participante e da entrevista em profundidade (MORGAN, 1997 *apud* GONDIM, 2003, p. 5).

Portanto, as entrevistas ajudaram a gerar o conhecimento necessário para a avaliação experimental e a definir questões importantes que devem fundamentar um plano de intervenção para a melhoria do processo de aplicação das provas do Enem.

Outro ponto positivo ao se utilizar a técnica das entrevistas com o grupo focal foi que ela possibilitou emergir uma multiplicidade de pontos de vista devido ao contexto de interação criado, permitindo a captação de significados que, com outros meios, poderiam ser difíceis de obter. Além disso, segundo Gatti (2009), não há “[...] necessidade de preparação prévia dos participantes quanto ao assunto, pois o que se quer é levantar aspectos da questão em pauta considerados relevantes social ou individualmente, ou fazer emergir questões inéditas sobre o tópico particular, em função das trocas efetuadas”.

Para a efetivação da coleta de dados por meio das entrevistas com o grupo focal, foi necessário definir o quê se quer saber e de quem se quer saber. Isso é

feito para cobrir cada domínio dos participantes, de modo a captar seus *insights*[45] e, então, formular os itens que deveriam ser apresentados na entrevista semiestruturada, buscando evitar distorções de entendimento sobre o que deve ser perguntado.

Assim, na definição de quem se quer saber, um primeiro passo foi estabelecer os *stakeholders* que nos interessavam para representar a equipe interna de gestão do Inep, e os profissionais externos das instituições e empresas que participariam do grupo focal.

Segundo Arellano et al. (2013 [2002]), para entender os *stakeholders* nos planos interno e externo, recomenda-se tentar responder às seguintes perguntas:

> [...] quem são os *stakeholders*-chave? Quais são os valores, pressupostos e missões dos *stakeholders*? Quais efeitos produzem e que peso têm as associações dos *stakeholders* na organização? E que pressupostos têm os atuais estrategistas acerca das ameaças e oportunidades derivadas dos *stakeholders*? (ARELLANO *et al.*, 2003 (2002), p. 18).

No plano interno, consideramos que "[...] no interior das organizações existem sistemas e que tais sistemas surgem da interação diária dos indivíduos por meio das diversas estruturas da organização, especificamente as áreas, divisões ou departamentos que se encarregam de uma tarefa comum" (ARELLANO *et al.*, 2013 [2002], p. 21).

Portanto, na definição dos *stakeholders*-chave para a realização das entrevistas com os atores do plano interno, recorremos, ainda, aos ensinamentos de Savage *et al.* (1991), buscando identificar aqueles que influenciam na prescrição dos requisitos de contratação e da gestão do processo no âmbito do Inep.

Nesse sentido, identificamos que há uma equipe de operações logísticas do exame, com ações distribuídas em três coordenações gerais. Elas cuidam das ações de produção e distribuição dos materiais de provas, do processo de aplicação propriamente dito, e do monitoramento e da gestão de riscos.

Na definição dos *stakeholders*-chave, para a realização das entrevistas com os atores do plano externo, recorremos, também, ao Manual *Técnicas*

---

[45] Expressão de origem inglesa, que significa compreensão súbita de alguma coisa ou de determinada situação. Está relacionada à capacidade de discernimento, associada a vários fenômenos, podendo ser sinônimo de compreensão, conhecimento e intuição.

de Auditoria: análise dos stakeholders do Tribunal de Contas da União – TCU, que os definem como pessoas, grupos ou instituições com interesse em algum programa ou projeto: "[...] grupos secundários ou os intermediários envolvidos no processo de prestação de serviço; e [...] aqueles que influenciam de forma decisiva ou são importantes para o sucesso da organização ou programa/projeto (BRASIL/TCU- B823t, 2001, p. 8).

Nesta pesquisa, procuramos identificar as instituições e empresas que atuam diretamente na organização e na realização da aplicação do Enem, bem como os profissionais a serem convidados, sendo:

a) Empresa de produção gráfica - realizada mediante a contratação dos serviços de impressão gráfica com requisitos de sigilo e segurança máximos, segundo normas técnicas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT. O serviço é realizado pela *RR Donnelley Moore Gráfica e Editora Ltda*.

b) Empresa de armazenamento e distribuição – Os Correios são responsáveis por esta parte da operação, que é implementada segundo norma operacional exclusiva para realização do Enem.

c) Instituições aplicadoras – atualmente, a aplicação das provas do Enem é realizada por um consórcio formado pelas instituições Cebraspe - Cespe/UnB - Fundação Cesgranrio.

d) Monitoramento e gestão de riscos **–** a empresa é a *Módulo Security Solutions Ltda.*, que além de ter uma visão macro do processo, exerce um papel fiscalizador e de auditoria em favor da autarquia.

Gatti (1999) também desperta nossa atenção para outro ponto importante quando se refere ao quê se quer saber ou à influência que o pesquisador pode exercer na construção do instrumento de entrevista.

> [...] O sujeito, os fatos, nos questionamentos de que o objeto não é observável diretamente, que o instrumento está contaminado por uma série de vieses, etc. [...] assume-se a não neutralidade, mas não se aprendeu a trabalhar com a não neutralidade na direção de consensos sustentáveis teórica e metodologicamente [...] diz-se que o pesquisado diz, mas muitas vezes "diz" como quer o pesquisador (GATTI, 1999, p. 9).

Assim, fizemos uma orientação específica ao Inep às instituições e empresas convidadas, de modo que os atores selecionadas para os grupos focais fossem

aqueles que atuam diretamente no processo da Fase 5 de preparação e aplicação do Enem, no que se referem às seguintes temáticas:

a) critérios e procedimentos de escolhas dos municípios e dos locais de aplicação;

b) seleção dos coordenadores de local e das pessoas para composição das equipes nos respectivos locais;

c) capacitação das pessoas que atuam na aplicação das provas;

d) orientações aos coordenadores de local sobre os trabalhos a serem realizados nos dias que antecedem a aplicação das provas;

e) o trabalho dos coordenadores de locais durante a realização da prova até o seu encerramento.

A seguir, apresentamos como foram realizadas as discussões nos dois grupos focais que envolveram os gestores do Inep, os quais prescrevem a ação, e os representantes das instituições e empresas que organizam a aplicação do Enem.

2.2.3 Desenvolvimento das entrevistas com grupo focal

Inicialmente, esclarecemos que optamos por encaminhar as discussões com a organização de dois grupos focais que, doravante, denominamos de GF 1 – equipes técnicas do Inep (Apêndice A) que prescrevem a ação, ou são responsáveis pela prescrição dos requisitos técnicos para a contração dos serviços de aplicação do Enem – e GF 2 – empresas e instituições contratadas para a prestação dos serviços (Apêndice B), que organizam a ação ou são responsáveis pela preparação do exame segundo as orientações prescritas na gestão do Inep.

Os dois grupos focais foram realizados em Brasília, na sede do Inep, com os seguintes sujeitos no GF 1: coordenadores que trabalham diretamente na operação logística do Enem, além de consultores especialistas e um representante da empresa de gestão de riscos. Os atores foram selecionados de acordo com a relevância de sua atuação no processo logístico, operacional, monitoramento, e gestão de riscos para a aplicação das provas do Enem. No Quadro 6, a seguir, apresentamos as denominações dos sujeitos entrevistados neste grupo e uma breve descrição das atribuições dos participantes das entrevistas.

Quadro 6 – servidor e especialista do GF 1 – prescrevem a ação

VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL	CARGO OU FUNÇÃO NA GESTAO	ATRIBUIÇÕES NA EXECUÇÃO DO PROCESSO
Coordenação Geral de Infraestrutura Logística	1 Ator do Inep (Coordenador-Geral) Será Mencionado no Texto como: Gestor (A)	Prescrição dos processos de definição dos municípios, certificação dos locais de prova, validação das bases de dados de ensalamento dos candidatos, produção gráfica, armazenamento, distribuição, segurança, entrega e coleta dos malotes de provas.
Coordenação Geral de Aplicação dos Exames e Avaliações	2 Atores do Inep (Coordenador-Geral e Subcoordenador) Serão Mencionados no Texto como: Gestor (B) e Subgestor (C).	Elaboração do edital de inscrição, requisitos do sistema de inscrição, os formulários e instrumentos utilizados na aplicação das provas, o alinhamento das orientações sobre os procedimentos das equipes de aplicação, a seleção de pessoas, a capacitação das equipes de aplicação e o atendimento institucional aos candidatos.
Coordenação Geral de Monitoramento e Inovações nas Aplicações	3 Atores do Inep (Coordenador-Geral, Subcoordenador e um técnico que compõe a equipe) Serão Mencionados no Texto como: Gestor (D), Subgestor (E) e Técnico (F)	Ações de mapeamento do processo logístico do exame, monitoramento e gestão de riscos. Cuida do acompanhamento gerencial da operação logística, gerando os alertas de ocorrências e anormalidades em relação ao cumprimento de prazos e conformidades da operação.
OEI- Organização dos Estados Ibero-americanos	2 Consultores Especialistas Serão Mencionados no Texto como: Consultores (A e B) Será Mencionado no Texto como: Gerente Especialista	Realizam atividades assessórias na orientação técnica especializada nas áreas de formação continuada à distância e inovações sobre procedimentos de aplicação de testes padronizados.
Empresa Módulo Security	1 Gerente Especialista	Especialista em mapeamento de processo em operações logísticas de grande escala e gestão de riscos

Fonte: Elaborado pelo autor.

No GF 2, foram entrevistados os seguintes sujeitos: diretores, coordenadores e técnicos que trabalham nas empresas e instituições contratadas pelo Inep para organizar e realizar a aplicação do Enem. Os atores foram selecionados de acordo com a relevância de sua atuação em suas respectivas instituições e empresas, no que se refere às atividades de organização e realização do exame.

Registramos, ainda, que convidamos novamente (já que participaram também do GF 1) os dois consultores especialistas da OEI e o representante da empresa de gestão de riscos para participar do GF 2, com o objetivo de aproveitar a experiência de ambos em relação ao desenvolvimento das discussões no GF 1, e a visão de

contexto desses profissionais, face às atividades que desempenham em relação ao monitoramento do processo e à gestão de riscos.

No Quadro 7, a seguir, apresentam-se as denominações dos sujeitos entrevistados neste grupo e uma breve descrição das atribuições dos participantes em suas respectivas empresas e instituições:

Quadro 7 – Prestadores de serviço do GF 2 – organizam a ação

VINCULAÇÃO INSTITUCIONAL	CARGO OU FUNÇÃO NA GESTÃO	ATRIBUIÇÕES NAEXECUÇÃO DO PROCESSO
Cebraspe - Cespe/UnB	4 Atores (2 Diretores da área de logística e 2 técnicos) Serão Mencionados no Texto como: Instituição Aplicadora Dirigente (A ou B) e Instituição Aplicadora Técnico (C ou D).	Atua em Consórcio na prestação dos serviços de preparação, organização e aplicação do exame, bem como o processamento dos resultados das provas objetivas e dissertativas do ENEM.
Fundação Cesgranrio	2 Atores (1 Diretor e 1 Coordenador) Serão Mencionados no Texto como: Instituição Aplicadora Diretor (E) e Instituição Aplicadora Coordenador (F).	Atua em consórcio na prestação dos serviços de preparação, organização e aplicação do exame, bem como o processamento dos resultados das provas objetivas e dissertativas do ENEM.
ECT-Correios	1 Coordenador de Logística Será Mencionado no Texto como: Coordenador da Empresa de Armazenamento e Distribuição	Serviços de armazenamento e distribuição dos malotes de provas e dos kits de material administrativos de aplicação do exame.
RR Donnelley	1 Diretor Será Mencionado no Texto como: Diretor da Empresa Produção Gráfica	Serviços de impressão gráfica das provas e dos intrumentos administrativos da aplicação do exame.
OEI- Organização dos Estados Ibero-americanos	2 Consultores Especialistas Serão Mencionados no Texto como: Consultores (A e B)	Realizam atividades assessórias na orientação técnica especializada nas áreas de formação continuada à distância e inovações sobre procedimentos de aplicação de testes padronizados.
Empresa Módulo Security	Gerente Especialista Será Mencionado no Texto como: Gerente Especialista	Especialista em mapeamento de processo em operações logísticas de grande escala e gestão de riscos

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em cada grupo focal, foi afixado pelo pesquisador um tempo limite de até duas horas para a realização das discussões. A preocupação em não extrapolar o horário combinado para as discussões era tanto do pesquisador quanto dos atores,

uma vez que a coleta de dados nos dois grupos foi realizada nos momentos das atividades regulares de suas respectivas instituições e empresas.

Em ambos os grupos, o primeiro passo foi a apresentação da proposta de estudo desta pesquisa, com o objetivo de contextualizar e esclarecer que as discussões deveriam ser sobre questões relacionadas à Fase 5 de preparação e aplicação das provas do Enem. A técnica do grupo focal também foi explicada no momento em que o pesquisador incentivou a participação de todos, alertou que não havia respostas certas ou erradas e que não era necessário o consenso nas respostas. Posteriormente, foi solicitada a apresentação de cada um dos membros que compõe o grupo focal, sendo que deveriam dizer há quanto tempo trabalham no processo Enem e como percebiam a importância de sua atividade para o processo. A intenção foi manter os atores à vontade para se apresentarem mutuamente, bem como permitir ao pesquisador os registros das falas individuais, a fim de identificá-los nos momentos futuros da transcrição dos áudios.

A partir das leituras dos documentos normativos e operacionais do exame, das reflexões e indagações sobre as mudanças ocorridas no Enem ao longo dos anos, notadamente em relação à Fase 5 de preparação e aplicação das provas, foi elaborado um roteiro de questões que norteou as discussões, a fim de que os participantes expusessem o que pensavam a respeito, podendo questionar ou concordar com os colegas do grupo.

A quantidade de questões discutidas no encontro foi pensada para não dispersar ou enfadar o grupo, sendo previsto que, das questões principais, quando necessário, poderiam decorrer questões secundárias para elucidar as respostas das questões primárias. As questões principais ou primárias e os objetivos de cada uma delas podem ser verificados nos Apêndices A e B desta pesquisa.

Alguns dos participantes se colocaram mais como ouvintes da opinião do outro, concordando ou não, sem se manifestar. A ausência de participação nas discussões pode corresponder ao desprezo em contribuir com a pesquisa, à falta de opinião elaborada sobre o assunto devido a um conhecimento parcial do tema, ou ainda, ao monopólio de colegas de profissão, que assumem a postura de liderança e se expressam mais que os outros. Essas questões que não comprometem a riqueza dos dados apurados.

A seguir, apresentaremos as categorias analíticas para as discussões nos dois grupos focais.

2.2.4 Apresentação dos eixos e das categorias de análise

Seguindo o propósito de nossa pesquisa, que é verificar a relação entre a visão do grupo gestor do Inep que prescreve a ação e dos profissionais das instituições e empresas que organizam a ação, as discussões nos dois grupos focais foram sistematizadas segundo os eixos e objetivos abaixo:

a) **Municípios de aplicação das provas do Enem**: como é feita a seleção dos municípios de aplicação de prova na visão estratégica do Inep, em termos de atender à demanda oportunidade de acesso dos participantes, capilaridade e complexidade logística, preocupações com a segurança da operação etc.

b) **Locais de aplicação das provas do Enem**: se há e quais são os requisitos estabelecidos para os procedimentos de escolhas dos locais de aplicação a serem operados pelas instituições aplicadoras do Enem.

c) **Coordenação do local de prova**: se há e quais são os requisitos estabelecidos para a seleção de pessoas que vão atuar como coordenadores de local de aplicação.

d) **Equipes de aplicação e capacitação:** se há e quais são os requisitos exigidos e orientados às instituições aplicadoras quanto à atuação dos coordenadores de local em relação à forma e à metodologia que deverão adotar para a seleção de pessoas que comporão as equipes nos locais de aplicação.

e) **Procedimentos nos dias que antecedem as datas de realização das provas**: a organização do local e as verificações finais das condições das instalações (espaço da coordenação e disponibilidade de comunicação emergencial, local seguro para a guarda dos malotes, funcionamento dos banheiros, condições das salas de aplicação e controle de acesso e segurança dos locais), mobilização das equipes e confirmação de presença das pessoas selecionadas.

f) **Procedimentos nos dias da prova**: as orientações passadas pelo Inep sobre o início do exame (sincronização do horário de Brasília, recolhimento de equipamentos eletrônicos; controle no recebimento e guarda segura dos malotes; abertura dos portões; abertura dos envelopes de provas e distribuição aos chefes de

salas; fechamento dos portões e início das provas); durante a aplicação (registro de ocorrências, verificação de tentativas de fraude ou cola, exclusão ou eliminação de participantes e imprevistos de modo geral); e após o encerramento, com o final de cada dia de aplicação (recolhimento dos materiais das salas, elaboração do relatório do local, organização do material e fechamento do malote para devolução aos correios).

As análises foram consolidadas segundo os mencionados eixos, e dentro de cada eixo de discussão utilizou-se a análise categorial temática, uma técnica que consiste no desmembramento do texto em unidades e categorias a partir da análise dos temas das verbalizações.

Segundo Bardin (1977), realizar uma análise categorial significa descobrir núcleos de sentido cuja frequência, presença ou ausência podem compor significados ao objeto de estudo.

Nos grupos focais GF 1 (apresentados no Quadro 6) e GF 2 (apresentados no Quadro 7), construíram-se as categorias *a priori* em função dos objetivos da pesquisa, as quais foram identificadas por meio de análise dedutiva (questões direcionadas ao grupo focal): seleção dos municípios de aplicação de prova; procedimentos de escolhas dos locais de aplicação; critérios estabelecidos para selecionar coordenadores de locais; seleção de equipes locais e capacitação; procedimentos que antecedem a aplicação da prova, o dia do exame e o encerramento.

As categorias foram definidas *a posteriori* por meio de análise indutiva. No GF 1, a categoria é fragilidade no procedimento de encerramento da aplicação da prova; no GF 2 são os riscos nos locais pequenos (municípios menores) *versus* local maior (municípios maiores); capacitação para a escrita dos chefes de sala e coordenadores, no relato dos fatos ocorridos na aplicação; o evento de alinhamento prévio (organizado e exigido pelo Inep) precisa ser revisto; posse antecipada de informações sobre os participantes (locais de municípios pequenos); possibilidades de fraude são maiores durante a prova ou depois; manual do chefe de sala é extenso – caso passe a informação errada, as outras pessoas não têm como verificar o que está inadequado.

Em todo o processo de definição e de construção das categorias, buscou-se preservar, na íntegra, as falas dos participantes. Essas categorias serão

apresentadas na seção com os resultados dos grupos focais, de forma detalhada, explicitando-se a definição de cada uma, os temas e as verbalizações incluídas na composição de cada categoria.

2.2.5 Análise dos dados

Os grupos focais foram analisados por meio da análise de conteúdo, segundo pressupostos metodológicos preconizados por Laurence Bardin (1977). A análise de conteúdo é definida como um “conjunto de técnicas de análise da comunicação que visam obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/receptação destas mensagens” (BARDIN, 1977, p.42).

A análise foi feita pelo pesquisador e autor do trabalho, que classificou e agrupou as categorias, e controlada pelo orientador e por uma juíza externa, especialista na técnica. Construíram-se categorias *a priori* em função dos objetivos da pesquisa, as quais foram identificadas por meio de análise dedutiva (questões direcionadas no grupo focal), e também se definiram categorias *a posteriori* por meio de análise indutiva.

Na prática, a análise realizou-se em duas etapas. Na primeira, mediante análise dedutiva, extraíram-se dos grupos focais os conteúdos referentes às categorias definidas *a priori*. Na segunda, por meio de análise indutiva, retiraram-se das entrevistas as categorias definidas *a posteriori.* Os temas foram agrupados em categorias de acordo com critérios de semelhança dos conteúdos, lógica e pertinência.

De forma geral, foram seguidas as fases propostas por Campos (2004) sobre análise de conteúdo:

Fase I: pré-exploração do material e leituras flutuantes da transcrição dos grupos focais, com o intuito de apreender de forma não estruturada aspectos importantes para as próximas fases da análise.

Fase II: seleção das unidades de análise, neste caso o tema. O tema é uma escolha do pesquisador vislumbrada através dos objetivos da pesquisa.

Fase III: processo de categorização que implica enunciados que abarcam um número variável de temas, segundo seu grau de proximidade, e que podem exprimir

significados e elaborações importantes que atendam aos objetivos do estudo. As categorias podem ser apriorísticas ou não apriorísticas, ou ambas. Se apriorística, o autor possui interesses prévios, e na categorização não apriorística, as categorias emergem das respostas dos sujeitos da pesquisa.

De maneira específica, os procedimentos de análise foram os seguintes:

a) Transcrição completa dos grupos focais.

b) Leitura flutuante.

c) Discussão do conteúdo dos grupos focais com o orientador da pesquisa e com um juiz externo (especialista na técnica) de pós-graduação do curso de Psicologia da Universidade de Brasília.

d) Identificação das verbalizações associadas às categorias previamente definidas.

e) Identificação, por meio de análise indutiva, das verbalizações que definiram as categorias *a posteriori*.

f) Estabelecimento das categorias *a priori* e *a posteriori* junto aos temas que compõem cada categoria e sua correspondente definição.

Na seção a seguir, falaremos dos resultados obtidos nos dois grupos focais, organizados por eixo de análise com as categorias definidas *a priori* e com as extraídas *a posteriori,* bem como os respectivos temas que nortearam as discussões em cada grupo.

2.3. Análise dos resultados dos grupos focais

A seguir, são apresentados os resultados obtidos com a análise de conteúdo proposto por Bardin (1977), por meio de dois grupos focais. A identificação dos sujeitos da pesquisa foi apresentada nos Quadros 6 e 7.

Nas discussões dos grupos focais, não houve participação de todos os atores em todas as questões. Os resultados que serão apresentados refletem, primordialmente, as percepções obtidas quanto às falas dos sujeitos em relação às categorias definidas *a priori* e às obtidas *a posteriori,* conforme apresentadas nas subseções seguintes, por eixo de análise.

2.3.1 Municípios de aplicação das provas do Enem

Neste eixo, as discussões ocorreram somente no Grupo Focal 1, tendo como objetivo verificar os critérios de escolha dos municípios no atendimento da demanda de participantes, na capilaridade, na complexidade logística, na segurança da operação e nos estudos prévios para seleção das cidades.

Portanto, na categoria definida *a priori* nº 01 – “Seleção dos municípios de aplicação de prova” –, foram abordados os seguintes temas: critérios de inclusão e exclusão; acesso aos participantes; complexidade logística; segurança da operação.

Nas discussões, foi destacado que, a partir de 2010, houve alterações nos critérios de seleção dos municípios para realização das provas, levando-se em consideração as avaliações sobre os procedimentos adotados na edição do ano anterior, conforme o depoimento extraído da seguinte fala: “[...] desde 2010, a gente tem por escrito os critérios para incluir, para excluir; a gente tenta fazer não um *ranking*, mas um documento de ano anterior com essas solicitações oficiais, pra gente tentar chegar bem próximo dos meninos, né? (TÉCNICO F).

Foi dito, ainda, que se incluíram critérios estatísticos, tais como: número de inscritos em anos anteriores, quantidade de deficientes por causa de deslocamento, participantes ausentes do ano anterior, e a distância entre um município já existente e um outro, além de se considerarem questões específicas, tais como os casos de cidades distantes e de difícil acesso, as cidades de regiões quilombolas, as cidades indígenas etc.

Verificou-se que, além de se incluírem municípios a cada edição do Enem, também são excluídos aqueles que não têm atratividade para aplicar as provas. Essas cidades excluídas são aquelas selecionadas para fazerem parte do edital de inscrição, uma vez que se esperava que abrigassem um contingente de participantes com base na previsão de concluintes do ensino médio, ou aquelas com grande número populacional, mas que se mostraram com um número de inscritos inferior ao previsto.

Além disso, para a seleção dos municípios, são consideradas as estimativas de distribuição territorial, de modo que os participantes não se desloquem mais de 30 km para fazer a prova. Ainda são levadas em consideração solicitações oficiais de prefeituras, secretarias de educação e das instituições aplicadoras, quando

identificam que o número de inscritos supera a disponibilidade de local e requer a inclusão de outro município próximo para fazer a distribuição dos participantes entre duas ou mais cidades.

Em relação à complexidade logística e à segurança da operação, falou-se em ampliar o número de municípios para tornar o exame acessível às pessoas interessadas, o que suscita preocupações em relação à infraestrutura dos locais de prova. Foi dito também que, nas cidades menores (localidades com número inferior a 600 participantes), há uma fragilidade maior que numa capital ou grande cidade. Além disso, foi considerado, nas falas do grupo, que quanto menor a infraestrutura local, maior o risco de vazamento, grande preocupação do exame. Foram mencionadas as dificuldades de distribuição dos Correios, uma vez que, quanto mais distante o município, maior serão. Como exemplo, apresentamos os seguintes fragmentos de fala:

> [...] eu vejo que há certo contrassenso, porque, por um lado, você tem que ofertar o exame mais próximo do participante. Mas nós sabemos que ampliar o número de municípios de locais de prova significa, de certa forma, abrir mão também de alguns requisitos de segurança [...] essa nossa observação nesses locais menores, eu acho que é um... tem uma fragilidade muito maior do que, por exemplo, numa capital, numa grande cidade (GESTOR D).

Falou-se, ainda, que nos municípios pequenos com um menor número de inscritos, em geral, a organização se concentra em um ou dois locais de prova, e que a possível relação de proximidades e conhecimentos estabelecidos entre os que vão fazer a prova e os que vão fiscalizá-la exige um processo de seleção rigoroso das equipes que trabalham na aplicação, para garantir a segurança. Pessoas com determinado poder de liderança nesses municípios podem exercer influências, e isso é considerado um ponto de fragilidade. Considera-se que questões da distribuição, da segurança e de seleção de pessoas nos municípios menores são três níveis críticos.

De modo geral, extraímos dois pontos principais das discussões desta categoria. Primeiro, verificou-se que, ao longo dos últimos anos, os gestores do Inep têm buscado o desenvolvimento de análises e estudos, com a definição de critérios de inclusão ou exclusão dos municípios que deverão constar do edital de inscrição, onde serão realizadas as provas do Enem. Verificou-se que, na medida em que cresceu a escala de realização do exame, os desafios operacionais e logísticos de

sua execução tornaram-se cada vez maiores. Tomando como base os números do exame em 2014, podemos dizer que os malotes com as provas precisam chegar em mais de 1,7 mil municípios e, no limite territorial de cada cidade, em mais de 24 mil locais de aplicação, nos dois dias de provas.

