ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título do capítulo	CAPÍTULO 3 – DO ENEM AO SISU: CARTOGRAFIA DA INTERIORIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL
Autores(as)	Gustavo Teramatsu Rafael Straforini
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-030-1/capitulo3

Título do livro	UNIVERSIDADE E TERRITÓRIO: ENSINO SUPERIOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL DO SÉCULO XXI
Organizadores(as)	Fernando Cezar de Macedo Aristides Monteiro Neto Danilo Jorge Vieira
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-030-1
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-030-1

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 3

DO ENEM AO SISU: CARTOGRAFIA DA INTERIORIZAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL[1]

Gustavo Teramatsu[2]
Rafael Straforini[3]

1 INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, ocorreu no Brasil uma profunda transformação qualitativa e quantitativa no acesso à educação superior. Entre 1998 e 2018, o número de matrículas em cursos superiores aumentou quase 300% – de 2,1 milhões para 8,4 milhões. Este crescimento foi acompanhado pela interiorização da oferta e democratização do acesso. A fim de contribuir para o entendimento deste processo, buscamos cartografar e analisar as mudanças no acesso à educação superior, sobretudo a implantação do Sistema de Seleção Unificada (Sisu), que tem gradualmente substituído os exames vestibulares. Para esse empreendimento, o Ministério da Educação (MEC) reformulou o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e utilizou sua estrutura organizacional, já bastante abrangente e capilarizada na rede urbana, unindo-o às demais políticas educacionais de acesso e permanência ao ensino superior. Concluímos que essas políticas têm contribuído para uma nova organização do território brasileiro, com a redução de iniquidades e diferenciações regionais e a ampliação da acessibilidade das instituições de educação superior (IES) e da mobilidade geográfica estudantil potencial.

2 O TERRITÓRIO E A POLÍTICA NA RECENTE INTERIORIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

Como ponto de partida, compreendemos o acesso à educação superior como um problema geográfico e que, do ponto de vista do método, a relação entre território e educação pode ser operacionalizada pela categoria *formação socioespacial* (Santos, 1977). Isso nos permite compreender que a educação superior é uma *variável* espacial que, em cada período, participa da divisão territorial do trabalho, o que

1. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no XVI Encontro de Geógrafos da América Latina (Egal), no eixo *Geografía política, globalización, integración y dinámicas territoriales* (Centro de Eventos El Auditorium, Calle Fernando Guachalla 421, Sopocachi, La Paz, Bolívia), na manhã da sexta-feira de 28 de abril de 2017, dia de greve geral no Brasil.

2. Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia e profissional de apoio ao ensino, à pesquisa e à extensão na Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). *E-mail*: <gtera@unicamp.br>.

3. Professor do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da Unicamp. *E-mail*: <strafo@unicamp.br>.

pressupõe haver mudanças sucessivas em sua configuração territorial ou espacial (Santos, 2014a), aqui entendida como a territorialização das IES – compreendidas como fixos geográficos com padrões de localização específicos que obedecem a lógicas ou práticas espaciais (Corrêa, 1995) – e das próprias oportunidades de acesso ao nível terciário de educação.

Nesse sentido, o recente processo de interiorização da educação superior no Brasil guarda relação com os condicionantes de um período muito específico da formação socioespacial brasileira, apesar das heranças da ocupação territorial – a concentração nos espaços litorâneos, a diversidade e a desigualdade regional (Araújo, 2013). O início do século XXI é marcado pelas dinâmicas territorial e regional relacionadas aos processos simultâneos de aumento da renda, de desconcentração de segmentos produtivos pouco sofisticados tecnologicamente, da mobilidade da fronteira agrícola para produção comoditizada e de investimentos estatais em infraestrutura de transportes e comunicações que levaram, ainda que de forma incipiente, à difusão, no território, de modernizações – o que amplia a demanda por mais qualificações profissionais da população em um número maior de lugares – em centros urbanos médios e em centros locais da base da hierarquia urbana. Para Brandão (2019, p. 261), o período 2004-2014 é referenciado por "inversões públicas e privadas que se orientaram pelo padrão inercial-litorâneo, por sua natureza pontual de enclaves, pela expansão da produção de *commodities*, pela infraestrutura e pelos gastos sociais" e taxas de crescimento mais elevadas do produto interno bruto (PIB) nas regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste em relação às regiões Sul e Sudeste (*op. cit.*, p. 264).

Os dados da economia e do mercado relacionados à difusão seletiva do meio técnico-científico-informacional (Santos, 2009) no território brasileiro, contudo, não explicam por si a interiorização nem a democratização do acesso à educação superior. Este novo meio geográfico pode mesmo apenas agravar a concentração, posto que a tendência é de haver enclaves especializados de densidade técnica e científica – uma constelação de *espaços luminosos* que contrasta com os *espaços opacos* (Santos e Silveira, 2001, p. 264) – extensos segmentos do território postos à margem do processo de modernização. A concentração regional da pesquisa e do mercado de trabalho profissional é um dos elementos que contribuem para o *desenvolvimento poligonal* de que fala Diniz (1993, p. 45), para quem a "desigualdade do potencial de pesquisa e de renda dificulta um processo de desconcentração industrial para as regiões pobres ou vazias".

Daí considerar que a reorientação das políticas públicas, isto é, da própria ação do Estado, foi crucial para o processo de interiorização da educação superior. Apontam Schwartzman e Castro (2013, p. 564) que "quando recursos humanos de qualidade escasseiam e o sistema educacional não responde, a economia tende a se ajustar a esta situação, desenvolvendo atividades baseadas em trabalho de baixa

qualificação e não criando demanda para pessoas mais qualificadas". A demanda por educação superior é historicamente concentrada nos centros dinâmicos do território e a tendência da educação privada é atender a demanda do mercado, reforçando a concentração em regiões de mais desenvolvimento econômico (Durham, 2003, p. 20). Da mesma forma, observam Santos e Silveira (2000, p. 58), o ensino particular se instala, em geral, em regiões em que a demanda já existe, mas não é suficientemente atendida pela educação pública e gratuita. O investimento do Estado em educação superior, no entanto, antecipa-se à demanda e até mesmo promove seu surgimento. Gusso *et al.* (2015, p. 232) assinalam também o "papel do setor público de fomentar a interiorização da oferta de educação terciária nas regiões menos desenvolvidas em que o mercado não se mostra atrativo à iniciativa privada". Pinto (1976, p. 98) coloca esta questão em termos de diferenciação entre a natureza do investimento público e o caráter do investimento privado: "a inversão pública (...) não está subordinada em princípio nem à distribuição de renda, nem à composição da procura, nem em certo grau às restrições pelo lado da dimensão do mercado. Isto porque pode olhar mais longe que o inversionista particular e desconsiderar a rentabilidade como critério de decisão".

Na virada do século, há vinte anos, 60% das matrículas em cursos superiores estavam concentradas nas regiões metropolitanas (RMs) e nas capitais estaduais brasileiras, e 72% das matrículas estavam nas regiões Sudeste e Sul, 51% apenas na primeira. Pese a concentração da população no território brasileiro, isto limitava a muitos cidadãos as oportunidades de acesso à educação, o que se agravava com a ausência de planos estatais para mudar este quadro[4] (Santos e Silveira, 2000, p. 57).

Os geógrafos advertiam que as diferenciações regionais e a heterogeneidade do território eram dados a serem considerados na elaboração das políticas educacionais, daí haver, em suas palavras, um imperativo territorial na produção da educação. Duas décadas mais tarde, o atual quadro é bem distinto, a partir de um projeto político muito explícito do governo federal de criar condições ampliadas para o desenvolvimento local e regional, bem como a interiorização do desenvolvimento por meio da difusão das universidades, que encontrou eco na escala local para sua consecução. Especialmente, na segunda metade da primeira década do século XXI, diversas políticas públicas foram implantadas com o objetivo de reduzir a concentração da oferta de educação superior no Brasil, configurando um período de interiorização após sucessivos períodos de concentração. O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) tinha entre seus objetivos principais reduzir as taxas de evasão, ocupar as vagas ociosas e

4. O art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Brasil, 1988) previa que, em dez anos, "as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional". Este trecho, antes o prazo de uma década, foi suprimido do texto normativo em 1996 e, na prática, as tentativas de expansão foram vetadas pelo presidente da República. Um dos vetos mencionava que "ou se recupera o que existe, ou se expande a rede" (Brasil, 1996a).

aumentar o número de vagas de ingresso nas IES federais (Brasil, 2007). Adicionalmente, destacam-se as políticas públicas orientadas ao mercado, como o Programa Universidade para Todos (ProUni) e o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), que propiciaram um crescente contingente de bolsas de estudos e contratos de financiamento estudantil – o antigo crédito educativo – em IES particulares (Brasil, 2005). Os efeitos conjugados das políticas fizeram com que, nesse período, o crescimento de matrículas em cursos superiores nas regiões Norte e Nordeste superasse o das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, tornando sua distribuição mais equânime no território, considerando a distribuição populacional (tabela 1).

