



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PEDAGOGIA

**O acesso ao Ensino Superior: uma análise sobre o Exame Nacional do
Ensino Médio**

Lara Maria Aquino Marques

Fortaleza

2023

Lara Maria Aquino Marques

**O acesso ao Ensino Superior: uma análise sobre o Exame Nacional do
Ensino Médio**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Pedagogia da Universidade Federal do
Ceará, como requisito à obtenção do título de
licenciatura em Pedagogia.
Orientador: Valdemarin Coelho Gomes

Fortaleza

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

- M319a Marques, Lara Maria Aquino.
O acesso ao Ensino Superior : uma análise sobre o Exame Nacional do Ensino Médio / Lara Maria Aquino Marques. – 2023.
51 f. : il. color.
- Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Educação, Curso de Pedagogia, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes.
1. ENEM. 2. Acesso. 3. Ensino Superior. 4. Mercantilização. I. Título.

CDD 370

LARA MARIA AQUINO MARQUES

O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: UMA ANÁLISE SOBRE O EXAME
NACIONAL DO ENSINO MÉDIO

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Pedagogia em 14 de dezembro de 2023 da Universidade Federal do Ceará, como requisito à obtenção do título de licenciatura em Pedagogia.

Aprovada em: 14/12/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Valdemarin Coelho Gomes (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Antônia Rozimar Machado e Rocha
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Francisca Maurilene
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof. Dr. Ruy de Deus e Mello Neto
Universidade Federal do Ceará (UFC)

A meu companheiro de vida e luta Paulo.

Aos meus pais Tadeu e Liduina, a minha irmã Katarine, a minha família e em especial a minha sobrinha Elisa, que ela viva em um mundo onde a educação seja sua fonte de segurança e alegria.

AGRADECIMENTOS

Agradeço imensamente ao meu companheiro Paulo, que me mostrou como é bom o dom de viver bem acompanhada, que possibilitou que eu compreendesse como o carinho e o cuidado são as ações mais humanas e revolucionárias que podemos ter com os outros e com nós mesmos, que me amparou em diversos momentos ruins dentro e fora dos muros da universidade, que me levou a ter várias primeiras vezes na vida e que me permite compartilhar todos os dias o amor que sentimos um com o outro. Retomo as palavras mais afetuosas que li e que compartilhei com você, como diria Paulo Freire em diversas cartas endereçadas a sua esposa Nita, lhe amo convictamente.

Devo agradecer também à toda minha família, meu pai Tadeu, futuro biólogo, minha mãe Liduina e minha irmã Katarine, que ouviu cada relato e devaneio meu sobre minhas pesquisas e disciplinas, que mesmo com alguma hesitação em me ver cursar Pedagogia, me viram crescer a cada dia dentro da minha formação e me acolheram com seus melhores sentimentos. Quero agradecer à minha prima Sarah, futura assistente social, que partilhou comigo boa parte da infância recheada de brigas e desentendimentos, e hoje é uma das minhas melhores amigas. Também agradeço à minha tia Rosana, uma pedagoga que me inspira a ser a melhor em minha profissão. Agradeço meus sobrinhos Bernardo e Elisa, por me fazerem ver tão cedo os frutos de uma educação humanizada e afetiva. E meus agradecimentos especiais aos meus cachorros, Hércules (*In memoriam*), Lessie, Apolo e Rint, que são meus acaletos peludos e felizes todos os dias.

Agradeço de maneira sincera a todos os meus amigos, Keli Alves e Luana Gomes em especial, minhas primeiras colegas, parceiras e amizades que tive quando entrei na universidade e a quem devo tanto em minha trajetória. A Germana, Karine, Débora, Matheus, Emir e Lene, que se tornaram amigos muito preciosos depois de um longo período de pandemia e isolamento social. Agradeço também ao Ivis, que trouxe momentos de alegria e risadas, me deu moradia temporária quando fomos a shows perto da sua casa e se tornou um amigo incrível e um excelente cientista social. Agradeço ao Nicholas, por ter sido um grande amigo para meu namorado e por ter compartilhado diversos momentos de divertimento fora da UFC. A minhas amigas virtuais, Carol, Jojo, Thaynara e Vanessa, que durante a pandemia foram essenciais para que eu não enlouquecesse em casa. A Maiara, Joana, Tirina, Karol, Diego, Buja, Humberto, Victor, Vino, Vinicius e meus amigos de outros estados que passaram por experiências que jamais teria se não fosse por eles e pela União da Juventude Comunista. Agradeço também as minhas Letícias, a “gênea” e a Leka, que estão em meu coração como irmãs de outras mães. A

meus amigos da escola Dominique, Alzira, Klevia, João e Wesley, que mesmo com a distância permanecem em minhas boas memórias. A todos os meus amigos e companheiros de formação, que não constam aqui, mas ficarão em minha memória sempre.

Agradeço a minha banca, nas figuras do professor Valdemarin, ou Mario, que aceitou essa corrida de 100 metros quando estávamos a 50 metros da chegada e fez um trabalho esplêndido na orientação e no direcionamento para o futuro, a professora Maurilene, minha mãe acadêmica, minha orientadora do PID e uma pessoa repleta de luz e compromisso, que não me deixa esquecer em nenhum momento sobre como devemos exercer nossa criticidade sem perder a ternura, a professora Rozimar, a professora que deu forma a esse trabalho inicialmente e mesmo não podendo concluí-lo se faz presente nesse momento tão importante e ao professor Ruy de Deus, torcedor de time da série C, matemático que está de penetra na Pedagogia e que ministrou as disciplinas que me deram uma base tão importante tanto para o presente quanto para o futuro.

Agradeço de coração também a meus outros professores e professoras, professora Heulália, pelas digníssimas aulas de sociologia que me fizeram mergulhar no mundo do estudo, professor Dieb, que me possibilitou escrever cada trabalho e artigo pedido na graduação, a professora Joeline, que além de ser minha orientadora na bolsa de iniciação científica também me motivou mais ainda a estudar, ao professor Rui Aguiar, um anjo na Terra cheio de conhecimento e carinho pelos alunos e também um dos meus ídolos, a professora Eunice, que me fez vivenciar a educação infantil e a literatura infantil de maneira única, a professora Mazzé Costa, que abriu o mundo da matemática diante de mim com simples e ricas aulas, ao professor Ronaldo, que trouxe vários debates importantes na minha formação, a professora Aline, que apesar de não compor mais o quadro de docentes me proporcionou uma experiência incrível na disciplina de Ensino de Português, a professora Claudiana, que me apresentou ao letramento da criança, do jovem e do adulto, tão essencial a minha profissão, ao professor Eduardo, astrólogo nos tempos livres e um professor fenomenal que trouxe leveza ao final do meu curso e ao professor Justino, que me fez produzir um artigo e me oportunizou publicá-lo com minhas melhores amigas.

Finalizo agradecendo a Universidade Federal do Ceará e mais especialmente ao meu lar, a Faculdade de Educação, local no qual passei por todo tipo de situação, onde estava mais presente do que em minha própria casa, onde fiz amizades incríveis e insubstituíveis, onde vi meu futuro passando por áreas diferentes, onde considero que passei de longe os melhores dias da minha vida. Jamais poderia ter estado em lugar melhor.

“E o povo (...) está hoje às portas da universidade, e a universidade deve ser flexível, pintar-se de negro, de mulato, de operário, de camponês ou ficar sem portas. E o povo a arrebentará e pintará a Universidade com a cor que melhor lhe pareça”.

Ernesto Che Guevara

RESUMO

O presente trabalho apresenta uma análise crítica do ENEM e destaca as contradições no acesso ao Ensino Superior. O trabalho está ancorado em uma pesquisa de cunho qualitativa, realizado a partir da pesquisa bibliográfica e documental, com análise das Leis de Diretrizes e Bases, de normativas que regem o ENEM e de pesquisas qualitativas. A estrutura da monografia envolve quatro capítulos, focando na compreensão das políticas educacionais, aportes legais do Ensino Superior, relação entre ENEM e Estado, e a financeirização e mercantilização da educação superior por meio de programas de financiamento estudantil como o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI). O objetivo geral é investigar como o ENEM atua como mecanismo de acesso ao Ensino Superior, com ênfase na análise crítica do processo e suas implicações para a democratização real e de qualidade do Ensino Superior no Brasil. Por fim, depreende-se que o ENEM atua como dispositivo de retenção estudantil ao conceder acesso limitado à universidade pública e sua mudança de intencionalidade, revela seu caráter meritocrático.

Palavras-chave: ENEM; Acesso; Ensino Superior; Mercantilização.

ABSTRACT

The present work provides a critical analysis of the Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) and highlights contradictions in access to Higher Education. The research is grounded in a qualitative approach, conducted through bibliographical and documentary research, including an analysis of the Lei de Diretrizes e Bases, regulations governing the ENEM, and qualitative studies. The monograph's structure comprises four chapters, focusing on understanding educational policies, legal contributions to Higher Education, the relationship between the ENEM and the State, and the financialization and commodification of higher education through student financing programs such as the Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) and the Programa Universidade para Todos (PROUNI). The overall objective is to investigate how the ENEM acts as a mechanism for access to Higher Education, with an emphasis on the critical analysis of the process and its implications for real democratization and quality of Higher Education in Brazil. Ultimately, it is inferred that the ENEM functions as a tool for student retention by providing limited access to public universities, and its shift in intention reveals its meritocratic nature.

Keywords: ENEM; Access; Higher Education; Commodification.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Matrículas em cursos de graduação	24
Figura 2 - Setorização do Plano Diretor	24
Figura 3 - Inscritos no ENEM - 2010 a 2022	29
Figura 4 - ACM com renda familiar, escolaridade dos pais, categoria profissional dos pais, bens duráveis, domínio da norma culta da língua e desempenho no ENEM (em vermelho) – Todas as categorias ativas	33
Figura 5 - Mapas (à esquerda) e histogramas das distribuições (à direita) das variáveis independentes (faixa 0, de menor intensidade, até faixa 5, de maior intensidade)	34

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACM	Análise de Correspondência Múltipla
AI-5	Ato Institucional Número Cinco
ANPG	Associação Nacional de Pós-Graduandos
EBSERH	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
IES	Instituições de Ensino Superior
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	Ministério da Educação
ONU	Organização das Nações Unidas
OS	Organizações Sociais
PAAIS	Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social
PCD	Pessoas com Deficiência
PCNEM	Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio
PIB	Produto Interno Bruto
PPI	Pretos, pardos e indígenas
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura)
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund (Fundo das Nações Unidas para a Infância)
USAID	United States Agency for International Development (Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional)

Sumário

1 INTRODUÇÃO	15
2 ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: CAMINHOS E DESCAMINHOS	19
2.1 A legislação do Ensino Superior e a realidade brasileira	19
3 EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO: PONTOS E CONTRAPONTOS	26
3.1 Em que consiste o ENEM: breve origem e intencionalidade.....	27
3.2 o caráter seletivo do ENEM e seus mecanismos de democratização.....	31
4. MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR	40
4.1. A financeirização e mercantilização da educação superior	40
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS.....	48

1 INTRODUÇÃO

O autor Alvaro Chrispino (2016), conceitua o termo política pública como intencionalidade de ação de governo, composta por dois momentos, um de criação – baseado na legalidade – e outro de efetivação de governo – a legitimação daquela política –. Ainda na visão do autor, cada Estado produzirá seu modelo de políticas públicas, embasado nas características do governo, na relação com a sociedade e capacidade dela de organizar-se visando a fiscalizar e exigir o cumprimento de seus direitos. Esclarecemos aqui a necessidade de compreensão do papel do Estado, entendido para além de suas funções de formulação e implementação de políticas públicas, mas também como representante da classe dominante, e que exerce essa função justamente quando intervém na realidade através dessas políticas (Masson, 2013 *apud* Soares, 2016). No presente trabalho, lidaremos com o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) como uma política pública focalizada na área da Educação e porque ele se propõe a ser o principal dispositivo que permite o ingresso ao Ensino Superior público e por vezes privado, por meio do uso de programas de financiamento estudantil.

O Exame Nacional do Ensino Médio, durante quase 10 anos, era tido como uma avaliação do desempenho escolar ao final da etapa da como o principal meio de ingresso à educação superior no Brasil. Em ambos os casos, a aprovação no ENEM é tomada como referente para indicar uma educação de mais qualidade, isso pode ser constatado em diversas propagandas feitas por escolas de renome em vários estados do nosso país. Slogans como “passo porque posso” ou outdoors com frases marcantes como “1º lugar do Brasil” são espalhados por diversas cidades nos estados brasileiros, em meios de comunicação e até em materiais de ensino. Esta compreensão aprofunda e normaliza a lógica da meritocracia e reduz a ideia de qualidade ao campo curricular. Segundo Golbspan e Gandin (2015), essa qualidade educacional só aparece quando em um outro momento seu inverso se apresenta, a falta de qualidade, ou seja, o conceito de qualidade se faz evidente somente em contextos de comparação, portanto, ao utilizar essa tática de exposição, essas instituições pretendem exibir os déficits de outras escolas.

E é com base nessas deficiências qualitativas que outro aspecto se torna visível, o que dá a “sensação” de melhor qualidade, a exclusividade. Podemos supor que o ENEM reforça essa condição, uma vez que Golbspan e Gandin (2015) nos trazem a reflexão de que ao longo do avanço do capitalismo e da universalização do ensino, são criados mecanismos que preservem essa exclusividade, logo, é necessário o estabelecimento de ferramentas que

democratizem o acesso, como por exemplo, as ações afirmativas. Mas, falaremos brevemente sobre esse aspecto mais adiante.