Portanto, em relação à análise feita pela equipe gestora do Inep, percebemos que nas discussões sobre inclusão e exclusão de municípios a cada edição, há uma preocupação em considerar fatores como: (i) o histórico do número de inscritos nas edições anteriores; (ii) questões de acessibilidade; (iii) presença e ausência nas provas; (iv) zoneamento da distribuição de participantes por cidade; (iv) priorização de cidades distantes e de difícil acesso, regiões quilombolas, comunidades indígenas etc.

Tal preocupação em relação ao elevado número de municípios e de participantes que se habilitam a fazer o Enem deve-se às novas finalidades que lhe foram agregadas ao longo dos anos, passando de um mecanismo de avaliação *low stakes*[46] – "pouco em jogo" para o estudante avaliado – para *high stakes*[47] – "muito em jogo" para o candidato, o qual passou a competir por uma vaga no curso de educação superior. Portanto, guarda-se uma relação com a democratização do acesso que Andriola (2011) menciona:

> [...] na discussão, a proposta se situa no cenário das políticas públicas da educação superior, entendidas como o conjunto de ações propostas pelo governo para expandir e diversificar o ingresso aos cursos superiores no país. A universidade brasileira foi afetada por políticas públicas que fomentam novo modelo. [...] conduzidas aos rincões mais distantes das grandes urbes, de modo a atender a crescente demanda oriunda dessa sociedade (ANDRIOLA, 2011, p. 114).

Percebe-se que, ao fazer tais análises, os gestores do Inep têm a compreensão de que a expansão motivada pela necessidade de prestar o serviço público de aplicação do Enem para atender aos rincões das mais distantes urbes, levou a alcançar um maior número de municípios e a utilização de vários locais de aplicação, que muitas vezes não são os mais adequados em termos de infraestrutura (salas, acesso, mobiliários etc.) e, principalmente, em relação à segurança.

---

[46] No uso comum, significa um teste de "baixo risco", que tem pouca ou nenhuma consequência como base de decisão importante.

[47] Significa um teste de "alto risco" ou um teste que tem importantes conseqüências, ou que é a base de uma decisão importante.

O segundo ponto é que, sendo o Enem um exame que segue um padrão nacional, sua operacionalização requer esforços no sentido de garantir que a organização e a realização ocorram bem, de modo a obterem-se procedimentos isonômicos e com resultados confiáveis, sem falhas que possam significar o fracasso de uma edição.

Nesse sentido, recorrendo aos conceitos de Weiss (1988) sobre as avaliações das operações do programa e sobre o esforço da equipe gestora do Inep em definir critérios e análises anuais para a inclusão e exclusão de municípios, observou-se uma preocupação em fazer uma avaliação de processo e a definição de critérios pautados na análise do histórico das edições, em cada ano:

> [...] a avaliações de processos de programa, em contraposição, são quase sempre conduzidas para benefício do programa. [...] ajudam o programa a entender o que ele tem feito e de que modo, e levam a refletir sobre como ele poderia aprimorar suas operações. [...] Avaliações de processos são geralmente mais sistemáticas do que o monitoramento e se pautam mais por dados e menos por julgamentos intuitivos. Porém, o monitoramento e a avaliação de processos são tipos semelhantes de inquirição/pesquisa (WEISS, 1988, p. 77).

Ainda de acordo com o autor,

> [...] passa das intenções e planos para a efetivação das atividades do programa. [...] se concentra em garantir que o programa funcione sem tropeços e bem. [...] Incorpora uma teoria própria, que corresponde à suposição de que, se as atividades foram conduzidas conforme o planejado, com qualidade, intensidade e fidelidade suficientes ao plano desejado (WEISS, 1988, p. 59).

Portanto, verificou-se que a inevitável perspectiva de democratização do acesso ao ingresso no ensino superior gerada pelo Enem fez com que a aplicação das provas tivesse que chegar aos municípios mais distantes e menores, gerando riscos e maior complexidade para a operação logística. Esses riscos referem-se tanto às dificuldades para se chegar às cidades mais distantes em termos de acesso e infraestrutura, quanto à escolha dos locais de prova, organização desses locais e seleção de pessoas para a coordenação local e para as equipes de aplicação.

Esses riscos requerem dos gestores do Inep um esforço no sentido de adotar planos de contingência para a continuidade do negócio e de criar condições para se buscar simetria entre parâmetros muito assimétricos na logística de uma avaliação de larga escala, tal como o Enem. Nesse sentido, o referencial teórico sobre riscos e

gestão de continuidade de negócios é uma receita adicional que pode ser considerada nos critérios e na análise de inclusão e exclusão de municípios, para se buscar mais eficácia na equalização entre os dois parâmetros mencionados: democratização de acesso *versus* riscos associados.

Tais ensinamentos se referem ao que afirma Alevate (2014) sobre o plano de continuidade de negócios: "[...] serve principalmente à questão da administração de crise, cujo objetivo não é evitar a ocorrência de incidentes, mas preparar-se de forma adequada para minimizar seus impactos" (ALEVATE, 2014, p. 4). No aspecto da administração de crise, Alevate (2014) ainda diz que:

> [...] recursos direcionados – [...] são todos os recursos possíveis. Devem estar direcionados para o fim que se deseja em qualquer preparação para a continuidade. [...] Vontade política – trata-se de apresentar de maneira consistente o que se deseja o que se vai perder se não for realizado um projeto adequado. [...] Capacitação e reciclagem permanente – sem conhecimento pouco ou nada se pode fazer. Estudar o tema conhecê-lo em profundidade e difundi-lo é o melhor caminho para vencer a etapa. O treinamento constante faz que as ações necessárias entrem no cotidiano da organização (ALEVATE, 2014, p. 4).

Aos gestores do Inep cabe aprimorar ao máximo os critérios de inclusão e exclusão de município, objetivando garantir a acessibilidade do maior número possível de pessoas interessadas em fazer a prova, chegando aos municípios mais distantes, com mecanismos de monitoramento e gestão de riscos para mitigar eventuais ocorrências que possam comprometer a efetividade da realização do exame. Isso porque têm que possibilitar a isonomia de um exame único – num mesmo dia e horários em âmbito nacional, com início e término no mesmo momento – para todos os distantes lugares do país.

Quanto aos aspectos fundamentais de preparação do plano de continuidade e ao tratamento de situações adversas, caso elas ocorram, Alevate (2014) afirma:

> [...] a reação é muito melhor quando há prévio planejamento e adequada preparação. Certamente se gastará menos e se obterá sucesso em tempo inferior, além do fato de que os resquícios pós-ocorrência serão menores pelos conhecimentos obtidos em todo o processo de preparação (ALEVATE, 2014, p. 7).

Na adoção de um plano de continuidade de negócios, devem estar presentes a definição dos municípios selecionados para recepcionar a aplicação das provas do Enem, o planejamento prévio, além da relação potencial entre demanda de inscritos, série histórica etc.. Além disso, deve ser considerado o mapeamento de localidades,

que deve obedecer a um tratamento à parte, especial e contingencial, dadas as suas especificidades em termos de complexidade logística, e riscos em termos de segurança e acesso.

Sobre esta categoria, observou-se que uma análise é realizada pela equipe gestora do Inep em relação à inclusão e à exclusão de municípios a cada edição do exame. Essa análise considera informações sobre os históricos das edições anteriores da aplicação, incluindo a compreensão da complexidade e dos riscos associados a tais decisões, ao mesmo tempo em que se busca a democratização do acesso e a efetivação das atividades do programa em locais mais distantes.

Em relação aos avanços verificados no processo de inclusão e exclusão de municípios implementados pela equipe gestora, ao longo dos anos, observou-se oportunidades de melhoria, conforme apresentamos no Capítulo 3, com a inclusão de novos requisitos para a garantia da continuidade do negócio ou a eficácia na equalização entre os dois parâmetros: democratização de acesso *versus* riscos associados.

2.3.2 Locais de aplicação das provas do Enem

As discussões sobre este eixo de análise ocorreram nos Grupos Focais 1 e 2, objetivando verificar as preocupações dos gestores do Inep e dos organizadores das instituições aplicadoras com questões relacionadas às infraestrutura, acessibilidade e segurança dos locais de provas.

Quanto à categoria definida *a priori* nº 2 **–** *Procedimentos de escolhas dos locais de aplicação* **–** foram abordados, nos dois grupos focais, os temas: infraestrutura, procedimentos, critérios de inclusão e exclusão, acessibilidade dos participantes, complexidade logística e segurança da operação.

Nas discussões no Grupo Focal 1, falou-se dos avanços na definição de requisitos mínimos que garantam as condições dos locais de aplicação da prova. Porém, reconheceu-se a dificuldade em obter locais adequados, dada a realidade de expansão da demanda do exame. Isso pode ser visto na seguinte fala:

> [...] definir o requisito que atenda ao país é muito difícil; você tem uma realidade aqui em Brasília, de repente não é a mesma realidade, por exemplo, de uma escola estadual, municipal [...] nos interiores, então, essa é uma preocupação que a gente já tem há algum tempo, inclusive avançamos em tentar definir os requisitos mínimos, né?[...] Pra garantir que

> os locais de aplicação de prova fossem aqueles, é... minimamente adequados, mas já vimos, em anos anteriores, a utilização, por exemplo, de espaços religiosos [...] agora, às vezes era só a capela [...] o município tem uma demanda grande [...] é o local que tem para fazer a prova, fazer o quê? Não vai utilizar o local por quê? Então, isso realmente é um ponto. [...] Eu acho que vocês poderiam complementar, porque foi definido mais ou menos alguns grupos e a ideia é que o consórcio aplicador, a instituição aplicadora faça... esse é o grande desafio, como a capilaridade é enorme, você ter a certeza de que o coordenador de local... foi àquela instituição e fez exatamente o que teria que ser feito... nós temos aí uma incapacidade de garantir isso (GESTOR).

No grupo focal, ainda foi pontuado que há requisitos definidos contratualmente para as pessoas com necessidade de atendimento especializado e\ou específico[48] inscritas no exame, porém, o mesmo não acontece com os demais participantes em condição comum ou geral[49]. No entanto, anualmente, faz-se a verificação das condições mínimas relacionadas à climatização e ao mobiliário. No contrato com as instituições aplicadoras, encontra-se essa necessidade de verificação, conforme relato:

> [...] eu acho que isso é importante, né? A gente não cria requisitos detalhadamente pra locação de infraestrutura para o atendimento comum. O que a gente é mais... o que a gente tem de requisitos definido contratualmente, são as normas de atendimento especializado/específico [...] a gente costuma disponibilizar uma lista, e aí eles fazem a locação tanto dessas instituições quanto de outras [...] contratualmente, não tem explícito, mas tem-se que a gente criou a cultura, né? De anualmente fazer uma verificação de condições mínimas com que são relacionadas a climatização, mobiliário adequado, considerando condições mínimas. [...] a gente vem criando essa cultura de fazer essa verificação *in loco* e eles já sabem, porque a gente tem ido... tem dado este *feedback,* e eles fazem essa verificação também. A gente constrói em conjunto um instrumento pra fazer essa verificação e uma das atividades que eles tem no contrato é de ir lá fazer essa verificação conforme esse instrumento (GESTOR B).

> [...] apesar de não estar no contrato ainda, a gente tem manuais de capacitação, e esses manuais ficam explícitos; é o que a gente espera tanto pros locais para o atendimento que a gente chama de geral quanto para o atendimento específico, né? Eu posso ressaltar aqui alguns pontos... a gente vê banheiros, na quantidade de banheiros, por exemplo, porque isso pode parecer banal, mas é muito importante... dependendo da quantidade de banheiros, a gente vai ter uma fila longa ou não pra essa utilização, o que impacta em conversa na fila... na própria utilização dos detectores de

---

[48] Atendimento especializado é oferecido a pessoas com baixa visão, cegueira, visão monocular, deficiência física, deficiência auditiva, surdez, deficiência intelectual (mental), surdocegueira, dislexia, déficit de atenção, autismo, dscalculia ou com outra condição especial. **Específico** é oferecido a gestantes, lactantes, idosos, estudantes em classe hospitalar e sabatistas (pessoas que, por convicção religiosa, guardam o sábado) (EDITAL DE INSCRIÇÃO DO Enem).

[49] Não consta no Edital uma definição destes termos; porém, por admissão do termo, pode-se considerar que representem todos os demais inscritos que não requereram qualquer atendimento especializado ou específico, maior numero de pessoas inscritas.

> metais, então, uma coisa simples, que é a quantidade de banheiros a serem utilizados... que é infraestrutura, pode afetar o nosso exame (TÉCNICO F).

Vale destacar, também, falas que sinalizam o que se espera do futuro, ou seja, a evolução de requisitos explícitos no contrato em relação aos locais de prova, esclarecendo que a escolha dos locais é da instituição aplicadora e o Inep apenas passa os parâmetros. Há manuais de capacitação que explicitam o que se espera tanto para os locais quanto para o atendimento.

É exigido que o coordenador municipal visite as escolas e verifique a quantidade de banheiros, de cadeiras, de salas disponíveis para usar, de corredores e de pessoas que possam trabalhar naquela escola, utilizando o “Instrumento de Observação de Infraestrutura”. Há um instrumento voltado para verificar a acessibilidade, que exige que se considerem as normas da ABNT, as quais dispõem sobre a acessibilidade, a espessura e o tamanho de rampa, os elevadores, o mobiliário e o entorno.

Conforme verificamos nas discussões, há uma preocupação em priorizar a seleção das melhores escolas para os participantes deficientes e, em seguida, proceder ao que é chamado de ensalamento dos demais participantes, considerando as outras regras que estão no manual que orienta o processo. Em relação aos requisitos de proximidade, como mencionou o grupo, o consórcio elaborou um documento que leva em consideração se há pontos de ônibus, transporte público, ventilação e iluminação natural.

O grupo ainda destacou que não há um mapa de todas as escolas que permita priorizar aquelas com melhores condições e mais próximas dos participantes:

> [...] nós, hoje, não temos ainda um mapa de todas as escolas. Tem escola que, de repente, por uma questão que... aí envolve muitas pessoas, né? O coordenador do local prefere usar a escola tal, porque tem determinado do que usar uma outra infraestrutura (GESTOR D).

No que se refere às discussões do Grupo Focal 2, foi destacado que há um manual de características que o local deve ter, e que se verificam as condições de sua utilização por deficientes. Ainda, foi dito que há um cadastro desses locais de prova, os quais já foram submetidos a algum tipo de vistoria.

No caso da Cesgranrio, verificou-se que as orientações são passadas para os coordenadores estaduais, e que eles distribuem para os coordenadores municipais, que são as pessoas responsáveis por levantar os locais de prova. Conforme apontou o grupo, o tamanho do Enem às vezes exige o uso de todas as estruturas de uma determinada cidade, inclusive de escolas rurais. Da parte do Cebraspe - Cespe/UnB, foi dito que há um informativo com as principais definições e características esperadas, e que essas mesmas informações são publicadas em um ambiente virtual. Considera-se que a comunicação é eficaz e que permite passar as características do modelo padrão, e que o coordenador faz um acompanhamento para identificar eventos que podem afetar esse modelo com antecedência.

Em ambas os grupos, percebeu-se que há uma preferência por usar os maiores locais dos municípios, porque é melhor que haja uma concentração de mais participantes em locais maiores do que em muitos locais espalhados. Os locais maiores são cadastrados com prioridade, e o grau de prioridade leva em conta também as escolas com atendimento especial. No entanto, o aspecto financeiro parece ser uma dificuldade em função do aumento de preços, o que interfere nas condições estruturais dos locais. Geralmente, as estruturas particulares têm uma condição mais adequada do que as instituições públicas.

Nas grandes capitais, usam-se as universidades federais e as escolas particulares devido a uma melhor estrutura. Nos municípios pequenos, utilizam-se as escolas da rede estadual, municipal, federal e particulares, conforme algumas falas dos grupos focais:

> [...] bom, a gente tem um manual de características que o local deve ter, inclusive se o local pode ser utilizado pra deficientes ou não, e a gente tem uma vantagem: como o Enem vem crescendo há muito tempo, a gente tem um cadastro muito sólido e verificado desses locais (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] com o tamanho que o Enem tem, com o número limite de municípios que a gente tem, em alguns casos a gente é obrigado a usar praticamente todas as estruturas físicas que comportam a aplicação em determinada cidade [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] além de nós criarmos um informativo com as principais definições e características que a gente espera que tenha um local de prova, nós ainda publicamos isso no ambiente virtual [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Para a locação do local, a Cesgranrio utiliza um formulário, no qual o coordenador municipal deve cadastrar a instituição. Devem constar neste formulário o carimbo e a assinatura do diretor com a confirmação de que aquele local está sendo cedido ou alugado para o Enem. Conforme foi avaliado pelos grupos, depois da criação deste formulário, o problema de trocas de locais diminuiu.

Ainda em relação às discussões do Grupo Focal 2, é importante registrar que, neste eixo de análise, foi observada outra preocupação com os riscos associados à seleção de locais de provas do Enem, extraindo-se a categoria *a posteriori* “riscos nos locais pequenos (municípios menores) *versus* local maior (municípios maiores)”, conforme as seguintes falas:

> [...] é mais fácil você ter problema num local pequeno, que não tá acostumado a fazer isso (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] o local pequeno, primeiro, o local pequeno você tem problema; os locais pequenos geralmente são escolas públicas em locais menores. Eu vou pegar o Rio de Janeiro... o Rio de Janeiro, ele não tem nenhuma estrutura de universidade que tem São Paulo (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] porque se a gente pensar racionalmente, é muito mais fácil controlar três, quatro lugares, do que controlar dez (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Conforme os participantes da pesquisa afirmaram, nos locais maiores, a verticalização é facilitada, a estrutura geralmente é mais eficiente, e as vias de acesso são fáceis de achar. Assim, é mais fácil ter problemas em lugares pequenos, que cedem, geralmente, escolas públicas em locais menores que não têm uma estrutura adequada – banheiro ruim, condições de salas precárias, entornos ruins e vias de acesso complicadas. Considera-se que é mais fácil controlar poucos lugares com muitos participantes do que controlar vários lugares. Quanto maior a distância do local, mais difícil é a organização e a aplicação da prova. Os locais menores devem ser evitados.

De modo geral, verificaram-se, nos dois grupos focais, preocupações quanto aos requisitos de escolha dos locais de aplicação das provas. Por isso, há a necessidade de se avançar na definição de regras para a seleção de locais, sobretudo nos aspectos de infraestrutura e segurança, para o devido ensalamento dos inscritos na condição de atendimento geral ou comum. Isso deve ser feito a exemplo do atendimento aos participantes inscritos na condição especializada e\ou

específica, cujo foco se destina mais em verificar as questões da acessibilidade das pessoas para fazerem as provas.

Verificamos, ainda, preocupações com a expansão do número de inscritos no exame e o seu impacto nas reais condições disponíveis nos municípios em termos de locais adequados para a realização das provas, tanto em relação à infraestrutura quanto à segurança.

O Enem tem uma dimensão nacional, o que, muitas vezes, requer aceitar todas as estruturas possíveis ou minimamente disponíveis nas cidades em que são realizadas as provas. O efeito da capilaridade geográfica alcançada pelo exame, que o faz chegar aos mais diversos municípios e locais, com uma logística complexa e de grande proporção, leva-nos a observar os conceitos de Secchi (2013) ao se referir à tipologia de Gormley na execução de uma política pública com as seguintes características:

> [...] nível de saliência (capacidade de afetar e chamar a atenção do público em geral) e nível de complexidade (necessidade de conhecimento especializado para a sua formulação e implementação). Um assunto é saliente quando afeta um grande número de pessoas de modo significativo e é complexo quando levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores (SECCHI, 2013, p. 28).

Enfim, tanto da parte dos gestores do Inep (plano prescrito da ação) quanto dos profissionais das instituições e empresas (plano organizado da ação), verificou-se esta conscientização e os avanços na definição de tais requisitos. Porém, ainda há espaço significativo para se criar um mapa de todas as escolas, o qual permita categorizá-las e classificá-las de modo a priorizar aquelas com melhor infraestrutura nos municípios.

Trata-se, pois, de adicionar aos requisitos de definição dos locais informações obtidas a partir do mapeamento, que permitam uma melhor categorização e classificação em termos de priorização das condições de utilização. Deve-se levar em consideração, em tal mapa, os conceitos trazidos por Weiss (1988) sobre a teoria de avaliação de programas, para, no levantamento de dados (quantitativos ou qualitativos), decidir como, quando e onde se vai implantar a operação:

> [...] precisa ser desenhado, independente de ela usar métodos de investigação quantitativos ou qualitativos. [...] o avaliador precisa decidir quais locais estudar. Se o projeto funcionar em um único local, essa decisão é tomada automaticamente. Porém, caso existam vários locais ou então

> locais menores embutidos em outros maiores... [...] deve escolher como alocar as energias [...] deve-se também decidir quais pessoas inquirir (WEISS, 1988, p. 77).

São também necessárias aos propósitos de categorização e classificação dos locais as questões de avaliação de processo e os conceitos relacionados ao seu mapeamento e à gestão de riscos. Para cada local, definem-se as possibilidades de admissibilidade, conscientes das seguintes condições:

> AMEAÇAS: toda e qualquer condição adversa, capaz de vir a causar alguma perda para o processo. Uma ameaça é uma condição latente e potencial. Ela não irá causar necessariamente um dano. [...] EVENTO: ocorrência de um fenômeno que impeça a operação de uma ou várias atividades necessárias para geração de serviços ou produtos. [...] PROBABILIDADE: número positivo e menor que a unidade, que se associa a um evento aleatório e que se mede pela frequência relativa da sua ocorrência numa longa sucessão de eventos (ALEVATE, 2014, pp. 116 - 124).

Enfim, recomenda-se que, na criação do mapa, sejam acrescidas as técnicas de avaliação de processo para a operação do programa e para o mapeamento de riscos, de modo a possibilitar a identificação prévia de eventuais vulnerabilidades de acessibilidade, infraestrutura e segurança, e com isso, mitigar ocorrências adversas que possam afetar a legitimidade do exame e/ou levar à demanda judicial por algum participante que se sinta prejudicado pela inadequação de seu local de prova.

Nesse sentido, é relevante observar que, durante a realização de nossa pesquisa, tivemos acesso ao relatório técnico – produto 02, resultado da consultoria prestada ao Inep, via Projeto BRA 04/49 – PNUD/INEP[50], denominado “Proposta de conteúdo para subsidiar a construção de manual de orientação dos procedimentos a serem adotados pelo Inep para a classificação e certificação do local de aplicação” – no qual constam os requisitos de cada local de prova (escola):

> [...] da cercania apresenta às características do contexto próximo aos locais de avaliação que influenciam o acesso. Em alguns casos o contexto pode até mesmo impedir a realização das avaliações para alguns alunos. [...] Do ambiente tem seu foco nas áreas de uso comum, trata dos aspectos gerais do local analisado, para fins do presente trabalho o local de avaliação será entendida com o espaço e as construções que vão desde a porta de entrada da mesma até a porta da sala onde a avaliação será aplicada. [...] o ambiente de avaliação na maioria dos casos será uma escola, mas pode ser também outro local escolhido para a atividade. [...] Da sala de avaliação

[50] Projeto de Acordo de Cooperação Internacional “Educação do Século XXI: Estudos, Pesquisas Estatísticas e Avaliações Educacionais”, BRA/04/049, realizado entre o Instituo Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – Inep e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – Pnud.

> refere-se ao local onde a prova será aplicada, na maioria dos casos, uma sala de aula (CUNHA, ALEXANDRE, BRA 04/49 – PNUD/INEP, 2014, p. 6)

O objetivo alcançado no relatório produzido pelo mencionado consultor foi o de criar medidas mensuráveis e padronizadas, compatíveis com os recursos disponíveis no Inep, para uma avaliação futura de todos os locais (escolas), de modo a classificá-las como aceitáveis ou não recomendáveis como sede de aplicação das provas do Enem.

Trata-se, portanto, de medir e qualificar as informações de cada local de aplicação. Segundo Fonseca (2015), se você não mede, não gerencia:

> [...] métricas e medições são a base de qualquer gestão e que um gesto até sobrevive com intuições e métricas falhas e imprecisas, mas não se tem o controle sem métricas apuradas. [...] um mantra da administração diz que não se gerencia o que não se mede, mas para realizar as medições precisamos ter em mente qual informação é relevante para definirmos o que queremos medir. Não há como estabelecer um programa para coletar informações relevantes se não se compreende integralmente o calor de cada dado coleta em uma medição (FONSECA, 2015, p. 116).

Para que os dados coletados sejam realmente úteis à informação gerencial de seleção e escolha dos locais de aplicação, tem-se, portanto, um referencial elaborado pelo mencionado Consultor BRA–PNUD/INEP que se encontra à disposição da gestão do órgão, em plena condição de ser implementado para alcançar o intento de construção do “Mapa de Classificação e Certificação de Locais e Aplicação das Provas do Enem”.

Por fim, nas discussões dos dois grupos focais deste eixo, observou-se que a organização da aplicação do Enem pelos agentes aplicadores segue as orientações prescritas pela equipe gestora do Inep. Além disso, foram compartilhadas preocupações quanto à dimensão que o Enem alcançou, o que às vezes exige o uso de todas as estruturas de uma determinada cidade, inclusive escolas rurais. No aspecto financeiro, houve um aumento de preços de locação, pois geralmente as estruturas particulares têm uma condição mais adequada que as instituições públicas, e essas acabam ficando em segundo plano, são menos utilizadas.

Conforme será apresentado no Capítulo 3, duas possibilidades de melhorias foram observadas, como a criação do “Mapa de Classificação e Certificação de Locais e Aplicação das Provas do Enem” e, ainda, verificações futuras da série

histórica de dependência administrativa de utilização dos locais, nos últimos anos do Enem, trazendo elementos adicionais em relação à criação do “Mapa”.

2.3.3 Coordenação do local de prova

As discussões deste eixo de análise ocorreram nos Grupos Focais 1 e 2, com o objetivo de verificar preocupações dos gestores do Inep e dos organizadores das instituições aplicadoras com as questões relacionadas aos critérios de seleção dos coordenadores de local de aplicação.

Na categoria definida *a priori* nº 03 – “Critérios para seleção dos coordenadores de locais de provas” –, os temas abordados nos dois grupos focais forma: perfil - experiência; nível de escolaridade; verificação de requisitos; sigilo; segurança, critérios; confiança e capacitação.