TABELA 1
População residente e distribuição de matrículas no ensino superior – Brasil e Grandes Regiões (1998 e 2018)

Região	1998 (número)	1998 (%)		2018 (número)	2018 (%)		Δ 1998-2018 (%)
		1	2		1	2	
Brasil	**2.125.958**		**100**	**8.450.755**		**100**	**297,5**
Sudeste	1.148.004	42,66	54	3.755.153	42,07	44,44	227,1
Sul	419.133	14,97	19,72	1.428.909	14,27	16,91	240,92
Nordeste	310.159	28,5	14,59	1.799.609	27,22	21,30	480,22
Centro-Oeste	163.585	6,68	7,69	774.211	7,72	9,16	373,28
Norte	85.077	7,19	4	691.639	8,72	8,18	712,96

Fontes: Estimativas da população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://bit.ly/3uC9d5w>; e Censo da Educação Superior do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Disponível em: <https://bit.ly/3uBnFuE>.
Elaboração dos autores.
Notas: [1] Participação da região no total de população residente estimada.
[2] Participação da região no total de matrículas.

Para Vieira (2017, p. 278), "neste contexto político-econômico contemporâneo transformado, as atribuições designadas às IES no processo de desenvolvimento foram revalorizadas, fazendo com que elas passassem a ser devidamente consideradas como atores cruciais dos sistemas de inovação". Se "crescimento sem mudança estrutural não conduz a ou não pode ser identificado com o verdadeiro processo de desenvolvimento – sustentado e durável" (Brandão, 2019, p. 259), deve-se considerar justamente as transformações econômicas e sociais estruturais e sistêmicas que potencialmente podem ser engendradas pelas IES, o que pode ser colocado em termos de "encadeamentos para frente" (*forward linkages*) a longo prazo, ou seja, a partir da efetividade de suas atividades-fim – ensino, pesquisa e extensão (ou terceira missão) – em fazer mobilizar diversas formas de capitais intangíveis (Boisier, 2000; Haddad, 2009), o que levaria idealmente a um processo crescente de transmissão do conhecimento e elevação dos níveis de qualificação profissional e de renda em uma região, variável em função da permanência dos egressos, bem como

interação entre as IES e o mercado de trabalho, enfim, geração de externalidades regionais positivas para a atração de indivíduos e empresas (Mille, 2005). Assim, parece razoável considerar que o processo de interiorização da educação superior, conforme concluem Diniz e Vieira (2015, p. 113),

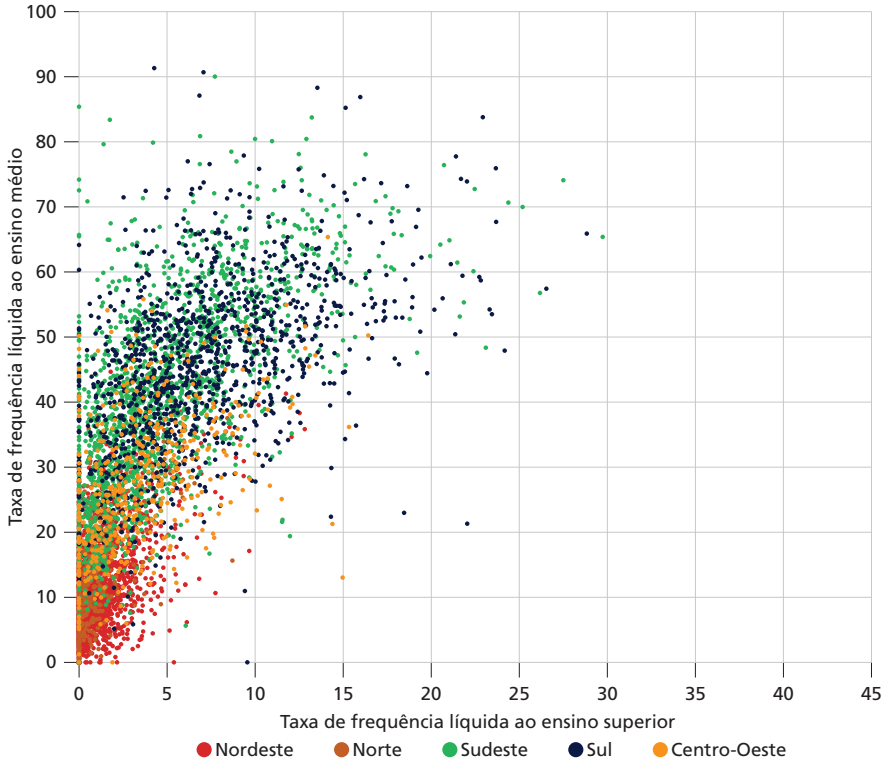
> cria circunstâncias promissoras para o desenvolvimento dessas áreas [regiões periféricas], não apenas pelas ligações a montante que estabelece, estimulando o nível de renda e emprego locais, mas sobretudo, pelas ligações a jusante que as IES podem fixar com o seu entorno geográfico adjacente. Tais ligações, como discutido anteriormente, têm o potencial de transformar estruturalmente a qualificação de recursos humanos e o acervo de conhecimento das localidades nas quais estão inseridas as IES, tornando-as mais atrativas aos investimentos. Ademais, a concretização dessas ligações favorece sumamente a difusão do conhecimento científico mais amplamente em termos sociais e territoriais.

Parece-nos também fundamental, contudo, tensionar o sentido de educação superior vinculado a esta noção de desenvolvimento local e regional. Quais instituições estamos a considerar? Universidades são, por excelência, instituições multiescalares (Arbo e Benneworth, 2007), ou seja, têm a capacidade de articular, a um mesmo tempo, elementos das escalas nacional e internacional, sem que isso, porém, tenha efeitos espontâneos e automáticos para seu entorno imediato local e regional – daí a conhecida metáfora da "torre de marfim". Brito (2014, p. 9), além disso, observa que a interiorização da educação superior ocorre "de maneira fragmentada, sem uma estrutura de universidade". O autor se refere à interiorização da universidade *multicampi* (a partir da criação de cursos fora da sede), mas também podemos questionar se a natureza jurídica da organização administrativa possui alguma influência nas externalidades potenciais da IES, isto é, se a interiorização da educação superior privada, orientada ao lucro, teria os mesmos efeitos a jusante da educação superior pública e gratuita. De fato, o processo de interiorização da educação superior no Brasil, para o qual concorrem políticas públicas e, principalmente, interesses privados – ambos completamente anastomosados, ressaltando o modelo híbrido "pós-neoliberal" ou "liberal periférico" dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT), que mesclam programas sociais e medidas do receituário neoliberal (Steinberger, 2013, p. 62) –, é complexo, e esta é uma questão por desvendar. De todo modo, qualquer análise, sem superestimar o papel individual das IES no processo de desenvolvimento regional, deve considerar a indissociabilidade entre o público e o privado na educação superior brasileira – traço muito evidente quando se considera a estratégia de seleção massificada para a universidade pública por meio do Enem, que também tem sido aproveitada para a concessão de bolsas de estudos e financiamento em instituições particulares.

Se estamos tratando das externalidades positivas promovidas pelo incremento de educação em uma região que potencialmente alavanca processos de desenvolvimento local e regional, então podemos avaliar os municípios brasileiros em termos de seus indicadores educacionais, considerando possíveis nexos com indicadores econômicos e sociais.

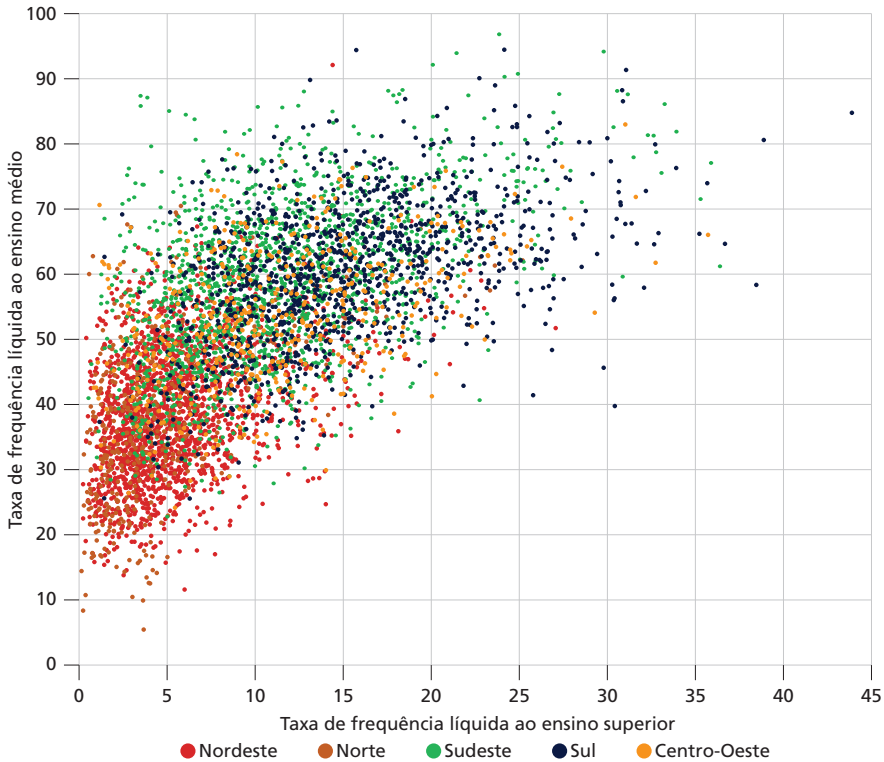
As tabulações de dados do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil (gráfico 1) são radiografias de 2000 e 2010 que, em cotejo, expressam *grosso modo* alguns dos resultados das políticas educacionais brasileiras da primeira década do século XXI relacionadas à universalização do ensino médio e da expansão e interiorização da educação superior (PNUD, Ipea e FJP, 2013). Os dados do próximo Censo Demográfico jogarão luz sobre os resultados acumulados das políticas educacionais nas duas primeiras décadas do século. Estes gráficos de dispersão que cruzam as taxas de frequência líquida[5] do ensino médio (eixo y) e do ensino superior (eixo x) por município – representados cada qual por um ponto ou par de coordenadas –, em cada ano, testemunham a variação dos indicadores ao longo de uma década.