Por agora, nos voltemos para o papel do Estado nesse contexto de exclusividade via ENEM e como essa condição se instalou. De acordo com Garcia, Caldas e Torres (2021), a Conferência Mundial de Educação para Todos, que culminou nas referências da política educacional dos anos 1990 e 2000 do Brasil, concretizou um viés neoliberal de deslocamento do papel do Estado, isto é, a responsabilidade pela educação e pelo sucesso dos estudantes é trocada pelo controle e regulação do processo. O Estado não mais age como órgão central de desenvolvimento de políticas públicas, mas como um panóptico que controla e avalia, desse modo, a incumbência de êxito do ensino é, ainda segundo Garcia, Caldas e Torres (2021), realocada para a escola e professores. Fazendo uma correlação com o ENEM e com o que foi dito anteriormente, a publicização dos resultados de forma indireta – visto que não ocorre da mesma forma que antigamente, com notas e nomes de escolas – vem para mostrar que aquela escola além de ser a melhor, também possui os melhores professores.

Essa descentralização do papel do Estado é acompanhada pelo processo de mercantilização da educação, tanto da básica quanto superior. Como apresentaremos posteriormente, a mercantilização vem acompanhada pela financeirização da educação, que em uma interpretação mais simplificada, é a presença da lógica empresarial dentro do âmbito educacional. Essa característica surge nos anos 90 no Brasil, na figura do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado no governo Fernando Henrique Cardoso, quando esse promove uma mudança significativa no papel do Estado e cede a instituições privadas o poder de influência não só na educação, como também na saúde, por exemplo. Desse modo, grandes conglomerados educacionais, se inserem nas escolas por meio de livros didáticos e até formações de profissionais, contudo, sua influência não termina aqui, como enunciado por Brettas (2020) ao relacionar como o empresariado educacional se beneficia da exploração dos trabalhadores da educação mediante as contrarreformas da previdência e trabalhista. Como já foi aludido, a evidenciação das melhores escolas mostra seu caráter qualitativo, por conseguinte, inferimos que esse fator impacta diretamente em como as escolas se portarão no que concerne o ENEM.

No âmbito da educação superior, podemos citar os programas de financiamento, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e o Programa Universidade para Todos (PROUNI), como forma de financeirização, nos quais o primeiro é um empréstimo para pagar a faculdade privada e o segundo é um programa de bolsas parciais ou integrais em faculdades particulares.

Ambos os programas usam a nota obtida no ENEM como forma principal de obtenção das bolsas e empréstimos, contudo, ao nos debruçarmos sobre o FIES encontramos o outro lado do programa que mostra um efeito nocivo dessa ação, o endividamento em massa dos participantes. Contextualizando, com o surgimento da COVID-19 e a implantação de medidas de isolamento social mais rígidas, o pagamento da dívida do FIES foi suspenso durante 2020 até o fim de 2021, todavia, mesmo com o fim dessa suspensão, o governo deixou de receber cerca de 11 bilhões de reais até os primeiros meses de 2023¹. O que podemos inferir desse dado é um número expressivo de dinheiro somente em dívidas estudantis, o bastante inclusive para servir como investimento do governo em 2017 para obras em infraestrutura² e claramente um alto índice de débito por parte dos estudantes, muitas vezes vindos de família com até 1,5 salários mínimos de acordo com Carvalho, Neto e Pinheiro (2020). É notório que em grande parte da mídia, somente as dívidas estudantis se sobressaiam como negativas, enquanto a soma das dívidas empresariais chega a 1 trilhão de reais³ e muitas vezes não chegam a ser noticiadas para o público⁴.

Após essa reflexão, o que podemos inferir do acesso nos parâmetros do ENEM? Falamos sobre a dualidade no contexto de qualidade, uma vez que, para que esse conceito apareça é necessário que exista a sua negação, agora, traremos a palavra “acesso”. Na Portaria N° 458, de 5 de maio de 2020 (BRASIL, 2020) – já no Governo Bolsonaro –, o artigo 19 ressalta que uma das possibilidades dos resultados do ENEM é o acesso à Educação Superior, com foco em instituições públicas. A palavra “possibilidade” levanta o caráter contraditório em relação a palavra acesso, ou seja, o acesso não é uma realidade a todos que fazem o exame, mas uma probabilidade de concretização. De acordo com Garcia, Caldas e Torres (2021, p. 12)

Assim, compreende-se que o termo acesso, nos documentos (portarias) do ENEM é contraditório ao discurso do processo de democratização às vagas públicas de Ensino Superior, pois não é acesso para todos, é somente para os que obtiverem êxito na avaliação.

E isso ocorre pois o Ensino Superior não é direito público subjetivo, é apresentado na própria Constituição a partir da noção do mérito no artigo 208, inciso V: “acesso aos níveis

1 Disponível em: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/03/07/inadimplentes-do-FIES-acumulam-r-11-bilhoes-em-dividas-atrasadas.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2023

2 Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/governo-anuncia-programa-de-apoio-as-concessoes-nos-municipios.ghtml>. Acesso em: 25 jul. 2023.

3 Disponível em: <https://www.politicadistrital.com.br/2023/02/09/atlas-da-divida-ativa-revela-empresas-que-devem-quase-r-1-trilhao-aos-cofres-publicos/>. Acesso em: 17 set. 2023.

4 Realizamos uma pesquisa rápida na internet com duas frases. A primeira frase utilizada foi "dívidas de empresas com o Estado", e os resultados apresentaram algumas notícias sobre programas de parcelamento de dívidas com datas dispersas. A segunda frase utilizada foi "dívida de estudantes com o FIES", e os resultados trouxeram várias matérias relacionadas ao refinanciamento ou perdão das dívidas, com datas recentes.

mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um”⁵. E é nesse ensejo em que programas como o FIES e o PROUNI se mostram como alternativas “viáveis” no acesso via ENEM, entretanto, seus desdobramentos já tratados não parecem ser um entrave para a continuidade dos programas.

Desse modo, após observarmos algumas contradições no seio do que se deseja para o Ensino Superior e suas possibilidades fundamentadas nas ações governamentais que esse trabalho se apresenta como uma inquietação a ser pesquisada. Entendemos que o debate acerca da diminuição das desigualdades e da universalização do Ensino Superior pautado pelo papel do ENEM não supera a solução que encontramos em políticas públicas geradas pelos governos, principalmente Lula e Dilma, a ampliação das ações afirmativas. Todavia, apesar de compreendermos a urgência estudantil por ações afirmativas de maior qualidade, nos propomos a perseguir uma análise crítica do ENEM que tente demonstrar suas limitações, buscando a universalização real e de qualidade do Ensino Superior.

Aportado em tais elementos de compreensão da realidade, o objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar como o ENEM se comporta como mecanismo de acesso ao Ensino Superior. De forma mais específica, pretendemos analisar o Ensino Superior brasileiro a partir de seus aportes legais e pressupostos com enfoque na questão do ingresso; explorar a origem e intencionalidade do ENEM e a relação do acesso – ou a falta desse – com a mercantilização da educação.

Do ponto de vista metodológico a pesquisa é de natureza qualitativa com uso de pesquisa bibliográfica e documental. Na pesquisa bibliográfica estudamos Sguissardi (2015), Barbosa e Pires (2022), Rocha e Ferreira (2021), Aragão (2014), entre outros. A análise documental se debruçou sobre o estudo das Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961) (1996), entre outras portarias e leis que se referem diretamente ao Ensino Superior, e ao Exame Nacional do Ensino Médio, como a Portaria Ministerial Nº. 438, de 28 de maio de 1998.

Esta pesquisa está estruturada em quatro capítulos e considerações finais. O primeiro trata da introdução desta pesquisa. Nela elencamos a justificativa do trabalho e uma curta apresentação de alguns temas que serão discutidos nos capítulos seguintes. No segundo capítulo, destacamos de forma mais acentuada os aportes legais do Ensino Superior e como essas normatizações se apresentam na realidade, refletindo sobre a inclusão das camadas

⁵BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 02 nov. 2023.

socialmente mais desfavorecidas no ambiente universitário, considerando o impacto de organismos internacionais e a influência do neoliberalismo nas dinâmicas contemporâneas da universidade brasileira. Este exame crítico envolve compreender como as políticas de inclusão e acesso ao Ensino Superior são moldadas por fatores globais, muitas vezes guiados por organizações internacionais, e como as ideologias neoliberais podem influenciar as estratégias adotadas nas questões universitárias no Brasil. Essa análise abrange não apenas os esforços para diversificar a composição estudantil, mas também examina como a globalização e as políticas econômicas podem afetar a estrutura, os objetivos e a autonomia das instituições de Ensino Superior no contexto brasileiro.

No terceiro capítulo, buscamos compreender a interação entre o ENEM e o Estado, notando uma reconfiguração significativa a partir dos anos 90. Exploramos também o papel desempenhado pelo ENEM como um mecanismo de controle de qualidade para os aprovados no exame. Este estudo engloba uma análise sobre o Exame como uma avaliação em larga escala, contextualizando o ENEM dentro desse escopo e examinando sua origem e intenções ao longo do tempo. Além disso, destacamos o caráter seletivo do ENEM, fazendo um breve balanço sobre alguns mecanismos de democratização no acesso ao Ensino Superior que se utilizam do Exame e o impacto desses na realidade. No capítulo posterior, investigamos o processo de financeirização e mercantilização do Ensino Superior, entendendo que ambos são intrínsecos e que se manifestam de diversas maneiras, atualmente na reestruturação de exploração da força de trabalho. Veremos também como os programas do FIES e o PROUNI estão inseridos nessa lógica empresarial e de endividamento estudantil. Por fim, apresentaremos a conclusão feita após toda a análise bibliográfica de artigos, leis e portarias que embasaram esse trabalho.

2 ENSINO SUPERIOR BRASILEIRO: CAMINHOS E DESCAMINHOS

O presente capítulo lança mão da história do Ensino Superior brasileiro via marcos legais e históricos, refletindo sobre a inserção das camadas mais empobrecidas da sociedade na universidade, o papel de organismos internacionais e a influência do neoliberalismo nas questões contemporâneas da universidade brasileira.

2.1 A legislação do Ensino Superior e a realidade brasileira

O Ensino Superior se caracteriza por conceder diplomação em diversas áreas de conhecimento, normalmente mais bem-quisto quando feito em universidades públicas, pois essa instituição mostra perante a sociedade uma questão de tradição, ou seja, reconhecimento histórico (Oliveira; Casagrande; Kerbauy, 2022). Contudo, o histórico da educação superior

pública mostra a abrangência igualitária de todas as classes mesmo com seu prestígio social? Se olharmos em retrospecto na história desse nível, teremos um processo de elitização e exclusão, mas, com o passar do tempo e suas mudanças históricas e políticas temos diferentes momentos em que há uma urgência em amenizar esse sistema supressório.

De acordo com Cunha (2007 *apud* Silva; Couto; Eloi, 2012, p. 3), as primeiras instituições de Ensino Superior datam da chegada da família Real ao Brasil no ano de 1808, sendo elas voltadas para a formação de médicos na Bahia e no Rio de Janeiro e mais adiante em Minas Gerais com a Academia Militar⁶. O autor ressalta o caráter classista da formação, que se centrava em conseguir privilégios no mercado de trabalho e prestígio social para as classes mais abastadas.

Silva, Couto e Eloi (2012) relatam que a primeira política estatal na área educacional data de 1827, com a Lei Orgânica do Ensino no Brasil, na qual dava ao Estado o dever de criar as escolas de primeiras letras, tirando da Igreja – até então principal órgão/instituição responsável pela educação – seu lugar como único agente educacional. Entretanto, as autoras salientam que esse marco legal não permitiu que o ensino fosse universalizado, mas manteve a ordem de formar mão de obra para o trabalho.

Não bastando o evidente aspecto elitista da educação do século XIX no Brasil, temos um lampejo de modificação nesse cenário somente mais de 100 anos depois, em 1930, com a criação do Ministério da Cultura e da Saúde e dois anos mais tarde com o lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação (Silva; Couto; Eloi, 2012). O Manifesto tece críticas acerca do modelo educacional vigente e defende a educação pública, laica e gratuita. Dentre os que assinam o documento, temos nomes conhecidos como Anísio Teixeira, Lourenço Filho e Cecília Meireles⁷.

Ao analisarmos esse recorte temporal, conseguimos perceber – assim como os Pioneiros também conseguiram – a intencionalidade da educação em servir a classe dominante (em 1800 na figura dos senhores de escravos afortunados pelo ouro branco, o açúcar brasileiro, e em 1930 com os barões do café e os industriais têxteis), contudo ressaltamos que os Pioneiros não estavam interessados em extinguir a dualidade educacional. O objetivo real desse grupo era

⁶ Esses cursos datam do período do Brasil Colônia (1500 – 1822). Após o processo de Independência brasileira, são criadas as primeiras faculdades de direito (na época nomeado cursos de ciências jurídicas) no ano de 1827, sendo elas a Faculdade de Direito do Recife da Universidade Federal de Pernambuco em Olinda e a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM.-11-08-1827.htm.

⁷ AZEVEDO, Fernando. A reconstrução educacional no Brasil ao povo e ao governo: Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1932. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf. Acesso em: 03 ago. 2023.

somente reformar os métodos pedagógicos sem modificar a estrutura social. Durante o centenário que engloba o período retratado anteriormente, temos um cenário que podemos considerar como estável, tendo a educação um papel de manter o status quo vigente e sem constar nenhum tipo de mudança estrutural que possibilitasse que a maioria da sociedade participasse em massa de qualquer parte do processo educacional.

Seguindo adiante, fazemos menção ao movimento iniciado em 1950 no qual se debatia acerca da escola pública segundo os mandos da Constituição Federal de 1946, que defendia a educação como direito para toda a população, baseada na igualdade e liberdade e que deu origem ao projeto de lei da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), sendo essa promulgada em 1961. Assim, a LDB 4.024/61 deu ênfase na questão da autonomia universitária, porém manteve as universidades submissas ao Estado. Por outro lado, a maior disputa foi vencida pelo âmbito privado, que conseguiu financiamento público (Jornal de Políticas Educacionais, 2010, p. 45 *apud* Silva; Couto; Eloi, 2012, p. 4).