Nas discussões do Grupo Focal 1 com os gestores do Inep, observou-se que este é um dos pontos mais críticos e importantes na aplicação do Enem, tal como demonstra a seguinte fala: “[...] esse item pra mim, né, enquanto servidora aqui da unidade de operação logística, é o mais importante da aplicação de qualquer exame: a seleção das pessoas que vão atuar, né?” (TÉCNICO F).

Conforme observamos, também foram estabelecidos critérios de seleção dos coordenadores de locais, tais como perfil, escolaridade e experiência. Isso porque o coordenador é diretamente responsável pela seleção das pessoas que atuarão na equipe de aplicação: chefes de salas, aplicadores, fiscais de sala, fiscais volantes, e apoio de serviços gerais e segurança. Nesse sentido, os participantes falaram dos requisitos fundamentais para a definição do coordenador de local de aplicação: o quesito experiência em atuações em exames do mesmo porte e, ainda, formação com ensino superior preferencialmente. Porém, considera-se a possibilidade de abrir precedentes, nos casos de ausência de pessoal que atenda a esses critérios. Essa é uma dificuldade e um dilema no que se refere à confiança e à capacidade operacional da pessoa.

No que se refere aos aspectos de sigilo e segurança, foi dito que esses requisitos são observados na seleção das pessoas que vão atuar e, ainda, que a confiança é destacada. Para controlar essa característica, o Inep aprimorou a capacitação, conforme a fala:

> [...] há critérios para selecionar coordenador de local: perfil, escolaridade e experiência. E eles atuam é diretamente nos locais de aplicação e selecionam quem vai atuar com eles (TÉCNICO F).

Sobre o controle do processo de seleção de pessoas, os grupos disseram que essa é uma atribuição das instituições aplicadoras, e que cabem a elas verificar quem vai atuar na função de coordenador de local. Depois que as instituições aplicadoras apresentam a relação de nomes, leva-se também em consideração as avaliações que o Inep faz ao final de cada ano em relação à atuação nas edições passadas.

Verificou-se, ainda, que a seleção e a escolha estão no nível pessoal e não no processo seletivo, conforme a fala:

> [...] personalização da escolha é a isso que chega. Chega num nível pessoal de escolha; [...] personalização no sentido de conhecer, de estar vinculada a alguma coisa, não é assim num processo seletivo; [...] nós lemos os relatórios dos observadores esse ano e muitos deles colocam isso, né? Que as relações de amizade, parentesco, que eles observaram lá dentro dos locais, é quase que 100% mesmo. E nas observações, eles disseram que isso era um ponto positivo, que as pessoas trabalhavam unidas, sincronizadas e [...] não necessariamente é ruim assim (CONSULTOR B).
>
> [...] como o requisito é muito baixo, aí cabe qualquer coisa (GESTOR D).

Acrescentou-se, ainda, que se a capacitação for bem feita e garantir que os procedimentos de provas sejam cumpridos, o exame será realizado no padrão previsto. Essas percepções são extraídas dos relatórios dos observadores[51], que avaliam como positivas as relações de proximidade do coordenador com sua equipe de aplicação, ressaltando o aspecto da confiança.

O vínculo que o coordenador de local deve estabelecer com as atividades do exame começa bem antes da data da prova, já que a sua função é importante devido a um alinhamento prévio e à seleção da equipe que atuará com ele. Isso pode ser confirmado com a seguinte fala:

> [...] pelas aplicações que a gente tem e pelas avaliações que a gente faz, a gente é muito de montar grupo de avaliação ou em janeiro ou em dezembro, com esses coordenadores estaduais e com as próprias instituições

[51] O Inep conta com uma rede de observadores composta por servidores do próprio instituto e de agentes federais das instituições de ensino superior da rede federal. Esses observadores fazem o acompanhamento *in loco* das capacitações presenciais dos coordenadores de local, e nos dias de aplicação, conforme a disponibilidade do número de pessoas envolvidas neste acompanhamento. A rede conta com aproximadamente 400 técnicos, entre servidores e agentes das instituições federais.

> aplicadoras. Às vezes não é ruim, se a capacitação for bem feita, se garantir que os procedimentos de provas vão ser aplicados, eu não vejo problema da pessoa ser de confiança e até ser filho, mãe... ela tem que estar apta pra atuar, não importa o grau de parentesco (TÉCNICO F).

> [...] num momento de conflito, por exemplo, é mais fácil, sei lá, a minha tia falar [...] você está fazendo errado, [...] o procedimento é esse; do que eu atuar dessa forma como uma pessoa desconhecida; até entre a gente profissionalmente, às vezes é mais fácil a gente conversar e falar e instruir quem a gente tem afinidade do que uma outra pessoa, sei lá, que chegou agora (TÉCNICO F).

Nas discussões do Grupo Focal 2 com os representantes das instituições aplicadoras, foi dito que o coordenador municipal seleciona os coordenadores de local, e que os coordenadores de local selecionam a equipe de aplicação. Sobre como é formada a equipe que cuida da coordenação e da administração do local de aplicação, observou-se que a Cesgranrio adota como regra a indicação de uma pessoa de fora da instituição de ensino utilizada como local de aplicação. A orientação é montar uma equipe baseada na confiança e na capacidade. Então, o coordenador municipal monta uma equipe com pessoas que conhece e indica o coordenador de cada local de aplicação.

Nas discussões, observou-se uma divergência residual quanto aos procedimentos de indicação dos coordenadores de local de aplicação em relação às duas instituições aplicadoras. No caso da Cesgranrio, o diretor da escola não atua como coordenador de local de aplicação, sendo designado para uma função administrativa. O argumento para mantê-lo em um cargo administrativo é que tirá-lo poderia causar problemas no dia da aplicação, pois é ele quem conhece a realidade do dia a dia no local, dirige a escola e conhece a infraestrutura etc.

A seleção, conforme aponta o grupo, é pautada na confiança, uma vez que o Enem é considerado uma prova de grande aplicação, sendo necessário saber se as pessoas que estão trabalhando têm algum tipo de comprometimento. A confiança é medida pela capacidade que os envolvidos têm de gerir determinadas situações, e a avaliação disso é feita com base na atuação da(s) pessoa(s) em eventos anteriores. Portanto, a confiança é construída, e como a cada ano aumenta o tamanho da aplicação da prova, as pessoas com boa atuação são promovidas para novos locais ou cargos.

Em relação aos procedimentos de indicação do coordenador de local pelo Cebraspe - Cespe/UnB, foi dito que há lugares nos quais os diretores ou

funcionários da escola trabalham como coordenadores de local, devido a sua experiência na utilização daquele colégio. Considerou-se que essas pessoas já têm o conhecimento do local e dos principais problemas que podem advir, e que, principalmente nos locais pequenos, o diretor pode atuar como coordenador de local.

Sobre os grandes locais, conforme os grupos focais afirmaram, o Cebraspe - Cespe/UnB indica uma pessoa de fora e de sua confiança, com uma experiência maior, uma vez que os riscos de ocorrências são altos.

Em Brasília, por exemplo, onde é a sede do Cebraspe, são indicados coordenadores de aplicação de fora do local, geralmente funcionários do centro, sendo que o diretor atua como representante do colégio. No dia da prova, o diretor ajuda a abrir o colégio, e auxilia na verificação e no acompanhamento da aplicação, além de representar a escola e garantir que a instituição esteja em condições de funcionamento.

O nível de escolaridade é levado em consideração, mas não impede que as pessoas que tenham apenas experiência sejam indicadas. Argumentou-se que pessoas com experiência sabem o que pode dar problemas, conhecem a cidade, e isso compensa a escolaridade. A avaliação de desempenho é feita através de um sistema chamado “saque”. Nesse sistema, o coordenador é obrigado, na segunda-feira após a prova, a dar uma nota para cada um e bloquear as pessoas que trabalharam errado. Isso é feito pelos coordenadores municipal, estadual, e de local.

Conforme os grupos focais, a capacitação das pessoas que atuarão é muito importante para o efeito em cadeia. Um erro do coordenador pode ter grandes efeitos na aplicação. Apresentamos, assim, alguns exemplos de falas no Grupo Focal 2 em relação à confiança e à experiência:

> [...] qual é a nossa orientação? A gente monta uma equipe baseada em confiança e capacidade, então o coordenador municipal, quando monta essa equipe, conhece as pessoas que ele tá indicando pra coordenador de local (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] parte da confiança [a escolha] desse coordenador de local... a gente tem pautado muito a escolha da seleção na questão da confiança, porque o Enem ele é um vestibular gigante hoje em dia, então a gente precisa ter, de alguma forma, uma mínima cadeia de confiança [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA TÉCNICO C).
>
> [...] é alguém com que você trabalha junto... você vê que aquele cara tem capacidade de gerir um determinado tipo de situação, você tem confiança,

> você conhece há muito tempo, tem eventos anteriores [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE B).

Na seleção e na escolha dos coordenadores (municipais), conforme foi pontuado, tem-se muita influência política e partidária, o que interfere no processo decisório, conforme alguns exemplos de falas:

> [...] no estado (x) a agente teve um problema com... [...] que exigiu que em um determinado município o coordenador municipal fosse um cabo eleitoral (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE F).

> [...] acontece interferência da secretaria em querer indicar determinados coordenadores municipais. No ano que vem, isso pode acontecer com um grau maior, porque tem eleições municipais (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

> [...] todo ano, eu tenho esse problema, tá? Em 2013 eu tive que mandar uma coordenara nossa daqui pra lá, pra conversar com o Secretário de Educação de uma cidade (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Como foi dito pelo grupo, a interferência se dá porque algumas pessoas querem colocar amigos ou conhecidos, que ganharão dinheiro no trabalho de aplicação. Isso é um problema, porque caso o indicado não seja aceito posteriormente, aparecem obstáculos. O coordenador municipal deve ser uma pessoa influente nas escolas e com as pessoas com quem trabalhará, a fim de sustentar contatos (segurança, transporte, água, luz, SAMU). É uma pessoa responsável pelo sucesso do exame, tendo em vista que é quem monta as equipes.

De modo geral, das discussões nos dois grupos focais, extraímos alguns aspectos que merecem análises mais detalhadas e que se destacam nesta categoria definida ***a priori*** dos critérios para a seleção dos coordenadores de locais. Em primeiro lugar, a escolha da coordenação se dá no nível pessoal e não no processo seletivo, e considera-se fundamental a experiência. Às vezes, há a necessidade de abrir precedentes quando não há pessoal que atenda aos critérios, ou quando, na seleção, o critério confiança sobressai na decisão.

Dessa forma, discutimos um pouco deste conceito subjetivo de confiança observado nas discussões em ambos os grupos focais, a partir dos quais, pesquisando sobre o tema, encontramos alguns elementos que ajudam na análise:

> [...] confiança é o sentimento de segurança ou a firme convicção (a fé) que alguém tem relativamente [sic] a outra pessoa ou a algo. Também se trata da presunção de si próprio e de uma característica que permite levar a cabo coisas ou situações por normas difíceis. [...] para a psicologia social e a

> sociologia, a confiança é uma hipótese que se realiza sobre o comportamento futuro do outro. Trata-se de uma convicção segundo a qual uma pessoa será capaz de agir de uma certa maneira perante a uma determina situação.[...] a confiança supõe uma suspensão, pelo menos temporária, da incerteza relativamente [sic] às ações dos outros. Quando alguém confia no outro, está convicto de que consegue prever as ações e os comportamentos dele. A confiança vem, portanto simplificar as relações sociais (PORTAL CONCEITO DE, 2016).

Encontramos, ainda, os argumentos da filósofa Onora O'Neill, que desconstrói mitos sobre a confiança. Sua tese se baseia na idéia de que, mais importante do que falar de confiança, é falarmos de confiabilidade. Segundo a autora, ao perguntarmos se temos confiança em alguém, a pergunta central que se segue deve ser: para fazer o quê?

> [...] o conceito fundamental não é confiança, mas confiabilidade. Acredito que temos um problema cultural em abordar a questão da confiabilidade. Isso me parece um erro, porque a única confiança que vale a pena ter é a confiança bem depositada – e confiança bem depositada é confiança depositada numa pessoa ou instituição confiável. Por isso, a confiabilidade é a categoria principal. [...] o mais importante é que se concentre na característica da pessoa, ou instituição, em quem é depositada confiança, em vez de se concentrar na atitude subjetiva da pessoa que responde a isso. [...] precisamos nos concentrar na questão da confiabilidade e menos na questão da confiança (O'NEILL, 2016).

Nesse sentido, a questão principal a ser considerada na escolha das pessoas que atuarão na importante função de coordenação local de aplicação, para além da confiança, é a confiabilidade. Portanto, a confiabilidade pode ser mais bem avaliada em relação a sua experiência de atuação em eventos semelhantes em anos anteriores, combinada com a sua qualificação em termos de formação, já que deverá dispor de competências de liderança, gestão, decisão, elaboração de relatórios, capacidade de oratória, escrita etc. Em segundo lugar, deve-se considerar a questão do método ou a forma de organização e seleção do coordenador de local de aplicação de cada um dos entes que formam o consórcio. No caso da Cesgranrio, o diretor da escola é colocado num cargo administrativo e não coordena as atividades de aplicação das provas no local.

No caso do Cebraspe - Cespe/UnB, há lugares em que os diretores ou as pessoas da escola trabalham como coordenadores de local. Nos locais maiores, são indicadas pessoas de confiança do centro, com uma capacidade de experiência maior. Essa pareceu-nos uma residual divergência de procedimento entre as duas instituições, já que o Cebraspe - Cespe/UnB utiliza formas variadas de designação

do coordenador de local de aplicação, conforme a conveniência, a disponibilidade, o tamanho e a complexidade do local.

Portanto, este é mais um aspecto que evidencia oportunidades de melhoria, ou seja, a definição de um único padrão de procedimento, fazendo com que as pessoas selecionadas para atuação na coordenação de local sejam pessoas externas ao cotidiano do local de aplicação, e que tenham confiabilidade, experiência e formação.

Em terceiro lugar, está a questão relacionada à escolha dos coordenadores (municipais), uma vez que há muita influência política e partidária, com desdobramentos também na escolha dos coordenadores de local. A seleção de pessoas se processa de cima para baixo, sendo que isso interfere no processo decisório do plano de prescrição e de organização da ação.

Através das discussões com os grupos, verificamos que, nas pequenas cidades ou em municípios de menor porte, há a necessidade de se estabelecer certa relação de convivência ou boa vizinhança com os dirigentes locais da administração municipal. Isso resultou, em alguns casos, na admissão, para a função de coordenador municipal, de pessoas ligadas e indicadas pelo poder público local, a fim de obter melhores condições de organização e realização do exame.

Embora a função de coordenador municipal não seja o objeto de análise desta categoria, é um ponto que precisa ser observado. Isso porque os coordenadores que atuam nos locais em que ocorrem as provas também podem ser selecionados segundo a chancela dos coordenadores municipais.

Portanto, um importante instrumento a ser considerado para garantir a prévia participação do município no edital de inscrição é a criação do Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade assinado pelos dirigentes locais (prefeito, secretário etc.) quanto às regras do exame e aos compromissos com as determinações da gestão do Inep. Caso contrário, impossibilitar-se-ia a participação do município na realização do Enem.

Um quarto e último ponto é a questão do vínculo das pessoas que atuam na aplicação do Enem em relação às instituições aplicadoras contratadas pelo Inep. Devem ser consideradas as questões: o que é vínculo? É funcionário das instituições? É servidor de carreira? É funcionário de carteira assinada das instituições aplicadoras? Conforme as falas sobre tais questões:

> [...] isso é outro termo que é bem difícil, quando a gente usa esse termo, com a instituição ou entre a gente, ou falando com os colaboradores, é complicado até o entendimento, porque existe o vínculo empregatício que é com carteira assinada, né? [...] só que a gente reparou que esses colaboradores que aplicam o Enem são colaboradores eventuais; isso a gente já percebeu durante os estudos nesses anos; então, são pessoas que conhecem mais ou menos o processo, por estarem, por já trabalharem com cursos... em aplicação de cursos, concursos com essas instituições aplicadoras. Então, esse vínculo não é de carteira assinada, mas eles têm esse vínculo com a instituição que contratam eles eventualmente para a aplicação do Enem (CONSULTOR A).

Neste ponto, evidenciou-se que não há vínculo trabalhista das pessoas para com as instituições, e que elas são cadastradas e selecionadas segundo a demanda de cada edição do Enem. Portanto, essas pessoas atuam em uma espécie de atividade temporária, pontual ou *freelancer* - indivíduos que se auto-empregam em diferentes tarefas ou, ainda, guiam seus trabalhos por projetos, captando e atendendo aos seus contratantes de forma independente.

Esta questão do vínculo das pessoas para com as instituições aplicadoras não é o tema central de nossa observação. Porém, pode suscitar estudos e análises futuras de outras áreas de pesquisa (no campo do direito trabalhista, por exemplo), em relação ao vínculo que poderá se estabelecer em razão da temporalidade, da regularidade de pagamentos, da constância e da condicionalidade da atuação dos coordenadores nas edições de aplicação do Enem.

Neste caso, recomenda-se um olhar específico à luz de nossa legislação, para avaliar e evitar demandas jurídicas futuras que se traduzam em responsabilização direta ou co-responsabilização da administração pública federal, sobretudo em questões de encargos sociais e trabalhistas de prestação de serviços.

Conforme será apresentado no Capítulo 3, observamos quatro possibilidades de melhorias na seleção dos coordenadores de local, devendo prevalecer o conceito de confiabilidade no processo: (i) a unificação entre as duas instituições aplicadoras da metodologia de indicação dos coordenadores; (ii) a criação do Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade a ser assinado pelos prefeitos; (iii) a realização de estudos sobre aspectos da legislação trabalhista quanto ao vínculo das pessoas que atuam nas equipes de aplicação.

2.3.4 Equipes de aplicação e capacitação

As discussões deste eixo de análise ocorreram nos Grupos Focais 1 e 2, objetivando verificar as ações dos gestores do Inep e dos organizadores das instituições aplicadoras em relação às questões relacionadas à composição e ao treinamento das equipes que atuam nas coordenações locais de aplicação.

Portanto, na categoria definida *a priori* nº 04 **–** "seleção de equipes locais e capacitação" **–** houve abordagens sobre os seguintes temas: capacitação, ética, trabalho em equipe, hierarquia, liderança, seleção e impedimento.

Nas discussões do Grupo Focal 1, falou-se que os coordenadores de local passam por uma dupla formação – uma presencial e uma à distância, conforme a fala: "[...] eles passam por uma dupla formação, uma formação presencial e uma formação à distância, e dentro dessa formação ele também é formado, digamos assim, para capacitar essa equipe dele [...]" (TÉCNICO F).

Nos dois momentos de capacitação, os coordenadores de local de aplicação são habilitados para o exercício de sua função, como também para repassarem as informações às pessoas que selecionarão para trabalhar em sua equipe.

A capacitação presencial desse coordenador de local acontece três meses antes do exame. Conforme os grupos focais, o coordenador é orientado sobre como preencher um relatório de aplicação, bem como ensinar para o chefe de sala como preencher uma ata e uma lista de presença. Segundo os relatos, na capacitação à distância, ele entrará no processo Inep e entenderá o que é o Enem, as características de acessibilidade, bem como do edital do exame (a parte teórica). A junção da teoria e da prática é para minimizar possíveis erros procedimentais.

A parte teórica abrange ética, questões de trabalho em equipe, cooperação, hierarquia e liderança. São conteúdos elaborados junto à Universidade de Brasília e ao Cead para que a pessoa assuma responsabilidades na aplicação de um exame com qualidade. Considera-se que é uma pessoa responsável com um papel social.

Existem aproximadamente vinte mil coordenadores de local, e há entre 80% e 90% de participação deles no curso à distância. Houve um avanço ao se mostrar a importância da capacitação, visto que, primeiramente, recorre-se ao coordenador de local diante de algum problema. Além disso, a adesão à capacitação melhorou a atuação deles. O coordenador de local deve preencher potencialmente cinco

instrumentos: relatório de aplicação, termos de eliminação, ficha de ocorrência, declaração de participação/comparecimento, e termo de recebimento de malote.

O chefe de sala deve preencher dois instrumentos: a ata de sala e a lista de presença. No entanto, nas salas de atendimento especializado, deve assinar a declaração de atendimento especializado e o requerimento de tempo adicional. Embora o requisito de escolaridade não seja cumprido rigidamente, percebe-se que, basicamente, a atuação dele é chegar na sala e entregar a prova.

O número de reaplicação, a cada ano, tem diminuído, e isso é um indicador de que está se acertando, de que o procedimento está sendo consolidado, apesar de todas as considerações relacionadas à qualificação formal.

Nas discussões do Grupo Focal 2, afirmou-se que, para selecionar a equipe que atuará junto ao coordenador de local, buscam-se as pessoas que já tenham experiência na prova. Assim, uma rede é montada, e o coordenador municipal indica os coordenadores de locais, os quais vão atrás de chefes e aplicadores. Segundos os participantes da pesquisa, a indicação funciona com efeito cascata; todos os anos, buscam-se manter as mesmas pessoas para atuação nos mesmos locais. Para eles, as pessoas de confiança são selecionadas desta forma.

Quando o local se amplia, um dos coordenadores com experiência vai para o novo lugar e monta uma equipe nova a partir dos contatos que já tem. Conforme foi identificado, existem critérios de impedimento para trabalhar, que são parentesco em primeiro grau com o coordenador e parentes fazendo o exame. Existe uma área de inteligência, que realiza o cruzamento nas bases de dados para detectar possíveis relações de parentesco. Ás vezes, essa área identifica ocorrências criminais que exigem o bloqueio da pessoa. Não há vínculos empregatícios das pessoas que atuam para com as instituições aplicadoras.

Foram discutidas, ainda, as capacitações que são realizadas em cascata. Isso quer dizer que o consórcio capacita os coordenadores estaduais que, por sua vez, capacitam os coordenadores municipais, que capacitam os coordenadores de local. O curso tem oito horas presenciais, com uma avaliação final. Essas capacitações, além de exposições orais, têm uma apresentação em *PowerPoint* intercalada com vídeos. São montadas, também, dinâmicas de grupo. A capacitação dos coordenadores estadual e municipal acontece aproximadamente em julho ou agosto, e a capacitação dos coordenadores de local em setembro ou outubro.

Os chefes de sala e aplicadores são capacitados na semana da prova ou no próprio dia (duas horas). A capacitação tem uma parte *online* que é o alinhamento. Apresentamos alguns exemplos de verbalizações sobre o assunto:

> [...] a orientação nossa é o seguinte: você vai primeiro atrás de equipe que tenha experiência de dois anos, três anos, cinco anos, dependendo da função [...] ali começar a indicar outras e montar uma rede. Então, você começa... o municipal [coordenador] indica outros locais [coordenadores], os locais vão atrás de chefes aplicadores... e quando o local tiver mais chefes que [sic] confia, pede para esses chefes ampliar [sic] a rede e procurar e ir atrás de outros... então, vai como um efeito cascata (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

> [...] a gente usa os mesmos locais basicamente. Os mesmos locais, e a gente tem por hábito isso também, já é distribuído pelos estaduais e municipais [coordenadores] colocar as mesmas pessoas nos mesmos locais, e [sic] procura manter as mesmas pessoas (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

Ainda sobre as discussões do Grupo Focal 2, é importante registrar que foram identificadas duas outras categorias definidas *a posteriori* neste eixo de análise de procedimentos de seleção e capacitação das equipes de aplicação, que são:

a) capacitação em escrita para os chefes de sala e coordenadores, para o relato dos fatos ocorridos na aplicação, conforme o fragmento de fala: “[...] eventualmente, você tem um cara que manda o material com problema” (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

b) O evento de alinhamento prévio (organizado e exigido pelo Inep) precisa ser revisto, conforme o registro da fala: “[...] essa questão do evento de alinhamento é algo que a gente precisa conversar” (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

Em relação à primeira categoria identificada *a posteriori,* que é “capacitações para escrita dos coordenadores de local e chefes de sala”, os temas são: abertura do material recebido (malotes de prova), critérios de avaliação e preenchimento dos instrumentos.

Alguns procedimentos e acontecimentos durante a aplicação da prova devem ser perfeitamente relatados e registrados em documentos de aplicação, tais como: (i) procedimentos de abertura dos malotes, (ii) casos de faltas ou de substituições de materiais; (iii) eventuais ocorrências em relação aos malotes de provas; (iv) eventual inobservância de algum procedimento de um membro da equipe de aplicação; (v) questões relacionadas a identificações de participantes em condição especial de

prova; (vi) intercorrências durante a aplicação da prova e/ou descumprimentos de regras que levem a eliminações ou anulações.

Através das discussões, verificamos que o material retorna (pós-aplicação) para a sede das instituições aplicadoras, a fim de fazer o seu processamento. É montada uma estrutura de aproximadamente 400 pessoas (por instituição). É feito um relatório no recebimento dos malotes de retorno, e tudo é conferido manualmente, item a item, para verificar a falta de algum material.

Na leitura dos relatórios de aplicação, é observada até mesmo a forma de preencher os instrumentos; quando acontecem falhas no preenchimento, entra-se em contato com a pessoa (coordenador de local ou chefe de sala) para saber em detalhes o que aconteceu ou para buscar mais clareza sobre os fatos. Ás vezes, os coordenadores de local escrevem de forma muito objetiva sobre casos em que deveriam especificar melhor o ocorrido, conforme registro das falas:

> [...] quando se trata dos nossos coordenadores, né? É a grande maioria mesmo que escreve, às vezes, muito objetivo em alguns casos em que deveria especificar melhor o ocorrido [...] e a gente acaba tendo que entrar em contato com os coordenadores ou com os chefes de sala pra [sic] esclarecer o que ele escreveu naquela ata, né? O que ele escreveu, o que ele quis dizer com aquilo lá, e aí a gente faz um segundo relatório. [...] Os municipais [coordenadores] têm conosco uma relação de meio de comunicação, como e-mail, eles próprios usam, de relatar alguns problemas né? E aí a gente, já em cima desses problemas que eles relatam, aí a gente já atua e às vezes eu ligo (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Conforme percebemos, isso é importante, uma vez que a eliminação de um participante depende de um relatório bem elaborado. Isso porque, no caso de ocorrências que muitas vezes vão às vias judiciais (pós-aplicação das provas), o instrumento escrito pelo agente que atuou *in loco* prevalece como peça de defesa para o Inep. Portanto, é preciso buscar meios para garantir a fluidez e a clareza na transcrição das ocorrências do local de prova.

