

DA DISSEMINAÇÃO DA CULTURA DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL: ESTUDO SOBRE A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ENEM

EDUCATIONAL ASSESSMENT DISSEMINATION CULTURE: STUDY ON THE INSTITUCIONALIZATION OF SECONDARY SCHOOL NATIONAL TESTS (ENEM)

Maria Angélica Pedra MINHOTO¹

Resumo: O artigo tem como objetivo examinar as implicações da terceirização das responsabilidades por elaborar, operacionalizar e divulgar os resultados do ENEM. Destaca, inicialmente, a *cultura de avaliação* fomentada pelas agências responsáveis pelo exame, os arranjos institucionais e o jogo de forças que envolveram a realização do exame, em suas três primeiras edições. Considerando que a terceirização de serviços a instituições privadas implica a inscrição de políticas públicas no âmbito do mercado, examina também os processos de licitação para selecionar a empresa responsável por realizar o ENEM, nos anos de 2003 e 2004. Constata que, apesar de a relação entre poder público e instituições privadas ser tratada pelas partes como vantajosa, manifestam-se contradições e problemas importantes no processo de terceirização do exame.

Palavras-chave: ENEM; Terceirização; Cultura de Avaliação.

Abstract: This article aims to examine the implications of outsourcing the responsibilities for drawing up, operate and disseminate the results of secondary school national tests (ENEM). Initially, the culture of evaluation encouraged by the agencies responsible for the tests, the institutional arrangements and the game of power involving test application, in its first three editions are highlighted. Since outsourcing services to private institutions implies inserting public policies within the market, the bidding process to select the company responsible for conducting the ENEM in 2003 and 2004 was examined. It was noted that, despite the relationship between public and private institutions can be addressed by the parties as advantageous, there were contradictions and major problems in the process of test outsourcing.

Key words: ENEM; Outsourcing; Evaluation Culture.

Introdução

O artigo fundamenta-se nos resultados obtidos em pesquisa sobre o ENEM (MINHOTO, 2003) e tem como objetivo analisar alguns dos efeitos produzidos pela

¹ Professora da Faculdade de Educação da USP. Possui graduação em Pedagogia (1987) e Economia (1990) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e mestrado (2003) e doutorado (2007) em Educação: História, Política, Sociedade, pela mesma instituição. Atualmente é professora da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (FEUSP) e do curso de Pedagogia da Faculdade Integração Zona Oeste (FIZO). Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Avaliação de Sistemas e Instituições Educacionais, atuando principalmente nos seguintes temas: política educacional e sistema nacional de avaliação. E-mail: angelicape@usp.br.

terceirização dos processos de elaboração, operacionalização e divulgação do exame. Tendo em vista que a realização, por terceiros, de exames em larga escala não é recente no Brasil, o texto destaca a *cultura de avaliação* fomentada pelas agências responsáveis por esse tipo de exame, bem como centra-se na exposição do arranjo institucional do ENEM, evidenciando a correlação de forças estabelecida entre os agentes para a definição de suas funções, nas três primeiras edições do exame.

De forma a destacar a lógica mercantil que permeia o processo de terceirização do ENEM e o claro dualismo entre os interesses das esferas pública e privada, analisa dois processos de licitação para a seleção de empresa a aplicar o exame, ocorridos em 2003 e 2004.

As fontes utilizadas para a realização desta análise foram a documentação oficial produzida sobre as três edições iniciais do ENEM, 19 artigos publicados no periódico *Estudos em Avaliação Educacional* e notícias veiculadas na grande imprensa e no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

Foram constatadas contradições no processo de terceirização do exame, apesar de as relações entre poder público e instituições privadas serem tratadas por ambas as partes como mutuamente vantajosas.

Fomentando a cultura de avaliação no âmbito dos sistemas de ensino

O tema *avaliação* vem ganhando destaque nas últimas décadas, principalmente no âmbito das reformas educacionais realizadas em vários países. No Brasil, com a Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), de 1996, ficou determinado que à União cabe organizar o processo nacional de avaliação do rendimento escolar, para todos os níveis de ensino. No entanto, como se constata em Gomes Neto e Rosenberg (1995, p. 16), a preocupação em aferir o desempenho dos sistemas é anterior à promulgação da lei:

Já no início da década de 80, o MEC começou a incentivar a produção de estudos sobre avaliação do rendimento escolar, estimulado, principalmente, pelas discussões com agências internacionais. Em quase todos os últimos acordos assinados com o Banco Mundial, está presente um componente de avaliação educacional, visando verificar a efetividade das ações geradas pelo acordo.

Com a promulgação da LDBEN, as avaliações ganham destaque. Funcionam como instrumentos estratégicos para o controle do governo sobre todos os níveis de ensino, revelando a enorme ênfase atribuída aos julgamentos externos para a padronização da qualidade do sistema. A realização dessas aferições externas, segundo especialistas em avaliação, exige mais do que competência técnica, requer, sobretudo, uma mudança cultural da comunidade educativa com vistas a tornar possível a internalização das práticas avaliativas e fazer de seus resultados componente importante para a formulação e implementação de políticas públicas.