Então, ao voltarmos nosso olhar para o caso da LDB 4.024/61, conseguimos compreender novamente uma subordinação da educação pública ao setor privado e conseqüentemente às classes dominantes. Apesar da defesa da escola pública e da educação universal, a disputa foi vencida por aqueles que compõe a iniciativa privada. Esse acontecimento ressalta o caráter empresarial que seria levado mais adiante na história. Brettas (2020) afirma essa constatação ao revelar que durante a Ditadura, período iniciado em três anos depois dessa normativa, a quantidade de instituições privadas ultrapassa as públicas devido à contrarreforma do ensino que ocorreu em 1968 em conjunto com as proposições da LDB 4.024/61.

Podemos fazer uma pequena comparação aos dias atuais, que pode ser mais bem elaborada em capítulos seguintes, com os programas de bolsas de estudo, mais conhecido na forma do Programa Universidade Para Todos (PROUNI) e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Como se configura o PROUNI se não um financiamento público via governo federal dos monopólios da educação privada? De certo, quem paga a mensalidade integralmente dos alunos assistidos por essa política é o Estado, logo, temos uma clara visão do subsídio dado à essas instituições. Já o FIES concede um financiamento da mensalidade, o que gera um endividamento estudantil e um grande repasse monetário as empresas educacionais, mas esses aspectos serão melhor vistos em outro capítulo.

A partir daqui, continuaremos atravessando esse caminho seguindo pela Lei da Reforma Universitária, na qual houve o “parcelamento” dos cursos em formato de créditos, a unificação

do vestibular e a classificação por meio desse e a burocratização institucional⁸ (Cunha, 2007, *apud* Silva; Couto; Eloi, 2012, p. 4). Devemos evidenciar aqui que tal contrarreforma não foi recebida de maneira dócil, os estudantes e professores que se colocaram contra as diversas medidas impostas pelo governo golpista – aqui rememoramos o Ato Institucional Número Cinco (AI-5), que perseguiu, retirou direitos políticos e ampliou práticas de tortura e morte – foram brutalmente perseguidos, torturados e até assassinados pelo estado brasileiro. Além disso, ressaltamos o caráter imperialista⁹ da contrarreforma, que pela luz de Lenin (2012) aparece em uma das características imprescindíveis a esse estágio do capitalismo, a criação de associações internacionais que têm como seu objetivo o “partilhamento do mundo”. Nesse caso, citamos a *United States Agency for International Development*, em tradução literal Agência dos Estados Unidos para Desenvolvimento Internacional, USAID, órgão estadunidense que trabalha por todo o globo – principalmente nos países do capitalismo periférico e que sofreram com intervenções também imperialistas de países europeus centrais como França, Alemanha e Inglaterra – e que atua por meio de convênios de assistência técnica e cooperação financeira¹⁰.

A USAID colaborou energeticamente com o Ministério da Educação (MEC) durante a época da Ditadura Militar (1964 – 1985), por intermédio de acordos, na reestruturação de todos os níveis da educação brasileira, encolhendo a carga horária das disciplinas de ciências humanas, tornando o ensino da língua inglesa obrigatório, direcionando a formação somente para a técnica voltada para o mercado de trabalho, e aqui talvez o objetivo mais importante para nosso trabalho, a pretensão de privatização do ensino brasileiro (Rossi, 2018). Refletindo acerca do papel da USAID, inferimos que sua finalidade era subalternizar o Brasil aos interesses estadunidenses, começando pelo pilar central de toda cultura, a educação, tornando nosso país um mero produtor de mão-de-obra barata e para assim ter um espaço privilegiado de influência na América do Sul¹¹.

⁸ Entendemos que a “Reforma” aglutinou dois objetivos: 1) dismantelar o movimento estudantil organizado, uma das principais frentes de combate a Ditadura, fazendo uso do fracionamento de grandes turmas em turmas menores, da quebra do curso em disciplinas por créditos e a saída dos centros populacionais para regiões mais distantes; e 2) satisfazer a classe média, que passou a demandar acesso ao Ensino Superior, o que corroborou com a mudança da lógica universitária através do incentivo à expansão de vagas em instituições filantrópicas.

⁹ Entendido por Lenin (2012) como a criação de monopólios pela concentração de produção e capital, o surgimento do capital financeiro pela fusão do capital bancário com o capital industrial, a exportação de capitais, a formação de associações internacionais para o partilhamento do mundo entre si e a própria partilha do mundo entre os países capitalistas centrais.

¹⁰ Disponível em: <https://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/glossario/mec-usaid>. Acesso em: 10 ago. 2023.

¹¹ Citamos os casos do Paraguai, Chile, Argentina, Bolívia e Peru e salientamos que todas essas ditaduras ocorreram no período de 1950 até a década de 80. Também evidenciamos o papel de financiamento dos Estados Unidos em todos esses eventos e frisamos a natureza imperialista desse país, no que se trata da característica de partilhamento do mundo utilizada por Lenin (2012).

Além disso, devido a contrarreforma educacional de 1968, o número de instituições privadas ultrapassou o número de públicas¹², fato que pode ter sido de muita influência nos processos de reforma estatal que viriam mais adiante na história do Ensino Superior e que deixa explícita o papel da USAID e de seus acordos com o MEC.

Após 21 anos de Ditadura e com o processo de redemocratização em 1985, temos em 1988 a promulgação da Constituição Cidadã¹³, que contou com uma enorme agitação nacional por direitos humanos. Deve-se deixar claro o contexto geopolítico da globalização e o papel influenciador do neoliberalismo ascendente. E ainda durante esse período da década de 90, temos a Conferência de Jomtien – Organizada pela UNICEF, sigla em inglês para Fundo das Nações Unidas para a Infância – que gerou a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, um documento que ressaltava a importância da universalização da Educação Básica¹⁴ e no Brasil reverberou na concepção do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que compartilhava do mesmo objetivo da Declaração (Rosa, 2014).

Mas por que citamos esses acontecimentos? Para refletir um pouco sobre o papel dos organismos internacionais na educação brasileira. De certo, o Plano Decenal não abrangia a educação superior, contudo, o Banco Mundial – uma agência internacional ligada a ONU (Organização das Nações Unidas), como também é a UNICEF, que atua via assistência financeira para diversos países¹⁵ – publica o “*La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*”¹⁶ com as instruções que envolvem em suma: a privatização do Ensino Superior, novas formas de regulação e gestão das instituições estatais e, junto à iniciativa privada conceber novas formas de financiamento, o repasse de dinheiro estatal às instituições privadas, o fim das despesas com políticas compensatórias, a diversificação do Ensino Superior via ampliação de instituições não universitárias, entre outras indicações (Silva; Couto; Eloi, 2012).

¹² Conforme Martins (2003), no período de 1940 a 1960, a população do país aumentou de 41,2 milhões para 70 milhões, representando um crescimento de 70%. Nesse mesmo período, as matrículas no ensino superior triplicaram. Em 1960, havia 226.218 universitários, dos quais 93.202 pertenciam ao setor privado, e 28.728 eram excedentes (aprovados no vestibular para universidades públicas, mas não admitidos devido à falta de vagas). Já em 1969, o número de excedentes aumentou para 161.527 e ao final da década de 1970, o setor privado já abarcava 62,3% das matrículas no ensino superior.

¹³ O termo Constituição Cidadã mostra o impacto das lutas dos movimentos populares (movimento negro, de mulheres, trabalhadores, estudantil etc.) no período da redemocratização brasileira, que reivindicaram a aquisição de direitos civis, políticos e sociais, como o acesso à educação pública, gratuita e de qualidade.

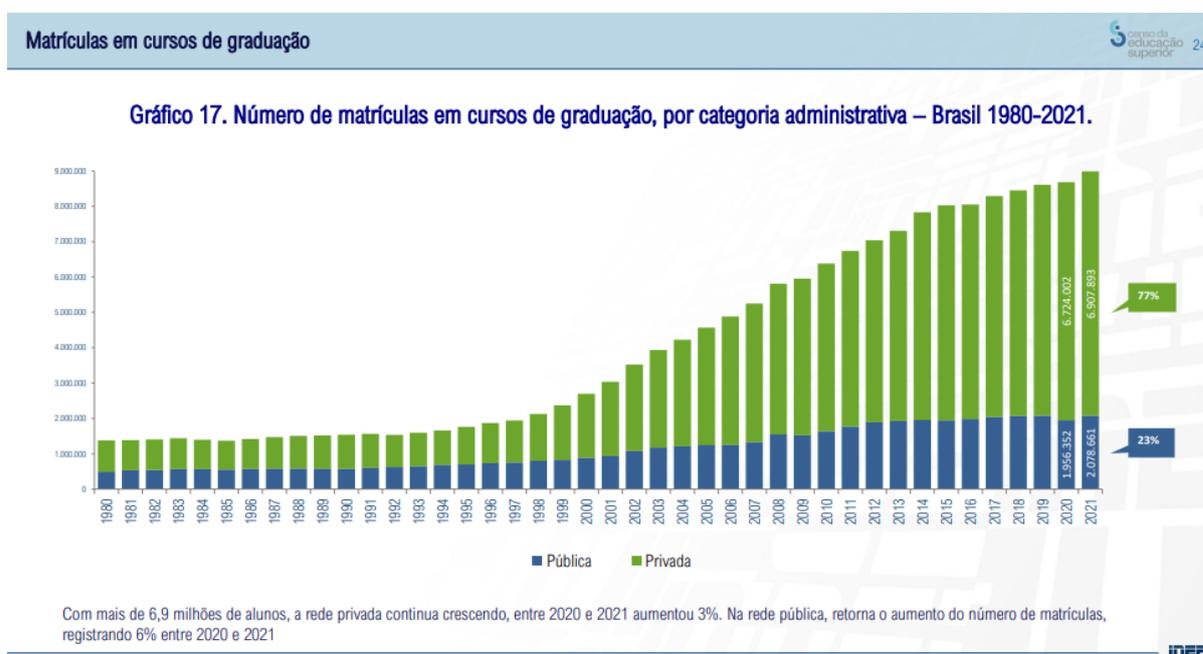
¹⁴ Disponível em: <https://www.educabrasil.com.br/declaracao-de-jomtien/>. Acesso em: 17 ago. 2023

¹⁵ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/encceja-2/480-gabinete-do-ministro-1578890832/assessoria-internacional-1377578466/20758-banco-mundial>. Acesso em: 17 ago. 2023.

¹⁶ Em tradução livre “Ensino Superior: lições derivadas da experiência”.

Vamos analisar a proposição da privatização em conjunto com a diversificação do Ensino Superior via dados obtidos pelo Censo de 2021 do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) (Brasil, 2022).

Figura 1 - Matrículas em cursos de graduação



Fonte: Censo da Educação Superior 2022 (Brasil, 2022).

Podemos perceber que a partir de 1997 há um aumento de matrículas na rede privada, consequentemente um possível aumento também de instituições particulares de Ensino Superior. Assim, temos a condição de fazer uma correlação com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (Brasil, 1995), que tinha como objetivo fazer uma reforma administrativa que enxugasse o papel do Estado e que concedesse mais espaço ao setor privado nas áreas consideradas “não essenciais”.

O Plano traz a setorização do Estado, dividido em quatro partes e com suas respectivas funções. Vejamos na tabela abaixo como se configuram os quatro setores do Estado.

Figura 2 - Setorização do Plano Diretor

Setor	Descrição
Núcleo Estratégico	Setor de elaboração e fiscalização do cumprimento de leis e políticas públicas.
Atividades Estratégicas	Setor de serviços no qual o Estado cumpre diversas funções como regulamentar, fiscalizar e fomentar. São exemplos as áreas da previdência social, compra de serviços de saúde e subsídio à educação básica.
Serviços não Exclusivos	Setor de atuação de parcerias público-privadas, tendo o Estado presente pois envolve direitos inalienáveis como educação e saúde. Uma grande característica desse setor é a não apropriação das economias produzidas e a não conversão em lucro, sendo esses “recursos” propagados para toda a sociedade.
Produção de Bens e Serviços para o Mercado	Setor de atuação empresarial voltado para o lucro que ainda permanecem no Estado, por exemplo a área de infraestrutura. Se encontra no Estado por dois motivos, seja a falta de capital privado para investimento ou por serem atividades monopolistas.

Fonte: produção própria com dados do Plano Diretor (Brasil, 1995).

As Universidades se encontram no setor de Serviços Não Exclusivos, conseqüentemente, podemos encontrar aqui uma justificativa para esse aumento em conjunto com o financiamento da educação privada conquistada na Lei nº 4.024/1961¹⁷ e que segue a proposição do documento do Banco Mundial citado anteriormente. Vale também ressaltar que o Plano traz para esse setor o conceito de eficiência, na perspectiva de prover aos cidadãos um serviço de qualidade a baixo custo.

Sob essa luz, temos um projeto intencional e bem arquitetado via políticas neoliberais que visaram a transferência de responsabilidade do Estado para a iniciativa privada com sentido público. Peroni (2013) destaca a relação do governo com as OS (Organizações Sociais) – como são conhecidas quem é responsável por esse setor – e aponta uma contradição ao passo em que o Plano reforça as funções do Estado de regulação e coordenação, mas quando o controle político-ideológico chega nas mãos das OS, essas funções são cedidas a elas, o que resulta na submissão dessas áreas ao mercado.

Avançando, lançamos nosso olhar para a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional ou LDB 9.394/1996. Garcia, Caldas e Torres (2021) e Silva, Couto e Eloi (2012) elaboram sobre dois pontos importantes, um já citado e outro que revela um aspecto importante para a formulação do ENEM. O primeiro é a influência dos organismos internacionais na condução da política educacional – fato que já foi destacado previamente e agora se vê legitimado por uma lei – e o segundo é a avaliação como novo eixo da educação.

¹⁷ Apesar da Lei nº 5.540/1971 (LDB de 1971) alterar alguns princípios acerca do Ensino Superior, não há um detalhamento específico sobre funcionamento das instituições ou outras questões abordadas mais tarde na Lei nº 9.394/1996 (LDB de 1996).