As questões observadas na primeira categoria identificada a posteriori, envolvendo qualificação e capacitação, levam-nos a constatar a importância de se estabelecer um Programa de Certificação de Pessoas aos moldes do Programa de Avaliação da Conformidade, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade – SBAC, de competência do Inmetro, responsável pela gestão. O objetivo do programa é:

> [...] implantar de forma assistida programas de avaliação da conformidade de produtos, processos, serviços e pessoal, alinhados às políticas do Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Sinmetro) e às práticas internacionais, promovendo competitividade, concorrência justa e proteção à saúde e segurança do cidadão e ao meio ambiente. Seu público-alvo são os setores produtivos, as autoridades regulamentadoras e os consumidores. [...] qualidade, no contexto do Inmetro, compreende o grau de atendimento (ou conformidade) de um produto, **processo, serviço ou ainda um profissional a requisitos mínimos estabelecidos em normas ou regulamentos técnicos,** ao menor custo possível para a sociedade (PORTAL INMETRO, 2015, grifo nosso).

Fazendo uma analogia, podemos dizer que a certificação de pessoas é semelhante ao que acontece no exame da OAB[52], logicamente preservadas as proporções. Para exemplificar, uma pessoa adquire o grau de bacharel em Direito em uma faculdade e, posteriormente, deve submeter-se a um exame (no caso, organizado pela OAB), a fim de demonstrar formalmente que ela possui competência (conhecimentos) para exercer a advocacia.

De forma similar, uma camareira, por exemplo, faz um curso e adquire seus conhecimentos sobre a ocupação em uma instituição de ensino e, posteriormente, pode passar por uma certificadora, a fim de receber um certificado de que ela possui competência técnica para tal. A certificação de pessoas não tem por objetivo treinar ou ensinar um profissional a exercer determinada atividade, mas sim verificar sua competência contra critérios previamente estabelecidos. A formação desse profissional ocorre antes.

Podemos dizer, ainda, que a certificação de pessoas é, portanto, uma etapa adicional, que traz maior confiança àqueles que necessitam dos serviços de determinado profissional. O profissional que não passou por uma certificação não necessariamente é “ruim” ou “de má qualidade”; porém, se o profissional não passou por uma certificação posteriormente a sua formação ou ao seu treinamento, significa que ninguém atestou que o profissional efetivamente demonstra (e mantém) sua competência contra os critérios pré-estabelecidos para exercer a função.

Em relação à segunda categoria, identificada *a posteriori* – “o evento de alinhamento prévio (organizado pelo Inep) precisa ser revisto” – os temas relacionados são: alinhamento, entraves e descontentamentos.

---

[52] O exame da Ordem dos Advogados do Brasil, exame de Ordem Unificado ou exame de Ordem, é uma avaliação a que se submetem, por força de lei, os bacharéis em Direito no Brasil. Com ele, demonstram que possuem capacitação, conhecimentos e práticas necessários ao exercício da advocacia.

Nas discussões do Grupo Focal 1, através das opiniões dos gestores do Inep observou-se que, nos últimos anos, busca-se um caminho para realizar um evento de alinhamento (à distância), objetivando certificar-se de que as pessoas que atuarão nas coordenações dos estados, dos municípios, dos locais de aplicação, como chefias de sala ou fiscais de apoio, conhecem realmente as normas legais do exame, os conceitos e os procedimentos que deverão realizar em suas tarefas específicas.

Entretanto, nas discussões do Grupo Focal 2, através das opiniões dos representantes das instituições aplicadoras, observou-se que o evento de alinhamento não funciona adequadamente e, por isso, perdem-se coordenadores, os quais acabam se desinteressando pelo trabalho de coordenação da aplicação das provas do exame. Foi relatado, ainda, que o coordenador deixa de trabalhar porque não consegue participar do evento de alinhamento que é disponibilizado pelo Inep. Esse evento precisa ser revisto, uma vez que, como alegam, causa desperdício de esforço, a julgar que, para uma pessoa que é experiente, ter que começar do “zero” desmotiva e gera desinteresse.

Os participantes do Grupo Focal 2 falaram, ainda, que o acesso à plataforma de alinhamento à distância, em termos de infraestrutura e de recursos tecnológicos, são outro entrave, e também que alguns coordenadores tiveram de sair dos próprios municípios para conseguirem o acesso à Internet. Muitas vezes, o descontentamento em relação a esses problemas resulta no fato de as pessoas comparecerem, no dia da prova, sem ter realizado a capacitação *online*, conforme as falas:

> [...] tem que ser revisto, principalmente porque não está dando certo, está causando um transtorno enorme pra [sic] gente [...] acaba sendo um desperdício da reunião de alinhamento, um desperdício de esforço enorme que o consórcio está fazendo, e ele consegue atingir um aborrecimento (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

> [...] tem uma série de limitadores que impactam agressivamente. A gente tem uma série de estratégias para alcançar; esses colaboradores, tentar motivar eles a fazer, a gente se esbarrar assim de uma forma complicadíssima (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Portanto, a questão colocada no Grupo Focal 2 diverge dos gestores do Inep que participaram do Grupo Focal 1. Isso porque os gestores que prescrevem a ação consideram o evento de alinhamento um avanço, enquanto o mesmo modelo foi duramente criticado pelos organizadores da ação, que têm como argumentos

negativos a abordagem repetitiva com pessoas que têm muita experiência e a dificuldade de acesso à Internet para o acesso à plataforma.

Tratando da anatomia do problema da segurança da informação, Alevate (2014) fala da importância da capacitação e alerta sobre os riscos da dimensão humana, que muitas vezes torna-se o elo fraco da cadeia, dentre os elementos que devem ser observados nos processos e serviços das instituições:

> [...] muitas são as ações causadas por situações internas nas empresas. O risco humano é a maior causa de incidentes, já estatisticamente comprovado. Capacitação é uma medida preventiva para este caso, é verdade, mas ela é baseada na previsão do futuro, algo que só é possível com o adequado manejo da criação de um Plano de Continuidade eficiente (ALEVATE, 2014, p. 27).

Considerar o aspecto da dimensão humana no processo Enem é de fundamental importância, pois no plano centralizado da ação, os procedimentos são prescritos pelos gestores do Inep com base em contratos de prestação de serviços, repassados às instituições e empresas, que se encarregam da preparação e da organização da aplicação, segundo os normativos.

Porém, a execução da ação de aplicação, propriamente dita, somente se materializa via atuação direta dos agentes no plano “descentralizado”, cujas denominações de cargos e atribuições extraímos do Manual dos Coordenadores do Enem 2015 e apresentamos a seguir:

a) **Coordenador estadual** - responsável pela coordenação e pelo acompanhamento de todas as atividades relacionadas à aplicação do exame na unidade da federação para a qual foi designado. Recebe as informações dos coordenadores municipais, auxiliando-os no que for necessário em cada município. Deve possuir ensino superior completo e experiência em, no mínimo, 5 (cinco) exames de mesmo porte.

b) **Coordenador municipal** - responsável pela preparação das condições necessárias à aplicação do exame no município para o qual foi designado. Deve possuir ensino superior completo e experiência em, no mínimo, 4 (quatro) exames de mesmo porte.

c) **Coordenador de local de aplicação** - responsável pela coordenação e pela segurança na aplicação do exame no local para o qual foi designado. Deve possuir ensino superior completo e experiência em, no mínimo, 3 (três) exames de mesmo porte.

d) **Assistente de local de aplicação** - responsável por auxiliar o coordenador de local de aplicação em suas atividades e acompanhar a aplicação do exame no local para o qual foi designado. Deve possuir ensino médio completo e experiência em, no mínimo, 3 (três) exames de mesmo porte.

e) **Chefe de sala** – responsável pelos comando e controle de todas as atividades de aplicação no âmbito da sala de provas, seguindo as orientações da coordenação de local de aplicação. Deve possuir ensino médio completo e experiência em, no mínimo, 3 (três) exames de mesmo porte.

f) **Aplicador** - auxiliar do chefe de sala. Deve possuir ensino médio completo e experiência em, no mínimo, 2 (dois) exames de mesmo porte.

g) **Aplicador especializado** - é a pessoa habilitada para a aplicação das provas aos participantes que solicitaram atendimento especializado. Essa função compreende as atribuições do leitor, tradutor-intérprete de Libras, guia-intérprete de surdocegos, transcritor e tradutor-intérprete labial. Deve possuir ensino médio completo, certificação para atender à necessidade do participante que auxiliará, e experiência em, no mínimo, 2 (dois) exames de mesmo porte.

h) **Fiscal de banheiro** - é a pessoa responsável pela fiscalização dos participantes na fila do banheiro. Deve possuir ensino fundamental completo e experiência anterior.

i) **Fiscal volante** - é a pessoa que fica circulando nos corredores, ou em local designado pelo coordenador de local de aplicação, para auxiliar a coordenação, os chefes e os aplicadores de sala em questões de segurança e organização nos corredores do local de provas. Deve possuir ensino médio completo e experiência em, no mínimo, 3 (três) exames de mesmo porte.

j) **Pessoal de apoio** - nos locais de aplicação, são os responsáveis pela limpeza das dependências, pela segurança e pela manutenção predial e de equipamentos, sempre sob a orientação do coordenador de local de aplicação ou por pessoa designada por ele. Deve possuir ensino fundamental completo e experiência anterior.

Os números extraídos do documento “Indicadores Operacionais do Enem/2015” evidenciam que as equipes de campo mobilizam, ao todo, um contingente acima de 700 mil pessoas em todo o território nacional. Esse exército de coordenadores, chefes e fiscais, precisam agir segundo procedimentos orientados e

alinhados em âmbito nacional, sob pena de que uma falha em relação ao prescrito pelo Inep e ao organizado pelas instituições possa comprometer a isonomia, a lisura e a legitimidade do exame.

Neste aspecto, Alevate (2014) alerta sobre o tipo de ameaça em eventos organizacionais, e que a atuação humana deve ser objeto de especial atenção:

> [...] tidas hoje como o principal tipo de ameaça existente no mercado, certamente configuram-se como o tipo difícil de identificar, por se tratar de algo comum, fruto do nosso cotidiano; são pessoas especializadas, gente como a gente, mas com motivo, motivação, intenção e objetivos. [...] esse tipo de ameaça é das mais difíceis de debelar, pela impunidade vigente e pelo desconhecimento de regras básicas de segurança, que faz da maior parte dos seres humanos ser muito ingênua para detectar os problemas que aportam em suas vidas (ALEVATE, 2014, p. 33).

Segundo Barros (2015), para que uma ameaça se concretize, é necessário que exista uma vulnerabilidade ou "[...] uma deficiência a ser explorada pelo agente de ameaça", e que uma vez que ela se concretize, a perda é conhecida como impacto e pode ser representado de diversas formas, sendo mais comum considerá-la "[...] em termos financeiros, ou seja, custo prejuízo causado pela ameaça".

Sobre as consequências de uma ameaça que explore uma vulnerabilidade e se materialize em ocorrência, Alevate (2014) fala dos diversos tipos de impactos para os processos das organizações e dos programas:

> [...] <u>impacto de mercado</u> - são os danos à comercialização de produtos da empresa que levam à perda de clientes para a concorrência; [...] <u>impacto administrativo</u> - ocorrem quando incidentes, como mudanças internas de administração, alterações de layout, ou troca de pessoas "chave" acontecem em uma organização; [...] <u>impacto de imagem</u> - estes afetam a imagem da organização perante seu público, geralmente motivados por mau atendimento, erros de produção a falta de comunicação adequada para os quais a empresa foi criada; [...] <u>impacto financeiro</u> - representa o fim da cascata dos impactos relevantes, no universo corporativo e [...] <u>impacto legal</u> - motivados por leis e regras públicas, são impactos que levam a empresa às barras dos tribunais (ALEVATE, 2014, pp. 43-45).

Portanto, cuidando da trilogia ameaça, vulnerabilidade e impacto, o risco da atuação humana num exame de dimensão nacional, como é o caso do Enem, evidencia a necessidade de investimentos e preocupações com a segurança da informação, de modo que sejam distribuídos e igualmente considerados os aspectos natural, tecnológico, físico, e principalmente o humano.

Nesse sentido, verificamos que na prescrição e na organização da aplicação do Enem, a visão dos especialistas é fundamental para o desenho dos conteúdos

das capacitações para além do que já é ministrado nas formações das equipes de campo.

Nas discussões do Grupo Focal 1, verificou-se que, no evento de alinhamento à distância, aborda-se a parte teórica com conteúdos sobre as avaliações e o Enem, a ética, o trabalho em equipe, a cooperação, a hierarquia e a liderança. Já nas discussões do Grupo Focal 2, na capacitação presencial organizada pelas instituições aplicadoras, são abordados conteúdos relacionados à parte prática, i.e., aos procedimentos de aplicação, à parte administrativa da coordenação de local, ao preenchimento de instrumentos, às verificações e ao controle.

Nas discussões dos dois grupos focais, não observamos, tanto no evento à distância quanto no presencial, o enfoque nos conceitos fundamentais relacionados à segurança da informação e aos riscos, notadamente sobre os aspectos da dimensão humana.

De modo geral, das discussões dos dois grupos focais sobre este eixo de análise, tanto na categoria definida *a priori* quanto nas duas identificadas *a posteriori*, podem-se extrair algumas contribuições em relação ao processo de definição das equipes de aplicação e à capacitação das pessoas que aplicarão o exame.

A primeira contribuição está relacionada à seleção de pessoas, com a criação de um manual específico para orientação ao coordenador de local, com procedimentos de seleção de pessoas para a equipe de aplicação. Nesse novo instrumento, seriam reforçados os conteúdos fundamentais relacionados à segurança da informação e aos riscos sobre os aspectos da dimensão humana, no estrito senso de confiabilidade de atuação, para além da confiança.

A segunda contribuição emerge da necessidade de iniciar um processo de profissionalização dessas pessoas quanto aos aspectos fundamentais de certificação de suas competências, para a operacionalização não somente do Enem, como de qualquer outro tipo de aplicação de instrumentos de avaliações, exames, concursos, vestibulares ou processos seletivos.

Para isso, o Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego), criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei nº 11.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, representa oportunidades com a

criação do “Curso de Profissionalização”, reconhecendo-se, então, a profissão com a criação do Código Brasileiro de Ocupação – CBO[53]. Isso é feito a partir de delimitação de demanda junto ao Ministério do Trabalho, responsável pela criação da família de profissionalizações e, posteriormente, por sua utilização pelo Guia Fic[54] de responsabilidade do Ministério da Educação, que utiliza o CBO para disponibilizar seus cursos via Pronatec. Essa profissionalização se daria nas grandes áreas de atuação das equipes de coordenação e aplicação dos exames e avaliações, com a elaboração de conteúdos, que poderiam ser: planejar ações do evento, selecionar espaços físicos, gerenciar a equipe de colaboradores, preparar o evento, aplicar a prova, comunicar-se e aplicar os procedimentos de segurança do evento.

Portanto, este é um primeiro grande passo na criação do CBO e dos cursos via Pronatec, para depois chegar-se aos moldes do que preconiza o Programa de Avaliação da Conformidade, no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade – SBAC, gerenciado pelo Inmetro.

Conforme apresentaremos no Capítulo 3, duas possibilidades de melhorias em relação a este eixo de análise foram observadas, com a criação do manual de orientação aos coordenadores para a seleção de pessoas da equipe de local de aplicação, bem como com o cadastro nacional de pessoas certificadas como aplicadores de instrumentos de avaliação e pesquisa.

2.3.5 Procedimentos nos dias que antecedem as datas de realização das provas

As discussões deste eixo de análise ocorreram nos Grupos Focais 1 e 2, objetivando verificar as ações dos gestores do Inep e dos organizadores das instituições aplicadoras com relação aos procedimentos a serem adotados pelos coordenadores de local de aplicação, nos dias que antecedem a realização das provas.

---

[53] CBO - Classificação Brasileira de Ocupações, que foi instituída pela portaria ministerial nº 397, de 9 de outubro de 2002. Tem por finalidade a identificação das ocupações no mercado de trabalho, para fins classificatórios junto aos registros administrativos e domiciliares.

[54] O Guia Pronatec de Cursos FIC foi elaborado pelo Ministério da Educação para direcionar a oferta dos cursos do Pronatec/Bolsa-formação, e vem sendo atualizado periodicamente, com o intuito de consolidar as políticas públicas que objetivam aproximar o mundo do trabalho do universo da educação.

Na categoria definida *a priori* nº 05 – “procedimentos antecedentes ao dia da prova*”* – abordam-se os seguintes temas: verificações finais, procedimentos de segurança e responsabilidades, mapeamento e contingências.

Nas discussões do Grupo Focal 1, foi dito que o Inep sugere que o coordenador de local visite com antecedência o lugar para onde foi selecionado. Na prescrição dos requisitos pelos gestores do Inep, além da visita que o coordenador municipal faz antes da locação do espaço, há a sugestão de uma segunda visita (na semana da aplicação), para se certificar se as condições permanecem as mesmas de quando o local foi agendado e a contratação confirmada. No caso de a visita ser realizada e de o coordenador perceber que a escola está em reforma, ou em caso de alguma eventualidade, é necessário descartar essa instituição, buscando-se outra, como podemos identificar no seguinte fragmento de fala: “[...] ele tem que fazer essa visita pós a locação para ver se as condições permanecem as mesmas da contratação, né? A gente percebe que, muitas vezes, nessa visita na véspera da aplicação, o coordenador se depara com uma outra escola” (SUBGESTOR C).

Ainda segundo o grupo, o coordenador também deve checar a caixa de materiais administrativos que recebe com antecedência, e analisar se está faltando algum instrumento: ata, manual, cartões de resposta, listas de presença, relação de homônimos, crachás etc. A checagem das pessoas que atuarão no local também é realizada.

Durante a verificação, pode haver a constatação de algum problema (alguma sala está interditada, o banheiro quebrado ou a instituição sem energia, por exemplo). Nesses casos, o Inep tenta resolver em conjunto, verificando possibilidades de dirimir todas as ocorrências para diminuir a probabilidade de troca do local. Se realmente é inviável a aplicação dos exames naquele lugar, a empresa aplicadora trabalha na mudança. Tais informações foram extraídas da seguinte fala: “[...] ele também faz a checagem, não sei se talvez duas ou três, da caixa de materiais administrativos, né? Que ele recebe com antecedência... a gente pede pra ele chegar se todos os volumes das caixas chegaram, se são da coordenação dele, e se está faltando algum instrumento” (SUBGESTOR C).

Conforme manifestações dos gestores do Inep do Grupo Focal 1, no atual contexto da dimensão do Enem, não basta simplesmente prescrever os requisitos para a organização e a execução da aplicação pelo consórcio aplicador. Após o ano

de 2010, o instituto mudou a forma de gestão do processo, o que resultou no monitoramento constante de todas as fases de organização pelo consórcio, conforme a seguinte fala:

> [...] essa é a grande questão, é a diferença que tem do Inep [...] a gente teve que, de alguma forma, até assumir responsabilidades, porque o que está em jogo é muito mais do que um resultado entregue. [...] Hoje, o Inep precisa sim participar dessas decisões; vai substituir o local, não vai substituir o local; vai fazer, qual é a ação que o consórcio vai adotar. Uns seis meses antes do exame, três meses antes do exame, uma semana antes do exame, e no dia do exame. Então, tem uma atuação hoje que é bem diferente do que tem nos outros órgãos; quando eu digo, na prestação de serviços e do que já foi também no passado recente (GESTOR D).

Na avaliação do grupo de gestores, essa fase crítica que antecede os dias de aplicação (há aproximadamente 15 dias do exame), entra em ação a Central ETIR[55] do Enem, de tratamento de respostas a incidentes, que articula e integra ações entre os parceiros nas decisões sobre as ocorrências e as medidas que deverão ser adotados pela gráfica, pelos Correios, pelos consórcio aplicador, pela segurança pública, pelas Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, entre vários outros parceiros da operação.

Portanto, há uma preocupação da central com a formação, com o objetivo de mapear e avaliar os riscos potenciais relacionados a esta fase mais próxima aos dias de aplicação das provas do Enem, notadamente alinhada aos conceitos da gestão de riscos. Como defende Barros (2015):

> [...] como gestão de riscos entende-se o processo através do qual tentamos conhecer os riscos aos quais estamos expostos e então decidir o que faremos com relação a eles. Podemos tomar medias para eliminá-los, reduzi-los ou até mesmo decidir aceita-los como parte de nossas atividades (BARROS, 2015, p. 22).

Observou-se, ainda, que as principais preocupações gerenciadas da central são: (i) a chegada e a conferência dos materiais administrativos pelos coordenadores de local; (ii) as ocorrências decorrentes de desastres naturais que ensejam a substituição de locais de prova; (iii) o envio dos cartões de confirmação dos locais para os participantes; (iv) as eventuais determinações judiciais de inclusão de participantes não inscritos no processo formal; (v) alterações de locais

---

[55] Trata-se da Central de Gestão ETIR do Inep de “Tratamento e Respostas a Incidentes”, nas operações logísticas, administrativas e de tecnologia da informação, objeto do contrato celebrado entre o instituto e a empresa Módulo Security.

de provas; (vi) autorizações de mudanças nas condições de atendimento específico ou especializado ou de recursos adicionais por alguns inscritos.

A central monitora, também, as situações das estradas (manutenção e reforma); ocorrências relacionadas ao clima e às previsões de desastres naturais; regularidade no abastecimento de água e energia nas regiões e municípios; programações de eventos próximos aos locais de prova; situações de atendimento hospitalar previstos; atendimento domiciliar autorizado em *home care*[56]; "poda" de árvores em parques e jardins nos finais de semana; e principalmente a homologação das escoltas sob o comando das polícias estaduais em todos os trajetos de deslocamentos dos veículos dos Correios, transportando os malotes de prova.

Nesta etapa final, começa a descentralização da distribuição dos malotes de provas, que saem das unidades militares para as centrais de distribuição domiciliares dos Correios, onde são feitas as verificações finais dos malotes em termos de correção (destinos, rotas e eventuais avarias de rompimento dos lacres de segurança decorrentes do longo período entre o manuseio, a montagem, o transporte e a distribuição final).

Nos procedimentos relacionados a esta fase quase final de aplicação do exame, o monitoramento dos riscos associados é intensificado. Barros (2015) define esse monitoramente como a avaliação da "probabilidade e potencial magnitude de uma perda futura".

Nas discussões do Grupo Focal 2, foi dito que, na semana anterior à prova, o coordenador de local é orientado a ir ao local e conferir se tudo está correto:

> [...] a gente orienta e obriga que ele, na semana do evento, tenha que ir ao local para, de novo, conferir o que aconteceu. Não é incomum de acontecer o levantamento de locais, e o mapeamento é feito como te falei, em abril. De abril para lá caiu uma parte de uma coisa, aquela sala que estava ali virou um laboratório [...] então, às vezes, se depara na semana da prova com um caso, por exemplo, e essa sala não vou poder usar, mas aqui usar uma sala em outro lugar... e já vai ter que mapear aquilo, para, no dia da prova, não causar um transtorno (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] nós passamos para ele com dez dias de antecedência de aplicação um *check list.* A gente orienta que ele vá à escola, confira o endereço, verifique

[56] Participantes que comprovadamente (por laudo médico ou decisão judicial) recebem assistência domiciliar ou *home care***.** Da mesma forma que um atendimento em um hospital ou clínica de internação, fazem a prova no mesmo horário que os demais, porém em condição especialíssima de atendimento domiciliar.

> se vai ter algum evento próximo ao colégio, verifique a situação da escola (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Através das discussões, observamos a necessidade de que o tratamento na gestão de riscos quanto ao material administrativo[57] deve ser o mesmo realizado em relação aos malotes de prova, com monitoramento, certificações e controles. Foi destacado, ainda, que existem dificuldades na entrega das caixas pelos Correios.

O grupo focal considerou fundamental a chegada a tempo e de forma segura do material administrativo, a fim de que se consiga controlar, conferir e reimprimir, caso sejam identificados erros na lista de participantes previstos para a realização das provas no local. Como foi dito, o material administrativo tem uma complexidade de equipamento maior que o material das provas. A vantagem de ter um material administrativo bem feito e entregue com antecedência para a conferência do coordenador de local, é que se pode reverter algum problema. Isso pode ser confirmado através da seguinte fala:

> [...] é fundamental para que a gente possa controlar, conferir e reimprimir, no caso de eventuais extravios, eventuais problemas. [...] material administrativo, tivesse no contrato que os Correios, como o Inep, o mesmo tratamento de material de prova. A gente tem uma dificuldade grande, às vezes, na entrega administrativa, com caixas extraviadas (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

É importante destacar que, nas discussões do Grupo Focal 2, foi identificada uma categoria definida *a posteriori* neste eixo de análise, dos procedimentos nos dias que antecedem as datas de realização das provas. São preocupações quanto aos riscos de fraude, conforme a seguinte fala: “[...] posse antecipada pelos coordenadores de local de aplicação em locais ou municípios pequenos. [...] O que acontece é que realmente a gente fica um pouco temeroso com isso” (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE B)

---

[57] Refere-se ao instrumental utilizado pela coordenação de local de aplicação para a realização da prova do Enem. Trata-se de um conjunto de instrumentos que chegam em caixas (encomendas postais), com antecedência de mais ou menos 15 a 20 dias da data de realização das provas, diretamente nos endereços indicados pelos coordenadores de local de aplicação. Neste kit, encontram-se os materiais dos 1º e 2º dias de provas, tais como: cartões respostas personalizados por participante (inclusive cartões de reserva técnica sem personalização); listas de presença das salas, formulários dos relatórios do local de aplicação; formulários das atas de salas, mapas de ensalamento dos inscritos, termo de recebimento e abertura dos malotes, entre vários outros instrumentos administrativos para a aplicação do exame.

Quando esse assunto foi tratado, registraram-se várias preocupações com a posse antecipada do material administrativo pelos coordenadores de locais, com os dados variáveis[58] dos participantes, conforme as falas:

> [...] já são de conhecimento daquela pessoa antes, assim, com bastante antecedência da aplicação, e isso é um item que a gente sempre questiona com a segurança. [...] Não é a questão de saber onde tal pessoa vai fazer a prova [...] ele tem a posse do cartão resposta antecipado e de um cartão reserva desse material administrativo [...] pode arrumar um meio de ficar com esse cartão reserva [...] mais ou menos, você tem vinte dias para manipular isso [...] (GERENTE ESPECIALISTA).

> [...] o que acontece é que realmente a gente fica um pouco temeroso com isso; o cartão resposta tá lá, a folha de redação, então ficamos, ficamos sim, um pouco temerosos com isso todo ano [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

> [...] a regra para a organização criminosa: a informação é fundamental [...] no meu ponto de vista, para o cara saber como que é o mapa da aplicação com antecedência, pra [sic] organizar o crime (DIRETOR DA EMPRESA DE PRODUÇÃO GRÁFICA).

