

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA OU POLÍTICA DE PERMANÊNCIA?

Linha Temática: 5. Políticas Nacionais e Institucionais

Jordelina Beatriz Anacleto Voos
Universidade da Região de Joinville – UNIVILLE – SC, Brasil
jovoos@gmail.com
Marília Costa Morosini
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC – RS, Brasil

Resumo - Em face do processo de democratização e de acesso ao ensino superior, no Brasil, e a consequente expansão das taxas de matrícula, a partir de 1990, paralelamente verificou-se os altos índices de evasão. Iniciaram-se, então, os censos, especialmente, os realizados pelo Ministério da Educação e, ao que as publicações indicaram, o tema evasão passou a fazer parte da agenda das políticas governamentais. Nesse sentido, apresenta-se um estudo comparativo sobre a promulgação de políticas nacionais das Instituições Federais Ensino Superior (IFES) e a constituição de políticas do sistema da Associação Catarinense das Fundações Educacionais (ACAFE), que têm como objetivo assegurar a permanência do estudante no curso de graduação, bem como elevar os índices de diplomação. Os procedimentos que caracterizam a comparação, enquanto perspectiva metodológica de pesquisa, neste estudo, fundamentaram-se na abordagem quantitativa, com ênfase nos relatórios publicados acerca do ensino superior, em que se aplicam as técnicas de ordenação, de compilação e de representação. Com o apoio da estatística inferencial, foi possível fazer a análise e a interpretação dos dados. À luz dos resultados pode-se afirmar que, as políticas traçadas não resultaram no que se esperava, isto é, reduzir a taxa de evasão, garantindo a permanência do estudante e, conseqüentemente a terminalidade do curso de graduação. Ao que se pode inferir, esse fenômeno reside no equívoco das políticas traçadas, cujo foco reside, fundamentalmente, na assistência financeira, por tratar-se de estudantes das classes C, D e E, desconsiderando-se outros fatores inerentes ao desempenho do estudante.

Palavras Chave: Ensino Superior, Políticas, Evasão, Permanência

Introdução

De acordo com Pereira (1997), no bojo da discussão do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras - PAIUB, logo no início do governo do então presidente eleito Fernando Henrique Cardoso, uma das primeiras iniciativas do Ministro Paulo Renato de Souza, foi a realização, em fevereiro de 1995, na sede do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras - CRUB um seminário sobre evasão nas universidades brasileiras com o propósito de se discutir a publicação, pelo Ministério da Educação, de dados estatísticos demonstrativos dos resultados do desempenho insatisfatório das universidades públicas em relação aos gastos com recursos financeiros. O argumento para fundamentar a crítica sustentava-se no percentual de 50% de evasão

dos estudantes dos cursos de graduação, aliado aos baixos índices de diplomação, registrados na pesquisa realizada em quatro universidades públicas, três Paulistas e uma do Nordeste.

Ponderando o impacto dos dados, no seminário, foi tomada a decisão de constituir uma comissão para estudar a questão em profundidade. Em 1997, foi apresentado o resultado da pesquisa, um relatório sobre diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas, produzido pela comissão especial de estudos sobre evasão. Com a participação de 89,7% das universidades federais, foi constatado que, em média, 40% dos estudantes que ingressavam na Universidade, abandonaram o curso antes de concluí-lo, motivados por três fatores interrelacionados ao próprio estudante; ao curso, à instituição e os fatores socioculturais e econômicos.

Reconhecido como um trabalho pioneiro, no Brasil, além de relevante para o sistema, tornou-se subsídio valioso à orientação de políticas institucionais e governamentais. Na época, a Secretaria de Educação Superior (MEC/SESu - 1998), estimou o custo da evasão no sistema federal de quatrocentos e oitenta e seis milhões de reais ao ano, o que corresponderia a 9% do orçamento anual das Instituições Federais Públicas.

A seguir, uma pesquisa realizada na Universidade Federal de Minas Gerais, no mesmo ano (1998), tratando sobre a influência da bolsa de manutenção no desempenho acadêmico dos bolsistas, tinha como foco comparar o desempenho de dois grupos de estudantes. Um grupo constituído por estudantes que possuíam bolsas do programa de assistência da universidade e outro grupo de estudantes que não possuía a tal bolsa. No resultado ficou demonstrado que os bolsistas concluíram os cursos em menor tempo, com menor percentual de abandono, de re-opção e de trancamento de matrícula. Estes dados vão configurar, no Brasil, o Plano Nacional de Assistência Estudantil – PNAES, a partir de 1998. Para tanto, era imprescindível conhecer o perfil socioeconômico do estudante.

Sob a égide da Associação Nacional dos ANDIFES, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis - FONAPRACE, em 1994, já havia feito um levantamento amostral do Perfil Socioeconômico dos Estudantes de Graduação das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES e como recomendação, face ao resultado, propôs a formulação de programas, para os estudantes, que atenuassem os efeitos das desigualdades provocadas pelas condições da estrutura social e econômica (FONAPRACE, 1997). O aprofundamento destes dados sucedeu-se com uma nova pesquisa FONAPRACE (2003-2004). Do total de 53 IFES, 47 (88,6%) participaram. Além dos dados sobre trajetória escolar, raça e etnia, do universo de estudantes pesquisados pertencentes às classes B, C, D e E, 65% precisavam de algum tipo de apoio institucional para assegurar a continuidade nos cursos. E o percentual de 42,8% dos estudantes das classes C, D e E, representava a população estudantil em risco de vulnerabilidade social, agravando-se nas regiões Norte com 64,3% e Nordeste com 47,8%. Havia, então, uma demanda expressiva por assistência estudantil.