Garcia, Caldas e Torres (2021) expõem como a Conferência Mundial de Educação para Todos, financiada por diversas organizações internacionais como ONU e o Banco Mundial, gerou orientações para a política educacional que culminou no Plano Decenal de Educação e na LDB/96. As pesquisadoras reforçam a redefinição no papel do Estado – se deslocando da promoção de políticas para agente regulador – e a responsabilização pessoal do professor e do aluno para o sucesso na educação, sendo as avaliações e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN) os seus instrumentos para tal. Dentro dessas avaliações, o ENEM surge no contexto de reformulação do Ensino Médio, pauta trazida pela LDB de 1996, como um dispositivo de diagnóstico (Garcia; Caldas; Torres, 2021). Dessa forma, no próximo capítulo abordaremos o Exame de forma aprofundada.

Brettas (2020) ainda ressalta outro aspecto importante e que se relaciona com o que abordaremos mais à frente, a expansão de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e o que viria a ser o início da formação dos conglomerados educacionais. A autora afirma que a LDB/96 permitiu que essas instituições atuassem com base em fins lucrativos, o que em nossa visão, possibilitou o desenvolvimento das grandes empresas no ramo educacional.

Por fim, ao fazer essa passagem por alguns dos marcos legais do Ensino Superior e sua articulação com a realidade, vimos que não houve e não há¹⁸ empenhos substanciais em mudar essa conjuntura pautada na exclusão das classes pobres. O que depreendemos dessa análise histórico-bibliográfica foi uma manutenção de posições sociais, baseada em reformas de cunho político e ideológico que visaram atender a propósitos de uma pequena parcela da população brasileira e principalmente de organismos internacionais.

3 EXAME NACIONAL DO ENSINO MÉDIO: PONTOS E CONTRAPONTOS

O ENEM se caracteriza popularmente como a forma de entrada no Ensino Superior, mas, nos questionamos se essa é sua única face como avaliação em larga escala. Portanto, buscamos compreender sua relação com o Estado, que a partir dos anos 90 passa por uma transformação, e seu caráter de controle de qualidade daqueles que passam pelo vestibular,

¹⁸ Queremos trazer à tona o debate das cotas em toda sua amplitude, que aumentou significativamente em 47% o número de estudantes de escolas públicas nas federais e em 73% a porcentagem de alunos negros e de escola pública nas universidades federais. Porém sabemos que as cotas se mostram como uma medida paliativa no real problema do acesso ao Ensino Superior, que é a falta de vagas. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2022-04/lei-de-cotas-ajuda-reduzir-desigualdades-diz-universidade-americana#:~:text=A%20pol%C3%ADtica%20de%20cotas%2C%20de,de%20escolas%20p%C3%BAblicas%20aumentasse%2073%25>. Acesso em: 04 nov. 2023.

fazendo um estudo acerca da avaliação em larga escala, como o ENEM se encontra nessa categoria, a sua origem e intencionalidade ao longo de sua existência.

3.1 Em que consiste o ENEM: breve origem e intencionalidade

Antes de explorarmos o ENEM, optamos por começar apresentando a categoria de avaliação em larga escala e um pouco de seu histórico dentro do Brasil. Aragão (2014) traz a concepção desse conceito vinculada a transformação tecnocientífica ocorrida entre o fim do século XIX e o início do século XX, a qual passa a abranger para além da microavaliação e passa a estar presente em um plano macro, que envolve programas e projeto educacionais.

Esse tipo de avaliação chega aos Estados Unidos no começo do século XX, contudo, no Brasil, chega posteriormente, no fim do mesmo século. A autora ainda revela a influência de organismos multilaterais e de reformas educacionais nos países da América Latina – como vimos em capítulos anteriores nas figuras da USAID, ONU E UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) – e a intencionalidade, não de uma avaliação diagnóstica a fim de procurar falhas no sistema educacional, mas sim de regulação educacional baseada em padrões de qualidade propostos pela Constituição de 1988 e pela LDB nº 9394/96.

Devemos nos atentar ao papel do Estado mais uma vez, que aparece como uma entidade que somente produz políticas públicas e que não possui um viés ideológico. De acordo com Peroni (2009), a partir de 1990 temos uma redefinição do papel do Estado, que perde intencionalmente seu lugar de elaborador, devido as influências do neoliberalismo, e passa a se conformar no papel de coordenador. Assim, a partir dessa mudança de função do Estado, a autora passa a usar o conceito de Estado Avaliador, que entra em consonância com outras ideias que apresentaremos a seguir.

Entendendo que a crise atual não advém do Estado, mas sim da própria estrutura do capitalismo, Peroni (2013) elabora que as outras maneiras de enfrentamento a crises anteriores, como o neoliberalismo e globalização, são o que redefinem o papel do Estado. No neoliberalismo, o livre mercado é o personagem principal, enquanto as políticas públicas são consideradas os antagonistas, pois ao se tratar de distribuição de renda atrapalham o mesmo e ainda surrupiam da propriedade privada. Dessa forma, a fim de evitar uma saída em massa do capital financeiro do país e controlar as atividades do capital corporativo para que atendam as necessidades do povo, o Estado se encontra agora na posição de diminuir gastos e esvaziar o poder político das instituições – uma vez que essas são passíveis de pressões populares – (Peroni, 2013).

Ainda segundo a autora, a responsabilidade que pertencia previamente ao Estado, de implementação de políticas públicas é repassada para certos setores da sociedade, sendo eles o mercado, por meio das privatizações, e para o setor público não-estatal, a chamada Terceira Via. Apesar da diferença no termo, os teóricos da Terceira Via se assemelham com os neoliberais acerca do pressuposto de que a crise é estatal, e a única distinção que se tem é a solução para esta. Se para os neoliberais a resposta se encontra no mercado, para eles é o Terceiro Setor (Peroni, 2013, p. 4). Mas, e no Brasil? Como foi citado anteriormente, o Plano Diretor é o maior representante da Terceira Via brasileira quando transfere a regulação e coordenação de áreas específicas, como a universidade pública, às Organizações Sociais.

E qual a relação entre o Estado Avaliador e o ENEM? Conforme Yannoulas, Souza e Assis (2009, p. 59) “o foco do controle por parte do Estado Avaliador não se concentra nos processos pedagógicos, mas nos resultados dos processos pedagógicos”. À vista disso, os resultados do ENEM, ou seja, o ingresso no Ensino Superior, é mais relevante para o Estado do que o índice de não aprovados e os motivos para a sua não aprovação. Todavia, essa nem sempre foi sua estrutura.

Criado em 1998 pela Portaria nº 438/98 (Brasil, 1998), o objetivo do ENEM era avaliar o desempenho dos alunos que terminavam o ensino básico a fim de verificar as capacidades para a prática da cidadania plena. Além dessa avaliação, o ENEM era usado como forma de ingresso (parcial ou completo) no Ensino Superior via PROUNI e até então era opcional. Sua criação foi amparada no modelo avaliativo estadunidense *Scholastic Aptitude Test* – SAT e foi importado para nosso país durante o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (o mesmo que implantou a reforma do Estado via Plano Diretor, citado no capítulo anterior) pelo ministro da Educação Paulo Renato Souza¹⁹, que morou nos Estados Unidos antes de tomar posse.

No primeiro relatório produzido pelo MEC e pelo INEP, o Exame é tido como uma forma de produção de evidências para aprimorar o ensino médio através da avaliação de conteúdos, competências e habilidades desenvolvidas durante a educação básica (Silva; Melo, 2018). Contudo, a segunda aplicação da prova teria um significado considerável para o futuro da educação brasileira, uma mudança curricular voltada para o Ensino Médio (Brasil, 2009).

¹⁹ Professor, acadêmico, economista e político pelo Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), Paulo Renato Souza tem uma longa lista de cargos, que vão de gerente de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), secretário de Educação do estado de São Paulo, reitor da Universidade Estadual de Campinas e deputado federal. Seus maiores feitos como ministro foram a universalização do acesso ao Ensino Fundamental, a implantação do ENEM e do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

E é a partir dessa mudança que nascem os PCNEM (Parâmetros Curriculares Nacionais para o Ensino Médio), que apesar de não terem o caráter de currículo e sim de orientação ao corpo escolar pautado nas mudanças que essa etapa necessita, a linha temporal que data do primeiro relatório até a aplicação da outra edição abre um debate crucial na área de políticas educacionais, que seria a subordinação do currículo as imposições das avaliações em larga escala (Silva; Melo, 2018).

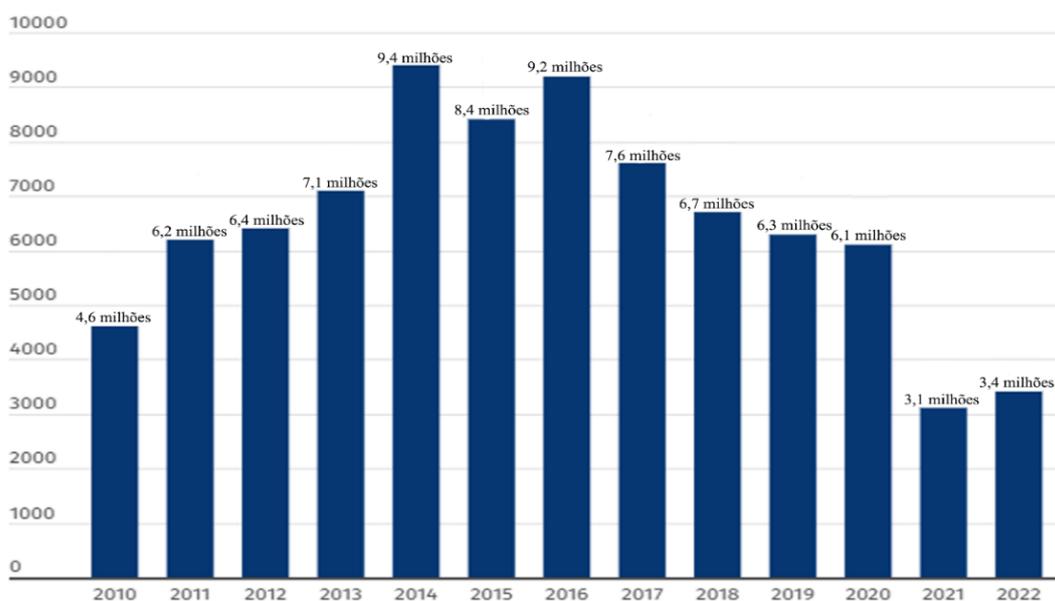
Em 2010, a Portaria N° 807 traz sutis alterações na redação do documento em relação ao do ano anterior. Primeiramente, não há mais a seção de “objetivos” e o que toma seu lugar é o Art. 2° com a descrição “Os resultados do ENEM possibilitam” (Brasil, 2010). Nesse artigo, o inciso V fala que “a sua utilização [dos resultados] como **mecanismo** único, alternativo ou complementar aos exames de acesso à Educação Superior ou processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho (Brasil, 2010, art. 2, grifo nosso) entra em contraste com o Art. 2° inciso II da Portaria de 2009, que diz “estruturar uma **avaliação** ao final da educação básica que sirva como modalidade alternativa ou complementar aos processos de seleção nos diferentes setores do mundo do trabalho” (Brasil, 2009, art. 2, grifo nosso), vemos que a palavra avaliação desaparece dando lugar ao conceito de mecanismo e é adicionada a palavra único.

Em seu trabalho sobre uma análise da publicidade do ENEM, Rocha e Ferreira (2021) abordam a característica de dispositivo²⁰ a luz de Foucault, sua definição traz o ENEM como um elemento inserido em um jogo que possibilita mudanças de posição e modificações de funções. E o que isso quer dizer? Ao fazer a substituição destas palavras, o Estado reforça novamente sua nova função de regulador e o Exame sai da sua posição de “assistente” para ser o próprio “diretor” que indica como as coisas devem ser feitas.

Agora, nos direcionemos a outro ponto da redação do documento, o uso do ENEM como mecanismo prioritário no processo seletivo para o acesso ao Ensino Superior. Destacamos aqui o caráter meritocrático do ENEM trazido por Silva e Melo (2018) e a legitimação dessa política pela sociedade nas palavras de Barbosa e Pires (2022).

Figura 3 - Inscritos no ENEM - 2010 a 2022

²⁰ Entendemos como sinônimo o uso do conceito dispositivo, proposto pelas pesquisadoras, da palavra mecanismo, empregada pelo Estado na formulação da redação da portaria.



Fonte: Série de notícias públicas. Elaboração própria.

Se observamos o número de inscritos, conseguimos identificar a legitimação falada pelos autores. De 2010, primeiro ano da obrigatoriedade do Exame, até 2016 temos um número expressivo de inscritos, sendo 2014 o ano em que se chegou ao total de 9,4 milhões de pessoas. Contudo, percebemos também uma diminuição a partir de 2017, culminando no pior desempenho do ENEM em 2021, com apenas 3,1 milhões de inscritos. Esse fato pode ter ocorrido devido a pandemia da COVID-19 ou pela gestão do governo Bolsonaro (Barbosa; Pires, 2022).

Para analisarmos o caráter meritocrático do ENEM precisamos ir um pouco a fundo sobre esse conceito. A definição de mérito aparece no trabalho de Barbosa e Pires (2022, p. 3) como “[...] um valor social, como um atributo moral cuja substância é resultado direto de lutas que buscam impor a todos as percepções, crenças e práticas que seriam específicas de um determinado grupo social”. Ou seja, o mérito se constrói socialmente como um valor moral relativo a conquistas que desafiam o que o corpo social confere como regra a um grupo/classe social. Além disso, os autores ressaltam a diferenciação que o mérito tem em diferentes sociedades e o caráter duplo dele, quando esse exalta quem vence e culpa quem perde.

Acerca dos vencedores e perdedores, podemos dizer que o mérito distorce o histórico de alguns desse ganhadores. Por um lado, o mérito se volta para esse vencedor como alguém que conquistou seu objetivo e teve um melhor desempenho que os outros, ignorando os antecedentes daqueles que foram vencidos. Por outro lado, o mérito contempla o passado daquele vencedor – por exemplo, um aluno de negro de escola pública que passa em um curso de prestígio – e o coloca como regra, não como exceção. Isto é, por mais que a história daquele

aluno negro tenha sido perpassada por diversos tipos de desigualdades, ele é um exemplo a ser seguido.