Os materiais administrativos e as informações que chegam ao coordenador de local com antecedência (20 dias antes da prova) são um componente importante, pois permitem as verificações finais e o controle de tudo; porém, essa questão foi questionada em termos de segurança, já que o coordenador de local detém a posse antecipada de informações sobre o participante, seu local de prova, sua sala, e os cartões de respostas. Inclusive, o coordenador tem em mãos os cartões reserva (em branco), o que configura um ponto vulnerável, já que podem ser arquitetados esquemas de fraude com essa informação antecipada. Considerou-se que o coordenador de local é a pessoa que tem mais possibilidades de organizar uma fraude, sendo que o maior problema é a autonomia e a pouca fiscalização que se pode realizar em função da proximidade das datas de aplicação das provas, face ao necessário processo de descentralização para a realização do exame.

Como dissemos em nosso referencial teórico, a fraude torna desigual a disputa entre os participantes, com possibilidades de beneficiar aqueles que buscam encurtar o caminho de sua aprovação no certame, praticando condutas criminosas.

No Brasil, a fraude está tipificada no enquadramento jurídico, sob o Art. 171 do nosso Código Penal, quando a pessoa se utiliza de práticas com o objetivo de

---

[58] Referem-se às informações personalizadas dos participantes nos instrumentos que serão utilizados na aplicação das provas. De posse desses dados, a coordenação local dispõe de informação antecipada sobre quem e onde cada pessoa vai prestar o exame.

“[...] obter para si ou para outrem vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento”.

Segundo os especialistas que publicam seus artigos sobre estudos de fraude, como na maioria dos crimes, ela pode ser explicada pela coexistência de três fatores primários:

> [...] existência de golpistas motivados: carência de alternativas para determinadas classes sociais, ineficiência das leis, incerteza da pena, incerteza jurídica, sistema financeiro evoluído, existência de inúmeras oportunidades, pouca fiscalização [...]; disponibilidade de vítimas adequadas e vulneráveis: pouca informação e divulgação preventivas [...] e ausência de regras ou controladores eficazes: percepção do problema como não prioritário desprepara e pouco treinamento específico das autoridades de polícia [...] (PORTAL MONITOR DE FRAUDES, 2015).

De modo geral, nas discussões dos dois grupos focais sobre este eixo de análise, em relação à categoria definida *a priori* – “procedimentos antecedentes ao dia da prova” – verificou-se que tanto os gestores do Inep quanto os organizadores da aplicação consideram a atuação dos coordenadores de local importante, uma vez que ele faz visitas ao local e a checagem dos materiais administrativos que serão utilizados na aplicação. Consideram, ainda, que no momento quase final, nos dias que antecedem as datas de aplicação das provas, intensificam-se as atividades de monitoramento, com uma atuação mais verticalizada em relação à etapa de organização do processo de aplicação pelos entes contratados.

Entretanto, em relação à categoria identificada *a posteriori* nas discussões do Grupo Focal 2, para mitigar os riscos da posse antecipada de informações pelos coordenadores de locais de aplicação, emergem oportunidades de melhoria com o intuito de evitar que interesses escusos causem prejuízo aos milhões de participantes ou danos à imagem institucional e à lisura do exame.

A primeira melhoria é a introdução de um mecanismo de identificação biométrica, com a identificação digital do participante no Cartão de Resposta, de modo que uma pessoa não tente fazer a prova em nome de outra pessoa, configurando fraude.

Parece simples, mas nas opiniões dos experientes profissionais que participaram das discussões no Grupo Focal 2, entre milhões de pessoas, não é possível identificar eventuais casos de falsificação de um documento de identidade.

Poderia acontecer de alguém montar uma identidade falsa com foto, nome e identificação, em geral de um fraudador com mais qualificação para fazer a prova em nome de outro participante oficialmente inscrito.

A segunda proposta é a implementação do sistema de encarte do cartão resposta, na produção gráfica, como capa da prova, resolvendo alguns problemas fundamentais que atualmente preocupam os gestores e organizadores do exame. Portanto, não haveria mais a necessidade de marcar no cartão a cor da prova, pois ela passaria a ser uma prova codificada; nem haveria a posse antecipada dos cartões-resposta pelas coordenações de locais, já que seriam encartados na capa e chegariam junto às provas. Assim, não haveria mais gabarito das provas nas cores “A”, “B” ou “C”, já que elas seriam codificadas e personalizadas por participante.

Portanto, conforme apresentaremos no Capítulo 3, há duas possibilidades de melhorias em relação a este eixo de análise, com a implantação de um mecanismo de identificação digital dos participantes e do sistema encarte do cartão-resposta personalizado como capa das provas.

2.3.6 Procedimentos nos dias da prova

As discussões deste eixo de análise ocorreram nos Grupos Focais 1 e 2, objetivando verificar as ações dos gestores do Inep e dos organizadores das instituições aplicadoras, a fim de verificar os procedimentos adotados pela coordenação dos locais nos dias de aplicação das provas, durante e após o seu encerramento.

Na categoria definida *a priori* nº 6 – “Dia do exame e encerramento” –, abordamos os seguintes temas: distribuição, organização e recolhimento dos materiais; comunicação; monitoramento; *check list* cronológico, fechamento do malote e estresse.

Nas discussões do Grupo Focal 1, observamos que as orientações sobre os procedimentos do dia do exame até o seu encerramento são passadas aos coordenadores de local de aplicação desde o evento de alinhamento (à distância) até a capacitação (presencial). Observou-se, também, que no alinhamento, explica-se como é a aplicação, o que é importante, como o coordenador terá que checar alguns aspectos com os colaboradores, a vestimenta dos colaboradores, a

sincronização do relógio, a segurança, e o horário que ele estará no local para receber o malote.

Na capacitação presencial, todos os procedimentos são novamente reforçados. É criado um sistema de comunicação hierárquico integrado às centrais de monitoramento do Inep (Central ETIR do Enem), do Consórcio Cesgranrio-Cebraspe, dos Correios e da gráfica, que permite acompanhar e orientar as ocorrências no dia e durante a realização do exame.

Parte-se do pressuposto de que os coordenadores de locais estão munidos de informação e de recursos para consulta, caso seja necessário. Além disso, os coordenadores recebem um manual que orienta os procedimentos nos dias de aplicação das provas, conforme extraído da seguinte fala: "[...] aí, também, eles recebem um manual que tem todas essas informações também, que a gente orienta que ele tenha esse manual com ele" (CONSULTOR A).

No grupo, foi relatado que se trabalha com uma estrutura de monitoramento, tanto interno quando externo ao Inep, e que há colaboradores que atuam nos locais. Cada colaborador tem uma amostra diferente para observar e para monitorar ocorrências de erros de procedimentos de aplicação. Foi organizado um *check list* cronológico, que permite marcar o que vai sendo feito até a reversa e a devolução dos materiais, conforme as falas:

> [...] então, no dia parte do pressuposto, que todo mundo está munido de informação e de recurso pra consultar caso seja necessário; só que, sabendo das ocorrências que possam vir a acontecer, a gente trabalha com uma estrutura de monitoramento (GESTOR B).

> [...] só para colocar aqui, acho que esse ano teve um avanço muito importante no manual; todas essas informações e aquilo que elas falaram estão descritas no manual; sempre estiveram, mas este ano, em nível de organização dessas informações, ficou pra mim... parece perfeito... é tem, vocês fizeram, né? Um *check list* cronológico (SUBGESTOR C).

Ainda foi dito no grupo focal que a distribuição dos envelopes é feita após a capacitação presencial, nos dias de prova. Os chefes de sala, o aplicador, o fiscal volante e o fiscal de banheiro são capacitados no dia. Após essa capacitação, é feita a distribuição das duplas (quem vai atuar com quem e o chefe aplicador) e a distribuição do material de aplicação.

O coordenador recebe todo o material administrativo e confere, a fim de assegurar-se de que o envelope que ele está entregando para a dupla está certo. Existe uma lista de presença, com termo de sigilo e compromisso, e o coordenador

de local deve conferir a identidade de todos os colaboradores que vão atuar em sua equipe de aplicação. Foi dito, também, que há uma lista de reserva de colaboradores caso algum não se apresente, e que todos são orientados a não entrar com nenhum pertence dentro da sala de aula, passando, ainda, por uma vistoria eletrônica no detector de metais.

Finalmente, depois de todos esses procedimentos, eles podem receber o envelope. Este ano, ainda teve uma mudança na entrega do material de provas, avaliada como positiva: os portões fecham às treze horas, e o coordenador de local teve de 13h as 13h:30min para fazer a abertura dos malotes e distribuir esses envelopes em sala. Essa alteração nos horários de abertura e fechamento dos portões, bem como de início das provas, permitiu a certeza de que todos os chefes e aplicadores já estavam em seus postos (salas de prova), e que a distribuição dos pacotes de provas por sala ocorresse somente após a entrada de todos os participantes nas respectivas salas.

Além disso, explicou-se que, neste intervalo de trinta minutos entre o fechamento dos portões e o início das provas, são feitos os últimos procedimentos de segurança: identificação dos participantes, organização final das carteiras, celulares guardados, entrega do cartão-resposta, avisos finais, distribuição das provas, para posterior início do exame.

Nas discussões do Grupo Focal 2, falou-se que, até a data do exame, todos os coordenadores já receberam as orientações necessárias e finais nas capacitações previamente realizadas, e que, nos dias de prova, não ocorrem mais interferências. Além disso, conforme afirmações do grupo, os coordenadores dispõem de manuais das capacitações que foram realizadas, e as orientações são explícitas em relação ao horário de abertura e fechamento dos portões, recebimento, guarda e abertura dos malotes de provas, checagem dos colaborados das equipes de aplicação, capacitação dos colaboradores, organização das equipes e distribuição das tarefas de cada um, tudo isso nas duas ou três horas que antecedem a abertura dos portões e a entrada dos participantes. Isso quer dizer que a determinação é de que todas as pessoas que trabalharão na aplicação cheguem ao local até as 9h, nos dois dias de prova.

De acordo com os participantes da pesquisa, todos os novos procedimentos inseridos na aplicação de cada ano já foram repassados nas capacitações prévias, a

fim de evitar problemas ou surpresas nos dias das provas. Foi esclarecido, também, que os procedimentos finais são mapeados pelo coordenador municipal, o qual controla a chegada correta dos malotes em todos os locais de sua cidade. Caso alguma eventualidade aconteça, ele deve ligar para o setor de referência (central de atendimento do consórcio) e comunicar o ocorrido.

Observou-se, também, no Grupo Focal 2, que todos vêem como positiva a presença do Agente Certificador da Federal, criado pelo Inep, que atuou na última edição do Enem, em 2015. O certificador vigia o malote com alguém da coordenação. Solicita-se que a abertura do malote ocorra a partir das 13h, com um rígido processo de controle, bem como com a conferência de várias pessoas. Isso pode ser verificado nas seguintes falas:

> [...] como há uma orientação muito explícita de horários de abertura de malote, abertura de prova, do portão e tudo, não tem... eventualmente, pode acontecer um fato ou outro. [...] A gente vai mapeando também, né? Cada municipal [coordenador] ta [sic] mapeando lá, e ele tem um determinado horário para chegar os malotes. Se aquele horário passou, ele vai ligar para o setor dele e falar “aqui no município não recebemos não”. O estadual [coordenador] vai chegar e ligar pra gente: “olha o município tal, já são onze e meia, e não chegou o malote”. Aí a gente, lá na videoconferência, traz as informações (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

> [...] aí esse malote chega, vai para o ambiente, e tem o certificador que fica vigiando esse malote junto com alguém da coordenação, do coordenador, para poder, inclusive, abrir esse malote somente no horário previsto do manual; é a partir das treze horas. Esse ano, foi a partir das treze horas, então, você tem um controle rígido da abertura do malote... tem muita gente conferindo isso (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE B).

Sobre os procedimentos de encerramento da aplicação, observou-se, nas discussões do Grupo Focal 2, que quando a aplicação termina, o chefe de sala recolhe todo o material utilizado e vai à sala da coordenação para fazer a conferência. Entrega, então, o envelope com todo o material utilizado na aplicação da prova em sua sala, e é feita uma nova conferência pela coordenação.

Enquanto é feita a conferência dos materiais de cada chefe de sala, os demais ficam aguardando a sua vez para a entrega e checagem pela coordenação. Eles se fazem presentes até que o coordenador verifique o material e os libere para saída do local. Quando acaba a conferência do material de um chefe de sala, entra outro chefe, e assim acontece até acabar de guardar todos os envelopes e malotes para devolução aos Correios.

Explicou-se, ainda, que no segundo dia, há a prova discursiva (redação). Então, o coordenador, ao fechar o malote, tem que conferir também se consta a folha de rascunho que deve ser devolvida junto com o cartão-resposta da prova objetiva e discursiva. Quando tudo está correto, o material é guardado e lacrado nos envelopes e malotes para serem devolvidos aos Correios.

O coordenador deve, também, elaborar seu relatório final sobre as ocorrências em seu local de aplicação. Este relatório encerra o procedimento de aplicação, com o fechamento do malote, aguardando a chegada dos Correios (de seis e meia até nove horas da noite).

Nas discussões dos dois grupos focais, foram identificadas, ainda, duas categorias ***a posteriori*** neste eixo de análise sobre os procedimentos nos dias de prova, que são:

a) o manual do chefe é extenso. Caso seja passada a informação errada, as outras pessoas não têm como saber o que está inadequado, conforme a fala no Grupo Focal 2: "[...] o manual é extenso, caso passe a informação errada, as outras pessoas não têm como verificar o que está inadequado" (DIRIGENTE DA INSTITUIÇÃO APLICADORA B).

b) Fragilidade no procedimento de encerramento da aplicação da prova, conforme a fala no Grupo Focal 1: "[...] a gente tem muita preocupação com a fragilidade da prova, e esse final realmente é um momento frágil" (TÉCNICO F).

Em relação à primeira categoria, identificada *a posteriori* nas discussões do Grupo Focal 2, sobre "o manual do chefe é extenso, caso passe a informação errada, as outras pessoas não têm como verificar", os temas são: manual extenso e informação errada.

Portanto, conforme foi pontuado no grupo, embora esse manual já tenha sido recebido na capacitação, aproximadamente três meses antes da aplicação, pode vir a ser esquecido pelas equipes nos dias de prova:

> [...] eu acho que o material administrativo tem que receber um manual igual ao do dia da capacitação. Aí vocês disseram: " mas é obrigação do cara levar o manual que ele recebeu aquele dia"; porém, ele recebeu o material há três meses atrás, entendeu? [...] o manual do chefe de sala é um manual extenso, muito grande, um manual que sinceramente, olha, cara, é um erro [...] eu acho que teria que ser um manual de consulta, alguma coisa pra ele consultar alguma eventual dúvida que ele tivesse. [...] Eu digo o seguinte: você pode até ter um manual completo, agora, você tem que ter outra coisa, um tira dúvidas, alguma coisa lá [...] você vai chamar um fluxograma lá, um negócio mais sintético pra ele, para eventualmente, numa dúvida, poder

> procurar alguma coisa ali que ficou em dúvida pra ele, porque ele não vai ler aquele manual, o manual são quantas páginas? (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] Só com os instrumentos, fora os preenchimentos de instrução? (CONSULTORA A).
>
> [...] não, só os de aplicação (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE B).

Esta questão, abordada nas discussões do Grupo Focal 2, decorre do estresse que circunda a complexidade e a importância da aplicação do exame. A pressão parece-nos necessária, uma vez que os acertos devem ser perseguidos para que todos os procedimentos previstos para a atuação de um coordenador de local de prova sejam executados corretamente. Isso pode ser verificado nas seguintes falas:

> [...] toda essa problemática que anda do lado do Enem,o tempo inteiro, que é visto de fraude etc., hoje é um fator de estresse para o cidadão que vai aplicar? Porque a gente deve ter 0,001 % de picareta em qualquer atividade humana, pra 99,99 de pessoal que é absolutamente correto, e eles acabam sendo pressionados (DIRETOR DA EMPRESA DE PRODUÇÃO GRÁFICA).
>
> [...] o Enem é muito complexo pra aplicar, tem muitas estruturas, muita cobrança, muita responsabilidade... então, o cara, se ele puder escolher, ele não tem escolha, tem que fazer, tem que trabalhar, se não você tá fora dos outros, entendeu? Você não pode negar o Enem, porque exige a mais do cara; mas se fosse participação voluntária, mais gente vai querer fazer, a aplicação é muito complicada (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).
>
> [...] essa questão de segurança, isso que eu estava te perguntando, né? Gera muito estresse, porque a gente gere uma série de informações, quesitos que eles devem observar para que nós tenhamos garantia da segurança, né? E muitos desses quesitos melhoram em conta, por exemplo, questão de impedimento, tem a ver com segurança; a questão do procedimento de pegar o malote, deixar guardado, porque já se preocupa se, por exemplo, sair da sala, como é que eu vou ficar ali, né? A questão do malote, a devolução do malote, tem que se preocupar pra que todo o material realmente esteja dentro do malote... se não tiver, que consequência vai ter para eles, né? Então, você se preocupa, né? Porque eles podem até ser justamente colocados dentro do processo, então essa questão gera até um estresse (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

Observou-se como latente, na percepção dos atores, a importância do fator resiliência operacional, que Neves (2015) explica:

> [...] resiliência é um termo originado na física para definir a capacidade que m determinado corpo tem de receber e absolver energia e retornar á forma original após o término do processo – quanto menor a perda de suas características originais, maior será o nível de resiliência. A psicologia tomou o termo emprestado há muito tempo, utilizando o mesmo conceito para definir a capacidade que os indivíduos têm de resistir sem quebra às

> pressões naturais da vida. [...] Quando aplicado às organizações resiliência se refere à forma com a qual elas lidam com os impactos gerados pela interrupção inesperada do caminho que traçaram para alcançar os seus objetivos utilizando os instrumentos adequados para que esses eventos não os impactem de forma inaceitável (NEVES, 2015, p. 183).

Retomando a importância do plano de continuidade de negócios, Neves (2015) afirma que esse permite o cumprimento de quatro objetivos complementares:

> [...] entender os riscos para manutenção dos níveis de resiliência operacional esperados e, a partir desse entendimento, manter o controle esperado para que eles sejam administrados; [...] saber como lidar com os impactos da ruptura resultante, controlando os prejuízos decorrentes e estabelecendo a retomadas das operações dentro de um período aceitável; [...] garantir o tratamento dos danos que possam ter sido causados para os ativos organizacionais e a integridade física das pessoas envolvidas através da distribuição de responsabilidade e resposta adequadas; e [...] administrar esse conjunto de forma holística por toda a organização, garantindo que os objetivos anteriores possam ser atingidos sempre que necessário (NEVES, 2015, p. 183).

Tratam-se das organizações e dos indivíduos que estão sujeitos a ambientes diversos e em constante mutação. As ameaças que surgem nesses ambientes, muitas vezes turbulentos, podem variar em intensidade e frequência, e podem ter origem interna ou externa, criando potenciais e imprevisíveis perturbações capazes de gerar interrupções no fluxo regular das ações, com grandes transtornos para as pessoas e/ou para as instituições envolvidas.

A resiliência, numa operação logística como a do Enem, que é longa, arrojada e complexa, é um fator importante para reagir em circunstâncias adversas. Tanto os gestores do Inep, que prescrevem as ações, quanto os representantes das instituições que organizam as ações, devem ser cada vez mais conscientizados da importância do exame. Isso resulta em aprender a antecipar, a absorver e a superar as perturbações causadas por eventuais turbulências.

Como defende o grupo focal, poderia ser criado um instrumento com o objetivo de minimizar erros procedimentais nos dias de prova. Para os participantes, o manual do chefe de sala é extenso demais para que a pessoa consiga ler; por isso, sugeriu-se um manual para consulta, um tira-dúvidas, ou um fluxograma de fácil leitura.

Portanto, a lâmina instrutiva poderia ser repartida com os fiscais, uma vez que, se o chefe de sala é o único a ter informação, caso ele passe informação

errada, as outras pessoas que estão atuando como fiscais não têm como verificar o que está inadequado.

Em relação à segunda categoria identificada *a posteriori* nas discussões do Grupo Focal 1, sobre “fragilidades no procedimento de encerramento da aplicação da prova”, os temas relacionados são: fragilidades; sabatistas[59]; avaliação dos aplicadores e certificadores.

Ao nos dedicarmos à realização desta pesquisa sobre a Fase 5 de preparação e aplicação das provas, focamos exatamente além das “quatro paredes” da prescrição e da organização, imaginando, entretanto, que o grande risco estaria tão somente naquele momento inicial entre a chegada dos malotes de provas nos locais (às 7hs da manhã) e a posse reservada pelos coordenadores, por um longo período (até 12 hs, com a abertura dos portões), para o início da aplicação do exame.

De modo geral, nas discussões dos dois grupos focais, observamos como ponto de vulnerabilidade o momento do encerramento da aplicação, ou seja, quando os coordenadores também ficam quase isolados com a posse dos cartões de respostas dos participantes, com os cartões reserva e com os textos das redações. Além disso, há a preocupação com os sabatistas, que fazem a prova em horário diferente dos demais no primeiro dia de aplicação. Isso porque, também no final da aplicação, os coordenadores de local ficam encarregados do recebimento dos materiais dos chefes de cada sala, da organização final e do fechamento dos malotes, aguardando a chegada dos Correios para o recolhimento do material.

Muito embora se tente minimizar fragilidades, criando códigos de procedimento, controles etc., pode ocorrer de um chefe de sala ficar sozinho no final da prova, sem mais nenhum participante e com todos os cartões-resposta, o que é uma preocupação. Seguem alguns exemplos de falas do Grupo Focal 2:

> [...] Terminou a aplicação, o chefe vai pra [sic] coordenação, tá? Aí, na coordenação, ele vai conferir os materiais que têm que voltar [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE A).

[59] De acordo com o Edital de inscrição no Enem, o termo sabatistas é utilizado para qualificar o atendimento específico destinado às pessoas que guardam o sábado, por motivo religioso. Ressalva-se, como importante, o registro de que o sistema de inscrição é auto declaratório. Portanto, não se trata de preocupações em relação aos verdadeiros fiéis religiosos que se declaram nesta condição de atendimento e, sim, das pessoas sem escrúpulos objetivem fraudar o exame enxergando a possibilidade de fazer a prova no sábado em horário posterior (após as 19 hs.) quando o seu conteúdo e o gabarito já são de conhecimento público.

> [...] final da prova, eu acho o ponto fraco, que ele e a equipe de coordenação, que é a escolha dele, fica sozinho com o material... se ele quiser fazer algum tipo de fraude, ele faz aí [...] (INSTITUIÇÃO APLICADORA DIRIGENTE E).

De acordo com as falas, no momento em que é feita a conferência do coordenador, pode ocorrer alguma fraude. Considerou-se que poderia não ser o coordenador sozinho, mas sim com o assistente. Essa fragilidade é diminuída em função de ter, nesse momento, várias pessoas, mas que ela existe e pode ocorrer, sobretudo, nas pequenas localidades.

Foi discutida, também, a questão da aplicação das provas para as pessoas que se declaram sabatistas ou que guardam o sábado por motivo religioso. Conforme os grupos focais, a maior fragilidade são os sabatistas. Dessa forma, avaliou-se como foco de observação e controle os participantes que se declaram sabatistas, conforme o exemplo de falas no Grupo Focal 1:

> [...] isso que eu ia falar... eu acho que a maior fragilidade, nesse ponto, é colocar os sabatistas, a aplicação dos sabatistas, porque num local comum, né? A aplicação termina lá no horário determinado (SUBGESTOR C).
>
> [...] é, tem um *delay* muito grande entre uma coisa e outra (CONSULTOR B).
>
> [...] porque a prova já foi divulgada cinco horas da tarde (TÉCNICO F).

Há a preocupação em relação aos locais não serem exclusivos para os sabatistas, pois, em vários casos, são utilizados locais comuns. Eles entram no mesmo horário dos demais participantes e devem permanecer na sala, aguardando para iniciar sua prova somente ao pôr do sol, após as 19hs (horário de Brasília).

No primeiro dia de prova, no sábado, nos locais onde há aplicação conjunta, i.e., salas para inscritos em situação regular ou geral (início às 13h e 30min e encerramento até as 17h e 30min) e salas para os sabatistas (início às 19h e encerramento até as 23h), primeiro os coordenadores fecham os malotes de prova dos participantes em situação regular, para depois ficarem aguardando até o final da aplicação das provas aos sabatistas para fecharem os outros malotes.

Conforme apontado pelos participantes da pesquisa, o Inep tem condições de encontrar possíveis falhas/procedimentos inadequados na base de dados. Falou-se, por exemplo, que poderia ser realizado um trabalho de inteligência pós-aplicação, a fim de verificar se o participante tem essa nota, se ele teria condições de ter essa

nota, se participou da prova em anos anteriores, e se o participante tirou uma nota superior ao desempenho dele no ensino médio, conforme a fala no Grupo Focal 1:

> [...] lembro-me do pessoal da SAT aqui, que eles falaram dessa análise pós, que lá nos Estados Unidos eles eliminam o participante se ele tirar uma nota superior, porque ele vai dizer “você fraudou”. Eles conseguem comprovar isso, porque vinculam a nota do participante, por exemplo, com o desempenho dele no ensino médio. [...] A gente tem feito um esforço muito grande pra monitorar isso, e eu acho que, agora, a gente tem condições de dar um salto de qualidade, estabilizando esse procedimento de aplicação no pós-aplicação; um maior controle sobre a operação reversa, um maior controle sobre os cartões-resposta reserva que são utilizados, maior controle sobre as notas e os desempenhos, pra [sic] poder atuar preventivamente, inclusive nas edições futuras [...] (GESTOR D).

Argumentou-se, ainda, que os certificadores, novos atores da edição do exame de 2015, que são servidores públicos federais na ativa, selecionados mediante chamada pública para fazerem o acompanhamento da aplicação do exame *in loco,* na fase de abertura do malote no horário correto, poderiam ser priorizados para atuação nos locais de aplicação sabatistas, na hora de finalizar, e que isso poderia ser um avanço para as edições futuras.

> [...] eu acho que os certificadores que a gente vem falando. Os certificadores, o que eu achei que foi o melhor e maior avanço que aconteceu esse ano. Ele, realmente, por tudo que a gente viu e por tudo mais, ele realmente conseguiu garantir a abertura do malote naquele horário correto; a gente não teve ocorrências (CONSULTOR B).

Portanto, chamou-nos a atenção, nesta segunda categoria surgida *a posteriori,* que há outro risco de igual ou maior proporção, que é o momento dos procedimentos finais de aplicação das provas. Não somente nos locais de participação dos sabatistas, como também em todos os locais de aplicação.