GRÁFICO 1
Taxas de frequência líquida dos ensinos médio e superior por município (2000 e 2010)
1A – 2000



5. A taxa de frequência líquida é a razão entre o número de pessoas na faixa etária correspondente – de 15 a 17 anos no ensino médio e 18 a 24 anos no ensino superior e a população total dessa mesma coorte, multiplicada por 100. A taxa de frequência bruta é calculada com o número de pessoas de qualquer idade frequentando o nível de ensino. Vale, contudo, a observação de Corbucci (2014, p. 31): "entende-se que a taxa de frequência líquida na educação superior, adotada internacionalmente, não seria o indicador mais apropriado para mensurar o acesso à educação superior, uma vez que não incorpora aqueles que em algum momento frequentaram este nível de ensino – havendo concluído ou não –, bem como os que frequentam e que o fazem em idade acima da faixa etária considerada adequada".

1B – 2010



Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2013).
Elaboração dos autores.

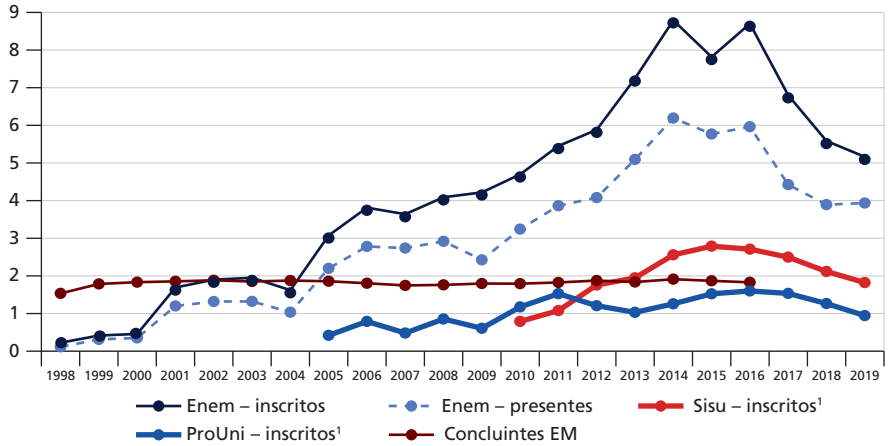
Em 2000, em diversos municípios – verdadeiros "vazios educacionais" – a educação em níveis secundários ou terciários era inexistente. Em 2010, esses vazios desapareceram – municípios de todas as regiões ascenderam para quadrantes superiores. Apesar de os pontos expressarem as condições locais da educação em cada município em relação ao acesso aos ensinos médio e superior, os dois gráficos também apresentam a persistência de diferenciações regionais evidentes no padrão dos indicadores: municípios das regiões Norte e Nordeste, em geral, nos dois anos, apresentaram indicadores educacionais reduzidos em relação às demais regiões.

3 UNIVERSALIZAÇÃO E INTERIORIZAÇÃO DO ENSINO MÉDIO E DO ENEM

Concomitantemente à implantação das mencionadas políticas públicas que orientaram o crescimento interiorizado da educação superior, e mesmo anteriormente, é possível localizar um processo de interiorização do Enem, este instituído pelo governo federal em 1998 (Brasil, 1998).

Desde sua instituição, o MEC já pretendia utilizar o Enem para "fornecer subsídios às diferentes modalidades de acesso à educação superior" e como "modalidade de acesso a cursos profissionalizantes pós-médio" (Brasil, 1998). Com o passar do tempo, ampliaram-se suas finalidades originais, ao mesmo tempo que se ampliou a quantidade de candidatos inscritos e participantes[6] (gráfico 2) e sua abrangência territorial (figura 1 e gráfico 3).

GRÁFICO 2
Participantes inscritos e presentes no Enem, no ProUni e no Sisu (1998-2020)
(Em milhões)

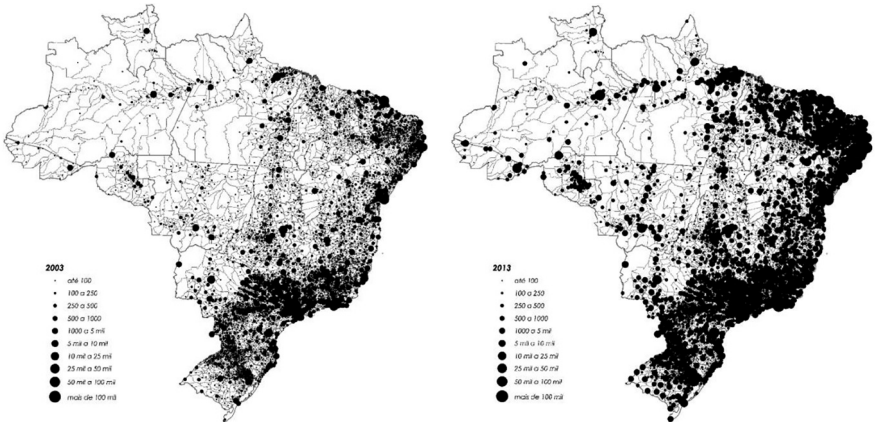


Fonte: Inep/MEC.
Elaboração dos autores.
Nota: [1] No primeiro semestre de cada ano.

O número de concluintes do ensino médio, em cada ano, tem se mantido mais ou menos estável, próximo a 2 milhões de estudantes. A expansão do número de participantes do Enem ocorreu em três momentos, sem correlação evidente com o fluxo do ensino médio, mas antes se relacionando ao acesso à educação superior: i) a partir da concessão de isenção a estudantes da rede pública; ii) com a criação do ProUni, a partir de 2005; e iii) a partir de 2009 até 2016, com a demanda criada pela implantação do Sisu e também pela possibilidade de certificação no ensino médio. A distribuição dos participantes do exame no território brasileiro em 2003 e 2013 (figura 1) evidencia sua interiorização e seu adensamento em todas as regiões do país.

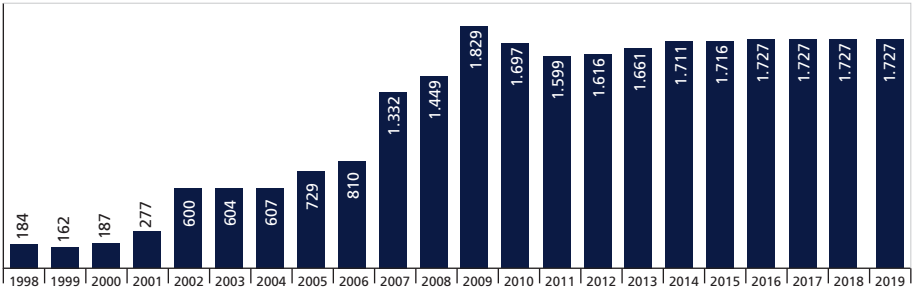
6. A lista de municípios de aplicação é publicada anualmente pelo Inep no Diário Oficial da União (DOU) em anexo da portaria com o regulamento do Enem.

FIGURA 1
Participantes do Enem por município (2003 e 2013)
1A – 2003 1B – 2013



Fonte: Enem. Disponível em: <https://bit.ly/3mrYxTz>.
Elaboração dos autores.

GRÁFICO 3
Número de municípios de aplicação do Enem (1998-2020)



Fonte: Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

Inicialmente, a aplicação das provas do Enem ocorria apenas em municípios que, a critério do MEC, oferecessem condições estratégicas para sua operacionalização (Inep, 1998). A primeira prova foi aplicada simultaneamente em 184 municípios – todas as capitais dos estados, o Distrito Federal e cidades com grande densidade de matrículas de secundaristas – onde havia mais de 1 mil estudantes matriculados na última série do ensino médio – e em municípios indicados pelas secretarias estaduais de educação que patrocinaram o exame (Paraná, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Roraima, Mato Grosso e Acre). Nas aplicações dos anos seguintes, foram incluídos municípios-sede de

IES que utilizavam o Enem como parte da composição da nota em seus processos seletivos. Em 1999, as inscrições foram realizadas em 7 mil agências dos Correios em 5.093 municípios (Inep, 2000), o que representava então 92% da totalidade de municípios brasileiros. Em 2000,

> a distribuição de inscritos por local de prova no mesmo município não obedeceu ao critério de proximidade do endereço residencial do participante, gerando inúmeros protestos dos interessados e suas famílias, e justificando, em muitos casos, conforme dados pesquisados pela equipe técnica do Enem, o número de ausentes (Inep, 2001, p. 20).