Esse tipo de discurso se enquadra no que Barbosa e Pires (2022) chamam de mérito relacional. Essa tipificação se define por englobar o princípio do acesso e o da diferença, ou seja, abarca as contradições presentes no processo de entrada (que se tem como algo que qualquer um pode fazer) e as desvantagens acarretadas por suas condições pessoais. E daqui nascem as políticas de acesso e permanência, visto que essas se organizam de forma a promover um enfraquecimento, mesmo que superficial, dessas desigualdades.

Assim sendo, vimos como o ENEM, ao ser instituído como política de acesso, mudou a realidade da educação básica brasileira, submetendo os currículos ao conteúdo das provas, realocando os professores e alunos como agentes únicos no quesito de aprovação e por conseguinte supervalorizando o mercado educacional das instituições privadas. A contradição existente na substituição do termo avaliação para exame também mostra um foco maior no tecnicismo, isto é, em formar o aluno somente para saber fazer a prova. Ressaltamos também que apesar da presença da palavra acesso em suas portarias, o ENEM se coloca como uma porta que é aberta somente aos vencedores, aqueles que conseguiram independente de suas origens serem aceitos nas universidades públicas.

3.2 o caráter seletivo do ENEM e seus mecanismos de democratização

No tópico anterior, discorreremos acerca do histórico do ENEM e como essa avaliação se tornou a força motriz para diversas transformações educacionais. Agora, trataremos sobre como o caráter de avaliação gera uma seletividade²¹ no ingresso ao Ensino Superior.

Entendendo o ENEM como uma avaliação em larga escala e que se volta com maior força para a culpabilização individual, Mello Neto *et al.* (2014) trazem para o debate um dos primeiros pontos que vamos destacar nesse capítulo, o estímulo para a competição no âmbito institucional, que privilegia as escolas que dispõe de condições melhores e deixa escolas em situações vulneráveis em um estado de desamparo.

O que acontece nesses casos é, como ocorre uma valorização exacerbada dos resultados, que tomam para si o conceito de qualidade, as escolas que não possuem condições estruturais²² passam por um processo paradoxal, ou seja, ao reduzir a qualidade de ensino somente a notas e indicadores e esquecendo toda a carga humana, estrutural e organizativa, aquela instituição é

²¹ Seletividade, substantivo feminino que significa ato ou efeito de selecionar, escolha criteriosa e fundamentada.

²² Estrutural não se resume ao físico, mas também condições materiais, como acesso à internet de qualidade, livros didáticos e não didáticos, quantidade suficiente de professores e atendimento especializado por exemplo.

tida como falha. Mas o que acontece a seguir? As melhores escolas ganham uma bonificação e o “resto” ganhe talvez um “melhore para o próximo ano”. Então, nos debruçemos um pouco sobre a questão da bonificação escolar.

Cardoso e Melo (2022) em pesquisa sobre a política de bonificação no município de Rio Branco no Acre, revelam que essa prática necessita de um meio para se concretizar e essa ferramenta são os testes padronizados ou avaliações em larga escala. Entretanto, as autoras apontam que essa prática não constitui uma melhora na qualidade de ensino e, ainda sim, vários estados do país como o Ceará, Minas Gerais e Pernambuco²³ se utilizam de tal mecanismo. De fato, o ENEM não se caracteriza dentro desse padrão, mas, ele tanto impacta nessa constituição – via modificação de currículo como dissemos anteriormente – e é impactado por ela quando se reflete sobre as escolas precarizadas que não recebem uma maior assistência governamental, assim, podemos dizer que devido a essas condições os alunos tenham uma maior dificuldade em ingressar nas universidades (Barbosa; Pires, 2022).

Assim, Moris *et al.* (2022) fizeram uma análise do ENEM com microdados do ano de 2019 sobre o desempenho de cerca de 670 mil candidatos e os recortes de classe. Os alunos foram agrupados em 5 grupos, que de forma livre, reconhecemos como 1) Residentes de áreas rurais; 2) Ligados ao Terceiro Setor; 3) Ligados ao Segundo Setor; 4) Representantes de uma classe intermediária e 5) Representantes de classes ricas. Nessa pesquisa, os autores escolheram algumas variáveis que visavam depreender o cenário social desses alunos, sendo elas: renda familiar, escolaridade e profissão dos pais, bens duráveis, domínio da norma culta e desempenho, também seccionaram o desempenho dos discentes em: Muito Baixo (de 182,15 até 448,20 pontos), Baixo (de 448,23 até 498,78 pontos), Médio (de 498,80 até 552,75 pontos), Alto (de 552,78 até 615,40 pontos) e Muito Alto (de 615,43 até 818,53 pontos).

Os pesquisadores dividiram o gráfico da Análise de Correspondência Múltipla (ACM) em 4 quadrantes como veremos abaixo:

²³ O Ceará é o maior expoente quando tratamos de índices educacionais, principalmente os do Ideb (Índice Nacional de Educação Básica), tendo Sobral como sua maior referência. Porém Pernambuco também se mostra como um estado com potencial quando se analisa os dados desse índice. Das 100 melhores escolas de anos iniciais, 97 estão no Nordeste, e dessas 87 se localizam no Ceará e as demais se dividem entre Alagoas e Pernambuco. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/noticias/2023/02/21/nordeste-lidera-indicadores-educacao.htm#:~:text=O%20munic%C3%ADpio%20%C3%A9%20refer%C3%AAncia%20no,demais%20em%20Alagoas%20e%20Pernambuco>. Acesso em: 05 nov. 2023.

Figura 4 - ACM com renda familiar, escolaridade dos pais, categoria profissional dos pais, bens duráveis, domínio da norma culta da língua e desempenho no ENEM (em vermelho) – Todas as categorias ativas



Fonte: (Moris *et al.*, 2022, p. 79)

Como podemos observar, o eixo 2 representa um maior distanciamento social, isto é, quanto mais à esquerda, mais próximo nos encontraremos do grupo 1, formado majoritariamente por estudantes com um desempenho muito baixo, mais empobrecidos, com pais com pouco ou nenhum grau de instrução, sem bens duráveis e com domínio deficitário da norma culta. Desse modo, do lado direito do gráfico temos alunos que apresentam um desempenho muito alto, renda familiar superior a 8 mil reais, com mais de 10 empregados, pais com alto nível de escolarização, a presença de muitos bens duráveis e o domínio total da norma culta. Essa primeira análise serve como uma base inicial para o que foi abordado anteriormente, uma vez que, possivelmente, a maioria dos estudantes dos grupos de 1 a 3 se encontram nas escolas públicas.

Já o eixo 1 agrega alunos de perfis mais diversos, assim, quanto mais próximo da parte superior e central do gráfico, teremos discentes que pertencem aos grupos 2,3 e 4, que engloba

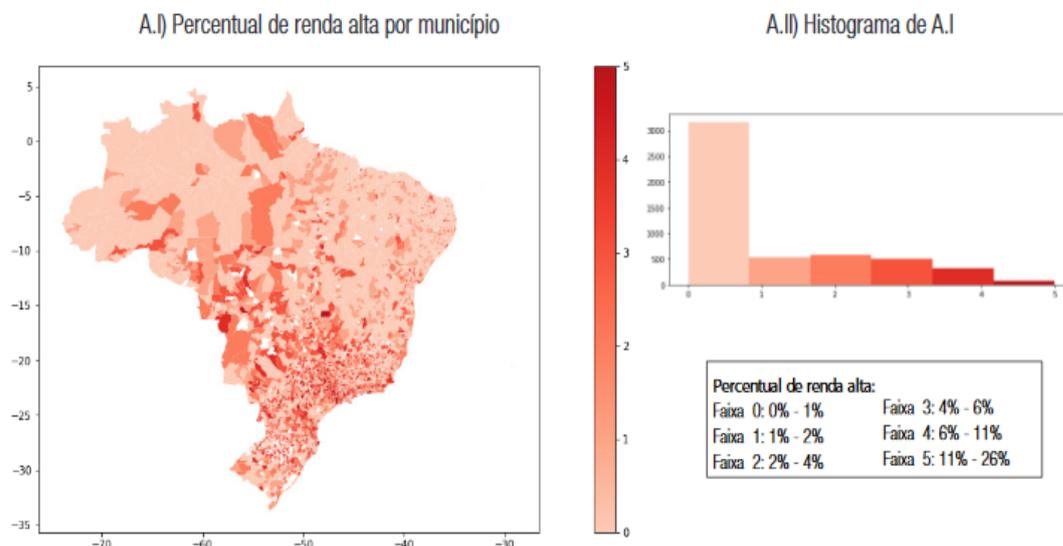
uma parcela que tem um desempenho baixo até alto. Ressaltamos que o grupo 2 está em um local mais adjacente ao eixo 2 e consequentemente apresenta um desempenho classificado como baixo. Mas, o grupo 3 se encontra no meio do gráfico e em cima do eixo 1, logo, exhibe melhores condições nas variáveis analisadas e o grupo 4 situa-se na área de desempenho alto, porém muito mais próximo da ala de desempenho médio que abriga o grupo 3.

Moris *et al.* (2022) revelam assim que o sucesso escolar, representado pelo acesso ao Ensino Superior, depende diretamente da sua condição de classe, logo, os estudantes que compõem uma maior porção da sociedade – os grupos 1 e 2 – não conseguem ingressar na universidade pública. Com o intuito de exemplificar ainda mais essa realidade, os autores comparam as notas desse recorte com as notas de corte do Sistema de Seleção Unificada (SISU),

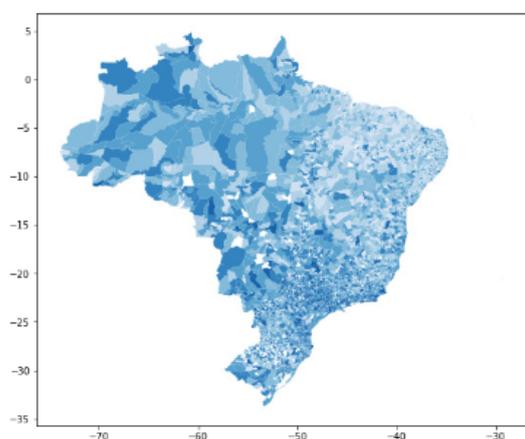
[...] dos 5850 cursos disponíveis em 2020, apenas sete (0,12%) tiveram nota de corte menor do que 500 pontos, na faixa de desempenho Baixo e Muito Baixo. Isso significa que é muito difícil que estudantes das classes baixas ingressem no ensino superior público brasileiro via acesso por ampla concorrência, e menos ainda em cursos de maior prestígio social” (Moris *et al.*, 2022, p. 82).

Em outra pesquisa estatística, Melo *et al.* (2021) fazem um recorte sobre o desempenho na prova, a média da redação, o percentual de renda alta por município, a escolarização da mãe e uma variável que nos causou surpresa, o percentual de escolas com refeitório. Analisando os mapas elaborados pelos autores, percebemos um padrão quanto aos níveis nas regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste.

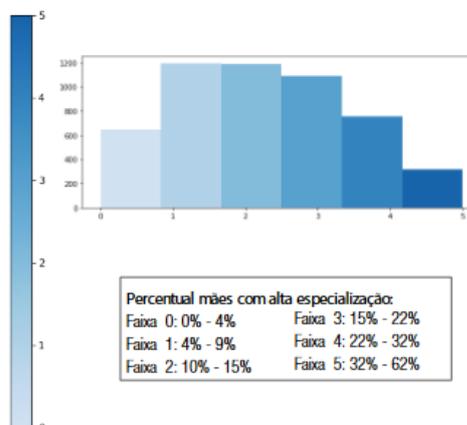
Figura 5 - Mapas (à esquerda) e histogramas das distribuições (à direita) das variáveis independentes (faixa 0, de menor intensidade, até faixa 5, de maior intensidade)



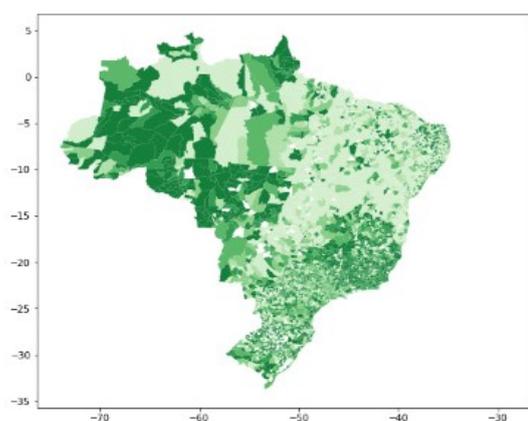
B.I) Percentual de mães com alta especialização por município



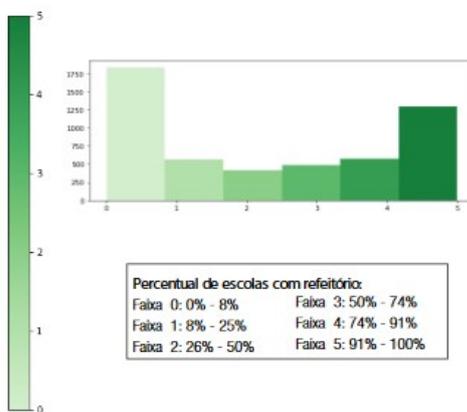
B.II) Histograma de B.I



C.I) Percentual de escolas com refeitório por município



C.II) Histograma de B.I



Fonte: Melo *et al.*, 2021, p. 1280 - 1281.

Na primeira região, encontramos níveis mais altos no que tange as variáveis escolhidas, já na outra região, encontramos o inverso. Logo, depreendemos que o cenário econômico das famílias e regional são fatores decisivos no desempenho e na redação, o que corrobora com o estudo de Moris *et al.* (2022). Outra variável tem um significado expressivo de acordo com Melo *et al.* (2021), que seria a raça, já que essa exerce um papel importante na aquisição de capital cultural²⁴ e econômico e o Brasil se destaca pela sua herança escravagista e marginalizadora dos povos negros e indígenas, o que torna mais desigual o acesso a esses tipos de capital e consequentemente o ensino superior.