Com o objetivo de expandir a *cultura de avaliação*, são tomadas diferentes iniciativas por parte de órgãos governamentais, agências internacionais, empresas privadas que atuam na área, dentre outros. A título de exemplo, podem-se mencionar algumas ações ocorridas recentemente: o oferecimento de cursos, no âmbito do MEC, para qualificar pessoal na área de avaliação em larga escala; a instalação de uma Rede Nacional de Avaliação da Educação Básica, com intuito de gerar dados compatíveis aos do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB); a criação, em 1994, pela UNESCO, de um *Laboratório Latino-Americano de Avaliação da Qualidade da Educação* que realiza estudos comparados entre países da região, gerando padrões regionais de qualidade do ensino (CASSASUS, 1998; CASTRO, PESTANA, IRIARTE, 1995); a crescente divulgação, em periódicos especializados, de pesquisas e experiências no campo da avaliação educacional.

Em um conjunto de artigos publicados no periódico *Estudos em Avaliação Educacional*, editado pela Fundação Carlos Chagas (FCC), desde 1990, foram encontradas algumas das principais justificativas utilizadas pelo poder público e pelas agências privadas para consolidar a *cultura de avaliação*. O periódico é destinado especialmente à divulgação de pesquisas e de experiências em avaliação, dentro e fora do país, e representa, ele mesmo, uma frente relevante de difusão da cultura avaliativa na área educacional – fato que se revela em obra destinada a realizar o balanço do conhecimento produzido sobre o tema da avaliação educacional em periódicos especializados (BARRETTO; PINTO, 2001). Na obra, um *Estado da Arte*, fica claro que o pensamento sobre o tema “avaliação de monitoramento”, disseminado no Brasil por meio desse tipo de publicação, durante a década de 1990,

não apresentou uma distribuição equitativa, já que não esteve presente no conjunto de periódicos científicos de circulação nacional, mas concentrou-se na revista *Estudos em Avaliação Educacional*, que publicou 82% dos 67 textos catalogados pelas autoras (BARRETTO; PINTO, 2001, p.50), o que justifica a escolha de artigos publicados nessa revista para a realização desta análise.

Foram selecionados 19 artigos que tratam de dois temas distintos²: o primeiro, refere-se à análise da implementação de políticas públicas educacionais que visam a superar problemas presentes na área. Os artigos postulam a necessidade de serem instituídos processos de avaliação para verificar e acompanhar a realização dos objetivos almejados e possibilitar eventuais alterações nas políticas, além de descreverem processos de avaliação já instituídos e seus resultados. O segundo grupo de artigos tem como tema o propósito de disseminar a concepção de que a avaliação educacional é um campo específico do conhecimento, com finalidades teóricas bem definidas e com procedimentos metodológicos próprios a orientar a atuação do profissional da área.

No conjunto, os artigos selecionados constatarem que, no Brasil, falta uma *cultura de avaliação*. Sustentam, assim, a necessidade de consolidá-la. Para tanto, destacam alguns aspectos, relacionados no quadro a seguir:

QUADRO 1 - Aspectos necessários para consolidar a cultura de avaliação

Aspectos necessários para consolidar a cultura de avaliação nos sistemas de ensino	Artigos que tratam de tais aspectos
Difundir teorias e métodos de avaliação	2, 8, 14, 16, 17
Formar quadros técnicos competentes	1, 2, 8, 10
Implementar prática continuada de avaliação externa	1, 10, 15
Fomentar clima de comprometimento das escolas, sistemas de ensino, administrações e lideranças locais com os processos de avaliação	1, 5, 10
Estabelecer maior interação entre avaliadores e avaliados	1, 5, 7
Participação em projetos internacionais de avaliação	6, 10, 13
Valorização e disseminação de resultados obtidos em avaliações, permitindo estabelecer relação entre custos de implementação de políticas e benefícios gerados nos sistemas	4
Valorização do tempo de experiência com projetos de avaliação e de formação profissional	8
Constatação de déficit de avaliação externa em estabelecimentos privados de ensino	10

² A relação dos artigos selecionados para esta análise, publicados na revista *Estudos em Avaliação Educacional*, pode ser consultada ao final do texto, nas referências bibliográficas. Os artigos estão devidamente numerados, pois serão referenciados em tabelas, ao longo deste texto.

Em relação ao desempenho da função de avaliador, com competência e credibilidade, os artigos valorizam as seguintes características:

QUADRO 2 - Características do avaliador

Características do avaliador	Artigos
Competência técnica	1, 2, 4, 10, 11
Vivência e bom senso na solução de problemas	1, 10
Constante atualização de conhecimentos e técnicas	2, 11
Capacidade de determinar o momento adequado à divulgação do instrumental avaliativo	1
Capacidade de reverter a situação das estatísticas educacionais	10

A importância do arranjo institucional transparece em vários artigos. A participação destacada da Fundação Carlos Chagas, em inúmeros projetos de avaliação, celebra a credibilidade, *expertise* e experiência desse agente e reafirma sua posição estratégica no mercado avaliativo – o que se pode verificar nos artigos 1, 3, 6 e 13.