Em 2001, com a isenção de taxa de inscrição para os concluintes do ensino médio de escolas públicas, a avaliação passou a ser dimensionada para mais de 1 milhão de partícipes. A partir de 2002, o número de municípios de aplicação triplicou, chegando a mais de 600, como forma de incluir todos aqueles onde existiam escolas de ensino médio, reduzindo assim a necessidade de percursos intermunicipais e, consequentemente, a quantidade de abstenções, tornando o exame mais acessível.

Os resultados do Enem eram utilizados para fins de bonificação da nota em processos seletivos de cursos de graduação por 93 IES em 1999 (Inep, 2000). Desde 2004, os resultados deste exame também são utilizados para concessão de bolsas de estudo em IES particulares no ProUni e desde 2016 a participação no Enem é requisito obrigatório para o financiamento no âmbito do Fies (Brasil, 2015). Atualmente, os processos para o ProUni e Fies ocorrem após o Sisu, de tal modo que os candidatos não aprovados na seleção das IES públicas podem se submeter aos demais processos seletivos: no primeiro semestre de 2020, por exemplo, a inscrição para o Sisu estava prevista para ocorrer entre 21 e 26 de janeiro, após a divulgação do resultado do Enem em 17 de janeiro; para o ProUni, entre 28 e 31 de janeiro; e finalmente, para o Fies, de 5 a 12 de fevereiro.

Para funcionar como mecanismo unificado de seleção para o ingresso em cursos superiores, a prova do Enem, com vistas à sua universalização, foi significativamente reformada. Até 2008, tinha 63 testes de múltipla escolha e uma redação em língua portuguesa e era aplicada simultaneamente em todo o território nacional em um único sábado. O *Novo Enem*, assim chamado informalmente a partir de 2009 (Rocha e Gabriel, 2014), manteve a prova de redação e foi ampliado para 180 questões de múltiplas escolhas aplicadas em dois dias. O número de municípios de aplicação cresceu para os níveis próximos ao atual – cerca de 1.700.

Merece destaque, também, o processo de universalização – e, consequentemente, de interiorização – do ensino médio ocorrido neste período. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) previa sua "progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade" (Brasil, 1996). Em 2009, o texto da lei mencionava a "universalização do ensino médio gratuito" e, desde 2013, de acordo com

a Emenda Constitucional (EC) nº 59, de 11 de novembro de 2009, o texto vigora como dever do Estado o oferecimento de educação obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade.

Como consequência, está a redução da iniquidade ao acesso à educação secundária. Em 1997, 11,1% dos municípios brasileiros ainda não tinham escolas de ensino médio – e este percentual variava muito entre os estados: 62% no Piauí; 40,9% no Acre; e 23,3% no Rio Grande Sul, ao mesmo tempo que alguns estados ofereciam o ensino médio completo em todos os municípios – Distrito Federal, Espírito Santo e Rio de Janeiro (Zibas e Franco, 1999). Em 2004, este percentual era de 2,3% (Goulart, Sampaio e Nespoli, 2006). Se, em 2000, a taxa de frequência líquida ao ensino médio era de 36,09%, em 2010, era de 53,22% (PNUD, Ipea e FJP, 2013). O Plano Nacional de Educação (PNE) previa a universalização do ensino médio até 2016 e estabelece como meta, até 2024, a sua elevação da taxa líquida de matrículas para 85% (Brasil, 2014). A universalização é um desafio que envolve o necessário redimensionamento da oferta por meio da redistribuição territorial das escolas, inclusive na escala intraurbana e no que se refere ao oferecimento de turmas no turno noturno.

4 O SISU E A MOBILIDADE GEOGRÁFICA ESTUDANTIL

Tratar do acesso ao ensino superior pressupõe compreender seus mecanismos de seleção e a relação entre *mobilidade* e *acessibilidade* dos candidatos. Nesse sentido, a mobilidade espacial (ou geográfica) varia em função da combinação de condições intrínsecas – essencialmente a condição econômica de cada indivíduo – e extrínsecas – variáveis externas relacionadas a cada fração do espaço que indicam a *acessibilidade* de cada lugar. Da relação entre sua mobilidade e a acessibilidade do subespaço em que vive, um indivíduo pode ter sua capacidade de criar interações espaciais ampliada ou reduzida (Castillo, 2012).

Como o acesso à educação de cada cidadão depende de sua localização e renda,[7] redunda-se, para alguns, uma condição de marginalização – que passa a ser, além de socioeconômica, também educacional. Por isso, "a possibilidade de ser mais, ou menos, cidadão depende, em larga proporção, do ponto do território onde se está" (Santos, 2014b, p. 107). A desigualdade de condições de mobilidade espacial entre os candidatos dos cursos superiores – de acordo com sua renda ou devido à própria distribuição seletiva dos serviços educacionais no território, cuja presença é escassa nas regiões mais pobres (Santos e Silveira, 2000, p. 34-35) –,

7. Não se pode deixar de mencionar, neste sentido, as desigualdades étnico-raciais. O estudo *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil* é taxativo: "A população de cor ou raça preta ou parda situa-se também, em maior proporção, abaixo das linhas de pobreza, e reside em domicílios com piores condições de moradia e com menos acesso a bens e serviços que a população de cor ou raça branca. Em relação aos indicadores educacionais, embora tenha havido melhora, as desigualdades entre esses dois grupos populacionais permanecem consideráveis e se agravam no decorrer do percurso escolar, atingindo o ápice no ensino superior" (IBGE, 2019).

entra diretamente em conflito com o pressuposto mais fundamental da educação, este *direito de todos e dever do Estado*: a igualdade de condições para o acesso e permanência, conforme o art. 206 da Constituição Federal de 1988 – CF/1988 (Brasil, 1988). Assim,

> segundo seus determinantes econômicos, políticos, culturais, as pessoas se movem no território em busca daquela oferta educativa ausente no seu lugar de origem. Como esse deslocamento significa um custo, ele implica, também, uma seletividade socioterritorial do processo educativo (Santos e Silveira, 2000, p. 61).

A obrigatoriedade dos exames admissionais para *habilitação* para os cursos superiores foi introduzida no Brasil nos anos 1910 pela Reforma Rivadávia Corrêa (Brasil, 1911) e a denominação *vestibular* foi utilizada pela primeira vez no contexto da Reforma Carlos Maximiliano (Brasil, 1915). Ao longo deste século, os mecanismos de admissão foram sendo discutidos e aprimorados conforme se alteraram as características mais gerais relacionadas à demanda e à oferta de vagas do ensino superior. Na década de 1960, devido ao surgimento de candidatos excedentes, posto que a demanda por vagas em cursos superiores superou a oferta (Lelis, 1985), os exames vestibulares tiveram seu caráter *classificatório* reforçado, para além de seu viés *habilitatório* (Brasil, 1971).

A preocupação com os efeitos da renda sobre a mobilidade acadêmica não é recente. No contexto da Reforma Universitária de 1968, com a intenção de racionalizar o aproveitamento e a distribuição de vagas em cursos superiores (Fávero, 2006), foi criada a Comissão Nacional do Vestibular Unificado (Convesu), a fim de incentivar a utilização da informática para a apuração das provas e classificação dos candidatos e de examinar a possibilidade de executar um vestibular unificado por área de conhecimento em cada distrito geoeducacional[8] (Oliveira, 1985). A Convesu, no início dos anos 1970, com apoio dos reitores das universidades federais, fixou a taxa de inscrição em Cr$ 120 (cerca de meio salário mínimo) para todos os vestibulares realizados no país e unificou a data de realização dos vestibulares do sistema federal de ensino superior, para pôr fim às migrações interestaduais.