Visto que compreendemos o caráter excludente e seletivo do ENEM de forma mais breve, realizaremos um levantamento resumido das chamadas “ações afirmativas”, nas quais podemos “[...] considerar ação afirmativa todo programa, público ou privado, que tem por

²⁴ Capital cultural é um conceito cunhado por Pierre Bourdieu (1998), no qual atrela o sucesso escolar à origem familiar.

objetivo conferir recursos ou direitos especiais para membros de um grupo social desfavorecido, com vistas a um bem coletivo” (Feres Júnior *et al.*, 2018, p. 13). A primeira que iremos analisar é o Programa de Ação Afirmativa e Inclusão Social (PAAIS) da Unicamp, que foi instituído em 2004 e selecionava os “melhores” alunos da escola pública e bonificava-os para “compensar” os déficits desses em relação aos alunos das escolas particulares. Segundo Silvério *et al.* (2022), o panorama da época indicava que 88% dos alunos da educação básica estudavam em escolas públicas e desse total, menos de 30% eram discentes da Unicamp, já os 12% dos alunos que estudavam em escolas particulares compunham cerca de 70% do total de discentes da Unicamp, com isso em vista, o PAAIS cedia um bônus ajustável para os melhores da rede pública e esses superariam os alunos “medianos” das particulares.

Deve-se ressaltar outro fato interessante sobre o PAAIS e a questão do ingresso pois

“[...] o acesso dos grupos histórica e socialmente discriminados se daria não pela diversidade de saberes e conhecimentos, mas pelo maior treinamento em torno de um tipo de conhecimento especializado mensurável “meritocraticamente”; o processo seletivo preservaria os “templos de saber”, atribuição dos idealizadores da proposta da Unicamp, alocados em São Paulo (Silvério *et al.*, 2022, p. 6).

Por mais que o PAAIS tenha contribuído para que o perfil étnico e econômico da Unicamp tenha mudado, em 2017 houve a substituição da bonificação pela reserva de vagas (Silvério *et al.*, 2022).

Após o PAAIS, apresentamos o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). O Reuni teve como objetivo “[...] criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (Brasil, 2007). Desse modo, o programa surge como uma política de expansão do Ensino Superior público, mas, Filardi (2014) evidencia o caráter de otimização de recursos, visto anteriormente como “melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos”. O que isso quer dizer? Que apesar da intencionalidade de ampliação, toda a organização do programa foi feita em uma lógica gerencialista, que significa tratar a universidade pública como uma empresa. Chaui (2003), escancara o papel da universidade dentro do gerencialismo ao dizer que essa instituição social está se deslocando para ser uma organização social.

Nas palavras dela,

a instituição social aspira à universalidade. A organização sabe que sua eficácia e seu sucesso dependem de sua particularidade. Isso significa que a instituição tem a

sociedade como seu princípio e sua referência normativa e valorativa, enquanto a organização tem apenas a si mesma como referência, num processo de competição com outras que fixaram os mesmos objetivos particulares. Em outras palavras, a instituição se percebe inserida na divisão social e política e busca definir uma universalidade (ou imaginária ou desejável) que lhe permita responder às contradições impostas pela divisão. Ao contrário, a organização pretende gerir seu espaço e tempo particulares aceitando como dado bruto sua inserção num dos polos da divisão social, e seu alvo não é responder às contradições e sim vencer a competição com seus supostos iguais (Chauí, 2003, p. 3)

Portanto, podemos ver isso em toda a estruturação do programa, que aliada a outras políticas educacionais, visam a inclusão do Brasil no capital mundial via pesquisas, acordos e outros trabalhos feitos pelo Ensino Superior público e não a ampliação do acesso no sentido de universalização (Filardi, 2014).

E apesar da intencionalidade de expansão universitária, mesmo com o caráter gerencialista, Brettas (2020) ressalta que o número de universidades públicas cresceu, mas não acompanhou a iniciativa privada, tendo sido criadas somente 14 em cerca de seis anos de programa.

Outra política de inclusão que deve ser uma das mais conhecidas são as cotas. A Lei nº 12.711/2012, ou Lei de Cotas, foi implantada com o propósito de reservar 50% das vagas para estudantes de escolas públicas, de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários-mínimos per capita²⁵ e para pretos, pardos, indígenas e pessoas com deficiências (PCD). A partir dessa caracterização de como funciona a lei, nota-se que o recorte indispensável é a escolarização e com isso a disputa pela vaga dentro da cota da escola pública pode ocorrer com alunos dos demais níveis sociais (Mello Neto *et al.*, 2014). Medeiros, Mello Neto e Gomes (2016) trazem à tona o impacto da Lei de Cotas quando se observa seu aspecto de democratização no acesso ao ensino superior uma vez que esse mecanismo enfrenta desafios considerados históricos, que são a sub-representação do público alvo da lei nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e o vínculo entre escola pública e universidade pública. Ademais, achamos importante destacar o apontamento dos autores no que diz respeito a intencionalidade da Lei de Cotas, na medida em que essa passa a ser entendida como uma

[...] política de enfrentamento das desigualdades raciais e como política de democratização da educação superior, visa resolver a sub-representação na proporção de negros, indígenas e de estudantes da escola pública matriculada na educação superior e promover, na sociedade como um todo, condições que impactem na

²⁵ A elaboração dessa seção se deu no período anterior a atualização da Lei de Cotas em 13 de novembro de 2023, que alterou o teto de renda máxima de 1,5 salários mínimos para 1 salário mínimo. Ver <https://g1.globo.com/politica/noticia/2023/11/13/lula-sanciona-mudancas-na-lei-das-cotas-que-incluem-quilombolas-e-reduzem-renda-maxima.ghtml>.

desigualdade social, econômica e cultural (Medeiros; Mello Neto; Gomes, 2016, p. 4).

Destarte, compreendemos que esse tipo de política aparece como uma solução paliativa na democratização do ingresso no Ensino Superior, nas palavras de Zuccarelli e Honorato (2022, p. 1001) é uma “medida emergencial provisória”, pois não age como um processo que visa a universalização, mas sim como um recurso que ameniza a situação de exclusão à medida que sua eficácia for obtida (Zuccarelli; Honorato, 2022). Contudo, não podemos deixar de falar do caráter positivo das cotas quando se trata na mudança do perfil étnico, racial e econômico nas universidades. Em um período de 9 anos (2010-2019), tivemos um aumento de 400% no número de estudantes negros no ensino superior, chegando a 38,15% dos matriculados²⁶, mas particularizamos dois pontos específicos, o primeiro é que o número continua abaixo da porcentagem dessa população no Brasil, cerca de 56%, e o segundo ponto é que não sabemos quantos desses 38% concluem o Ensino Superior. Ou seja, legitimamos a necessidade da política de cotas associada a políticas de permanência, que garantam não só a entrada como a formação integral desses alunos.

Outra contribuição de Medeiros, Mello Neto e Gomes (2016) é o apontamento de um problema enfrentado pelas cotas, a autodeclaração racial. Conforme os autores, a autodeclaração pode ter a tendência a ser condicionada, isso quer dizer que os inscritos se afirmam pretos, pardos e indígenas em maior quantidade para assumir a vaga. Apesar da mudança ocorrida entre autodeclaração e heteroidentificação no processo de inscrição, os pesquisadores discutem como o processo de autodeclaração torna o quesito racial facilmente burlável na medida em que Teles e Passos (2019) explicam que a autodeclaração se constitui como a validação racial feita pelo que foi respondido no questionário. Dessa maneira, se institui o critério de escolarização e mais posteriormente é feita a transição para a heteroidentificação.

Tida como uma forma de se precaver contra a fraude das cotas raciais, as bancas de heteroidentificação foram implantadas, mas, esse tipo de dispositivo já existia no modelo adotado pela Universidade de Brasília (UnB) em 2004, no qual essa banca consistia em uma apuração racial e seria composta por cientistas sociais, militantes do movimento negro e pelos próprios estudantes universitários (Feres Júnior *et al.*, 2018). A heteroidentificação é um processo voltado para a análise da fenotipagem do estudante por meio da interpretação social de outras pessoas e atua como processo complementar a autodeclaração.

²⁶ Disponível em: <https://gife.org.br/apesar-do-aumento-de-pessoas-negras-nas-universidades-cenario-ainda-e-de-desigualdade/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

Procurando explorar a eficiência desse programa como forma de alívio à exclusão social e educacional, Santos, Contini e Oliveira (2022) apontam contradições presentes na Portaria 18/2012 (Brasil, 2012) que abrange a Lei de Cotas, pois, conforme os autores, a portaria prevê três mecanismos que podem deturpar as cotas para negros, sendo eles: a obrigatoriedade de somar os percentuais de pretos, pardos e indígenas (PPI) e PCDs para definir o total de vagas reservadas; a oferta de vagas para PPI deve ser feita em conjunto e sem definir subperfis por meio da soma de percentuais do IBGE, entretanto, para PCDs, essa oferta deve ser organizada separadamente e cruzada – ou seja, considerando outras variáveis – ; e a obrigação de preencher as vagas dentro de cada grupo definido pela cota, mas há uma possibilidade de que isso possa gerar uma desordem quanto à possibilidade de concorrência simultânea e hierárquica.

Os pesquisadores ainda afirmam que apesar de não vermos com clareza esses gargalos, tanto o MEC quanto as universidades entendem que a redação desse trecho se torna imprescindível para a imposição do aluno em escolher uma categoria de cota ainda que tenha o perfil de outras. Não obstante, esse discente pode ser convocado em outra modalidade se essa dispuser de vagas cumprindo a hierarquia proposta pela Portaria.

Em síntese, Santos, Contini e Oliveira (2022, p. 25) sustentam a tese de que a Normativa diminui as vagas para negros ao passo que

“[...] nos cursos com menor oferta de vagas em processos seletivos (25 vagas, por exemplo), o número de vagas para pretos, pardos e indígenas cai de 10 vagas na metodologia da Lei 12.711 para 6 vagas na metodologia da Portaria 18, representando um desvio de 4 vagas ou 40%, a maioria para o segmento de ampla concorrência”.

Além disso, os autores nos dizem que ao juntar toda a categoria de PPI existe uma primazia dos pardos sobre os negros e a exclusão quase completa de indígenas.

Sobre a questão de hierarquização e concorrência simultânea, o SISU ao impedir essas duas situações, possibilita uma diminuição no número de cotistas e leva os mesmo a disputarem exclusivamente dentro de sua modalidade e para exemplificar, os pesquisadores utilizam uma situação hipotética de um curso com 50 vagas, nas quais alunos da ampla concorrência pleiteiam 50% ou 25 vagas, discentes negros, de baixa renda e de escola pública concorrem a 12% ou 3 vagas, estudantes de baixa renda e de escola pública concorrem a 8% ou 2 vagas e candidatos negros, PCDs, de escola pública e baixa renda disputam 4% ou 1 vaga. Logo, esse cenário mostra uma contradição, pois em oposição a ideia de permitir que os cotistas concorram em todas as perspectivas possíveis (da ampla concorrência até a cota), a realidade os obriga a disputar uma pequena possibilidade de entrada (Santos; Contini; Oliveira, 2022).

O que podemos inferir desse diálogo intenso sobre cotas? Que mesmo com suas boas intenções, essa lei tem suas limitações baseadas na própria burocracia do Estado. Mesmo que ela se proponha a efetivar a entrada de minorias históricas ou ser uma solução emergencial e passageira, como mencionado anteriormente, o fato é que as cotas se mostram como um pequeno basculante em uma gigante porta. Recentemente, com a necessidade da revisão dessa lei, ouvimos bastante o slogan “as cotas abrem portas”²⁷, e de certo modo é verdade, mas entendemos que essas pequenas aberturas feitas por essa política não são o suficiente para que ocorra, por exemplo, uma universalização e ampliação real do Ensino Superior público. O fato é que as cotas servem ao seu propósito, diminuir desigualdades mesmo que de forma lenta e superficial.

Agora ponderemos sobre outra política que visa promover o acesso à universidade, supomos que após as cotas, o FIES e o PROUNI devem ser os programas mais conhecidos nessa área. Entretanto, iremos tratá-los em outro capítulo e com um enfoque específico, a mercantilização do Ensino Superior.

4. MERCANTILIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR

A mercantilização é um fenômeno que ocorre em conjunto com a financeirização e essa pode ser vista em diversas formas dentro da conjuntura atual do capitalismo, como por exemplo em novos formatos de exploração da força de trabalho. A financeirização da educação se insere em contextos diversificados, como na redução de investimentos em instituições públicas de ensino – na figura da austeridade fiscal – e conseqüentemente em uma submissão do Estado ao grande capital. Nesse capítulo, procuraremos nos aprofundar sobre esse caráter específico do Ensino Superior brasileiro.

4.1. A financeirização e mercantilização da educação superior

Oliveira, Casagrande e Kerbauy (2022, p. 13) nos explicam como o setor privado aparece no ramo educacional

[...] por meio do processo de mercadorização da educação superior brasileira que ocorreu após a criação de leis que regulamentassem tanto o surgimento de novas instituições com fins lucrativos quanto a efetivação dessa atividade na bolsa de valores, sobretudo após a criação dos “Grandes Grupos Educacionais” (conglomerado de faculdades menores). Assim, a inserção desses grupos no mercado financeiro foi denominada de financeirização da educação, ou seja, a introdução do setor no capitalismo de finanças.

²⁷ Entidades estudantis como a União Nacional dos Estudantes (UNE), a Associação Nacional de Pós-Graduandos (ANPG) e até parlamentares de partidos considerados progressistas como o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) empregaram esse slogan durante o processo de renovação da Lei de Cotas. Ver mais em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-10/cotas-abrem-portas-dizem-apoiadores-da-nova-lei-de-acesso-ao-ensino>. Acesso em: 11 nov. 2023.

Uma das leis que embasam o que as autoras trazem é a LDB/96, que como vimos anteriormente, deu espaço para a mercantilização da educação.