No que se refere à valorização da especificidade de elaboração e tratamento dos dados levantados, os artigos destacam os seguintes aspectos:

QUADRO 3 - Especificidade de elaboração e tratamento dos dados levantados pelas avaliações

Especificidade de elaboração e tratamento dos dados	Artigos
Crescente complexidade de instrumentos cognitivos de avaliação	2, 11
Importância de questionários contextuais à compreensão dos resultados obtidos	6, 7, 9, 10
Valorização de tecnologia desenvolvida externamente	3, 6, 8
Definição objetiva de critérios para a correção de redações	9

Nos diversos movimentos de institucionalização de processos avaliativos, relatados nos artigos em análise, nota-se a presença de instituições especializadas, de quadros técnicos e de recursos financeiros, oferecendo fundamentos teóricos e competências operacionais à sua implementação, conferindo grande importância a um conjunto de conhecimentos específicos acerca dos procedimentos para a execução

das avaliações e à frequência de sua realização – o que aparece principalmente nos textos 12, 18, 19.

É precisamente nesse contexto institucional que se pode compreender o lugar estratégico do ENEM na construção e consolidação da cultura avaliativa. Algumas dinâmicas específicas podem ser destacadas.

Em primeiro lugar, nota-se a consolidação de um discurso moderno, fundamentado em um código cuja racionalidade é a da medida científica, da objetividade nos julgamentos e no estabelecimento de padrões, produto da crença no poder dessa racionalidade como caminho para alcançar melhor desenvolvimento social e econômico.

Em segundo, a legitimidade desse discurso, aparentemente neutro, revela-se praticamente universal, já que se fundamenta na promoção da “excelência do sistema educativo” - algo que parece ser inquestionável, afinal, quem iria querer o contrário? -, mas que apresenta um altíssimo grau de maleabilidade ou imprecisão conceitual.

Em terceiro, as avaliações em larga escala voltam-se à constatação da efetividade de objetivos fixados por políticas educacionais e, nessa medida, abrem a possibilidade para que o estado amplie o controle sobre as instituições de ensino pela determinação do padrão a ser alcançado. E, em quarto, mas não menos importante, destaca-se que se, de um lado, a *cultura de avaliação* que vai se cristalizando responde a demandas da sociedade em relação à qualidade do ensino, de outro, evidencia a correlação de forças e interesses que orientam o discurso e as práticas dos próprios agentes envolvidos na sua institucionalização.

O arranjo institucional ao longo das três primeiras edições do ENEM: disseminação da cultura avaliativa e terceirização

No que se refere ao arranjo institucional do ENEM, pode-se identificar, nos relatórios oficiais do Ministério da Educação, um esforço para atribuir cada vez mais credibilidade e legitimidade aos resultados do exame valorizando a participação de profissionais ligados à educação superior e média e de quadros pertencentes às principais universidades do país. Em fevereiro 1999, foi instituído um Comitê

Técnico composto por “especialistas em avaliação ligados às comissões de vestibulares de diversas universidades... [com o] papel de apoiar a elaboração do exame” e, em março do mesmo ano, instituiu-se um Comitê Consultivo com a função de acompanhar o processo de operacionalização do exame. Integravam este último comitê “representantes indicados pelas principais organizações nacionais das instituições de ensino superior e pelos diversos segmentos ligados ao ensino médio” (BRASIL, MEC/INEP, 2000, p.8).

Segundo o Relatório Pedagógico do ENEM (2000, p. 24), constituíam o Conselho Consultivo representantes das seguintes instituições: Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação, Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES), Secretaria de Ensino Superior do MEC (SESu), Secretaria de Ensino Médio e Educação Tecnológica do MEC (SEMTEC), Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Secretaria de Relações do Trabalho (Ministério do Trabalho), Fórum de Pró-Reitores de Graduação, Confederação Nacional dos Estabelecimentos Particulares de Ensino e Fundação Nacional do Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (FUNADESP).

O relatório do ENEM/2000 informa que o Comitê Técnico realiza avaliação externa do trabalho da equipe técnica do exame para aperfeiçoar sua estrutura teórica e metodológica e atribui ao Comitê Consultivo a função de focalizar efeitos sociais e políticos produzidos pela aplicação do exame e a capacidade de sinalizar mudanças desejáveis na educação (BRASIL, MEC/INEP, 2001, p.24). Fatos que evidenciam a intenção do MEC em articular a política de avaliação federal aos outros níveis da administração pública e a entidades educacionais socialmente representativas, pavimentando terreno para a consolidação da cultura avaliativa.

Além da criação dos comitês, o MEC, desde o início, terceirizou a organização do exame. Em 1998, a fundação CESGRANRIO centralizava o recebimento do comprovante de inscrição, composto de questionário socioeconômico e de comprovante de recolhimento de taxa (BRASIL, MEC/INEP, 1999, p.23). O ENEM não é um exame obrigatório e, para realizá-lo o candidato precisa pagar uma taxa de

inscrição. Segundo o MEC/INEP, é o caráter de prestação de serviço “que justifica que o ENEM seja, apenas, parcialmente, financiado pelo MEC, ficando o restante dos recursos como responsabilidade de cada um dos participantes que optem voluntariamente por realizá-lo. Em 1998, a contribuição de cada um foi de R\$20,00 (vinte reais)” (BRASIL, MEC/INEP, 1999, p. 7) e, para a inscrição no ano de 2007, a taxa foi de R\$ 35,00.