Quando o coordenador de local fica de posse de todo o material utilizado na aplicação, principalmente dos cartões de resposta disponibilizados como reserva técnica, abre-se um espaço para a vulnerabilidade, uma vez que esses cartões podem ser utilizados como um “cheque em branco” para substituírem os cartões principais.

Surgem, portanto, outras três oportunidades de melhorias no processo. A primeira é que o agente federal certificador idealizado pelo Inep para atuar na certificação inicial do momento de prova (horário de abertura dos malotes), permaneça até a fase de encerramento, certificando o momento final de conferência e de fechamento do malote pelo coordenador, até a coleta pelos Correios. O

segundo ponto de melhoria é que, valendo-se das afirmações de que o Inep tem condições de encontrar possíveis falhas/procedimentos inadequados com a base de dados, institucionalize-se um procedimento de controle específico para os cartões-resposta enviados às coordenações à título de reserva técnica, a fim de verificar a devida justificação de sua utilização em razão das contingências ocorridas. A terceira melhoria é que o Inep realize um estudo de viabilidade técnica para mudar o horário de provas dos participantes que solicitarem o atendimento específico como sabatistas. No sábado, esses participantes entrariam após as 18h e iniciariam sua prova às 19h. Sendo assim, não precisariam ficar confinados nos locais, entrando às 12h e aguardando até às 19h para o início da prova. Essa medida objetiva é para evitar que a equipe de coordenação manipule indevidamente as folhas de resposta dos participantes no intervalo de tempo entre o encerramento da aplicação e a retirada do material na operação reversa, mitigando eventuais ações fraudulentas.

Portanto, conforme será apresentado no Capítulo 3, a seguir, observamos, em relação a este eixo de análise – tanto na categoria definida *a priori* quanto nas identificadas *a posteriori* –, quatro oportunidades de melhoria: (i) a atuação do agente federal da Rede Nacional de Certificadores do Enem; (ii) a alteração no horário das provas dos sabatistas; (iii) a implantação de um sistema de controle dos cartões-resposta de reserva técnica, enviados em branco e sem personalização; e (iv) a criação da lâmina instrutiva de orientação rápida aos chefes de salas e aos fiscais de aplicação.

Por fim, de tudo o que discutimos e analisamos a partir dos resultados obtidos nos dois grupos focais, por eixo de análise, e com o propósito de facilitar a visualização dos principais extratos, no Capítulo 3, apresentaremos um quadro consolidado dos principais achados nas discussões empreendidas e dos pontos de melhorias que decorrem da relação entre o prescrito e o organizado, com indicativos de melhorias para o plano de ação.

3 PROPOSTA PARA MITIGAÇÃO DOS RISCOS ASSOCIADOS À REALIZAÇÃO DO ENEM NO PLANO DAS AÇÕES DOS LOCAIS DE APLICAÇÃO DAS PROVAS

Este capítulo apresenta fatores relevantes levantados por esta pesquisa, considerados para a elaboração do plano de intervenção na Fase 5 de preparação e aplicação do Enem.

Após o levantamento de dados e obtidas as informações através de entrevistas com os gestores do Inep que prescrevem a ação e com os representantes das instituições que preparam e organizam a sua realização, foi possível elaborar esta proposta de intervenção, com o objetivo de mitigar os eventuais riscos que explorem vulnerabilidades existentes na mencionada fase.

Este capítulo foi dividido em duas partes: (i) plano propriamente dito; (ii) considerações finais com indicativos de estudos futuros sobre os processos logísticos e operacionais para a realização do exame.

3.1 Plano de intervenções

O plano de intervenção foi constituído por um conjunto de 16 ações que se referem aos seguintes aspectos: (i) seleção de municípios para a aplicação das provas; (ii) definição das coordenações e dos coordenadores; (iii) formação e treinamento das equipes de aplicação; (iv) procedimentos que antecedem as datas das provas e aqueles realizados nos dias do exame, conforme os extratos das discussões e das variações entre o prescrito e o organizado, apresentados no Quadro 8.

Como pode ser observado no quadro em questão, na primeira coluna há os “eixos” que estruturaram as análises; na segunda e na terceira colunas, respectivamente “grupo focal 1” e “grupo focal 2”, apresentamos os principais extratos das discussões, para depois sistematizá-los na quarta coluna, denominada “pontos de melhorias”, esses identificados a partir dos riscos observados e das percepções concordantes e discordantes nos dois grupos focais. Essas percepções resultaram na elaboração da quinta e última coluna “ações”, com as proposições de intervenções para os futuros processos de aplicação do Enem.

Quadro 8 - Consolidação dos resultados por eixo de análise

EIXO	GRUPO FOCAL 1	GRUPO FOCAL 2	PONTOS DE MELHORIAS	AÇÕES
Municípios de aplicação das provas do Enem	Extratos das discussões: 1º há uma sistematização de análise com critérios de inclusão ou exclusão dos municípios e preocupações com as cidades mais distantes e menores; 2º os riscos associados aos locais menores na complexidade logística de acesso e segurança de infraestrutura; 3º riscos na organização do local e na seleção de pessoas para a coordenação local e das equipes de aplicação.	Não se discutiu este eixo neste Grupo	Riscos observados no primeiro grupo focal: 1º os municípios mais distantes e menores trazem riscos e complexidade para a operação logística. 2º acesso às cidades e infraestrutura e organização dos locais 3º seleção de pessoas para a coordenação local e das equipes de aplicação.	Ação 01: inclusão de novos requisitos em relação à garantia da continuidade do negócio na equalização dos dois parâmetros: da democratização de acesso aos locais de prova *versus* os riscos associados. Ação 02 – criar um mecanismo de participação das Secretarias Estaduais de Educação nas discussões de definição dos locais e de apoio à operação.
Locais de aplicação das provas do Enem	Extratos das discussões: 1º a dificuldade em obter os locais adequados, dada a realidade de expansão do Enem; 2º exigir que o coordenador municipal visite as escolas antes de serem selecionadas, com a preocupação de selecionar os melhores locais; 3º necessidade de se fazer um mapeamento de todas as escolas que podem ser disponibilizadas para a realização do exame; 2º por decorrência, permitir programar um sistema mais inteligente de ensalamento dos participantes do exame.	Extratos das discussões: 1º preocupações em relação ao tamanho do Enem, que às vezes exige o uso de todas as estruturas de uma determinada cidade, inclusive de escolas rurais; 2º o aumento de preços de locação das escolas, colocando em segundo plano as estruturas de escolas particulares, que têm uma condição mais adequada que as instituições públicas; 3º necessidade de verificar a dependência administrativa de utilização dos locais nos últimos anos do Enem.	Coincidem as percepções nos dois grupos focais: 1º nos locais maiores, a verticalização é facilitada, a estrutura geralmente é mais eficiente e as vias de acesso são fáceis de achar; 2º mais fácil ter problemas em lugares pequenos; geralmente são escolas públicas em locais menores que não têm uma estrutura tão adequada; 3º mais fácil controlar poucos lugares ou concentrar muitos participantes em lugares grandes, do que controlar vários lugares pequenos com poucos participantes; 4º quanto maior a distância do local, mais difícil é a organização e a aplicação da prova;	Ação 03: criação do “Mapa de Classificação e Certificação de Locais e Aplicação das Provas do Enem”. Ação 04: análise da série histórica da dependência administrativa de utilização dos locais de prova nas últimas edições do Enem, trazendo elementos adicionais em relação à criação do “Mapa”.

			5º os locais menores devem ser evitados.	

EIXO	GRUPO FOCAL 1	GRUPO FOCAL 2	PONTOS DE MELHORIAS	AÇÕES
Coordenação do local de prova	Extrato das discussões: 1º existe um banco de colaboradores (coordenadores e aplicadores), e a importância da qualificação, da experiência e da confiança para a escolha e a indicação dos coordenadores de local de aplicação; 2º destacou-se, na visão dos gestores do Inep, a importância da participação dos coordenadores e de toda a equipe nos eventos de alinhamento realizados previamente pelo instituto, à distância, antes da capacitação presencial, que é realizada pelas instituições aplicadoras; 3º a participação de todos os envolvidos no evento de alinhamento é obrigatória e visa torná-los aptos em vários aspectos conceituais do exame, para um melhor desempenho de suas funções práticas.	Extratos das discussões: 1º diferenças na forma de organização e seleção do coordenador de local de aplicação entre as instituições que formam o consórcio; 2º na Cesgranrio, o diretor da escola é colocado num cargo administrativo da equipe, e não para coordenar as atividades de aplicação das provas no local; 3º no Cebraspe - Cespe/UnB, há lugares (geralmente de cidades e locais menores) em que os diretores ou as pessoas da escola trabalham como coordenadores de local; 4º as instituições relataram preocupações com a escolha dos coordenadores municipais, devido a influências política e partidária nas indicações ou por colocar amigos no trabalho da aplicação; isso é um problema, porque caso o indicado não seja aceito depois, aparecem obstáculos na realização do exame nas cidades.	Divergem as percepções: 1º necessidade de alinhamento de procedimento único nas duas instituições na definição dos coordenadores de local; 2º o diretor ou qualquer outro integrante do estabelecimento de ensino não deve ser designado para a função de coordenador; 3ª recomendável que atue como representante da escola ou como facilitador, e não com poder decisório na aplicação das provas; Coincidem as percepções: 1º o risco de eventual imposição de natureza político-partidária de dirigentes de municípios na indicação do coordenador municipal ou de local de prova; 2ª este risco é mais presente em municípios menores, nos quais o evento de aplicação do Enem tem relevância e importância.	Ação 05: na seleção dos coordenadores de local, prevalecer o conceito da confiabilidade, pressupondo os requisitos de experiência de atuação em eventos anteriores. Ação 06: unificar a metodologia de indicação dos coordenadores de local de aplicação, adotando-se como padrão o modelo Cesgranrio. Ação 07: criação do Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade a ser assinado pelos prefeitos. Ação 08 – aspectos legais da legislação trabalhista das pessoas que atuam nas equipes de aplicação do Enem.

EIXO	GRUPO FOCAL 1	GRUPO FOCAL 2	PONTOS DE MELHORIAS	AÇÕES
Equipes de aplicação e capacitação	Extratos das discussões: 1º os gestores consideram a realização do evento de alinhamento prévio à distância, voltado para os coordenadores e para a equipe local de aplicação, como fundamental para orientar o processo de realização do Enem; 2º consideram que houve avanço ao se mostrar a importância do treinamento à distância, e que a adesão melhorou a atuação deles.	Extratos das discussões: 1º as instituições aplicadoras tentam manter os mesmos locais de prova e as pessoas que atuaram nas edições anteriores do Enem; 2º na seleção e na capacitação presencial, o fluxo é verticalizado descendente; 3º o Consórcio seleciona e capacita os coordenadores estaduais. Esses selecionam e capacitam os coordenadores municipais, que depois selecionam e capacitam os coordenadores de local; 4º os coordenadores de locais selecionam os chefes de sala e os fiscais, e os capacitam nos dias da prova. 5º o evento de alinhamento do Inep foi duramente criticado, tendo como argumento negativo o fato de que contém uma abordagem repetitiva e cansativa para tratar com pessoas com muita experiência, e pela dificuldade de acesso á plataforma do evento na Internet.	Divergem as percepções: 1ª para os gestores do Inep, o evento de alinhamento garantiu estabilidade no treinamento prévio das pessoas: 2º as instituições aplicadoras fizeram duras críticas quanto à forma e ao conteúdo do evento; 3º as instituições alegam que contém uma abordagem repetitiva e cansativa para tratar com pessoas com muita experiência; 4º alegam, ainda, dificuldades de acesso á plataforma do evento na Internet.	Ação 09 – criação do manual de orientação aos coordenadores para seleção de pessoas da equipe de local de aplicação. Ação 10 – criação do “Cadastro Nacional de Pessoas Certificadas como Aplicadores de Instrumentos de Avaliação e Pesquisa”.

EIXO	GRUPO FOCAL 1	GRUPO FOCAL 2	PONTOS DE MELHORIAS	AÇÕES
Procedimento nos dias que antecedem as provas	Extratos das discussões: 1º a importância das visitas a serem realizadas pelos coordenadores de municípios aos locais de aplicação, checagem prévia dos materiais administrativos recebidos com antecedência, e verificação das condições dos locais nos dias que antecedem as datas do exame: 2º o monitoramente exercido pelos gestores nos dias que antecedem a prova está para além de uma relação contratual regular, estruturando-se uma situação em que se tem a necessidade de participar de todas as decisões que o consórcio vai adotar. 3º há uma atuação diferente em relação aos outros órgãos na prestação de serviços semelhantes, ou seja, com muito mais controle do que o habitual.	Extratos das discussões: 1º preocupação com o acionamento de planos de contingências nos dias que antecedem a aplicação da prova. 2º na semana anterior ao exame, caso ocorram situações que ensejam substituições ou alterações de locais, a gráfica fornece a demanda e os Correios agem, caso o consórcio identifique a necessidade de impressão ou a substituição de algum material; 3º o modelo de contingência e de funcionamento da gráfica e dos Correios tem se aperfeiçoado, de forma que se considerou que não há itens significativos a aprimorar; 4º Riscos com a posse antecipada de informações sobre os participantes pelos coordenadores de locais de aplicação; 5º Riscos quanto à utilização indevida dos cartões respostas, que são enviados em branco como reserva técnica.	Coincidem as percepções: 1º a importância da visita aos locais na semana da aplicação das provas; 2º o monitoramento final nos municípios e locais de prova, em relação ao recebimento do material administrativo da aplicação e sua conferência; Riscos observados no segundo grupo focal: 1º chegada antecipada dos materiais administrativos e das informações para os coordenadores de local (vinte dias antes da prova); ao mesmo tempo em que é importante para fazer verificações finais, é questionado em relação à segurança; 2º possibilidade de arquitetar esquemas de fraude com essa informação antecipada; 3º o coordenador de local é a pessoa que tem mais possibilidades de organizar uma fraude em função de possuir o malote até a hora de abrir; 4º o maior problema é a autonomia e a pouca fiscalização.	Ação 11 – implantação de mecanismo de identificação digital dos participantes. Ação 12 - implantação do sistema encarte do cartão resposta personalizado como capa das provas.

EIXO	GRUPO FOCAL 1	GRUPO FOCAL 2	PONTOS DE MELHORIAS	AÇÕES
Procedimentos nos dias da prova	Extratos das discussões: 1º o papel do coordenador é muito importante, e a atuação dele vai desde a capacitação das pessoas antes de começar o exame, emitir a declaração de comparecimento de uma pessoa que necessita entregar no trabalho, até um possível caso de eliminação de participante. 2º ao final da aplicação, todo o material organizado em cada sala tem que ir para a sala do coordenador, para que ele possa conferir tudo o que foi feito e guardar, de forma organizada, no malote para devolver aos Correios.	Extratos das discussões: 1º o final da prova é um ponto fraco e o risco recai sobre a figura da coordenação, porque o coordenador fica sozinho com todo o material; 2º seria melhor que o certificador permanecesse até a entrega do malote aos Correios, e que se comece a pensar em evitar que a equipe de coordenação manipule a folha de respostas.	Coincidem as percepções: 1ª riscos associados aos procedimentos de controle ao final da aplicação: 2º momento em que o coordenador de local, de posse de todo o material utilizado na aplicação, pode utilizar o cartão em branco de reserva, substituindo o cartão principal; 3º momento crítico que carece de mais atenção e novos protocolos, com vistas ao monitoramento e ao controle. 5º nos dias de sábado, em locais compartilhados entre sabatistas e os demais participantes inscritos no exame; 6º procedimentos de registro de ocorrências nas atas de salas e no relatório da coordenação de aplicação, que muitas vezes vai às vias judiciais; 8º atuar mais na capacitação da escrita e no relato dos fatos pelos chefes de salas e pelos coordenadores de local de aplicação.	Ação 13 – atuação do agente federal da Rede Nacional de Certificadores do Enem. Ação 14 – alteração no horário das provas dos participantes que solicitarem o atendimento específico como sabatistas. Ação 15 - implantar um sistema de controle dos cartões-resposta de reserva técnica enviados em branco e sem personalização. Ação 16 – criação da lâmina instrutiva de orientação rápida dos chefes de salas e dos fiscais de aplicação.

Fonte: elaborado pelo autor.

Entendemos que seja difícil implementar as ações de forma imediata, já no Enem de 2016, cujos reflexos podem abranger etapas já executadas neste ano. No entanto, sinalizaremos ações que podem ser executadas segundo itens de priorizações em curto prazo (adotadas ainda no presente exercício/2016), e ações em médio e longo prazos para as futuras edições.

Vale destacar que, em relação aos riscos associados a cada uma das ações propostas no plano de intervenções, fizemos a tipificação segundo seus níveis: estruturante; circunscrito e sistêmico. Isso no sentido de contribuir para que, na análise dos responsáveis pela gestão do Enem, possam-se priorizar controles e investimentos nos riscos que podem inviabilizar a continuidade do processo e causar a anulação do exame.

Na seção seguinte, faremos a apresentação do detalhamento das ações, de forma agrupada em cada eixo de análise, descrevendo seu escopo, objetivo, as áreas envolvidas, prioridade para a sua implementação, e riscos associados à sua não realização.

3.1.1 Definição dos municípios de prova do Enem

No que se refere aos critérios atualmente utilizados pela equipe gestora do Inep, houve avanços em relação à inclusão e à exclusão de municípios, utilizando-se estatísticas e o histórico do número de inscritos nas edições anteriores, bem como questões de acessibilidade, presença e ausência de inscritos nas provas, zoneamento da distribuição dos potenciais participantes, priorização de cidades distantes e de difícil acesso, regiões quilombolas, comunidades indígenas etc.

O risco está principalmente nas cidades mais distantes e de maior complexidade logística para o acesso dos Correios, com o objetivo de fazer a entrega dos malotes de provas nos dias e horários previstos, com a devida segurança na operação.

Para mitigar estes riscos, identificamos duas oportunidades de melhorias, sendo a primeira a adoção de novos critérios para a inclusão ou exclusão de municípios, e a segunda a criação de um mecanismo de aproximação com as secretarias estaduais de educação, com o intuito de apoiar na definição das localidades.

3.1.1.1 Novos critérios para inclusão e exclusão de municípios de prova

O escopo desta ação considera a realização de um levantamento de todas as cidades utilizadas atualmente pelo Enem, com número de inscritos inferior a 600 participantes, fazendo-se uma criteriosa avaliação (Inep – Correios - segurança pública), entre outros itens, sobre: (i) o mapeamento dos riscos de trajeto (condições da estrada; alagamentos, pontes sobre rios etc.); (ii) distância da pequena cidade em relação às cidades polo (micro ou macro regiões); (iii) disponibilidade de pouso de aeronave no caso contingencial de transporte aéreo; (iv) redes subsidiárias de fornecimento de energia e água; (v) serviço de comunicação disponível no local (telefonia móvel, fixa e Internet); (vi) espaço contingencial de aplicação (escolas, ginásios etc.). Essas informações devem referenciar um plano de contingência específico para cada uma das localidades consideradas de difícil acesso, de modo que todos os recursos possíveis estejam direcionados para uma ação de continuidade de negócio da aplicação do Enem na localidade selecionada.

No Quadro 9, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, os objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 9 – Novos critérios para inclusão e exclusão de municípios de prova

Ação 01	**Inclusão de novos critérios, utilizando-se os conceitos de gestão de riscos e planos de continuidade de negócio.**
Objetivo	Garantir a continuidade das ações de aumento da capilaridade de locais de prova do Enem, de modo a priorizar a acessibilidade do maior número possível de pessoas interessadas em fazer a prova, chegando aos municípios mais distantes, com mecanismos de monitoramento e gestão de riscos.
Áreas envolvidas	No plano de gestão interna do Inep, a Diretoria de Planejamento e Gestão do Inep e a área de operações logísticas; no plano externo, os Correios e as Secretarias de Segurança Pública.
Prioridade	Médio prazo ou a partir da edição do Enem de 2017, considerando que, no Enem de 2016, as inscrições já foram concluídas, utilizando-se os critérios atualmente executados e os municípios definidos.
Risco Sistêmico	Possibilidade de intercorrências e vulnerabilidades no trajeto de entrega dos malotes. Caso ocorra um sinistro com os veículos, os malotes poderiam ser abertos, gerando a divulgação prematura do conteúdo das provas. Isso provoca danos, como a anulação do exame, à imagem institucional, e elevadas perdas financeiras.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.1.2 Mecanismos de participação das Secretarias Estaduais de Educação

O escopo dessa ação propõe aproximar as discussões com as Secretarias Estaduais de Educação na definição dos municípios que devem ou não fazer parte da relação de prioridades do Edital do Enem, valendo-se do fórum adequado no encaminhando dos debates ao Conselho Nacional de Secretários de Educação - Consed.

No Quadro 10, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 10 – Mecanismos de participação das secretarias estaduais de educação

Ação 02	**Criar um mecanismo de participação das secretarias estaduais de educação nas discussões de definição dos locais e no apoio à operação.**
Objetivo	Utilizar o conhecimento local de cada unidade federada, que já dispõe de uma estrutura de órgãos regionais de supervisão e monitoramento da educação no estado, no âmbito da educação básica. A experiência das equipes técnicas das secretarias estaduais pode somar esforços e auxiliar os gestores do Inep no mapeamento da Ação 1 e no plano de contingência e continuidade de negócios da operação logística do Enem.
Áreas Envolvidas	No plano interno do Inep, as Diretorias de Avaliação da Educação Básica e a de Planejamento e Gestão do Inep, respectivamente, áreas responsáveis pela diretriz da política de realização do exame e pela operação.
Prioridade	Médio prazo ou a partir da edição do Enem de 2017, considerando que, no Enem de 2016, as inscrições já foram concluídas, utilizando-se os critérios atualmente executados e os municípios definidos.
Risco Estruturante	Não considerar a expertise das equipes técnicas das secretarias estaduais e de suas unidades regionais nas micro e macro regiões da Federação. Relacionado à organização do exame e à oportunidade de parcerias, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.2 Definição dos locais de prova do Enem nos municípios

Verificam-se preocupações em priorizar a seleção das melhores escolas para os participantes de modo geral e, em especial, para os participantes que são inscritos em condições de atendimento específico e especializado. Além do destaque dado aos riscos associados nos locais menores, que não têm uma estrutura adequada – banheiros ruins, condições de salas precárias, perímetro de localização e vias de acesso complicadas etc.

Este aspecto impacta na dificuldade de controlar a aplicação, sendo mais fácil monitorar poucos lugares com muitos participantes do que controlar vários locais

com poucos participantes. Quanto mais distante o local, maior é a dificuldade de comunicação e a organização da aplicação da prova.

Tais dificuldades decorrem da expansão do número de inscritos no exame e das reais condições dos municípios e locais menores, em termos de espaços adequados para a realização das provas, tanto em relação à infraestrutura quanto à segurança. Portanto, duas ações podem auxiliar na mitigação dos riscos associados à aplicação das provas do Enem, que são a criação do “Mapa de Classificação e Certificação de Locais e Aplicação das Provas do Enem” e uma análise histórica da utilização dos locais de prova nas edições do Enem.

3.1.2.1 Mapa de classificação e certificação de locais de aplicação das provas

O escopo dessa ação resulta na adoção de técnicas de avaliação de processo e de mapeamento de riscos, de modo a possibilitar a identificação prévia de eventuais vulnerabilidades de acessibilidade, infraestrutura e segurança, para mitigar ocorrências adversas que possam afetar a legitimidade do exame e/ou a ação de demanda judicial de algum participante que se sinta prejudicado pela inadequação de seu local de prova.

No Quadro 11, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 11 – Mapa de classificação e certificação de locais de aplicação

Ação 03	**Criação do “Mapa de classificação e certificação de locais e aplicação das provas do Enem”.**
Objetivo	Implementar o “Mapa de categorização e classificação dos locais de provas do Enem”, resultado da consultoria via Projeto BRA 04/49 – PNUD/INEP, cujo escopo propõe subsídios para a construção de manual de orientação dos procedimentos de classificação e certificação dos locais de aplicação.
Áreas Envolvidas	No plano interno do Inep, a Diretoria de Gestão e Planejamento e a área de logística, juntamente com as instituições aplicadoras no plano externo.
Prioridade	No atual estágio do Enem deste ano, considera-se possível a implantação desta ação em curto prazo, ou seja, ainda em 2016.
Risco Circunscrito	Mitigar eventuais vulnerabilidades na segurança da aplicação das provas e ocorrências localizadas com consequências como retrabalho, desgaste à imagem institucional e perdas financeiras.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.2.2 Estudos sobre a utilização dos locais de prova nas edições do Enem

O escopo dessa ação sugere ao Inep a realização de uma análise sobre a série histórica de utilização dos locais de aplicação de prova, considerando que o instituto dispõe da base de dados do Censo da Educação Básica e da Educação Superior, além de todas as bases de dados relativas às últimas edições do Enem, de 2010 em diante.

Logo, o cruzamento dessas bases pode permitir aos gestores um mapeamento da relação “Base Censo x Base de ensalamento Enem” nos últimos anos, para verificar a série histórica de dependência administrativa dos estabelecimentos de ensino utilizados como locais de prova, a constância e as variações observadas a cada ano. Isso servirá, ainda, para verificar se as mudanças dos locais impactam também na relação nominal das pessoas que atuaram no ano anterior, em cada local.

No Quadro 12, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 12 – Estudos sobre a utilização dos locais de prova nas edições do Enem

Ação 04	**Análise da série histórica de utilização dos locais de prova nas edições do Enem**
Objetivo	Trazer elementos adicionais para os critérios de criação do “Mapa de categorização e classificação dos locais de provas do Enem”, notadamente em relação ao histórico de utilização dos estabelecimentos e a sua dependência administrativa (públicos ou privados); endereços; georreferenciamento dos locais; vinculação do código da escola na Base do Censo com o código do local de prova na base de ensalamento, infraestrutura etc.
Áreas Envolvidas	No plano interno do Inep, as Diretorias de Estatísticas Educacionais, a de Gestão e Planejamento do Inep, as áreas de serviços do Censo da Educação e da operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras no plano externo.
Prioridade	Considerar o estágio de execução do Enem neste ano de 2016, ou o atual momento do processo de seleção dos locais. Dentro do possível, considera-se que esta ação pode ser realizada em curto prazo, ou seja, na definição de locais de prova do exame ainda neste ano de 2016.
Risco Estruturante	Restringir a oportunidade de trazer elementos adicionais para a criação do “Mapa de classificação e certificação dos locais de aplicação”.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.3 Definição do coordenador de local de prova

Este é um dos pontos nevrálgicos, e talvez um dos mais críticos do processo de realização do Enem. Trata-se da definição das pessoas que serão verdadeiros árbitros da aplicação das provas em cada local. Aos seus cuidados, é confiada a missão de receber os malotes de provas, guardá-los em local seguro até o seu início, organizar o local para aplicação, receber e conferir todos os materiais de aplicação, selecionar pessoas que atuarão na equipe, treiná-las e coordenar todo o processo.