> O princípio unificador da realização dos concursos vestibulares, no mesmo dia e hora, foi adotado como uma medida para impedir que mais uma vez o critério de posses, o critério de melhor situação econômica dos candidatos viesse a privilegiar alguns poucos que podiam se deslocar de um para outro Estado, de uma para outra Faculdade dentro do mesmo Estado, pagando várias taxas de inscrição e, assim, privilegiando os mais capazes economicamente, que teriam mais chances de ingresso, por fazerem diversos vestibulares. A decisão dos reitores de todas as universidades do Brasil foi

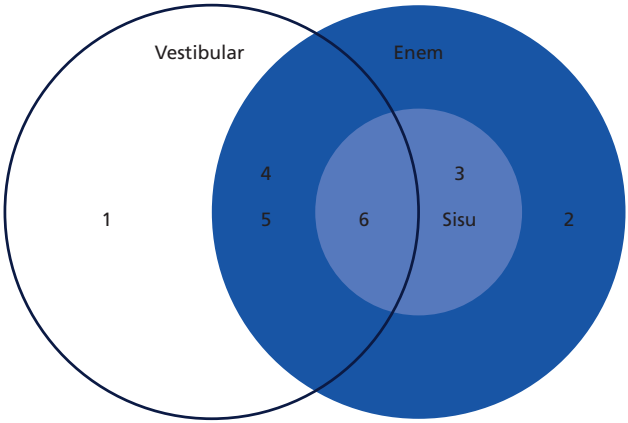
8. Os 41 *distritos geoeducacionais* foram uma proposta de regionalização para fins de planejamento da expansão da educação superior. Em cada distrito, a rede urbana era classificada hierarquicamente, orientando a criação de novos cursos. Minas Gerais tinha seis distritos; Rio de Janeiro, três; São Paulo, oito; Paraná, dois e Rio Grande do Sul, quatro –, e as demais dezoito Unidades Federativas (UFs) de então, incluindo o estado da Guanabara e o Distrito Federal, correspondiam a um distrito, sendo que o estado do Amazonas compunha um único distrito com o território de Roraima – o mesmo para o estado do Pará e o território do Amapá, e o estado do Mato Grosso e o território de Rondônia.

impedir que isso acontecesse, fazendo com que todos tivessem a mesma chance de ingresso, pelo menos no sistema sustentado pelo governo (Oliveira, 1985, p. 14).

Ao longo das décadas seguintes, após sucessivos ajustes nos mecanismos de admissão, contudo, voltou a prevalecer o fortalecimento do modelo descentralizado. Toscano (2014) registra a pressão das IES junto ao MEC no sentido de "alcançar autonomia no tocante a realização de seus próprios exames vestibulares, com o objetivo de encontrar fórmulas que permitam o preenchimento das vagas ociosas, procurando levar em conta a realidade local e regional em que cada uma dessas instituições encontravam-se inseridas".

Atualmente, a consolidação dos processos seletivos nacionais e regionais para acesso à educação superior como forma de superar exames vestibulares isolados é uma ação prevista pelo PNE (Brasil, 2014). Coexistem diversos procedimentos de admissão (figura 2), tendo em vista a autonomia de escolha pela IES permitido pela CF/1988 e LDB.

FIGURA 2
Modelo parcialmente centralizado de ingresso no ensino superior



Fonte: Szerman (2015, p. 37).
Obs.: 1. Vestibular como único critério.
2. Enem como único critério, sem o Sisu.
3. Enem como único critério, com todas as vagas preenchidas por meio do Sisu.
4. Vestibular como processo de admissão, utilizando a nota do Enem como fase eliminatória ou bonificação.
5. Uma fração das vagas é selecionada por vestibular e outra pelo Enem, sem o Sisu.
6. Uma fração das vagas é selecionada por vestibular e outra pelo Enem, por meio do Sisu.

A utilização do Enem como mecanismo de admissão tem crescido significativamente nos últimos anos em relação ao vestibular (tabela 2). Estes dois mecanismos representam a maior parte dos ingressos, mas há grande diferença em relação à utilização dos vestibulares e do Enem entre IES privadas e públicas e entre IES federais e estaduais. Nas federais, o Enem corresponde a mais de dois terços do total de ingressos.

TABELA 2
Ingressos no ensino superior, por mecanismo de admissão (2014-2019)
(Em %)

Nível geográfico	IES	Ingresso	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Brasil	**Total**	**Vestibular**	**70,04**	**65,22**	**61,22**	**59,65**	**56,40**	**54,42**
		Enem	**22,05**	**24,18**	**26,58**	**28,95**	**30,24**	**32,76**
	Federal	Vestibular	25,70	18,70	15,57	16,07	16,15	16,56
		Enem	65,05	66,97	71,60	70,66	68,26	68,12
	Estadual	Vestibular	80,45	74,42	72,97	74,30	73,23	67,62
		Enem	10,02	17,16	19,79	17,60	17,56	24,27
	Particular	Vestibular	76,47	72,81	68,97	66,67	63,10	61,31
		Enem	16,29	17,19	18,65	22,06	23,62	25,99
Norte	Federal	Vestibular	18,98	16,98	15,21	11,59	10,82	15,03
		Enem	57,38	64,06	67,00	72,94	67,27	65,99
	Estadual	Vestibular	67,86	85,29	76,26	82,47	79,34	72,31
		Enem	1,03	0,77	5,98	5,10	6,94	44,14
	Particular	Vestibular	81,12	81,21	73,76	67,24	65,25	65,97
		Enem	10,90	10,10	16,08	20,47	23,12	22,59
Nordeste	Federal	Vestibular	22,22	8,92	7,08	7,71	8,19	8,38
		Enem	80,61	79,52	82,28	83,46	81,12	81,56
	Estadual	Vestibular	78,70	67,29	61,48	70,51	72,92	59,92
		Enem	17,81	30,77	42,27	33,46	30,18	43,15
	Particular	Vestibular	75,04	70,71	63,23	58,03	56,15	55,19
		Enem	12,19	15,89	22,07	27,65	26,41	27,34
Sudeste	Federal	Vestibular	14,94	14,08	11,97	16,90	17,97	17,31
		Enem	74,21	74,56	77,08	70,52	68,22	68,11
	Estadual	Vestibular	87,20	83,45	86,16	84,13	80,56	74,73
		Enem	3,85	6,18	4,49	3,92	6,37	11,57
	Particular	Vestibular	76,95	73,31	70,80	69,80	65,85	63,52
		Enem	18,90	19,52	19,22	22,43	24,61	28,29
Sul	Federal	Vestibular	30,77	30,20	30,17	33,21	35,26	26,75
		Enem	56,01	56,11	58,15	53,85	51,35	54,58
	Estadual	Vestibular	76,75	70,46	66,79	64,02	61,74	61,82
		Enem	10,63	17,73	22,23	23,66	24,92	24,55
	Particular	Vestibular	82,34	79,58	77,12	76,77	71,94	55,82
		Enem	12,79	8,91	10,94	11,53	14,05	15,57
Centro-Oeste	Federal	Vestibular	34,26	22,48	21,33	16,10	20,01	21,00
		Enem	46,07	59,41	61,01	60,49	57,61	56,81
	Estadual	Vestibular	74,99	57,22	51,72	54,86	55,81	56,56
		Enem	16,57	33,00	37,11	33,08	31,81	30,04
	Particular	Vestibular	83,07	80,22	75,65	74,62	69,75	65,75
		Enem	16,55	17,81	16,92	20,98	24,09	26,67

Fonte: Censo da Educação Superior (diversos anos)/Inep/MEC. Disponível em: <https://bit.ly/3De4FFp>.
Elaboração dos autores.

O Sisu, implantado em 2010 durante a gestão do então ministro da educação Fernando Haddad, é um sistema informatizado, gerenciado pela Secretaria de Educação Superior (Sesu) do MEC. Atualmente, por meio deste sistema, a maior parte das IES públicas oferecem as vagas em cursos de graduação presenciais aos candidatos que tenham participado do Enem. Semestralmente, os candidatos interessados, desde que tenham obtido nota suficiente no exame, podem se inscrever e concorrer a vagas em dois cursos segundo sua livre escolha, considerando a nota de corte de cada curso, em quaisquer das IES participantes, em uma *modalidade de concorrência*: nas vagas reservadas conforme a Lei nº 12.711/2012[9] (Brasil, 2012a), nas vagas destinadas a políticas de ações afirmativas adotadas pela IES, caso da *inclusão regional*, de que falaremos adiante, ou nas vagas destinadas à ampla concorrência.

O processo consiste resumidamente em um algoritmo de *matching* (Abreu e Carvalho, 2014; Nogueira *et al.*, 2017) com etapas de: i) oferta de vaga pelas instituições; ii) inscrição dos estudantes; iii) classificação e seleção dos estudantes em chamadas regulares; iv) lista de espera (em cada IES, fora do Sisu); e v) lançamento das vagas ocupadas no Sisu (Brasil, 2012b). Na primeira seleção de 2019, participaram 127 IES em todas as UFs, oferecendo 235.461 vagas em 559 municípios, distribuídas conforme o quadro 1.

QUADRO 1
Aplicação da Lei de Cotas no Processo Sisu 2019.1

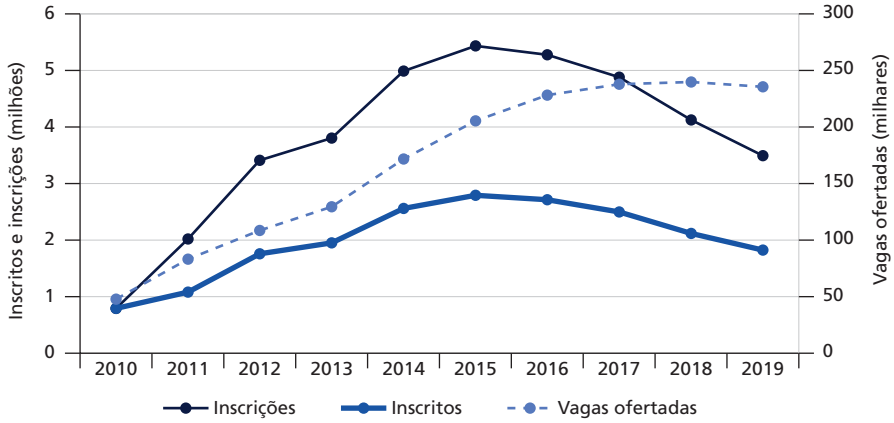
Modalidade de concorrência			Vagas (número)	Vagas (%)
Ampla concorrência			115.483	49,05
Ensino médio cursado integralmente em escola pública	Renda familiar de 1,5 SM *per capita*	Autodeclarados pretos, pardos ou indígenas		
✓	–	–	19.838	8,43
✓	✓	–	20.780	8,83
✓	–	✓	30.390	12,91
✓	✓	✓	31.426	13,35
Outras ações afirmativas das IES			17.544	7,45
Total			**235.461**	**100**

Fonte: MEC. Disponível em: <https://bit.ly/3D9OpW3>.
Elaboração dos autores.