Ainda no que se refere à terceirização na organização do exame, a Fundação CESGRANRIO também cuidou dos serviços de impressão das provas, empacotamento, transporte dos malotes, distribuição e recolhimento dos mesmos (BRASIL, MEC/INEP, 1999, p.26). No que se refere à correção da redação, o MEC/INEP informa que

[...] uma equipe composta por 80 professores especialistas em Língua Portuguesa, 8 Supervisores e um Coordenador Administrativo indicados pela Fundação CESGRANRIO, e ainda um Coordenador Geral - Consultor do ENEM e professor da Universidade de Brasília trabalharam nas atividades de correção das redações dos participantes (BRASIL, MEC/INEP, 1999, p.26).

Tais dados indicam a intensa participação da CESGRANRIO: além de ser responsável pelos serviços de operacionalização do exame, coordenou a equipe de correção das redações, encarregou-se do tratamento dos dados levantados pelos questionários socioeconômicos, responsabilizando-se, também, pela criação do banco de dados específicos do exame e participou da autoria do Relatório Final do ENEM/1998.

Em 1999, a Fundação manteve as mesmas funções. Verifica-se, no entanto, a ampliação do número de corretores e de instituições envolvidos na correção das redações e a alteração na montagem da parte objetiva do ENEM - os itens da prova passaram por uma análise denominada Teoria de Resposta ao Item (TRI), técnica amplamente utilizada nos Estados Unidos pela *Avaliação Nacional do Progresso Educacional* e que tem sido empregada pela CESGRANRIO em exames desde 1994 (FONTANIVE, 1997, apud BONAMINO, 2002, p. 146).

Em 1995, o domínio da referida técnica era, segundo Bonamino (2002, p. 147), “de competência praticamente exclusiva da Fundação CESGRANRIO”, incorporando ao SAEB um sistema sofisticado de medidas de habilidades cognitivas e ampliando

os conteúdos curriculares das provas. Esses fatos revelam a posição estratégica e vantajosa da Fundação no que se refere à prestação de serviços no campo das avaliações em larga escala. Por ser a primeira instituição detentora de um conhecimento técnico específico, que define boa parte das características das provas do sistema nacional de avaliação e de seus códigos, fortalece sua identidade como instituição especializada em estudos e implementação desse tipo de avaliação.

No sítio da Fundação, é possível verificar a abrangência das áreas em que atua e seus objetivos declarados. Sua prioridade explícita é a cooperação “interuniversitária e intersetorial” no intuito de viabilizar estratégias que possibilitem o atendimento às demandas institucionais e sociais de administração e de potencialização de novos conhecimentos e tecnologias, “visando a uma maior racionalidade das políticas públicas e institucionais”.

A CESGRANRIO define como áreas de atuação a realização de concursos vestibulares; de concursos públicos; do Consórcio Brasileiro de Educação; o desenvolvimento de programas de qualidade, avaliação e acreditação de hospitais e serviços no campo da saúde e outras áreas sociais e no campo da administração e gerência em geral; a realização de estudos e pesquisas em avaliação educacional; a realização de seminários, reuniões e encontros de instituições acadêmicas, instituições públicas e de autoridades, professores, estudantes, para analisar problemas, metodologias e resultados de avaliação e discutir políticas públicas e institucionais; o desenvolvimento de pesquisas sociais, econômicas e comportamentais; a publicações nas áreas de avaliação e de políticas públicas, entre outras (Disponível em: <<http://www.cesgranrio.org.br/>>).

Na edição do ENEM de 2000, houve algumas alterações significativas na contratação dos serviços para a realização do exame. De acordo com o Relatório do exame:

O INEP contratou o consórcio formado pela Fundação CESGRANRIO e pela Fundação Carlos Chagas, vencedor do processo licitatório, estruturado para a contratação dos serviços de processamento e confirmação das inscrições, formatação e impressão da prova, aplicação e correção da parte objetiva e da redação, emissão e remessa dos boletins de resultados individuais, estruturação da base de dados, análises estatísticas e elaboração de relatório técnico sobre o exame. (BRASIL, MEC/INEP, 2001, p.17).

As novidades apresentadas naquele ano referem-se à menção a um processo licitatório para a contratação das empresas – fato não expresso nos relatórios anteriores – e à participação da Fundação Carlos Chagas, junto à CESGRANRIO, nos serviços a serem prestados. Estes, por sua vez, estão descritos de forma mais minuciosa.

A Fundação Carlos Chagas, sediada em São Paulo, foi criada em 1964 com o objetivo de preparar exames vestibulares. Segundo informa sua página na Internet, já realizou mais de 2.300 concursos com mais de 20 milhões de candidatos, em todo território nacional (Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/>>).

No que se refere aos conhecimentos relacionados à TRI, a Fundação oferece indicações de que domina a técnica, ao menos, desde 1998 - data da publicação de artigo intitulado *Introdução à Teoria da Resposta ao Item* na revista *Estudos em Avaliação Educacional*, editada sob sua responsabilidade, de autoria de Raquel da Cunha Valle, pesquisadora da Fundação e de Dalton Francisco de Andrade, consultor do ENEM, à época, e ex-pesquisador da Fundação. Vale lembrar que, em 1999, Valle defendeu sua dissertação de Mestrado no Instituto de Matemática e Estatística da Universidade de São Paulo, sob orientação do Prof. Doutor Dalton Francisco de Andrade, intitulada *Teoria de Resposta ao Item*.