Nos coordenadores, é depositada toda a confiança e, consequentemente, os êxitos ou as consequências. A importância de um banco de dados com o cadastro de pessoas ou de colaboradores com qualificação e experiência, avaliadas em relação às suas participações em anos anteriores, não diminuem as oportunidades de melhorias em relação ao processo de seleção daqueles que atuarão como coordenadores de local de aplicação.

Portanto, como melhoria, sugerimos que, na seleção dos coordenadores de local, prevaleça o conceito da confiabilidade, pressupondo os requisitos de experiência de atuação em eventos anteriores; a unificação da metodologia de seleção dos coordenadores de local de aplicação, entre as duas entidades que formam o Consórcio; a criação do Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade a ser assinado pelos prefeitos e, por fim, a realização de estudos sobre a legislação trabalhista em relação à atuação das pessoas nas equipes de aplicação.

3.1.3.1 Conceitos de confiabilidade nos processos de seleção e capacitação

O escopo desta ação parte do entendimento subjetivo que se estabelece em relação ao atual conceito de confiança, que é utilizado nos processo de seleção e capacitação de pessoas envolvidas na aplicação do Enem, sobretudo em relação aos coordenadores de locais de prova.

Conforme acreditamos, o mais adequado seria adotar o conceito da “confiabilidade”, que implica a relação entre dois sujeitos. Falamos, aqui, da relação entre as instituições organizadoras do exame com seus coordenadores municipais e

com o processo de indicação das pessoas que atuarão nas coordenações de locais de provas.

No Quadro 13, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 13 – Conceitos de confiabilidade nos processos de seleção e capacitação

Ação 05	**Na seleção dos coordenadores de local, deve prevalecer o conceito da confiabilidade, pressupondo os requisitos de experiência de atuação em eventos anteriores**
Objetivo	Adotar como mais importante para a seleção e designação das pessoas que atuarão como coordenadores de local de aplicação, para além dos requisitos de confiança, o conceito de confiabilidade que pode ser mais bem avaliado em relação a sua experiência de atuação em eventos semelhantes, em anos anteriores.
Áreas envolvidas	No plano interno do Inep, a Diretoria de Gestão e Planejamento, a área de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras no plano externo.
Prioridade	Considerando o estágio de execução do Enem, neste ano de 2016, e o atual momento de seleção das pessoas de coordenação, parece-nos viável que esta ação pode ser realizada em curto prazo ou neste ano de 2016.
Risco circunscrito	Mais do que confiança, a confiabilidade de atuação das pessoas que serão designadas como coordenadores de local de aplicação. Possibilidade de eventos adversos com parceiros externos e ocorrências locais cujo dano potencial é localizado e não sistêmico. Trazem consequências de retrabalhos, desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.3.2 Padronização da seleção dos coordenadores de local

O escopo desta ação refere-se à metodologia distinta entre as instituições que formam o consórcio para a seleção do coordenador de local de aplicação. No caso da Cesgranrio, o diretor da escola é colocado num cargo administrativo e não coordena as atividades de aplicação das provas no local, sendo que, no Cebraspe - Cespe/UnB, em alguns lugares, os diretores ou as pessoas da escola trabalham como coordenadores de local.

Há uma residual divergência de procedimento entre as duas instituições, já que o Cebraspe - Cespe/UnB utiliza formas variadas de designação do coordenador de local de aplicação, conforme a conveniência, a disponibilidade, o tamanho e a sua complexidade.

No Quadro 14, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 14 – Padronização da seleção de coordenadores de local

Ação 06	**Unificação da metodologia de seleção dos coordenadores de local de aplicação entre as duas entidades que formam o consórcio.**
Objetivo	Adotar uma única metodologia para a seleção dos coordenadores de local de aplicação, sendo a mais adequada aquela que é praticada pela Cesgranrio. Ainda, agregar ao processo o conceito de confiabilidade, que só pode ser medido pela comprovada experiência de atuação em eventos anteriores, sem, com isso, descartar a presença do diretor da escola ou outro agente da escola para atuar nos trabalhos de aplicação. No entanto, essas pessoas serão empregadas em funções administrativas, de apoio ou de colaboração, e não na coordenação do local.
Áreas Envolvidas	No plano interno do Inep, a Diretoria de Gestão e Planejamento e a área de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras no plano externo.
Prioridade	Considerando o estágio de execução do Enem neste ano de 2016 e o atual momento de seleção das pessoas de coordenação, parece-nos viável que esta ação possa ser realizada em curto prazo ou neste ano de 2016.
Risco Circunscrito	Adoção de procedimentos distintos de seleção dos coordenadores de local de aplicação. Possibilidade de eventos adversos com parceiros externos e ocorrências locais, cujo dano potencial é localizado e não sistêmico. Trazem consequências de retrabalhos, desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.3.3 Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade do Prefeito

O escopo desta ação refere-se à seleção do coordenador municipal, bem como às pessoas que atuarão nas coordenações dos locais e nas equipes de aplicação, no sentido de evitar influências políticas e partidárias no processo decisório dos escolhidos.

A interferência se dá quando há a intenção de colocar amigos ou conhecidos no cargo de coordenador. Sabe-se que, na escolha do coordenador municipal, deve-se considerar outro requisito, que é a sua capacidade de articulação na cidade, de transitar e dialogar com todas as instâncias dos poderes locais, e de manter contatos com setores de educação, segurança, transporte, abastecimento de água, energia e defesa civil.

No Quadro 15, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 15 – Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade do prefeito

Ação 07	**Criação do Termo de Anuência, Adesão e Admissibilidade a ser assinado pelos Prefeitos Municipais**
Objetivo	Celebrar um termo de ajustamento de conduta entre o Inep e a Prefeitura, estabelecendo-se condições básicas e fundamentais de anuência, adesão e admissibilidade das condições exigidas para os procedimentos de realização da prova do Enem no município. Na hipótese de o poder municipal declinar da assinatura do termo, o Inep se reservaria no direito de excluir a cidade como local de aplicação das provas.
Áreas envolvidas	No plano interno do Inep, a Diretoria de Gestão e Planejamento, a área de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras no plano externo.
Prioridade	Considerando o estágio de execução do Enem neste ano de 2016 e o atual momento de seleção das pessoas de coordenação municipal e de locais de aplicação, parece-nos viável que esta ação seja realizada em curto prazo ou neste ano de 2016.
Risco estruturante	Comprometimento do apoio e interferências políticas no processo de seleção dos coordenadores municipais e de locais de aplicação das provas. Relacionado à organização do exame. Traz consequências ao cumprimento do cronograma, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.3.4 Legislação trabalhista e as pessoas que atuam na aplicação do Enem

O escopo desta ação refere-se ao vínculo das pessoas que atuam na aplicação do Enem em sua relação trabalhista com as instituições aplicadoras contratadas pelo Inep. Não há vínculo com as instituições, que são cadastradas e selecionadas segundo a demanda de cada edição do exame.

Atuam como uma espécie de atividade temporária, pontual ou *freelancer* (pessoas que se autoempregam em diferentes tarefas, ou ainda, que guiam seus trabalhos por projetos, captando e atendendo aos seus contratantes de forma independente).

No Quadro 16, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 16 – Legislação trabalhista e as pessoas que atuam na aplicação do Enem

Ação 08	**Aspectos legais da legislação trabalhista das pessoas que atuam nas equipes de aplicação**
Objetivo	Realizar estudos e análises futuras, sobretudo na área legal do Inep, junto a sua Procuradoria Federal (no campo do direito trabalhista), sobre o vínculo que poderá ser estabelecido e a corresponsabilização da autarquia, em razão da temporalidade de participação dos colaboradores, da constância de atuação em anos sucessivos, da recorrência e da regularidade de pagamentos, das obrigações e da subordinação normativa de trabalho, aos quais os indivíduos estão sujeitos a cumprir na atuação como coordenadores nas edições de aplicação do Enem.

Áreas envolvidas	No plano interno do Inep, a Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep e a área de operação logística, juntamente com a sua Procuradoria Federal.
Prioridade	Ação de longo prazo, pois demanda estudos sobre a legislação trabalhista e sobre como essas relações se estabelecem no contexto do contrato de prestação dos serviços celebrado entre o Inep e o consórcio aplicador
Risco estruturante	Ação judicial, tendo o Inep como corresponsável pela contratação das pessoas que atuam na aplicação do Enem. Implicações legais de eventos administrativos adversos e contratos, que podem trazer consequências aos processos futuros de realização do exame, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor

3.1.4 Definição e seleção das equipes de aplicação nas coordenações de locais de prova

Nesta etapa do processo, ao coordenador de local é dedicada a importante missão de selecionar as pessoas que comporão a sua equipe de campo. Como vimos, trata-se de um enorme contingente de colaboradores, os quais precisam ser mobilizados e treinados para atuações nas mais diversas funções que envolvem a aplicação das provas.

Para isso, o coordenador tem como competência direta a participação no curso de alinhamento à distância promovido pelo Inep, a participação na capacitação presencial realizada por sua organização aplicadora, para depois cadastrar, selecionar e treinar as pessoas que farão parte da sua equipe no local de aplicação.

Emergem, então, duas ações fundamentais para a melhoria do processo de seleção de pessoas e para a capacitação nas edições futuras do Enem, com a criação do manual de orientação aos coordenadores para seleção de pessoas da equipe de local de aplicação e a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Certificadas como Aplicadores de Instrumentos de Avaliação e Pesquisa.

3.1.4.1 Manual de orientação aos coordenadores na seleção de pessoas para as equipes

O escopo desta ação refere-se ao fato de que, atualmente, o Inep dispõe de um manual dos coordenadores de local de aplicação com aproximadamente trinta e cinco páginas, estruturado em oito temas que o coordenador de local deve observar. Os tópicos abordados vão desde uma breve contextualização do que é o Enem até a

apresentação final dos modelos dos instrumentos que são utilizados na aplicação, denominados materiais administrativos.

A parte que nos interessa observar é quanto ao terceiro tópico do atual Manual, ou seja, quando dedica instruções sobre as equipes de campo, referindo-se às obrigações, ao perfil, às atribuições e às capacitações. O que propomos é a extração deste tópico e a criação de um manual mais simples, que contenha exclusivamente as orientações aos coordenadores de local sobre os procedimentos de seleção de pessoas para a composição de suas equipes de aplicação.

No Quadro 17, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 17 – Manual de orientação aos coordenadores na seleção das equipes

Ação 09	**Criação do manual de orientação aos coordenadores para a seleção de pessoas da equipe de local de aplicação**
Objetivo	Ampliar o enfoque na seleção, segundo os conceitos de ética, liderança, confiabilidade, segurança da informação, e os riscos sobre os aspectos da dimensão humana em processos organizacionais. Inclusive, com redução de custos, já que este novo manual não precisaria ser impresso e distribuído anualmente, como ocorre atualmente, garantindo-se um único padrão procedimental numa visão de longo prazo.
Áreas Envolvidas	No plano interno do Inep, a Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep e a área de operação logística, juntamente com a sua Procuradoria Federal.
Prioridade	Considerando o estágio de execução do Enem em 2016, parece-nos viável que esta ação seja realizada em curto prazo, ou seja, neste ano.
Risco Circunscrito	Comprometimento da confiabilidade de atuação das pessoas que serão selecionadas para as equipes de aplicação. Possibilidade de eventos adversos com parceiros externos, e ocorrências locais, cujo dano potencial é localizado e não sistêmico. Traz consequências de retrabalhos, desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.4.2 Certificação de pessoas para avaliações e pesquisa

O escopo desta ação refere-se à necessidade de profissionalização das pessoas que atuam em processos de aplicação de exames, vestibulares, concursos públicos e pesquisas.

Primeiro, começaria com gestões, junto ao Ministério do Trabalho, para que se reconheça a profissão e a criação de seu Código Brasileiro de Ocupação – CBO. O segundo passo seriam gestões junto ao Ministério da Educação para a inclusão do curso de profissionalização no Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao

Ensino Técnico e Emprego), podendo ser ofertado por instituições públicas e privadas de educação à distância.

Esta profissionalização se daria nas grandes áreas de atuação das equipes de coordenação e de aplicação dos exames e avaliações, com elaboração de conteúdos sobre: planejar ações do evento, selecionar espaços físicos, gerenciar equipe de colaboradores, preparar o evento, aplicar a prova, e comunicar-se e aplicar procedimentos de segurança do evento.

No Quadro 18, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 18 – Certificação de pessoas para avaliações e pesquisa

Ação 10	**Criação do Cadastro Nacional de Pessoas Certificadas como Aplicadores de Instrumentos de Avaliação e Pesquisa**
Objetivo	Criação do CBO, viabilização do curso aberto de formação via Pronatec ou outros, para se chegar aos moldes do Programa de Avaliação da Conformidade, gerenciado pelo Inmetro, constituindo o "Cadastro Nacional de Pessoas Certificadas como Aplicadores de Instrumentos de Avaliação e Pesquisa". Com isso, o Inep passaria a exigir, na contratação das instituições aplicadoras, que as pessoas selecionadas, obrigatoriamente, deveriam ser certificadas no sistema.
Áreas envolvidas	Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep e área de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras. No plano externo ao Inep, articulações com o Ministério do Trabalho, com o Ministério da Educação e com o Inmetro.
Prioridade	Este procedimento demanda uma série de agendas e reuniões, portanto, parece-nos viável a sua implementação em médio e longo prazos.
Risco sistêmico	Não profissionalização e certificação das pessoas selecionadas para atuação na aplicação dos exames e avaliações do Inep. Possibilidade de vazamento de informações críticas, com dano potencial de inviabilização completa do processo. Traz danos como a anulação do exame, à imagem institucional, e elevadas perdas financeiras.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.5 Procedimentos nos dias que antecedem a aplicação das provas

São vários os procedimento a serem observados pelo coordenador de local de aplicação nos dias que antecedem a aplicação das provas. Por exemplo, além de selecionar e treinar pessoas, ele deve ir ao local na semana do exame para verificar a disponibilidade de salas, o abastecimento de energia e água, os banheiros, o funcionamento de equipamentos (computador, impressora, máquina copiadora, TV e aparelho de reprodução de DVD), bem como para definir onde será instalada a sala de coordenação, o local de guarda dos malotes, a segurança dos portões de entrada etc.

Entretanto, a posse antecipada dos materiais administrativos pelos coordenadores de local (vinte dias antes da prova), bem como dos cartões-resposta, indica um momento de vulnerabilidade, sobretudo em relação às informações sobre os participantes, seus locais de prova e sua sala. A preocupação gira em torno, principalmente, dos cartões-resposta enviados como reserva técnica (em branco).

Para mitigar tais riscos, emergem duas ações de melhoria para evitar a utilização indevida dos materiais administrativos.

3.1.5.1 Identificação digital do participante

O escopo desta ação visa a realização de estudos sobre a criação de um mecanismo de identificação biométrica como medida adicional de certificação de autenticidade. Para evitar maiores custos de impressão gráfica, com mais um instrumento de aplicação, o mecanismo de coleta da digital do participante poderá ser criado na própria folha de seu cartão resposta, tanto no primeiro quanto no segundo dia de prova.

Por exemplo, o próprio Cebraspe, que realiza o Enem, faz a identificação dos candidatos por meio de coleta de impressões digitais em outros concursos públicos que realiza.

No Quadro 19, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 19 – Identificação digital do participante

Ação 11	**Implantação de mecanismo de identificação digital do participante**
Objetivo	Sobre a polêmica circunscrita em relação à viabilidade dessa medida de coleta de impressão digital dos participantes do Enem, não se trata de identificação criminal. Ela seria feita com o objetivo de criar um mecanismo adicional para diminuir o risco de fraudes, uma vez que a impressão possibilita certificar a legitimidade do documento apresentado pelo participante.
Áreas envolvidas	Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep e a área de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras e com a empresa de impressão gráfica dos instrumentos de aplicação.
Prioridade	Este procedimento demanda uma série de agendas e estudos; portanto, parece-nos viável sua implementação em médio prazo.
Risco circunscrito	Fraude no processo seletivo, uma vez que impossibilita certificar, por meio digital, a identificação do participante e a autenticidade de seu cartão-resposta entregue ao final da prova. Traz consequências de desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.5.2 Encarte do cartão-resposta na capa da prova

O escopo desta ação refere-se às experiências já realizadas nas duas últimas edições da Prova Brasil e do Saeb, em que o Inep vem adotando o mecanismo de prova personalizada, por estudante, com o cartão resposta como capa da prova.

Inclusive, no Enem 2015, como projeto piloto, foi utilizado, nos presídios, para as pessoas privadas de liberdade (trinta dias após a edição do exame em âmbito nacional), este mecanismo de cartão-resposta encartado na capa do caderno de prova.

Trata-se de vincular o código de cada prova, individualmente, com o código de inscrição do participante durante o processo de produção, garantindo sua personalização. Com isso, o participante passa a ter uma prova exclusiva, com as mesmas questões utilizadas por todos os demais, porém posicionadas em ordem distinta.

No Quadro 20, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 20 – Encarte do cartão-resposta na capa da prova

Ação 12	**Implantação do sistema encarte do cartão-resposta personalizado como capa da prova**
Objetivo	Eliminar a necessidade de impressão de capas de provas com quatro cores diferentes; dispensar o participante de ter que marcar em seu cartão-resposta a cor específica da capa de sua prova; melhoria no processo de controle da aplicação, mitigando riscos de fraude, já que não haveria mais quatro gabaritos específicos, conforme as cores das capas de cada dia de prova.
Áreas envolvidas	Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep, àrea de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras e com a empresa de impressão gráfica dos instrumentos de aplicação.
Prioridade	Este procedimento pode ser implementado em curto prazo, ou seja, no Enem de 2016, a exemplo do que vem ocorrendo nos dois últimos anos da realização da Prova Brasil pelo Inep, e do teste piloto na aplicação do Enem 2015 nos presídios.
Risco circunscrito	Fraude no processo seletivo, uma vez que pode mitigar o risco de uso indevido de um cartão resposta reserva, pois cada participante passará a ter sua prova personalizada. Traz consequências de desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.6 Procedimentos nos dias de aplicação das provas

Quando iniciamos esta pesquisa, imaginávamos que o grande risco da Fase 5 de preparação e aplicação do Enem estava circunscrito ao momento inicial da entrega dos malotes de provas nos locais de aplicação, com a posse reservada aos coordenadores, com um longo período de espera até a abertura dos portões para o início do exame.

Embora nossas percepções não estivessem distantes da realidade, verificaram-se duas medidas na edição do Enem 2015, que basicamente sucumbiram as possibilidades de fraudes, sendo que uma delas foi a criação da Rede Nacional de Certificadores com servidores públicos federais, destacados para verificar, junto aos coordenadores de local, todo o procedimento de recebimento até a abertura dos malotes e início das provas.

A outra medida foi a alteração do horário de início da prova, adicionando-se trinta minutos após o fechamento dos portões para que todos os participantes já se posicionem e sejam identificados em suas respectivas salas. Somente após isso, acontece a abertura dos malotes com as provas. Logo, foi mitigada aquela capacidade imperfeita de observação que verificávamos no início de nosso trabalho, a partir do momento em que se colocou um agente fiscalizador *in loco* em cada coordenação. Ainda, a mudança fez com que os malotes fossem abertos sem a circulação de pessoas, com os portões ainda abertos, com entra e sai de pessoas do local.

Entretanto, observamos um novo ponto de vulnerabilidade, que é o momento de encerramento da aplicação, ou seja, quando os coordenadores ficam quase que isoladamente na posse dos cartões de respostas e com os textos das redações, além de todos os materiais para fechamento do malote e devolução aos correios.

Surgiram, então, três ações de melhorias em relação a esta temática, como também a necessidade de se disponibilizar aos chefes de sala um instrumento de consulta rápida ou uma espécie de manual resumido, de fácil leitura, com as principais informações e providências em casos de situações emergenciais.

3.1.6.1 Rede nacional de certificadores do Enem

O escopo desta ação vislumbra a possibilidade de a atuação do agente federal certificador – cuja atuação idealizada pelo Inep restringia-se ao acompanhamento do momento inicial da aplicação, certificando o procedimento e o horário de abertura dos malotes –, ser estendida até a fase de encerramento da prova, certificando o momento da conferência dos materiais e o fechamento dos malotes pelo coordenador, até a coleta pelos Correios.

No Quadro 21, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 21 – Rede nacional de certificadores do Enem

Ação 13	**Atuação do Agente Federal da Rede Nacional de Certificadores do Enem**
Objetivo	Manutenção da rede e ampliação do escopo de atuação nas vulnerabilidades identificadas na fase final de aplicação das provas, quando os coordenadores de local ficam isoladamente na posse de todo o material.
Áreas envolvidas	Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep e área de operação logística.
Prioridade	Este procedimento pode ser implementado em curto prazo, ou seja, no Enem de 2016.
Risco sistêmico	Fraude no início ou no encerramento da aplicação. Manipulação ou vazamento de informações com dano potencial, como a anulação do exame, à imagem institucional e elevadas perdas financeiras.

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.6.2 Horário das provas dos sabatistas

O escopo desta ação refere-se aos participantes que solicitam o atendimento específico na condição de sabatistas, fazendo a sua prova em horário diferente dos demais participantes no primeiro dia do exame. Portanto, acabam tendo um espaço e um tempo maior de contato com os coordenadores, assistentes, chefes de sala e fiscais, desde o horário de fechamento dos portões até o início da prova para eles, após as 19 horas.

O risco é que, no primeiro dia, o conteúdo da prova e o gabarito com os resultados são divulgados na Internet antes mesmo de os sabatistas começarem a fazer a prova. Com isso, pode haver a inscrição de pessoas com segundas intenções, infiltradas entre aquelas que têm motivação religiosa.

No Quadro 22, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 22 – Horário das provas dos sabatistas

Ação 14	**Alteração do horário das provas dos participantes que solicitarem o atendimento específico como sabatistas**
Objetivo	Realizar um estudo de viabilidade técnica para alterar o horário de provas dos participantes com atendimento específico para sabatistas. No sábado, poderiam entrar no local de prova após as 18h e iniciariam o exame às 19h, não precisando ficar confinados nos locais desde as 12h e aguardando até às 19h, como ocorre atualmente.
Áreas envolvidas	Diretoria de Avaliação da Educação Básica e Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep, as áreas de elaboração de provas e a de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras.
Prioridade	Este procedimento pode ser implementado em médio prazo, ou seja, com vistas à realização do Enem em 2017.
Risco circunscrito	Fraude no primeiro dia de aplicação, com a possibilidade de que pessoas mal intencionadas façam inscrição como sabatistas. Traz consequências de desgaste à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos

Fonte: elaborado pelo autor.

3.1.6.3 Controle dos cartões-resposta de reserva técnica

O escopo desta ação refere-se aos cartões-resposta enviados para cada coordenação de local de aplicação das provas, a título de reserva técnica e sem personalização. Esta demanda ocorre em razão de situações em que alguns participantes ingressam na justiça e obtêm, às vésperas da prova, a determinação judicial, garantindo-lhes liminarmente a confirmação de sua inscrição e o direito de realizar a prova. Portanto, não se sabe quem judicializou a ação e nem onde a decisão deverá ser cumprida pelo Inep.

Em razão disso, são impressas adicionalmente uma quantidade de cartões-resposta de reserva técnica, que são disponibilizados para as coordenações de locais de aplicação, a fim de serem utilizados em casos de contingências de demandas judiciais, além de outras ocorrências, tais como falhas na impressão, danos e rasgos no material etc.

No Quadro 23, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 23 – Controle dos cartões-resposta de reserva técnica

Ação 15	**Implantar um sistema de controle dos cartões-resposta de reserva técnica enviados em branco e sem personalização.**
Objetivo	Utilizar os recursos tecnológicos de impressão gráfica de segurança e da tecnologia da informação do Inep, atribuindo uma codificação específica para os cartões de reserva técnica, e permitindo, após o retorno e o processamento dos materiais, a identificação dos cartões utilizados, a fim de confrontar, justificar e validar sua necessidade contingencial.
Áreas envolvidas	Diretoria de Tecnologia de Informação e Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep, respectivamente, as áreas de TI e a de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras e a empresa de produção gráfica.
Prioridade	Este procedimento pode ser implementado em curto prazo, ou seja, no Enem de 2016.
Risco circunscrito	Fraude na utilização indevida dos cartões-resposta de reserva técnica, com a possibilidade de que pessoas se beneficiem dela. Traz consequências de desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos

Fonte: elaborado pelo autor

3.1.6.4 Lâmina instrutiva dos chefes e fiscais de sala

O escopo desta ação refere-se ao momento da aplicação das provas e à atuação dos chefes de salas e fiscais, quando esses têm que tomar decisões rápidas, muitas vezes envoltas em muita tensão e estresse. Dadas a complexidade e a importância do Enem, requer segurança nas ações e isonomia nos procedimentos, uma vez que falhas podem comprometer a efetividade de todo um trabalho organizado.

Tratam-se das atuações dos indivíduos que estão sujeitos a ambientes adversos e das ocorrências que surgem nos locais de prova, muitas vezes turbulentos, criando um potencial de perturbações imprevisíveis, capazes de gerar interrupções em seu fluxo regular.

No manual de orientação dos chefes de sala, há trinta passos que o chefe de sala e o fiscal têm que executar para organizar a aplicação, antes mesmo do início da entrada dos participantes no ambiente de prova. Esses passos desenhados, obviamente essenciais ao sucesso da aplicação, não consideram os casos não previstos e as intercorrências. Logicamente, o chefe de sala pode recorrer à coordenação de local, que se não puder elucidar a providência a ser adotada, recorrerá às instâncias superiores para decidir o que fazer.

Entretanto, parece-nos essencial a criação de um instrumento que ajude a minimizar erros procedimentais nas salas de provas, i.e., uma espécie de dicionário

com a documentação das possíveis ocorrências já mapeadas em edições passadas, com um fluxo rápido de orientação e providências.

No Quadro 24, a seguir, apresentamos o descritivo da ação, seus objetivos, as áreas envolvidas em sua realização, a classificação de sua prioridade, e os riscos associados à não implementação.