9. Ao menos 50% de reserva de vagas, por curso e turno, para alunos egressos de escolas públicas. Destas vagas, 50% devem ser destinadas a estudantes com renda familiar *per capita* igual ou inferior a 1,5 salário mínimo (SM) (o que equivale, em 2020, a R$ 1.558,50). Além disso, tais vagas devem ser preenchidas "por autodeclarados pretos, pardos e indígenas e por pessoas com deficiência (...) em proporção ao total de vagas no mínimo igual à proporção respectiva (...) na população da Unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo (...) [do] IBGE" (Brasil, 2012a).

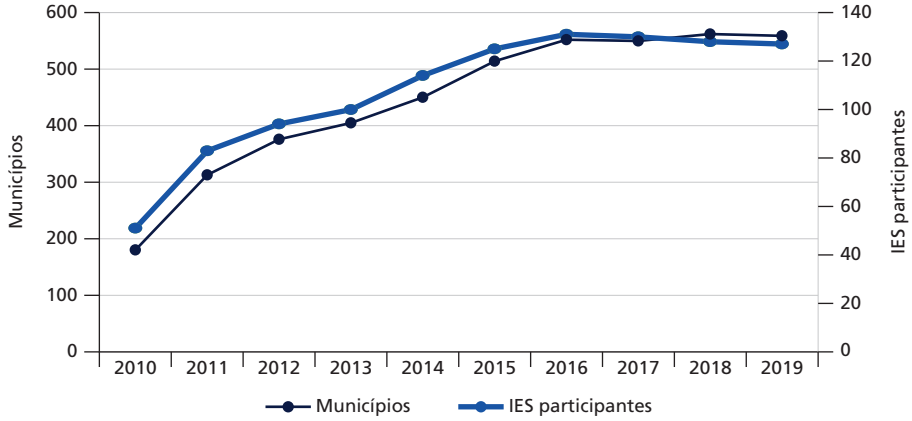
Desde a implantação da seleção unificada, há um número crescente – embora recentemente estabilizado – de vagas ofertadas, de IES participantes e de municípios envolvidos, ao passo que o número de inscrições e inscritos está em descendência desde 2015 (gráficos 4 e 5).

GRÁFICO 4
Evolução de inscrições, inscritos e vagas ofertadas no Sisu (2010-2019)



Fonte: MEC. Disponível em: <https://bit.ly/35mY3Jy>.
Elaboração dos autores.

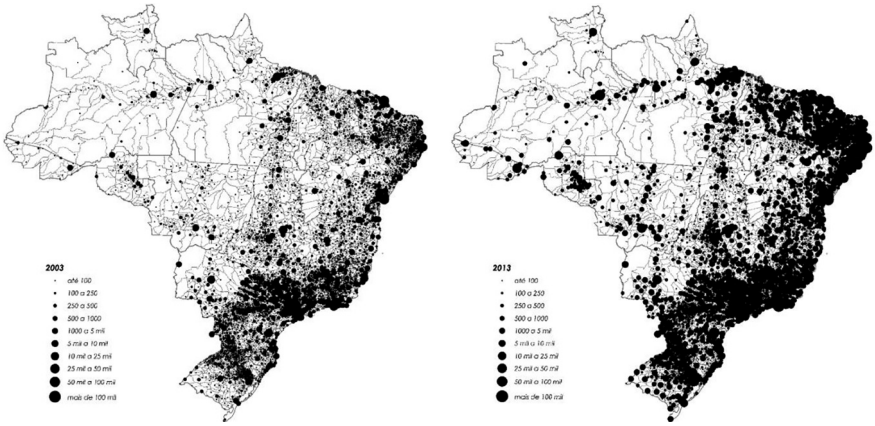
GRÁFICO 5
Evolução de IES participantes e seus municípios no Sisu (2010-2019)



Fonte: MEC. Disponível em: <https://bit.ly/35mY3Jy>.
Elaboração dos autores.

Entre 2010 e 2014, período de crescimento contínuo de inscrições do Sisu, verificou-se também seu adensamento interiorizado no território, conforme mostram as figuras a seguir.

FIGURA 3
Candidatos inscritos no Sisu por município de origem (2010 e 2014)
3A – 2003 3B – 2013



Fonte: MEC. Disponível em: <https://bit.ly/3FhwY7R>.
Elaboração dos autores.

O processo de seleção unificada é totalmente gratuito e realizado exclusivamente pela *internet*, exceto a etapa da matrícula. O MEC, adicionalmente, utiliza redes sociais e aplicativos para dispositivos móveis para orientar os candidatos. Neste sistema, idealmente, um estudante concluinte do ensino médio que realiza a prova do Enem na escola de seu bairro, a alguns quarteirões de sua casa, tendo obtido nota suficiente no exame, poderia se matricular em qualquer curso oferecido no país, ou até mesmo no exterior, em IES portuguesas.[10] Como o Enem é aplicado também em unidades prisionais ou socioeducativas (Enem PPL), há casos de detentos em cumprimento de pena aprovados em cursos superiores. A autorização para a matrícula no curso superior depende de anuência judicial. Em 2019, foram 46.163 candidatos inscritos em 1.228 penitenciárias homologadas.

Nota-se, porém, que a adoção do Sisu como mecanismo de seleção para o ensino superior ampliou apenas a mobilidade geográfica estudantil *potencial*. A mobilidade geográfica *efetiva* ainda depende dos mesmos fatores, primordialmente da renda, o que mantêm assimetrias nas oportunidades de acesso e reforça a importância das políticas afirmativas. A evidência é de que os estudantes dão preferência a IES próximas de sua origem e que as migrações motivadas pelo Sisu ainda são reduzidas, ainda que a quantidade de migrações interestaduais tenha aumentado após o estabelecimento do novo processo de seleção parcialmente centralizado, em

10. Desde 2014, o Inep celebra acordo com IES portuguesas para aproveitamento dos resultados no Enem em seus processos seletivos, inicialmente com as universidades de Coimbra e do Algarve. Em 2020, 46 IES lusitanas aceitam o resultado Enem para admissão.

que coexistem mecanismos centralizados e descentralizados (Li, 2016; Szerman, 2015). Li (2016, p. 80) verifica uma redução nas migrações intraestaduais – entre municípios do mesmo estado –, o que "talvez revele um cenário em que alunos antes procuravam ingressar em instituições superiores de outros municípios do mesmo estado passaram a ter acesso facilitado às opções de vagas de melhor qualidade em outros estados e assim, preferir elas". Em 2013, 13,1% dos 118.994 matriculados pelo Sisu haviam efetuado migrações interestaduais, totalizando 15.699 deslocamentos (tabela 3). Destes, 8.987 (57,2%) foram feitos entre estados da mesma região, 6.682 candidatos migraram entre regiões, o que corresponde a 42,8% dos deslocamentos interestaduais e a 5,6% do total de matriculados pelo Sisu, concluindo-se que deslocamentos mais longos são minoritários.

TABELA 3
Migrações estudantis intra e inter-regionais promovidas pelo Sisu (2013)

	Sudeste	Nordeste	Sul	Centro-Oeste	Norte
Sudeste	3.768	694	1.699	1.189	146
Nordeste	380	3.938	135	160	123
Sul	184	74	493	192	36
Centro-Oeste	446	231	194	557	92
Norte	140	233	92	242	231

Fonte: MEC. Disponível em: <https://glo.bo/3jt6Uhr>.
Elaboração dos autores.
Obs.: Exceto deslocamentos intraestaduais.

5 O PROBLEMA DA EVASÃO E A CONTENDA DO *ARGUMENTO DE INCLUSÃO REGIONAL*

Os aspectos relacionados à mobilidade e à acessibilidade dos estudantes após seu ingresso no ensino superior, sendo o principal deles a evasão (Szerman, 2015), podem confirmar ou confrontar os objetivos do Sisu. Para minimizar as *desigualdades sociais e regionais* na permanência e conclusão da educação superior e reduzir os índices de evasão, o governo federal implantou o Plano Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), que prevê o repasse de recursos financeiros para ações relacionadas à moradia estudantil, à alimentação, ao transporte, à disponibilidade de creche, entre outras iniciativas para a prevenção da retenção e evasão decorrente da insuficiência de condições financeiras (Brasil, 2007; 2010). Sendo assim, atendem prioritariamente os estudantes oriundos de escola pública ou com renda familiar *per capita* de até 1,5 SM, o mesmo grupo a que se destinam as vagas reservadas pela Lei de Cotas (Brasil, 2012b). O PNAES também promove atenção à saúde, à cultura, ao esporte e apoio pedagógico, para além dos aspectos puramente relacionados à renda, considerando outros fatores direta ou indiretamente relacionados à evasão,

como a distância da família, a falta de adaptação ao curso, possíveis dificuldades pedagógicas, problemas de saúde ou outras questões pessoais (Gómez e Torres, 2015, p. 73).