Como visto, o arranjo institucional do ENEM é caracterizado pela dependência de agentes externos ao MEC para a operacionalização do exame; isso mostra uma tendência de ampliação das demandas e do fortalecimento de um mercado especializado, e ao que tudo indica restrito, em avaliação dos sistemas de ensino.

Esta não é uma tendência nova, foi igualmente constatada em trabalhos como os de Gomes (1998) e Costa (1999) - ambos tratam da política pública de seleção de professores para o ensino básico. Gomes verifica a terceirização de parte da elaboração, organização e aplicação das provas dos concursos estaduais realizados na década de 1980, em São Paulo. As agências responsáveis por esses serviços foram a FCC, nas edições de 1980 e 1982 e a VUNESP, na edição de 1990. O autor observa, entretanto, que as informações contidas em fontes oficiais não foram suficientes para revelar a natureza específica da participação dessas agências.

Já Costa (1999) constata que a organização dos concursos no município de São Paulo foi realizada, desde 1976, pela FCC, que elaborou, aplicou e corrigiu as questões ou itens das provas. O ponto central mencionado pelo autor foi o não fornecimento de exemplares de provas realizadas pela FCC aos candidatos ou às instituições de direito público ou privado, mesmo após o encerramento dos processos seletivos. A justificativa dada pela FCC para tal sigilo recaiu sobre razões de ordem técnica, de segurança e de direitos autorais adquiridos - sigilo garantido nos quatro contratos celebrados entre a FCC e a Prefeitura de São Paulo. O autor, no entanto, coloca em dúvida a consistência dessa justificativa, tendo em vista que as questões dos concursos são elaboradas para um pleito específico e que não são integralmente reutilizadas, o que possibilitaria o acesso após o encerramento dos concursos. Costa afirma que

[...] não entregar os cadernos de provas após a realização do pleito é um desrespeito ao cidadão e, em particular, aos candidatos. Em outras palavras, é privatizar e privar o que deveria ser público, em detrimento do próprio público e da comunidade científica. (1999, p. 38).

O autor constata, por meio das obras indicadas nos diferentes editais, que, de 91 títulos, apenas cinco se repetiram entre 1983 e 1996 - fato que não garante a não reutilização das questões nas diferentes provas, mas que permite sugerir, no mínimo, uma pequena porcentagem de questões repetidas nos pleitos. Tal constatação leva Costa a inferir que, pela preocupação da FCC com o sigilo, as questões podem estar sendo "reaproveitadas em concursos de outras redes, talvez em outros estados da Federação" (p.39), o que parece minimizar ainda mais a consistência da justificativa da FCC e apontar para outros problemas, como, por exemplo, a gestão, ou otimização, dos custos de elaboração dos instrumentos de seleção. Além disso, o autor afirma que a falta de acesso às provas pode prejudicar, ou mesmo inviabilizar, investigações e pesquisas no intuito de se aprimorarem os concursos.

É notório que a relação entre o poder público e as fundações auxilia a difusão do já reconhecido papel mediador, desempenhado pelas últimas, nas políticas públicas de avaliação. Além disso, a avaliação, conduzida profissionalmente, reconhecida por sua metodologia científica, cumpre a função de legitimar as ações do estado ante a sociedade. A própria natureza dessa relação, por sua vez, indica a

necessidade de se garantir credibilidade pública aos processos avaliativos – o que se alcança pela transparência, participação de diversos agentes, difusão dos resultados dos processos, em outras palavras, fomentando a *cultura de avaliação*.

ENEM 2003 e 2004: consolidando a hegemonia da fundação CESGRANRIO

A organização do ENEM em 2003 e 2004, como nos outros anos, ficou sob a responsabilidade da CESGRANRIO, mas os processos licitatórios para a sua contratação, nesses anos, foram conturbados. Em maio de 2003, o então presidente do INEP, Otaviano Helene, decidiu anular o edital de licitação do ENEM, pois entendeu que uma das regras previstas na Lei das Licitações havia sido desrespeitada: a lei recomenda a realização prévia da análise da proposta técnica, para a posterior análise da proposta de preço, o que não ocorreu naquele ano, as análises foram realizadas na mesma audiência.

À época, estavam concorrendo propostas da CESGRANRIO e de um consórcio, FUB-Cespe/Vunesp, composto por fundações ligadas à Universidade de Brasília e à Universidade Estadual Paulista. Ambos os concorrentes se opuseram à anulação do processo licitatório, alegando que o atraso comprometeria a realização do ENEM, previsto para 31 de agosto. Além disso, a procuradoria jurídica do INEP contestou a posição de seu presidente por entender que o procedimento não havia apresentado ilegalidade (DANTAS, 2003).

Entendendo ser o melhor procedimento, o então Ministro da Educação, Cristóvam Buarque, consultou a Procuradoria Geral da República, que determinou a validade do processo licitatório. No dia anterior, em 01/07/03, Helene havia pedido demissão da presidência do INEP, alegando deixar o cargo após a Casa Civil interferir, à sua revelia, na definição de nome a ocupar cargo de confiança no Instituto.