Quadro 24 – Lâmina instrutiva dos chefes e fiscais de sala

Ação 16	**Criação da lâmina instrutiva de orientação rápida dos chefes de salas e fiscais de aplicação**
Objetivo	Dotar os chefes de salas e os fiscais de um instrumento de consulta rápida para orientar providências e soluções pontuais, criando-se uma base de dados e informações para os procedimentos futuros em cada edição do Enem.
Áreas envolvidas	Diretoria de Gestão e Planejamento do Inep e a área de operação logística, juntamente com as instituições aplicadoras e com a empresa de produção gráfica.
Prioridade	Este procedimento pode ser implementado em curto prazo, ou seja, no Enem de 2016.
Risco circunscrito	Erros procedimentais e atrasos no fluxo de aplicação. Possibilidade de eventos adversos com parceiros externos e ocorrências locais, cujos danos potenciais são localizados e não sistêmicos. Traz consequências de retrabalhos, desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras, porém com planos de recuperação ou contingenciamento previamente definidos.

Fonte: elaborado pelo autor.

Na próxima subseção, passaremos às considerações finais, abordando algumas questões sobre o percurso da pesquisa – considerando que as conclusões a que chegamos sobre os desafios da aplicação do Enem são decorrência do desencontro entre o prescrito pelo Inep e o organizado pelas instituições e empresas –, além de proposições de estudos futuros sobre o tema.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foi um percurso longo até chegar aqui. A própria dimensão logística do Enem, alcançada nos últimos anos, leva-nos a esta afirmação.

O objetivo geral desta pesquisa foi realizar uma análise da estrutura operacional do exame, notadamente em relação à penúltima fase de sua execução – Fase 05 de preparação da aplicação das provas – , para entender seu modelo atual e, então, propor ações voltadas para mitigar ou eliminar riscos que explorem vulnerabilidades existentes em sua realização.

Seguimos um caminho iluminado pela perspectiva de responder à seguinte questão: quais os desafios na aplicação do Enem são decorrência do desencontro entre o prescrito pela equipe gestora do Inep e o organizado pelas instituições que realizam o exame?

Para responder ao problema, recolhemos informações e analisamos os principais processos de execução do exame, descrevendo sua estrutura logística e operacional em todas as suas fases, desde a publicação do edital de inscrição até o cálculo das notas das provas e a divulgação dos resultados para a sociedade.

Passamos pelas mudanças ocorridas no Enem nos últimos anos e pela crise de 2009, quando, então, percebeu-se que os resultados, utilizados por um conjunto de políticas e programas de acesso ao ensino superior pelo Ministério da Educação, fizeram com que o exame, além de uma avaliação retrospectiva da trajetória e do desempenho do estudante no ensino médio – com “pouco em jogo” –, tinha passado a ter uma finalidade prospectiva – com “muito em jogo” – para os candidatos que concorriam a uma vaga na universidade.

Adotado como mecanismo de seleção e sendo um exame padronizado de âmbito nacional, a nosso ver, o Enem revelou mais oportunidades de participação das pessoas interessadas em sua realização, maior igualdade de acesso às instituições de ensino público, maior possibilidade de mobilidade entre regiões e redução de custos na realização das provas.

As experiências com exames não padronizados em âmbito nacional, e efetuados por mais de uma universidade, levavam àqueles que podiam pagar mais de uma inscrição em várias instituições para prestarem o vestibular, e penalizava aos tantos outros que não dispunham de recursos para fazer a inscrição em

múltiplos certames. Além disso, cada universidade adotava seu próprio modelo, com provas, datas, locais, abrangência e enfoques distintos.

A política de admissão ao ensino superior varia de país para país, e nem sempre é uniforme dentro dos países. Sendo assim, a despeito das universidades adotarem processos próprios de admissão na maioria dos países, em geral, a transição do secundário para a universidade requer pelo menos um exame em âmbito nacional.

Conforme observamos, os testes padronizados passaram a ser utilizados cada vez mais para mensurar o que os estudantes conseguem absorver das escolas para o acesso ao ensino superior, sendo mais “justos” onde todos fazem provas idênticas, produzindo resultados relativamente tangíveis, fundamentais em suas vidas, para os professores e para as escolas.

Compartilhamos da idéia de que as mudanças ocorridas no Enem após 2009 contribuíram para o alcance de patamares de equidade mais elevados, na medida em que o exame ocupou um espaço que estava vago como mecanismo mais democrático para o acesso às vagas públicas e particulares no ensino superior. Pelo menos, em grande medida, o Enem minimizou diferenças de oportunidades de participação de todos, com uma única prova em âmbito nacional.

Sobre a logística, para corresponder aos novos desafios de realização da prova do Enem, foram realizadas várias inovações em sua estrutura operacional. Assim, foram incorporadas mudanças no formato das contratações de prestação dos serviços, em objetos separados como impressão gráfica, armazenamento dos malotes de provas, distribuição e controle, aplicação das provas e processamento dos resultados.

Diferentemente do que ocorria até 2009, as mudanças implementadas na gestão do Inep fizeram com que ele passasse a ser o integrador logístico da operação, visualizando cada etapa e o movimento das instituições e parceiros contratados para a preparação e a organização da aplicação das provas. Para isso, a autarquia se valeu das funcionalidades de dois sistemas de gestão: o SIMEC e o *Risk Manager.* Ambos foram customizados pelo instituto para cumprir as funções de analisar e classificar o risco de todas as etapas que gerenciam as informações e os processos do Enem.

Os avanços observados a partir de 2010 concorreram inclusive para que Inep e o Enem conquistassem o Prêmio de Gestão no Concurso da ENAP/2014, como iniciativas bem sucedidas da administração pública, entre várias outras inscritas. Dessa forma, poderíamos sugerir que sua execução já teria alcançado níveis de excelência, e que o seu processo operacional estava pronto e acabado, ou que seria capaz de suportar os desafios vindouros.

Entretanto, as melhorias observadas se colocaram no aspecto do monitoramento “centralizado” da ação, sendo que tudo é controlado por sistemas eletrônicos de câmeras em circuito fechado de televisão, desde a elaboração da prova no ambiente seguro do Inep, passando por sua produção gráfica, pela montagem dos malotes de provas, pelo controle do fluxo da carga nas unidades militares e pelos Correios, até a sua entrega nos locais de aplicação, com deslocamentos escoltados pelas polícias militares dos estados e do Distrito Federal.

Entretanto, após a entrega dos malotes nos locais de prova, observamos que, mesmo com todas as mudanças, melhorias e inovações, ainda havia uma etapa de vulnerabilidade, na medida em que, da porta para dentro dos locais, a ação se materializa de forma “descentralizada”, com autonomia e comando exclusivo dos coordenadores, gerando uma capacidade imperfeita de observação do plano central da gestão.

As ocorrências e falhas observadas na Fase 05 de preparação da aplicação mencionada nos levaram a esta investigação, realizando dois grupos focais de discussão com os gestores do Inep que prescrevem a ação e com os responsáveis pelas instituições e empresas que organizam a ação. Portanto, refletimos sobre como se processa esta fase, considerando a escolha dos municípios em que as provas ocorrerão e a definição dos locais de aplicação; a seleção de pessoas que atuam nas equipes nos respectivos locais; os critérios de escolha dessas pessoas; a capacitação e os procedimentos de orientação durante e após, ou seja, também no encerramento da aplicação das provas do Enem.

Observamos, assim, que a dimensão humana foi destacada como um ponto de vulnerabilidade, constituindo-se como o elo fraco da cadeia, entre os elementos que devem ser observados nos processos e serviços das instituições em termos de segurança da informação e de gestão de riscos.

Vista, hoje, como a principal ameaça existente nas organizações, a dimensão humana ou a atuação de pessoas em ações procedimentais com certo grau de autonomia de gestão, como é o caso dos coordenadores de local de aplicação das provas do Enem e de sua equipe, configura-se como algo complexo, ”[...] ameaça das mais difíceis de debelar, pela impunidade vigente e pelo desconhecimento de regras básicas de segurança” (ALEVATE, 2014, p. 33).

Os riscos aumentaram ainda mais com a expansão e dispersão geográfica observada no Enem, pois à medida que o exame cresceu em importância, aumentou a complexidade relacionada às grandes dimensões do território brasileiro, fazendo-o chegar a mais de 1,7 mil cidades em todo o território nacional e em mais de 20 mil coordenações de locais de prova. Isso significa mais de 700 mil colaboradores em todo o território nacional.

Não por acaso, no plano das intervenções propostas, foram contabilizadas 16 ações, sendo que 7 delas são melhorias na dimensão humana: seleção dos coordenadores de local; unificação de metodologia entre os entes do consórcio; estudos sobre a legislação trabalhista das pessoas que participam da aplicação; criação do manual dos coordenadores para a seleção de pessoas para a equipe; criação do “Cadastro Nacional de Pessoas Certificadas” no Enem; ampliação da atuação do agente federal da “Rede Nacional de Certificadores’; criação da lâmina instrutiva de orientação aos chefes de salas e fiscais.

Outras 6 ações de melhoria focaram na dimensão procedimental, com a inclusão de novos requisitos para a seleção de locais; mecanismos de participação e apoio das Secretarias Estaduais de Educação; “Mapa de Classificação e Certificação de Locais das Provas”; análise da série histórica da dependência administrativa de utilização dos locais; Termo de Anuência e Adesão dos prefeitos; alteração do horário das provas dos sabatistas.

Na dimensão controle e sistema, foram propostas 3 intervenções, com a implantação de: um mecanismo de identificação digital dos participantes; do sistema encarte dos cartões-resposta personalizados como capa das provas; do processamento reverso dos cartões-resposta enviados como reserva técnica, em branco e sem personalização.

Verificamos que os riscos associados ao processo logístico do Enem podem ter diferentes níveis, dependendo de seu impacto para a continuidade do negócio,

razão pela qual consideramos uma tipificação, ao menos, para três situações de riscos:

a) **estruturante** - cujo dano potencial pode gerar atraso na execução das atividades ou nos processos. Porém, com planejamento e planos de recuperação, podem ser mitigadas ou até mesmo eliminadas as possibilidades de ocorrência.

b) **circunscrito** - cujo dano potencial é localizado e não sistêmico, podendo gerar retrabalhos, desgastes à imagem da instituição e reduzidas perdas financeiras. Porém, com planos de recuperação previamente definidos, podem ser contingenciados.

c) **sistêmico** - vazamento de informações críticas com consequência potencial de inviabilização completa do processo. Traz danos graves, tais como a anulação do exame, imagem institucional sem credibilidade e elevadas perdas financeiras.

Considerando as mencionadas tipificações, entendemos que os investimentos e as preocupações com a segurança da informação do Enem devem ser distribuídos igualmente, tanto no aspecto tecnológico[60] quanto físico[61] e humano[62]. Porém, o encaminhamento dado pelos responsáveis pela gestão de riscos deve ser voltado para mitigar os potenciais incidentes, cuja ocorrência seja catastrófica à continuidade do processo; por exemplo, aqueles que se colocam na tipificação sistêmica, que resultam na anulação do exame.

Mesmo tendo chegado às intervenções propostas nas três dimensões (humana, procedimental e controle), observa-se que o processo de aplicação do Enem se dá no plano “descentralizado”, ou seja, pela ação direta coordenada por pessoas nos municípios e nos locais de aplicação. Logo, para contribuirmos com melhorias de procedimentos nas edições futuras, é preciso avançar na investigação e analisar o plano realizado.

---

[60] A tecnologia da informação (desenvolvimento e infraestrutura) é responsável pelo link de inscrição, pelo tráfego seguro de base de dados entre os parceiros e o Inep, pelo processamento e pela divulgação dos resultados para a sociedade.

[61] Recursos materiais e de infraestrutura dos ambientes de elaboração dos itens e da prova; serviço de produção gráfica (provas e materiais administrativos de aplicação); montagem dos malotes de provas e dos kits de materiais administrativos; armazenamento e distribuição; segurança e condições de acesso aos municípios de realização das provas e, por fim, acessibilidade, infraestrutura e segurança das escolas que funcionam como locais de aplicação.

[62] Aspectos que envolvem a dimensão humana no processo de mobilização de colaboradores, considerando a seleção, a capacitação e a confiabilidade na atuação das pessoas que formarão as equipes de aplicação das provas nas UF, nos municípios e nos locais de aplicação.

Portanto, como recomendação futura, sugerimos a continuidade do estudo para a realização de uma análise da percepção destes agentes “descentralizados”, uma vez que nossa pesquisa, em razão das limitações de prazo, considerou os dois primeiros planos, ou seja, o prescrito e o organizado.

Poder-se-ia ir além, chegando ao plano do “realizado” ou do executado pelas pessoas que atuam nos municípios e nos locais de provas, para, então, confrontar as percepções e as eventuais variações existentes entre o prescrito, o organizado e o real executado. Muitas vezes, há uma distância entre o que está sendo concebido e o que está sendo realizado, supervalorizando a concepção e desconhecendo de fato como ocorre a ação.

Neste caso, recomenda-se uma pesquisa futura para verificar se esses agentes, que são submetidos a regras objetivas e claramente definidas no plano central da prescrição e da organização, atuam “isoladamente” como responsáveis pelos locais, fazendo a mobilização, o treinamento e a organização na dimensão de suas competências, cientes de que estão investidos como agentes públicos na prestação do serviço público de aplicação dos testes do exame. A pesquisa sugerida poderia buscar informações desses agentes sobre a organização da infraestrutura local, a seleção das equipes de aplicação, o treinamento do pessoal, a distribuição de tarefas, além de outros aspectos, tais como seu entendimento sobre isonomia de procedimentos, segurança, sigilo, ética e fraude.

Nesse sentido, a pesquisa amostral poderia revelar respostas sobre a intensidade com que os indivíduos que atuam na execução da ação nos locais de provas encaram alguns assuntos relativos ao seu papel, as suas responsabilidades e aos seus compromissos na aplicação das provas do Enem, para, então, avaliar, no plano da ação “realizada”, eventuais vulnerabilidades que podem concorrer para incidentes tipificados como risco sistêmico.

Outro aspecto a ser observado para estudos futuros é que, considerando a importância do resultado do Enem na vida dos participantes, das famílias, das escolas de segundo grau e das universidades, o nível de ansiedade envolvido em sua realização é muito elevado, amplificando a incerteza inerente a qualquer exame. Assim, oferecê-lo mais de uma vez ao ano pode ser defensável.

A experiência internacional, com o caso americano do SAT[63], aplicado sete vezes por ano dentro dos EUA e seis no exterior, da ACT[64], aplicada cinco vezes, são exemplos que mostram que oferecer o exame várias vezes é possível.

Considera-se, também, como estudo futuro, a possibilidade da constituição de um Grupo de Trabalho no âmbito do Inep, com especialistas da área técnica de gestão, do setor jurídico e da assessoria institucional da Autarquia, para viabilizar a criação de uma legislação específica para as edições futuras do Enem. Referimo-nos, aqui, ao objetivo de encaminhar ao Ministério da Educação e às demais instâncias legislativas do âmbito Federal, uma exposição de motivos para a criação da Lei do Enem.

Esta iniciativa poderá contribuir, em grande valia, para estabilizar algumas questões que não precisariam constar do Edital de Inscrição, que são: as disposições preliminares; o atendimento disponibilizado; as condições de participação e a taxa de inscrição; a estrutura do exame; os resultados e a sua utilização; as obrigações dos participantes e as considerações essenciais para sua realização.

Por fim, com a presente dissertação de mestrado, esperamos contribuir com melhorias nos processos das futuras edições do Enem. Esperamos, também, motivar outras pessoas, seja no plano interno ou externo ao Inep, a dedicarem-se a novos estudos focais e a análises das oportunidades de intervenções e mudanças que ainda podem ocorrer nas demais fases de operacionalização do exame.

---

[63] SAT – sigla para *Scholastic Assessment Test* – é o teste para entrada na faculdade (College) nos EUA.

[64] ACT – Sigla para *American College Testing* – é aceito em praticamente todas as faculdades e universidades dos Estados Unidos, como um exame padronizado de admissão. O teste ACT também é reconhecido como credencial de admissão de estudantes internacionais nas principais universidades fora dos EUA (inclusive Canadá, Reino Unido e Austrália) que oferecem ensino em inglês.

REFERÊNCIAS

ALEVATE, W. **Gestão da continuidade de negócios**. 1 ed. Elsevier: Rio de Janeiro, 2014.

ANDRIOLA, W. B. Doze motivos favoráveis à adoção do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) pelas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES). **Avaliação Política Pública Educacional**, v.19, n.70, 2011, pp.107-125.

ARELLANO *et al*. Reflexão Estratégica Segundo o Marco Teórico dos Sistemas de Avaliação de Desempenho – SADs. *In:* FAJARDO, L. **Sistemas de Evaluación del Desempeño para Organizaciones Públicas.** 2013 [2002].

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROS, A. Vestibular e Enem: um debate contemporâneo. **Avaliação Política Pública Educacional**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 07 set. 2015.

BEZERRA, F. **Stakeholders - do significado à classificação**. 2014. Disponível em: <http://www.gestaodeprojeto.info/analise-dos-stakeholders>. Acesso em: 01 nov. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

_____. Decreto Presidencial n.º 6.317/2007. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 2007.

_____. Decreto-Lei nº 2.848, de 1940. Código Penal. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 31 dez. 1940.

_____. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. **Dispõe sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 10 jun. 2015.

_____. Projeto Bra 04/49 – PNUD/INEP. Produto executado pelo Consultor Externo Alexandre Domanico da Cunha. **Proposta de conteúdo para subsidiar a construção de manual de orientação dos procedimentos de classificação e certificação do local de aplicação do Enem.** Brasília, 2014.

_____. TCU/B823t. Técnicas de Auditoria: análise Stakeholder / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Fiscalizaçãoe Avaliação de Programas de Governo, 2001.

_____. Lei n.º 9.448, de 1997. Congresso Nacional, em 14 de março de 1997. 176º da Independência e 109º da República.

CAMPOS, C. J. Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Rev. Bras. Enferm**, Brasília, v. 57, n. 5, 2004, pp. 611-614.

CONDÉ, S. **Abrindo a caixa:** dimensões e desafios na análise de políticas públicas. 2012. Disponível em: <http://www.revistappgp.caedufjf.net>. Acesso em: 27 jun. 2015.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de pesquisa**, v. 115, 2002, pp. 139-154.

ENAP. **Ações Premiadas no 18º Concurso Inovação na Gestão Pública Federal.** Flavio Schettini Pereira (org.). Brasília: ENAP, 2014.

FONSECA, F. Gestão de Vulnerabilidades e Atualização de segurança. *In:* CABRAL, C. & CAPRINO, W. (Orgs). **Trilhas em Segurança da Informação:** caminhos e idéias para a proteção de dados. Rio de Janeiro, 2015

G1- GLOBO-EDUCAÇÃO. **MEC propõe que Enem substitua vestibular de 55 universidades federais**. Disponível em: <http://g1.globo.com/>. Acesso em: 07 set. 2015.

_____. **Para universidades, troca do vestibular pelo Enem deve ser discutida.** Disponível em: <http://g1.globo.com/>. Acesso em: 07 set. 2015.

GATTI, B. A. Algumas considerações sobre procedimentos metodológicos nas pesquisas educacionais. **ECCOS Revista Científica,** 1999, pp. 63-80.

_____. **Grupo focal na pesquisa em ciências sociais e humanas**. 10 ed. Brasília: Líber Livro, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

GONDIM, S. M. G. Grupos focais como técnica de investigação qualitativa: desafios metodológicos. **Paidéia**, 2003, pp. 149-161.

INEP. **Documento Base do Enem.** Organizado pela Diretoria de Avaliação para Certificação de Competências – DACC do Inep. Brasília, 2002.

_____. **Edital nº 6**, de 15 de maio de 2015. Exame nacional do Ensino Médio – Enem. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica.pdf>. Acesso em: 19 set. 2015.

_____. **Plano de Interação Logística do Enem/2013**. Organizado pela Diretoria de Gestão e Planejamento – DGP do Inep. Brasília, 2013.

_____. **Plano Logístico e Estudo de Prospecção para Aplicação do Enem 2014.** Elaborado pelo Consórcio Cebraspe/Cesgranrio, reservado ao Inep. Brasília, 2014.

MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.,** Campinas, v. 27, n. 94, pp. 47-69, jan./abr. 2006.

MOEHLECKE, S. O ensino médio e as novas diretrizes curriculares nacionais: entre recorrências e novas inquietações. **Revista Brasileira de Educação,** v. 17, n. 49, jan-abr 2012.

MORESI, E. A.D., MENDES, G. L. de O. & CGU. Operações de Informação: um estudo sobre o desenvolvimento de doutrina aplicada à prevenção à fraude. **Sistemas, Cibernética e informática**, v. 9, n. 1, 2012.

NEVES, E.V.C. Estabelecendo a Resiliência Operacional: definindo e construindo uma estratégia para a continuidade dos negócios. *In:* CABRAL, C. & CAPRINO, W. (Orgs). **Trilhas em Segurança da Informação:** caminhos e idéias para a proteção de dados. Rio de Janeiro, 2015.

O'NEILL, O. **Entrevista "O conceito fundamental não é a confiança e sim confiabilidade" concedida ao Portal Público**. Disponível em: <https://www.publico.pt/>. Acesso em: 18 mai. 2016.

PNUD/INEP. Projeto de Acordo de Cooperação Internacional - BRA/04/049. Produto de consultoria Proposta de conteúdo para subsidiar a construção de manual de orientação dos procedimentos a serem adotados pelo Inep para a classificação e certificação do local de aplicação. 2014.

PORTAL CONCEITO DE. **Conceito de confiança.** Disponível em: <http://conceito.de/confianca>. Acesso em: 18 mai. 2016.

PORTAL ENAP. **Planejamento e ENAP anunciam classificação das vencedoras do 18º Concurso Inovação**. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/>. Acesso em: 07 set. 2015.

PORTAL INMETRO. **Programas de Avaliação da Conformidade no âmbito do Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade – SBAC**. Disponível em: <http://www.inmetro.gov.br>. Acesso em: 24 nov. 2015.

PORTAL MEC. **Ministro propõe novo Enem como forma de acesso a universidades federais.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 09 ago. 2015.

_____. **Modelos de inovação recebem prêmios em concurso do governo.** Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/>. Acesso em: 07 set. 2015.

PORTAL MONITOR DE FRAUDES. **Introdução ao mundo das fraudes, em histórias do site.** Disponível em: <http://www.fraudes.org/>. Acesso em: 05 nov. 2015.

PORTAL UOL. **MEC cancela Enem por suspeita de fraude e estuda remarcar prova em 45 dias.** Disponível em: <http://educacao.uol.com.br/ultnot/2009>. Acesso em: 10 mar. 2015.

SECCHI, L. **Políticas públicas:** conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SÊMOLA, M. **Gestão da Segurança da Informação:** uma visão executiva. 1 ed.. São Paulo: Campus, 2003.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 15 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

WEISS, C. **Avaliação:** métodos de estudo de programas e políticas. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1988.

APÊNDICE A
ROTEIRO PARA DISCUSSÃO NOS GRUPOS FOCAIS
PLANO DE PRESCRIÇÃO DA AÇÃO

PRIMEIRO MOMENTO:

Apresentação da proposta de estudo da pesquisa. É importante esclarecer que o foco é discutir as questões que ensejam a **Fase 5** de preparação e aplicação das provas do Enem. Solicita-se a apresentação de cada um dos membros que compõe o grupo focal:

Ainda na fase das apresentações, foram feitas perguntas individuais, tais como:

a) Há quanto tempo trabalha no processo Enem?

b) Como você percebe a importância da sua atividade para o processo em que atua?

SEGUNDO MOMENTO:

São passadas as seguintes orientações sobre a dinâmica das discussões:

(i) não há resposta certa ou errada;

(ii) todos podem participar expondo o seu ponto de vista;

(iii) se concordam ou discordam do colega, argumente sua opinião;

(iv) respeitar o posicionamento do outro não é, necessariamente, concordar com ele.

TERCEIRO MOMENTO:

Questões de discussão no grupo:

1. Como é feita a seleção dos municípios de aplicação de prova?
2. Se há, quais são os requisitos estabelecidos para os procedimentos de escolha dos locais de aplicação a serem operados pelas instituições aplicadoras do Enem?
3. Se há, quais são os requisitos estabelecidos para a seleção de pessoas que vão compor as equipes nos locais de prova, com foco nos coordenadores dos locais?

4. Se há, quais são os requisitos exigidos e orientados às instituições aplicadoras no que tange à atuação dos coordenadores de local em relação à forma e à metodologia que deverão adotar para a seleção de pessoas que comporão as equipes nos locais de aplicação?
5. E sobre o dia que antecede a aplicação e a preparação do local de aplicação?
6. E sobre os dias de aplicação?
7. E durante a aplicação, qual é o papel e a atuação do coordenador de local?
8. E ao final de cada dia de aplicação, quais são as determinações passadas pelo Inep às instituições aplicadoras sobre o que os coordenadores de local devem fazer para o fechamento da aplicação?

APÊNDICE B
ROTEIRO PARA DISCUSSÃO NOS GRUPOS FOCAIS
PLANO DE ORGANIZAÇÃO DA AÇÃO

PRIMEIRO MOMENTO:

Apresentação da proposta de estudo da pesquisa. É importante esclarecer que o foco é discutir as questões que ensejam a **Fase 5** de preparação e aplicação das provas do Enem. Solicita-se a apresentação de cada um dos membros que compõe o grupo focal:

Ainda na fase das apresentações, foram feitas perguntas pessoais, tais como:

a) Há quanto tempo trabalha no processo Enem?

b) Como você percebe a importância de sua atividade para o processo em que atua?

SEGUNDO MOMENTO:

São passadas as seguintes orientações sobre a dinâmica das discussões:

(i) não há resposta certa ou errada;

(ii) todos podem participar expondo o seu ponto de vista;

(iii) se concorda ou discorda do colega, argumente sua opinião;

(iv) respeitar o posicionamento do colega não é, necessariamente, concordar com ele.

TERCEIRO MOMENTO:

As questões de discussão no grupo focal:

1. Como são passadas as orientações sobre os procedimentos de escolhas dos locais de aplicação?
2. Como é feita a orientação para a seleção de pessoas para a composição das equipes nos respectivos locais, com foco nos coordenadores de local?
3. Quais são as orientações para a atuação dos coordenadores de local quanto à seleção de pessoas?
4. E sobre o dia que antecede a aplicação e a preparação do local de aplicação?
5. E sobre os dias de aplicação?

6. Durante a aplicação, qual é o papel e a atuação do coordenador de local?
7. Ao final de cada dia de aplicação, quais são as orientações passadas aos coordenadores para o fechamento da aplicação?