Sguissardi (2015) anuncia que o início da financeirização²⁸ do setor educacional brasileiro se dá quando a então empresa Kroton – na época Pitágoras – se une ao Grupo *Apollo International* em 2001, que compra da Universidade Anhembi-Morumbi em 2006 e com a abertura do capital das empresas Anhanguera, Kroton, Estácio e SEB em 2007. Brettas (2020) traz informações mais contemporâneas, como a compra da Anhanguera em 2013 (o que estabeleceu a Kroton como a maior empresa de educação do mundo) e a mudança do nome de Kroton (que ficou como instituição responsável pelo Ensino Superior) para Cogna em 2019 quando o grupo, além da Kroton, passou a aglutinar as instituições Platos, Saber e Vasta Educação/Somos Educação.

Mas o que tornou esse ramo tão atrativo? Oliveira, Casagrande e Kerbauy (2022) respondem que o crescimento do setor e a rentabilidade chamaram a atenção de investidores de outros setores²⁹. Mas não foi somente isso que possibilitou um aumento tão grande de empresas no ramo educacional, pois segundo as autoras, o baixo investimento do governo federal nessa área também aparece como forte fator de influência nessa movimentação. Como já foi exposto nesse trabalho, a pouca quantidade de investimento se deve ao Plano de Reforma do governo FHC, que na figura de seu ministro da educação Paulo Renato, também não construiu nenhuma Instituição Federal de Educação Superior (IFES) durante o governo (1995-2002).

Nessa esteira de fortalecimento do setor privado no período FHC, Sguissardi (2015) revela que os investimentos na área do Ensino Superior caem na época de 0,91% do Produto Interno Bruto (PIB) para 0,54% e a alteração de dois decretos (2.207/97 e 2.306/97) que passam a legitimar a mercantilização educacional. Com dados de 2010, o autor relata que as Instituições de Educação Superior privadas compunham cerca de 77,8% do total. Hoje, de acordo com o último Censo (Brasil, 2021), das 2.457 IES, 2.153 são privadas – o que corresponde a 87,6% de todo o contingente de IES do Brasil, restando apenas 304 ou 12,4% públicas³⁰.

²⁸ Chesnais (1998 *apud* Carvalho; Neto; Pinheiro, 2020, p. 110) define o capital financeiro, logo o processo de financeirização, como o “processo de liberalização e desregulamentação dos fluxos com as inovações financeiras, possuiu como objetivo principal a apropriação de riquezas”. Ou seja, dividendos, por exemplo, se tornam um meio de acumulação de riqueza e o Estado tem a função de garantir que essa acumulação ocorra.

²⁹ Um exemplo concreto dessa migração de um campo para outro é a Bahema Educação. Essa empresa criada em 2016 é fruto da empresa de implementos agrícolas Bahema, fundada em 1953. Ver: <https://www.bahema.com.br/a-companhia/historia/>.

³⁰ Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/notas_estatisticas_censo_a_educacao_superior_2020.pdf. Acesso em: 12 nov. 2023.

E como o ENEM está inserido nesse processo? A nota do exame é o primeiro passo para a aquisição de bolsas parciais ou integrais pelo PROUNI ou pelo FIES e Brettas (2020) destaca alguns pontos: 1) volumosos repasses de dinheiro às instituições privadas, chegando ao valor de 61,75 bilhões de reais de 2010 a 2016 pelo FIES, tendo a Kroton recebido cerca de 4 bilhões desse montante e possuindo 61,2% de estudantes financiados pelo programa no ano de 2010; 2) o número de contratos do FIES foram de 70 mil em 2010 para 700 mil em 2014 e 3) como o período de recessão do país – 2015 e 2016 –, a ampliação desenfreada do programa e altas taxas de inadimplência, culminaram em um processo para complexificar o acesso ao FIES, aumentando a taxa de juros do financiamento e exigindo novas condições como uma nota mínima no ENEM.

Conforme Carvalho, Neto e Pinheiro (2020, p. 111) O FIES

trata-se de política compensatória para cobrir falhas do governo em oferecer educação pública para todos os estudantes, gerando dívida para os discentes que, ao concluírem o curso, e passado o período de carência, terão de quitá-la.

Essa dívida, de acordo com Brettas (2020), chegou a 41% dos contratos em 2018, sendo que 4 anos antes a taxa correspondia a 14%. Em 2023, após o advento da pandemia da COVID-19, o valor total chega a 11 bilhões de reais, o equivalente a 53,7% da quantidade total de contratos³¹. Leal, Pinheiro e Ferraz (2023) mostram como as famílias e os alunos ficam à mercê da financeirização e por conseguinte desse endividamento, uma vez que esses se encontram em um cenário acesso e dependência ao crédito para terem direito a serviços como saúde e educação. Portanto, essa relação acaba se tornando um ciclo inacabável, já que o Estado age como gestor dessas políticas, mas também como principal ator que garante a acumulação de capital pelos oligopólios educacionais (Leal; Pinheiro; Ferraz, 2023).

Esses contratos se configuram em três momentos: Fase de utilização (período em que o estudante está cursando o ensino superior. Sujeito ao prazo regular de duração do curso, ele efetua o pagamento trimestral dos juros incidentes sobre o financiamento); Fase de carência (momento que se inicia após o término do curso) e a Fase de amortização (período referente ao mês subsequente ao término da fase anterior, quando é determinado o montante das prestações mensais que o estudante deverá pagar até a quitação do financiamento. Esse prazo pode se estender por aproximadamente três vezes o período financiado do curso) (FNDE, 2019, p. 7).

³¹ Ver: <https://g1.globo.com/educacao/noticia/2023/03/07/inadimplentes-do-FIES-acumulam-r-11-bilhoes-em-dividas-atrasadas.ghtml>. Acesso em: 12 nov. 2023.

Em uma análise dos contratos de 2019, Leal, Pinheiro e Ferraz (2023), depararam-se com a seguinte conjuntura: 1) Acerca dos contratos em todas as fases, a maior proporção de inadimplentes está na faixa de 20.000 (vinte mil) reais e até 90 dias de atraso, porcentagem que varia de 40% a 50%; 2) Em contrapartida, a maior taxa de inadimplência registrada nos contratos de até 5.000 (cinco mil) reais com atraso de até 90 dias, alcançam o percentual de 54%; 3) Quando o foco se torna o número de contratos com saldo devedor, o maior acúmulo de inadimplentes estão nas dívidas de até 20.000 (vinte mil) reais. Desse modo, notamos que as dívidas mais baixas são as que mais possuem um atraso, apesar das dívidas acima de 20.000 (vinte mil) também apresentarem um alto índice, mas de uma forma moderada.

Essa investigação nos remete as palavras de Sguissardi (2015), que ao tocar na pretensão governamental de democratização *versus* a massificação mercantil, lembra que é necessário examinar não só o acesso, mas a permanência e o sucesso posterior dos alunos. Além dos problemas de permanecer no Ensino Superior, visto que a maioria dos beneficiários do FIES são da parcela social que recebe menos de 1,5 salário mínimo (Carvalho; Neto; Pinheiro, 2020), o sucesso posterior depende também da questão de legitimação social, que já foi tratado previamente, e nas palavras de Oliveira, Casagrande e Kerbauy (2022, p. 11) “a legitimação do diploma não corresponde ao cargo desejado quando há um desnível entre o capital cultural e, às vezes, o capital social (prestígio) que o indivíduo possui, exigido para exercer a profissão”. Ou seja, por mais que esse aluno tenha conseguido seu diploma em uma IES, se esta não possuir um legado, há uma baixa probabilidade de êxito na carreira.

Acerca do PROUNI, o processo é semelhante. Com a nota do ENEM, os estudantes que tem o rendimento familiar de até 3 salários-mínimos, solicitam bolsas que podem ser parciais (50%) ou integrais (100%). Aqueles que têm a melhor nota – levando em conta também o critério de renda per capita – recebem as bolsas integrais, escolhem o curso e IES onde deseja se graduar, por outro lado, as instituições participantes são isentas de certos tributos fiscais pelo governo federal. Levando em consideração as adversidades que existem no processo de permanência, o PROUNI disponibiliza ações como o convênio de estágio oferecido pelo MEC e pela Caixa Econômica Federal e o financiamento pelo FIES aos bolsistas parciais. Mas, esse financiamento é organizado pelos seguintes níveis prioritários: 1) Estudantes que possuem bolsas parciais de 50% do PROUNI, quer seja aquelas oferecidas obrigatoriamente ou como uma oferta adicional; 2) Estudantes que recebem bolsas complementares e estão inscritos em cursos designados como prioritários; 3) Estudantes que usufruem de bolsas complementares e estão matriculados em cursos não prioritários; 4) Estudantes de IES que aderiram ao PROUNI.

Outros estudantes matriculados em IES que não participam do PROUNI (Alves; Fontes; Nascimento, 2013).

Alves, Fontes e Nascimento (2013, p. 125) destacam que “[...] a promoção de uma política pública de acesso não significa necessariamente a permanência e conclusão do curso, pois muitos estudantes não podem pagar metade da mensalidade do curso (bolsa de 50%), e mesmo os de bolsa integral não têm como se manter” e isso é visto no estabelecimento da política de permanência acima. Outro ponto levantado pelos autores é a qualidade de ensino desses estudantes, que já vem de um histórico de sucateamento e marginalização. Sguissardi (2015) revela que em diretrizes do Banco Mundial para a educação superior brasileira, a *universalidade de ensino* é defendida como projeto pedagógico para as IES. Essa proposta visa desarticular a tríade universitária, composta pelo ensino a extensão e a pesquisa, sendo a última a mais atacada nesse processo.

Brettas (2020, p. 15) reitera essa afirmação ao evidenciar a educação como uma mercadoria que funciona conforme a lógica de instituições financeiras como fundos de investimentos e que duas formas de atuação dessa tendência são a “[...] restrição das atividades ao âmbito do ensino e pautadas na reprodução de um conhecimento previamente definido; aprofundamento da separação entre elaboração e execução – traço estrutural das relações de trabalho no capitalismo –, reduzindo o processo de reflexão e produção de conhecimento a um grupo cada vez menor e atrelado aos interesses das classes dominantes”. Segundo Oliveira, Casagrande e Kerbauy (2022), essa precarização no ensino afeta não só alunos no que se refere a aprendizagem, mas também impacta no trabalho dos docentes por se inserirem na lógica de acumulação de capital pelas empresas.

Em suma, nos deparamos principalmente com os males causados pelo processo de mercantilização e massificação do setor do Ensino Superior. O surgimento dos oligopólios educacionais não se beneficia somente dos programas educacionais, mas também das “reformas” do Estado, como as contrarreformas da previdência e trabalhista e a lei das terceirizações, as quais agem diretamente na base produtiva do país, a fim de expandir as formas de acumulação de riqueza (Brettas, 2020), como dito anteriormente. Sguissardi (2015) expõe como esse tipo de “reforma” altera a garantia do direito a um serviço público e o torna uma mercadoria, que visa atender as demandas do setor privado.

Carvalho, Neto e Pinheiro (2020, p. 118) concluem que a política do FIES é frágil e mostra um aumento sucessivo nas taxas de inadimplência e “portanto, constata-se que a ampliação do acesso ao ensino superior brasileiro, que tem tido caráter privado, gera, por via transversa, efeitos deletérios pro-futuro àqueles que dela usufruem, auxiliados por políticas

sociais educacionais”, logo esse programa reverbera na vida daquele estudante de maneira muito mais nociva do que benéfica devido à dívida que fica após a formação. Já Alves, Fontes e Nascimento (2013, p. 126) questionam a eficiência do PROUNI, pois em suas palavras

[...]o PROUNI, apoiado no discurso de inclusão social, mascara a verdadeira realidade no processo de privatização da educação superior, atendendo aos interesses do setor privado mediante a isenção fiscal e propiciando o acesso à educação às classes desfavorecidas em instituições, em regra geral, de qualidade duvidosa.

As autoras ainda questionam sobre o porquê de o Estado não usar o que é investido no PROUNI para as universidades públicas e respondem a própria questão afirmando que esse movimento faz parte da lógica de redução de gastos públicos, que gera outro seguimento, a privatização.

Devemos deixar explícito que esse processo de atividade do capital financeiro não acontece somente no âmbito privado. Como a financeirização está impregnada em diversos espaços do Estado, dentro do setor público, especificamente da universidade, as parcerias público-privadas são o principal elemento que age nessa lógica, adentrando as IES pelo subsídio a pesquisas e outros trabalhos voltado ao desenvolvimento tecnocientífico e pela terceirização de contratos e assessorias. Projetos como o Future-se – que aspirava introduzir o empreendedorismo e a inovação como características da universidade pública e privatizar a gestão através de Organizações Sociais –, a alocação de empresas dentro das universidades e a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) são exemplos claros de como o Estado permite mais e mais que a mercantilização do Ensino Superior aconteça sem nenhum problema.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme todo o exposto, conseguimos depreender que o ENEM age como um dispositivo de retenção estudantil no que se confere o acesso à universidade pública, ou seja, permite que somente uma pequena parcela seja aceita nas IES públicas, pois ao alterar sua intencionalidade voltada para promover mudanças estruturais na educação com base nos resultados obtidos para ser a forma privilegiada de admissão no Ensino Superior, evidencia-se assim seu caráter meritocrático, fundado em um parâmetro qualitativo voltado somente para a nota e o ingresso na universidade, sem atentar-se para déficits nos níveis educacionais anteriores e tendo que recorrer a programas que visam democratizar esse processo.

Para tal, esse trabalho utilizou como dados primários pesquisas bibliográficas de cunho qualitativo e como dados secundários a análise documental de normativas, portarias e leis que

fundamentam o próprio ENEM, o Ensino Superior, as cotas, o FIES e o PROUNI, entre outras ações afirmativas que visam tornar acessível uma vaga em uma IES, bem como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e de 1996, a Portaria Ministerial Nº. 438, de 28 de maio de 1998 e a Portaria Nº. 807 de 18 de junho de 2010.