A CESGRANRIO teria sido declarada vencedora, mas o consórcio, sentindo-se prejudicado, conseguiu, em 17/07/03, liminar na Justiça Federal suspendendo novamente o processo. A alegação apresentada foi a de que o INEP desconsiderou documentos, entregues na licitação, que atestavam sua experiência em processos de

avaliação do ensino, fato que resultou em pontuação zero no referido quesito - segundo o INEP, além de experiência para a realização de provas do tipo do ENEM, os outros critérios para a seleção, em 2003, foram capacidade técnica e preço. De acordo com a presidente do Centro de Seleção e Promoção de Eventos (Cespe), Romilda G. Macarini, se reconsiderado tal critério, que poderia valer até 60 pontos, haveria a possibilidade de reversão do resultado licitatório, pois a CESGRANRIO teria obtido pontuação superior à do consórcio em apenas 16 pontos.

Para comprovar competência na aplicação de provas, o consórcio havia enviado ao INEP, no início do processo, dois documentos, um emitido pela UNESCO e outro pelo Saresp - o sistema de avaliação educacional da Secretaria Estadual da Educação de São Paulo. Segundo José Carlos de Menezes, então presidente de Comissão Especial de Licitação, o INEP desconsiderou essa documentação, pois, ao fazer contato com as instituições, não teria constatado a aplicação de provas pela Vunesp, no caso do Saresp, e que a participação da FUB não se referia diretamente à avaliação de alunos ou de sistemas de ensino, no caso da UNESCO. Menezes afirmou, ainda, ter sido questionado pela diretoria do INEP depois de desconsiderar os documentos na contagem de pontos e, dizendo-se pressionado, pediu demissão, em 20/05/03.

É importante destacar a diferença nos valores apresentados pela CESGRANRIO e pelo consórcio, em 2003 - cerca de R\$ 43 milhões e R\$ 36,7 milhões respectivamente -, o que, não obstante, não garantiu a vitória do último. Nota-se que a justificativa para a contratação da CESGRANRIO baseou-se em critérios técnicos.

No ano seguinte, o processo de licitação também foi controvertido. Apesar de serem os mesmos concorrentes, os valores das propostas foram mais competitivos: o consórcio apresentou preço inferior em quase R\$ 1 milhão em relação à sua proposta anterior - no valor de R\$ 35,8 milhões - e a CESGRANRIO baixou sua proposta em quase R\$ 9 milhões - para R\$ 34,2 milhões. Diante da expressiva diferença, o consórcio ingressou com um mandado de segurança pedindo o reexame da proposta de preço da concorrente, alegando ter a CESGRANRIO omitido vários itens em seu cálculo para conseguir o contrato (GOIS; CONSTANTINO, 2004).

Mesmo tendo reavaliado as propostas, acatando observação acerca da complexidade na organização de um exame com cerca de 1,9 milhões inscritos³, o INEP decretou a vitória da CESGRANRIO, justificando sua escolha pela combinação de fatores técnicos, com peso de 60%, e de fatores financeiros, com peso de 40%⁴. Na mesma toada, a CESGRANRIO afirmou que, entre outros fatores, o edital de 2004 não apresentava obrigatoriedade de digitalizar os dados dos candidatos, o que ajudou a baixar os custos (GOIS; CONSTANTINO, 2004).

Conclusão

Colocar em foco características do arranjo institucional do ENEM auxilia a explicitar uma tendência mais ampla da política de administração pública predominante no país, desde a década de 1990. O estado vem atuando como instância coordenadora, assumindo fundamentalmente as funções de gerir e avaliar as políticas públicas, passando a contratar serviços de terceiros, transferindo para a iniciativa privada a responsabilidade de executá-las. O ENEM, além de se constituir como instrumento de controle do estado sobre o ensino médio, avaliando-o, expressa a tendência de coordenação em sua própria concepção – sua matriz, instrumento teórico que orienta a elaboração do exame, foi gestada no âmbito do INEP. Já a tendência de terceirização se verifica na contratação de fundações para elaborar, operacionalizar e divulgar os resultados do exame, sendo que são detentoras do conhecimento científico necessário para investir de credibilidade os resultados da avaliação.

Esse arranjo, comum, em linhas gerais, aos outros instrumentos do Sistema Nacional de Avaliação, vem fomentando um mercado especializado em avaliação externa. Segundo o MEC, as avaliações de sistemas geram informações fundamentais acerca da rede de ensino, auxiliando a responder de forma eficiente à demanda social

³ De acordo com o INEP, a evolução do número de inscritos no ENEM é a seguinte: em 1998, primeiro ano de realização do exame, foram 157.221 inscritos; em 1999, foram 347.135 inscritos; em 2000, foram 390.574; em 2001, foram 1.624.131; em 2002, foram 1.818.665 e em 2003, foram 1.876.387 inscritos (<http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news>). A partir de 2005, o número de inscritos no ENEM tem uma grande elevação, provocada pelo uso do exame no Prouni, o programa do governo que destina bolsas de estudos em instituições particulares do ensino superior a alunos carentes. Em 2005, de acordo com o MEC, os inscritos foram 2.998.083, em 2006 foram 3.742.827, e, em 2007, o número teve oscilação negativa em relação ao ano anterior (4,66%), foram 3.568.592 inscritos.

⁴ Para maiores detalhes dessa justificativa, vide nota de esclarecimento no sítio do INEP, disponível em: <http://www.inep.gov.br/imprensa/noticias/enem/news04_20.htm>

por maior qualidade e equidade no ensino, proporcionando maior controle e racionalização do investimento público. A implementação desses processos depende, no entanto, de profissionais de diversas áreas do conhecimento e de um grande contingente de técnicos, isto é, de uma estrutura que o Ministério não possui – tendo em vista o atual modelo enxuto, e dito eficiente, de gestão pública – e que acaba contratando junto à iniciativa privada.