A evasão pode ser do curso, da instituição ou do sistema (Andifes, Abruem e Sesu, 1996, p. 57). A do último tipo, isto é, aquela que ocorre quando o estudante abandona o ensino superior, ainda que temporariamente, é certamente a mais grave. Contudo, a evasão do curso ou da instituição pode ser também consequência da ampliação da mobilidade estudantil que mencionamos anteriormente, visto que um estudante pode abandonar um curso para se matricular em outra IES por motivações diversas. Até 2014, o Sisu tinha chamadas sucessivas, o que elevava a quantidade de desistências de matrícula ainda nos primeiros meses do curso, principalmente naqueles de *segunda opção*, e atrasava o calendário acadêmico. Desde 2015, visando minimizar este problema, este sistema tem apenas uma chamada, sendo as chamadas em lista de espera atribuição de cada IES.

Ainda sobre o tema, algumas IES federais, por decisão interna – prerrogativa da autonomia universitária –, incluem à seleção do Sisu, em alguns cursos, uma bonificação pelo *argumento de inclusão regional*, referenciado informalmente como o *bônus por CEP*, em alusão ao código de endereçamento postal brasileiro. Trata-se de critério baseado unicamente na localização geográfica do candidato, segundo o qual todo aluno residente ou egresso de escolas localizadas em municípios previstos em edital próximos ao campus em que concorre à vaga – em geral *fora da sede* –, recebe um acréscimo na nota que pode chegar até a 20%, não cumulativo com bônus referente a outras ações afirmativas. A justificativa recorrente encontrada nas diretrizes normativas de instituições como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), do Acre (Ufac), do Oeste da Bahia (Ufob), do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa) de Pernambuco (UFPE) e do Pampa (Unipampa) etc., é de que a política de interiorização do ensino superior "só atingirá plenamente seus objetivos caso os estudantes da região consigam acesso aos cursos oferecidos no interior". Na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), a inclusão regional é critério para seleção dos cursos de medicina, de acordo com o Programa Mais Médicos. Este critério já era utilizado tacitamente por algumas IES para fins de seleção de candidatos por meio de questões específicas nos exames vestibulares referentes a dados geográficos e históricos da região ou do estado. Com esta medida, considerada por alguns setores educacionais como regionalista e protecionista, e inconstitucional por diversas decisões judiciais, as IES, fazendo frente à possibilidade ampliada de mobilidade dos estudantes no território, pretendem estimular a redução da quantidade de vagas ociosas, bem como estimular que seu corpo discente mantenha relações afetivas, familiares e profissionais mais próximas, que também são relações espaciais, o que faria reduzir a evasão dos cursos, além de fixar os egressos no entorno das IES, reafirmando o sentido redistributivo das políticas

de educação superior da atualidade. Certamente, estudos geográficos poderão trazer contribuições ao assunto.[11]

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do exposto neste estudo, salientamos os nexos das recentes ações políticas relacionadas à educação superior no Brasil com a mobilidade e a acessibilidade, resumidos a seguir (quadro 2). O Sisu se insere em um conjunto mais amplo de programas e políticas que, longe de ser ações isoladas, são potencializadas por sua complementaridade.

QUADRO 2
Problemas, políticas e programas de educação superior e sua relação com a mobilidade e a acessibilidade

Etapa	Problema	Política	Programa
A montante: seleção	Taxa de inscrição	Isenção de pagamento	Lei nº 12.799/2013
	Inexistência de IES públicas	Expansão da rede	Reuni
	Migrações *compulsórias*	Seleção unificada	Sisu
Ingresso	Vagas ociosas	Inclusão regional	
		Cotas sociais e raciais	Lei de Cotas
	Corte por renda (IES públicas)	Assistência estudantil	PNAES
A jusante: vida acadêmica	Evasão	Inclusão regional	
	Corte por renda (IES privadas)	Financiamento estudantil	Fies
		Bolsas de estudos	ProUni

Elaboração dos autores.

A montante do ingresso, o principal problema verificado é a própria inexistência de IES públicas. As políticas de expansão da rede federal de educação superior, notadamente a criação de novas instituições e de campi em cidades no interior dos estados, têm tornado os lugares de formação mais acessíveis. Em conjunto com a implantação gradual de mecanismos de seleção unificada, tendem a amenizar as barreiras geográficas de acesso. Se por um lado o Sisu amplia *potencialmente* a mobilidade estudantil, as migrações interestaduais de longa distância somente podem ser realizadas por aqueles candidatos que efetivamente detêm os meios necessários para tal e, por isso, não devem ser o principal foco do programa.[12] O Sisu retira

11. O geógrafo Yi-Fu Tuan, em *Espaço e lugar: a perspectiva da experiência*, afirma que "quando o espaço nos é inteiramente familiar, torna-se lugar". Da mesma forma, Milton Santos, em *O espaço do cidadão*, lembra que "quando o homem se defronta com um espaço que não ajudou a criar, cuja história desconhece, cuja memória lhe é estranha, esse lugar é a sede de uma vigorosa alienação" (Santos, 2014b). Qual parcela das evasões tem um fundamento geográfico?

12. Em documento denominado *Proposta à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior*, um dos principais argumentos para justificar a reforma do Enem em 2009 foi a possibilidade de ampliar a mobilidade estudantil no ensino superior.

a necessidade de exaustivas e dispendiosas viagens, aumentando a eficiência da etapa de seleção e tornando-a menos dependente da renda, porém a atenuação das migrações de longa distância *compulsórias* se deve ao próprio crescimento da oferta de vagas, com sua redistribuição equitativa entre as regiões. Quanto ao pagamento de taxas de inscrição, a Lei Federal nº 12.799, de 10 de abril de 2013, prevê a isenção para candidatos que tenham renda familiar inferior a 1,5 SM *per capita* e estudado o ensino médio em escola pública.

Quanto à etapa do ingresso (aprovação e matrícula), outro problema verificado se relaciona às vagas não preenchidas ou ociosas, o que, conforme mencionado, pode se relacionar à ampliação da mobilidade de cada candidato e a sua renda. Após a implantação do Sisu, alguns ajustes foram feitos para minimizar esta situação. Algumas IES têm adotado o critério de inclusão regional, que beneficia os candidatos com residência mais próxima, e reduziu-se a quantidade de chamadas no Sisu, com a intenção de diminuir a evasão logo no início do curso. Além disso, as políticas de cotas sociais e raciais implantadas paulatinamente nos últimos anos têm ampliado e diversificado o público atendido pela educação superior no Brasil (Picanço, 2015), daí a importância de sua vinculação às políticas de assistência estudantil.

No que se refere às IES privadas, ainda que muitas críticas possam ser feitas ao fomento, com recursos públicos, de grandes conglomerados privados de educação que correspondem atualmente a um mercado bilionário, a concessão de bolsas de estudos e de financiamento estudantil pelo governo federal também tiveram papel complementar na ampliação e diversificação do público do ensino superior no Brasil.

Ressaltamos, finalmente, a importância da reorientação das políticas públicas de acesso à educação superior – que mantém umbilical relação com os governos no poder –, que passaram a ter o sentido de promover a igualdade evocada pelo texto constitucional ao tornar os estudantes mais *móveis* e ao instrumentalizar as regiões com os fixos públicos educacionais, tornando os lugares e as regiões mais *acessíveis*, amenizando o critério da renda familiar no processo seletivo, aumentando a eficiência do processo de ingresso no ensino superior e ampliando sua abrangência territorial, com ganhos possíveis, a longo prazo, no que se refere aos processos de desenvolvimento regional.

O processo de interiorização da educação superior tem promovido, sob esta perspectiva, a redução das diferenciações regionais e uma nova organização do território segundo um *modelo cívico*, para além de um *modelo econômico puro* (Santos, 2014b, p. 121). Incluir os componentes territorial e social nas políticas públicas significa "uma instrumentação do território capaz de atribuir a todos os habitantes aqueles bens e serviços indispensáveis, não importa onde esteja a pessoa; e, de outro lado, uma adequada gestão do território, pela qual a distribuição geral dos bens e serviços públicos seja assegurada" (Santos, 2014b, p. 18). Ao tratar da

acessibilidade e da mobilidade educacional, ao longo da última década, avaliamos que o território se tornou elemento fundante para o planejamento da expansão da educação superior – eis o dado mais relevante deste novo período.

As políticas, contudo, são provisórias e contingenciais, e projetos de educação estão em disputa. Se um círculo virtuoso de desenvolvimento parecia certo com as políticas de educação em passado muito recente, os contextos econômico, político e social deste início de década são outros. Verifica-se o esgotamento do modelo, tendo havido, em anos recentes, redução – e não estabilização e consolidação – da demanda e do número de ingressos em cursos superiores.

A EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu um novo regime fiscal à Constituição Federal e limitou as despesas da União por duas décadas, impôs imensos óbices para a consecução das metas do PNE, entre os quais a expansão sustentada da educação superior pública (Amaral, 2017). Esta crise de financiamento, aguçada mais recentemente com os contingenciamentos e a crise institucional do MEC, tem colocado em risco a continuidade do projeto de interiorização do desenvolvimento por meio da oferta de educação superior.

REFERÊNCIAS

ABREU, L.; CARVALHO, J. R. **Mecanismos de seleção de gale-shapley dinâmicos em universidades brasileiras**: Sisu, Sisu$_{\alpha}$, Sisu$_{\beta}$. Fortaleza: UFC/Caen, 2014. (Série Estudos Econômicos, 8).

AMARAL, N. C. Com a PEC nº 241/55 (EC nº 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, e227145, 2017.

ANDIFES – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR; ABRUEM – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DOS REITORES DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS E MUNICIPAIS; SESU – SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR. Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas: resumo do relatório apresentado a Andifes, Abruem e Sesu/MEC pela Comissão Especial. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, [S.l.], v. 1, n. 2, 1996.

ARAÚJO, T. B. Tendências do desenvolvimento regional recente no Brasil. *In*: BRANDÃO, C. A.; SIQUEIRA, H. (Org.). **Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

ARBO, P.; BENNEWORTH, P. **Understanding the regional contribution of higher education institutions**: a literature review. França: OECD Publishing, 2007. (OECD Education Working Papers, n. 9).

BOISIER, S. **Conversaciones sociales y desarrollo regional**. Talca: Editorial de la Universidad de Talca, 2000.

BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, maio-ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.659, de 5 de abril de 1911. Approva a lei Organica do Ensino Superior e do Fundamental na Republica. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, seção 1, p. 3983, 6 abr. 1911.

_____. Decreto nº 11.530, de 18 de março de 1915. Reorganiza o ensino secundario e o superior na República. **Diário Oficial da União**, Rio de Janeiro, seção 1, p. 3028, 20 mar. 1915.

_____. Decreto nº 68.908, de 13 de julho de 1971. Dispõe sobre Concurso Vestibular para admissão aos cursos superiores de graduação. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jul. 1971.

_____. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3oy3bC6>.

_____. Mensagem de veto nº 376, de 9 de maio de 1996, referente à Lei nº 9.276. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 1996-1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 8031, 10 maio 1996a.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996b.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio. Brasília, 28 maio 1998.

_____. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos (ProUni), regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 jan. 2005.

_____. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 abr. 2007a.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Brasília, 12 dez. 2007.

_____. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 ago. 2012a.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 21, de 5 de novembro de 2012b. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada (Sisu). Brasília, 5 nov. 2012.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 jun. 2014.

_____. Ministério da Educação (MEC). Portaria Normativa nº 7, de 25 de maio de 2015. Altera o art. 19 da Portaria Normativa MEC nº 10, de 30 de abril de 2010, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) e dá outras providências. Brasília, 25 maio 2015.

BRITO, L. C. de. A importância dos estudos sobre interiorização da universidade e reestruturação territorial. **Espaço e Economia**, ano 2, n. 4, 2014.

CASTILLO, R. **Redes geográficas e território brasileiro**. Relatório de Atividades. Mimeo. Campinas: IG/Unicamp, 2012.

CORBUCCI, P. R. **Evolução do acesso de jovens à educação superior no Brasil**. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1950).

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. **Nova Economia (Belo Horizonte)**, v. 3, n. 1, p. 35-64, set. 1993.

DINIZ, C. C.; VIEIRA, D. J. Ensino superior e desigualdades regionais: notas sobre a experiência recente do Brasil. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 1219, p. 99-115, jul.-dez. 2015.

DURHAM, E. R. **O ensino superior no Brasil**: público e privado. São Paulo: Núcleo de Pesquisas sobre Ensino Superior (Nupes/USP), mar. 2003.

FÁVERO, M. de L. A. A universidade no Brasil: das origens à reforma universitária de 1968. **Educar (UFPR)**, Curitiba, n. 28, p. 17-36, 2006.

GÓMEZ, M. R. F.; TORRES, J. C. Discutindo o acesso e a permanência no Ensino Superior no contexto do Sisu (Sistema de Seleção Unificada). **Org & Demo**, Marília, v. 16, n. 1, p. 69-88, jan.-jun. 2015.

GOULART, O. M. T.; SAMPAIO; C. E. M.; NESPOLI, V. **O desafio da universalização do ensino médio**. Brasília: Inep, 2006. (Textos para Discussão, n. 22).

GUSSO, D. A. *et al*. Educação. **Políticas Sociais**: **acompanhamento e análise**, n. 23, 2015. Brasília: Ipea, 2015.

HADDAD, P. R. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. **Revista de Economia (UFPR),** ano 33, v. 35, n. 3, p. 119-146, set.-dez. 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil. **Estudos e Pesquisas, Informação Demográfica e Socioeconômica**, Rio de Janeiro, IBGE n. 41, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/2YjGEO0>.

INEP – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**: relatório pedagógico 1998. Brasília: Inep, 1998.

_____. **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**: relatório pedagógico 1999. Brasília: Inep, 2000.

_____. **Exame Nacional do Ensino Médio (Enem)**: relatório pedagógico 2000. Brasília: Inep, 2001.

LELIS, I. A. O. M. Evolução histórico-legal do vestibular (1968 a 1983): do "milagre" à recessão. **Educação e Seleção**, n. 12, 1985.

LI, D. L. **O novo Enem e a plataforma Sisu**: efeitos sobre a migração e a evasão estudantil. Programa de Pós-Graduação em Economia, FEA/USP, São Paulo, 2016.

MILLE, M. The university, knowledge spillovers and local development: the experience of a new university. **Higher Education Management and Policy**, v. 16, n. 3, 2005.

NOGUEIRA, C. M. M. *et al*. Promessas e limites: o Sisu e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista (Belo Horizonte)**, v. 33, n. 2, p. 61-90, abr.-jun. 2017.

OLIVEIRA, C. A. S. de. A Comissão Nacional de Vestibular Unificado (Convesu): origens e papel normativo. **Educação e Seleção**, n. 11, 1985.

PICANÇO, F. Juventude por cor e renda no acesso ao ensino superior. Somando desvantagens, multiplicando desigualdades? **Rev. Bras. de Ciências Sociais**, v. 30, n. 88, jun. 2015.

PINTO, A. **Distribuição de renda na América Latina e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO; IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Brasília: PNUD; Ipea; FJP, 2013.

ROCHA, A. A.; GABRIEL, C. T. Enem nos documentos: uma leitura pós-fundacional da reestruturação do exame em 2009. **E-curriculum**, São Paulo, v. 12, n. 3, p. 1993-2018, out.-dez. 2014.

SANTOS, M. **Sociedade e espaço**: a formação social como teoria e como método. São Paulo, jun. 1977. (Boletim Paulista de Geografia, n. 54).

_____. **A natureza do espaço**. Técnica e tempo. Razão e emoção. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

_____. **Espaço e método**. 5. ed. São Paulo: Edusp, 2014a.

_____. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2014b.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O ensino superior público e particular e o território brasileiro**. Brasília: ABMES, 2000.

_____. **O Brasil**: território e sociedade no século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SCHWARTZMAN, S.; CASTRO, C. de M. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, jul.-set. 2013.

STEINBERGER, M. A inseparabilidade entre Estado, políticas públicas e território. *In*: STEINBERGER, M. (Org.). **Território, Estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: LER, 2013.

SZERMAN, C. **The effects of a centralized college admission mechanism on migration and college enrollment**: evidence from Brazil. 2015. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Pós-Graduação em Economia, Fundação Getulio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, 2015.

TOSCANO, G. da S. **O acesso ao ensino superior no Brasil**: o movimento "pendular". *In*: COLÓQUIO INTERNACIONAL DE PESQUISAS EM EDUCAÇÃO SUPERIOR: FORMAÇÃO DE PROFESSORES E ENSINO POR COMPETÊNCIA, 2., 2014, João Pessoa. **Anais**... João Pessoa, 2014.

VIEIRA, D. J. Evolução do ensino superior brasileiro em período recente: novas perspectivas para o desenvolvimento regional? *In*: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO, C. N.; BRANDÃO, C. A. (Org.). **Desenvolvimento regional no Brasil**: políticas, estratégias e perspectivas. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

ZIBAS, D. M. L.; FRANCO, M. L. P. B. **O ensino médio no Brasil neste final do século**: uma análise de indicadores. São Paulo: Fundação Carlos Chagas; Departamento de Pesquisas Educacionais, 1999.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GILIOLI, R. de S. P. **Evasão em instituições federais de ensino superior no Brasil**: expansão da rede, Sisu e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

O SISU e a mobilidade estudantil. **O Estado de S. Paulo**, ano 133, p. A3, 9 jan. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/3lfiHRn>.