Dessa forma, reconhecemos que há uma contradição presente no acesso ao Ensino Superior, visto que esse se apresenta como possibilidade, tanto na redação do ENEM como na Constituição Federal. Então, ao realizarmos uma passagem pela história do Ensino Superior percebemos que essa possibilidade tem um axioma profundo, estabelecido na prática de exclusão social e favorecimento de uma pequena parcela da sociedade, e que com base nisso, o Exame seria uma alternativa para mitigar os impactos atuais desse passado. No entanto, vimos que a realidade se mostra contrária à essa intenção, pois ele se porta como dispositivo de garantia de exclusividade, característica do avanço do capitalismo e da universalização do ensino, nos termos de Golbspan e Gandin (2015).

Então, o Estado, agora em sua nova roupagem de vigilante, em detrimento a de elaborador e promotor de políticas públicas, transfere suas incumbências aos professores e escolas, que devem assegurar um desempenho suntuoso não só no ENEM como em outras avaliações externas de larga escala. Com isso, verificamos que a qualidade do ensino apareceu nos processos de comparação, que são arraigados à essas metodologias e que oportuniza, além da redução conceitual dessa ideia, um solo fértil para a mercantilização da educacional.

Tal encadeamento levou o presente trabalho a se debruçar sobre como os programas de assistência estudantil desempenham essa função, o que nos possibilitou concluir que o FIES atua como um programa de endividamento estudantil e que gera fartos repasses de dinheiro público para oligopólios educacionais. Concluímos também que o PROUNI não se diferencia drasticamente da outra política, visto que ao ceder bolsas integrais ou parciais aos estudantes, ele isenta IES de tributações e ambos os programas não garantem a permanência e a conclusão do curso escolhido pelos alunos, já que o perfil dos inscritos é majoritariamente de classes empobrecidas.

Ademais, averiguamos que além da formação dos oligopólios educacionais, temos também a inserção da lógica empresarial em outros setores da educação pública, como em projetos como o Future-se, que almejava instituir gestões privadas através das Organizações Sociais e focar no empreendedorismo, alinhando a pesquisa universitária aos propósitos do mercado. Também elencamos a EBSEH como uma entidade que representa a incorporação do empresariado às IFES.

Portanto, conclui-se que o Exame Nacional do Ensino Médio cumpre o que propõe, possibilitar, e não garantir, o acesso ao Ensino Superior. Com isso, o legado excludente da educação superior permanece, mesmo que venha tomado rumos levemente diferentes com a chegada das ações afirmativas, que acarretaram uma mudança moderada, porém não efetiva, no perfil étnico, racial e social das IES públicas. Contudo, dentro do âmbito privado, esse perfil se assemelha a parte majoritária da população brasileira: pessoas racializadas, de baixa renda e trabalhadoras, levando em consideração não só os dados obtidos pelos programas de financiamento estudantil como FIES e o PROUNI, mas pelo fato de que cerca de 87% das IES são particulares. Por fim, o ENEM ainda contribui de maneira indireta com a mercantilização da educação, ao ser utilizado como base para a aquisição do financiamento dos programas citados anteriormente, que isentam grandes conglomerados educacionais de taxas fiscais e que provém um subsídio considerável para esse empresariado.

Outrossim, salienta-se que esse trabalho representa uma aproximação inicial da temática, sendo necessário um desenvolvimento de trabalhos futuros que atentem não só para as limitações impostas pelo ENEM, mas também as possibilidades de construção de alternativas ao Exame e a todo tipo de vestibular, que garantam o acesso pleno e universal, de acordo com os desejos pessoais de cada indivíduo, ao Ensino Superior, bem como, estudos que se voltem para o questionamento sobre a existência de políticas de negação de acesso.

REFERÊNCIAS

ALVES, Liduina Lopes; FONTES, Dominik Garcia Araujo; NASCIMENTO, Telma Araújo Do. Das reformas do Ensino Superior a criação do PROUNI: inclusão social ou mercantilização do Ensino Superior?. **Revista Expressão Católica**, [s. l.], v. 2, n. 1, 2013. Disponível em: <http://publicacoesacademicas.fcrcs.edu.br/index.php/rec/article/view/1312>. Acesso em: 11 nov. 2023.

ARAGÃO, Maria Mercês Rodrigues dos Santos. A avaliação educacional sob o prisma da regulação nacional. In: MORAES, Ana Cristina de; XEREZ, Antonia Solange Pinheiro; LIMA, Daniel Cassiano (org.). **Políticas educacionais: práticas e proposições**. Fortaleza: EdUECE, 2014. p. 197-211.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; PIRES, André. Uma análise exploratória sobre seleção e inclusão no Ensino Superior brasileiro: do mérito herdado ao mérito relacional. **Pro-Posições**, Campinas, v. 33, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072022000100559&lang=pt.

BRASIL. Decreto nº 6096, de 24 de abril de 2007. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2007. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: 06 nov. 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Censo da Educação Superior 2021: notas estatísticas. Brasília, DF: **Inep**, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2021/apresentacao_censo_da_educacao_superior_2021.pdf. Acesso em: 05 nov. 2023.

BRASIL. 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. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112711.htm. Acesso em: 12 dez. 2022.

BRASIL. Portaria Ministerial Nº. 438, de 28 de maio de 1998. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio ENEM. **Diário Oficial da União, Brasília**, DF, 1 jun. 1998. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=181748>. Acesso em: 4 nov. 2023.

BRASIL. Portaria Nº 109/2009. Altera a Portaria MEC nº 438/1998 que institui o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mai. 2009c. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=214657>. Acesso em:

BRASIL, Portaria Nº. 807 de 18 de junho de 2010. Institui o Exame Nacional do Ensino Médio ENEM. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 jun. 2010. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=227492>. Acesso em: 04 nov. 2023.

BRASIL. Portaria Normativa 18, de 11 de outubro de 2012. Dispõe sobre a implementação das reservas de vagas em instituições federais de ensino de que tratam a Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012, e o Decreto nº 7.824, de 11 de outubro de 2012. **Diário Oficial da União:**

seção 1, Brasília, DF, n. 199, p. 16, 15 out. 2012. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/cotas/docs/portaria_18.pdf. Acesso em: 10 nov. 2023

BRASIL. Portaria Nº 458, de 5 de maio de 2020. Institui normas complementares necessárias ao cumprimento da Política Nacional de Avaliação da Educação Básica. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 06 maio 2020. n. 85. Disponível em: https://download.inep.gov.br/educacao_basica/saeb/2020/legislacao/portaria_n458_05052020.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

BRITO, Débora. Cotas foram revolução silenciosa no Brasil, afirma especialista. **Agência Brasil**, 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2018-05/cotas-foram-revolucao-silenciosa-no-brasil-afirma-especialista#:~:text=O%20Censo%20do%20Ensino%20Superior,por%20alunos%20pretos%20ou%20pardos>. Acesso em: 14 dez. 2022.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira; PIRES, André. Uma análise exploratória sobre seleção e inclusão no Ensino Superior brasileiro: do mérito herdado ao mérito relacional. **Pro-Posições**, [s. l.], v. 33, 2022. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73072022000100559&lang=pt.

BRETTAS, Tatiana. As bolsas, o crédito e os fundos: a financeirização do ensino superior no capitalismo dependente no Brasil. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 7, 2020.

CARDOSO, Paôla Fortunato; MELO, Lúcia De Fátima. A POLÍTICA DE BONIFICAÇÃO E RESPONSABILIZAÇÃO EDUCACIONAL NO MUNICÍPIO DE RIO BRANCO/ACRE: PRÊMIO PELA ELEVAÇÃO DA QUALIDADE DA APRENDIZAGEM. **Jornal de Políticas Educacionais**, [s. l.], v. 16, n. 1, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/83559>. Acesso em: 5 nov. 2023.

CARVALHO, Maylla Soares de; NETO, Horígenes Fontes Soares; PINHEIRO, Lessi Inês Farias. Financeirização da educação superior no Brasil: inadimplência e programas educacionais nos anos 2000. **Trabalho & Educação**, [s. l.], v. 29, n. 2, p. 105–120, 2020.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, [s. l.], n. 24, p. 5–15, 2003.

FERES JÚNIOR, João *et al.* **Ação afirmativa: conceito, história e debates**. [S. l.]: EDUERJ, 2018. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/2mvbb>. Acesso em: 5 nov. 2023.

FILARDI, André Moura Blundi. Desenvolvimento do Reuni: crítica à sua implantação e sua relação econômica. **Linhas Críticas**, [s. l.], v. 20, n. 43, p. 563–582, 2014.

GARCIA, Fabiane Maia; CALDAS, Rafaela Silva Marinho; TORRES, Gracimeire Castro. O Enem como política de avaliação e as contradições ao processo de democratização educacional. **Perspectiva**, [s. l.], v. 39, n. 3, p. 1–21, 2021.

GOLBSPAN, Ricardo Boklis; GANDIN, Luís Armando. O conceito de qualidade na educação: articulações e rearticulações nas disputas por hegemonia. **Revista Pedagógica**, [s. l.], v. 16, n. 32, p. 49, 2015.

LEAL, Erica Almeida; PINHEIRO, Lessi Inês Farias; FERRAZ, Marcelo Inácio Ferreira. Do diploma à inadimplência: um estudo sobre o endividamento dos beneficiários do financiamento estudantil. **Educação**, [s. l.], p. e112/1-29, 2023.

MARTINS, Antonio Carlos Pereira. Ensino superior no Brasil: da descoberta aos dias atuais. **Acta Cirurgica Brasileira**, [S.L.], v. 17, n. 3, p. 04-06, 22 abr. 2003. Fap UNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-86502002000900001>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/acb/a/8jQH56v8cDtWGZ8yZdYjHHQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 dez. 2023.

MEDEIROS, Hugo Augusto Vasconcelos; MELLO NETO, Ruy de Deus e; GOMES, Alfredo Macedo. Limites da lei de cotas nas universidades públicas federais. **Education Policy Analysis Archives**, [s. l.], v. 24, p. 6–6, 2016.

MELLO NETO, Ruy de Deus. *et al.* O Impacto do Enem Nas Políticas de Democratização do Acesso ao Ensino Superior Brasileiro. **Comunicações**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 109–123, 2014.

MELO, Rafael Oliveira *et al.* Impacto das variáveis socioeconômicas no desempenho do Enem: uma análise espacial e sociológica. [s. l.], 2021.

MORIS, Carlos Henrique Aparecido Alves *et al.* Distinção e classe social no acesso ao ensino superior brasileiro. **Tempo soc.**, [s. l.], v. 34, n. 2, p. 69–91, 2022.

OLIVEIRA, Janaina de; CASAGRANDE, Natalia; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Uma análise sobre a financeirização do ensino superior e os efeitos da produção do diploma como um signo de distinção social. **Revista Sem Aspas**, [s. l.], p. e022022–e022022, 2022.

PERONI, Vera Maria Vidal. Avaliação institucional em tempos de redefinição do papel do Estado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [s. l.], v. 25, n. 2, 2009. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpaee/article/view/19498>. Acesso em: 14 maio 2023.

PERONI, Vera Maria Vidal. Redefinições no papel do Estado: parcerias público-privadas e a democratização da educação. **Education Policy Analysis Archives**, [s. l.], v. 21, p. 47, 2013.

ROCHA, Paula Del Ponte; FERREIRA, Maira. A publicidade oficial do Enem representada nas mídias: um olhar para o exame como dispositivo educacional. **Pro-Posições**, [s. l.], v. 32, p. e20190114, 2021.

ROSA, Chaiane de Medeiros. Marcos Legais e a Educação Superior no Século XXI. **Revista Eletrônica de Educação**, [s. l.], v. 8, n. 3, p. 278–290, 2014.

ROSSI, Pamela de Matto. **Os acordos MEC-USAID no jornal o Estado de S. Paulo (1962 - 1973)**. 2018. 136 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

SANTOS, Reinaldo dos; CONTINI, Alaerte Antonio Martelli; OLIVEIRA, Edicleia Lima De. “Quando mais é menos”: Distorções na Lei de Cotas para acesso ao ensino superior em processos seletivos. **Educação e Fronteiras**, [s. l.], p. e023025, 2022.

SGUISSARDI, Valdemar. Educação Superior no Brasil. Democratização ou massificação mercantil?. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 36, n. 133, p. 867–889, 2015.

SILVA, Maria Aparecida Porto; COUTO, Lília Doria Pinto; ELOI, Merilande de Oliveira Soares. A regulação do Ensino Superior no Brasil: uma breve reflexão. [s. l.], 2012.

SILVA, Rafaela Campos Duarte; MELO, Savana Diniz Gomes. ENEM: propulsão ao mercado educacional brasileiro no século XXI. **Educação & Realidade**, [s. l.], v. 43, n. 4, p. 1385–1404, 2018.

SILVÉRIO, Valter Roberto *et al.* LEI DE COTAS +10: O FINANCIAMENTO COMO DESAFIO. **Educação & Sociedade**, [s. l.], v. 43, p. e254982, 2022.

SOARES, Solange Toldo. Concepções de estado e política educacional: uma análise comparativa a partir das perspectivas epistemológicas. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, [s. l.], p. 6–20, 2016.

TELES, José Guilherme Campos; PASSOS, Agnes Regina Aguiar. AUTODECLARAÇÃO VS. HETEROIDENTIFICAÇÃO: análise crítica da transição entre o método de autodeclaração racial para a heteroidentificação na Universidade Federal do Piauí como meio de efetivação da política de ações afirmativas. [s. l.], n. 01, 2019.

YANNOULAS, Silvia Cristina; SOUZA, Camila Rosa Fernandes de; ASSIS, Samuel Gabriel. Políticas educacionais e o estado avaliador: uma relação conflitante. **Sociedade em Debate**, [s. l.], v. 15, n. 2, p. 55–67, 2009.

ZUCCARELLI, Carolina; HONORATO, Gabriela. A revisão da Lei de Cotas na educação superior: dados para o debate. **Revista Educação e Políticas em Debate**, [s. l.], p. 999–1017, 2022.