Entretanto, no fundamento mesmo da justificativa para a terceirização dos processos avaliativos, é possível notar um paradoxo: quando os resultados das aferições revelam a parca qualidade da educação nacional, em comparação com os padrões estabelecidos, tanto maior é o interesse em continuar avaliando (controlando) o sistema – o que parece produzir algo como uma retro-alimentação das avaliações, transformando-as em “artigo de primeira necessidade”. É justamente aqui que oportunidades de grandes negócios para a iniciativa privada parecem se abrir: os problemas do sistema educativo tornam-se matéria-prima para um “controle técnico” – este último, diga-se de passagem, exequível apenas por poucos agentes sociais.

Se, por um lado, a relação entre poder público e empresas contratadas parece apresentar vantagens mútuas, tal como se pôde constatar nas justificativas presentes no conjunto de artigos publicados pela FCC para a difusão da cultura avaliativa na área educacional – às empresas, além do proveito financeiro proporcionado por sua contratação, a participação em processos avaliativos consolida seu papel mediador atribuindo-lhes prestígio e reconhecimento acadêmico e social, definindo, técnica e cientificamente, como seu o campo de atuação das avaliações em larga escala; ao estado, a profissionalização dos processos de avaliação e a seriedade científica de seus resultados acabam por legitimar as políticas educacionais ante a sociedade, oferecendo-lhes credibilidade –, por outro lado, a parceria travada para a execução do ENEM, na qual todos aparentemente levam vantagens, tem provocado uma série de problemas que parecem contraditar a suposta harmonia dessa relação.

Pode-se destacar que a sensível variação no custo de execução do ENEM e a escolha da empresa contratada nas duas últimas licitações deixam exposta a ausência de lógica na combinação de fatores que deveriam levar à escolha da “melhor

proposta”, pois, por um lado, pode-se imaginar que as alterações orçamentárias de 2004 incidiram significativamente na organização, na produção de informações e resultados do exame, prejudicando o processo; por outro lado, se não apresentaram prejuízos para a organização do exame, pode-se colocar em xeque a realização do ENEM/2003, isto é, o exame deveria ter tido custo mais baixo.

Desse impasse decorrem outras questões: as agências especializadas, detentoras da *expertise* necessária à realização do exame, parecem não ter como critério primeiro a eficiência na execução dos serviços que prestam ao setor público - certeza que vem justificado a terceirização dos serviços e que está subjacente à difusão da cultura de avaliação; o novo modelo de gestão pública parece não alcançar objetivos, tais como a redução de custos e a eficiência na execução com serviços terceirizados.

Pode-se destacar, igualmente, que, de acordo com prescrições do novo paradigma de gestão pública, para gerar credibilidade, as avaliações precisam ser independentes em suas conclusões, não refletindo a orientação política do governo nem sofrendo interferências (HOUSE, 1998, p.113). No caso do ENEM, a CESGRANRIO vem realizando o exame desde sua primeira edição, em 1998, fato que permite inferir um alto grau de envolvimento pessoal entre profissionais da fundação e funcionários do MEC, o que pouco contribui para a independência do processo.

Além disso, com a crescente expansão do exame ao longo desses anos, pode-se imaginar que sua organização responda por parte considerável do orçamento da fundação, fazendo com que tenha grande interesse em continuar renovando seus contratos com o MEC e, nessa medida, permita um maior grau de interferência e uma maior resistência em apontar deficiências nas políticas públicas. Diante disso, verifica-se que o mercado de avaliação, já restrito pelo pequeno número de agentes capazes de realizar o processo, perde a capacidade de proporcionar as supostas vantagens de um mercado competitivo, de “livre concorrência” - tais como a prestação de serviços com baixo custo e máxima qualidade. Além disso, fica claro que as relações estabelecidas no próprio mercado de avaliação acabam afetando os processos avaliativos, colocando em xeque sua credibilidade.

Outro ponto crítico que se levanta a partir desse arranjo institucional diz respeito à fiscalização dos serviços prestados, tanto pelo governo, quanto pela sociedade. Ao governo seria preciso, no mínimo, competência para definir com exatidão suas necessidades, identificar a capacidade profissional dos contratados e controlar o produto, diferenciando bons e maus processos avaliativos – funções desempenhadas de maneira insuficiente nos últimos processos licitatórios, como visto anteriormente. Quanto à sociedade, pouco ou nada se conhece da atuação, ou intervenção, dos Comitês, órgãos cuja atribuição formal é a de fiscalizar o exame.

Referências

BARRETTO, E. S.; PINTO, R. P. 2001. Avaliação na educação básica (1990-1998). Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/comped/avaliacao/anexos%20avaliacao.doc>> Acesso em: 26 nov. 2001.

BRASIL. Ministério da Educação. INEP. **Relatório Final do Exame Nacional do Ensino Médio de 1998**. Brasília: MEC/INEP, 1999. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br>>

_____. **Relatório Final do Exame Nacional do Ensino Médio de 1999**. Brasília: MEC/INEP, 2000. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>

_____. **Exame Nacional do Ensino Médio - Relatório pedagógico de 2000**. Brasília: MEC/INEP, 2001. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/>>

BONAMINO, A. C. **Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes, referências e tendências**. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.

CASSASSUS, J. 1998. Onze dilemas com que se defrontam os estudos internacionais: Comentários para a Mesa. In: SEMINÁRIO DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, 1998, Rio de Janeiro. **Anais**. Brasília: MEC/INEP, 1998. p. 133-138.

CASTRO, M. H. G., PESTANA, M. I. G. S., IRIARTE, M. A. S. 1995. O Laboratório Latino Americano de Avaliação da Qualidade da Educação: uma realidade ad portas. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 68, p. 49-57, out./dez. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em_aberto_68.doc> Acesso em: 29 jan. 2003.

COSTA, J. C. **Dos concursos públicos e da política de recrutamento de professores do ensino fundamental I, no município de São Paulo**. 1999. Dissertação (Mestrado)

- Programa de Pós-Graduação EHPS, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1999.

DANTAS, I. 2003. Instituto anula licitação do Enem e exame deste ano pode não ocorrer. **Folha Online**, 21 jun.2003, Caderno de Educação.

GOIS, A.; CONSTANTINO, L. 2004. Disputa judicial volta a pôr Enem em risco. **Folha Online**, 31 jul.2003, Caderno de Educação.

GOMES, L. R. **Políticas de seleção de professores: estudo sobre os concursos públicos para provimento de cargo de professor I da rede estadual paulista na década de 80.**1998. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação EHPS, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1998.

GOMES NETO, J. B.; ROSENBERG, L. 1995. Indicadores de qualidade do ensino e seu papel no Sistema Nacional de Avaliação. **Em Aberto**, Brasília, v. 15, n. 66, p. 13-28, abr./jun. Disponível em:
<http://www.inep.gov.br/download/cibec/1995/periodicos/em_aberto_66.doc> .
Acesso em: 29 jan. 2003.

HOUSE, E. R. Arranjos institucionais para avaliação. SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL. **Anais**. Brasília: INEP, 1998.

MINHOTO, M. A. P. **Avaliação educacional no Brasil: crítica do Exame Nacional do Ensino Médio.** 2003. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação EHPS, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2003.

Seleção dos artigos publicados na Revista Estudos em Avaliação Educacional:

1) GATTI, B. A.; VIANNA, H. M.; DAVIS, C. **Problemas e impasses da avaliação de projetos e sistemas educacionais** - dois casos brasileiros, n. 4, jul./dez. 1991.

2) VIANNA, H. M. **Avaliando a avaliação** - da prática à pesquisa, n. 5, jan./jun. 1992.

3) PESTANA, M. I. **O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica**, n. 5, jan./jun. 1992.

4) GATTI, Bernardete A. **Avaliação da jornada única em São Paulo**, n. 5, jan./jun. 1992.

5) VIANNA, H. M. **Avaliação do ciclo básico de alfabetização em Minas Gerais**, n.5, jan./jun. 1992.

- 6) VIANNA, H. M. **Avaliação do desempenho em Matemática e Ciências** - uma experiência em São Paulo e em Fortaleza, n. 5, jan./jun. 1992.
- 7) VIANNA, H. M.; SQUÁRCIO, N. C.; VILHENA, M.G. **As escolas estaduais de Minas Gerais e o CBA**, n. 6, jul./dez. 1992.
- 8) VIANNA, H. M.; ANTUNES, A. L.; SOUZA, M. A. **Desenvolvimento de um Programa de Avaliação do Sistema Estadual de Ensino**: o exemplo de Minas Gerais, n. 8, jul./dez. 1993.
- 9) VIANNA, H. M. **Os alunos da 8ª série do ensino fundamental**: desempenho em Redação (análise quantitativa), n. 9, jan./jun. 1994.
- 10) GATTI, B. A. **Avaliação educacional no Brasil**: experiências, problemas, recomendações, n. 10, jul./dez. 1995.
- 11) COSTA, S. F. **Matriz de especificações**: suporte operacional de uma avaliação, n. 12, jul./dez. 1995.
- 12) SILVA, T. R. N. **Plano de metas da atual gestão da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo e análise do perfil da secretária**, n. 13, jan./jun. 1996.
- 13) GATTI, B. A. **Desenvolvimento de projeto de avaliação do sistema educacional no Estado de São Paulo**, n. 13, jan./jun. 1996.
- 14) VIANNA, H. M. **Avaliação: considerações teóricas e posicionamentos**, n. 16, jul./dez. 1997.
- 15) CORDÃO, F. A. **Avaliação na nova LDB e nos documentos dos Conselhos Nacional e Estadual de Educação de São Paulo**, n. 16, jul./dez. 1997.
- 16) VIANNA, H. M. **Estudos em avaliação educacional**, n. 17, jan./jun. 1998.
- 17) VIANNA, H. M. **Novos estudos em avaliação educacional**, n. 19, jan./jun. 1999.
- 18) GATTI, B. A. **Avaliação institucional e acompanhamento de instituições de ensino superior**, n. 21, jan./jun. 2000.
- 19) VIANNA, H. M. **Avaliação de sistemas e implementação de políticas públicas**, n.22, jul./dez. 2000.