No ano de 2010, nova investigação foi realizada pelo FONAPRACE e, assim, como nas versões precedentes o objetivo foi o de atualizar informações e identificar novos parâmetros para embasar e retroalimentar, a política de assistência estudantil, principalmente em relação à expansão dos benefícios destinados a garantir as condições de conclusão de curso dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica. Os resultados publicados (ANDIFES, 2011) revelaram que dos alunos pertencem às classes B, C, D e E, o percentual de necessidade de assistência elevou-se para 67,16%. Também se elevou para 43,7% o percentual de estudantes das classes C, D, e E, que tiveram acesso à universidade pública, fator de elevação da demanda. No período 2014 - 2015, foi realizada a 4ª pesquisa Nacional do Perfil Socioeconômico e Cultural dos Estudantes das IFES, pelo Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis. O instrumento, para os estudantes, foi disponibilizado online no endereço www.perfil.ufu.br e os resultados podem ser visualizados na Tabela 1, a seguir.

Tabela 1- Perfil socioeconômico dos graduandos das IFES - 2015

CONDIÇÃO ECONÔMICA	A %	B %	C %	D+E %	C+D+E %
Graduandos de 1997	12,6	43,1	30,5	13,8	44,3
Graduandos de 2004	15,6	41,6	30,9	11,9	42,8
Graduandos de 2010	15,3	41,1	33,6	10,1	43,7
Graduandos de 2014	7,71	40,2	43,5	8,6	52,1
Variação percentual - IFES 1997/2014	- 38,8	- 6,8	42,4	- 37,4	17,7

Fonte: Fonaprace (1997; 2004; 2010, 2014/2015)

À luz dos dados, ao comparar os resultados dos levantamentos anteriores, houve uma diminuição de 38,9 % da representatividade de graduandos oriundos da classe A; de 6,8% na incorporação de graduandos da classe B, um aumento de 42,4% de graduandos da classe C e uma diminuição de 37,4% das classes D e E. Comparando, no conjunto, os índices das classes C, D, E, de 44,3%, do total do alunado, em 1997, para 52,1%, em 2014, houve uma variação de 17,7%.

Para dar conta da demanda, vai configurando-se uma Política de Assistência Estudantil - PNAES, influenciada pelo contexto da época, mediante a conquista dos direitos sociais, vinculada à política de Assistência Social, conforme consta na Constituição Federal de 1988, Art. 203 “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” e o Art. 206, Inciso I, “igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Nesse sentido oficializa-se o PNAES como programa de governo no ano de 2007 e como uma Política de Estado, em meados de 2010, pontuando as ações de assistência estudantil, bem como a qualificação das ações já em curso, compreendendo o provimento das condições básicas para a sobrevivência do estudante como a saúde, a alimentação, a moradia e o transporte; o acesso aos instrumentais pedagógicos necessários à sua formação profissional, e o acompanhamento às necessidades educativas especiais.

Evidencia-se, que a questão do abandono ou, conforme o termo mais utilizado, da evasão dos estudantes dos cursos de graduação, das universidades brasileiras, sustenta-se na condição social e econômica e as ações para garantir a terminalidade do curso superior, com base nesta premissa se define, então, a Política Nacional de Assistência Estudantil.

Em se tratando de educação pública, pode-se inferir que, o processo de democratização ao acesso vem se consolidando e, conseqüentemente, a demanda por uma política assistência, que assegure a elevação dos índices de diplomação. Porém, examinando as publicações quanto à terminalidade, na Tabela 2, logo a seguir, verifica-se que os objetivos da referida política de assistência ao estudante, não estão sendo alcançados.

Tabela 2 – Percentual de Concluintes – Comparativo OCDE – BRASIL 2010 – 2015

ÁREA DO CURSO	INGRESSANTES						CONCLUINIES					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ciências sociais, direito, negócios	47,1	50,3	59,7	56,4	61,3	55,8	21,6	22,0	23,1	21,8	22,1	23,4
Educação	23,7	23,3	24,8	23,6	28,0	25,9	12,2	12,2	11,3	10,0	10,7	11,6
Saúde	14,3	14,3	16,4	17,0	20,4	19,7	7,5	7,8	8,2	7,0	6,7	7,7
Engenharia	12,3	14,8	19,0	22,2	22,7	20,8	3,1	3,3	3,8	4,0	4,4	5,2
Ciências, matemática, computação	8,5	8,2	9,1	8,9	9,3	8,9	2,9	2,9	3,0	2,7	2,8	3,0
Agricultura e veterinária	2,2	2,3	2,7	2,8	3,3	3,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Humanidades e Arte	2,8	3,0	3,4	3,3	3,3	3,4	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Serviços	3,1	3,4	3,9	4,2	4,1	4,1	1,6	1,5	1,6	1,4	1,6	1,9

Fonte: Mec/Inep (2016, p. 38)

Comparando esses resultados com os resultados dos países, Estados Membros que compõem a Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico - OCDE, constata-se que o

percentual de concluintes, em relação ao percentual de matriculados, no Brasil, continua em patamares elevados, conforme a Tabela 3, abaixo. Infere-se, portanto que outros aspectos devem ser considerados, na definição de uma política que garanta, não somente o atendimento à demanda, pela vulnerabilidade social e econômica, do estudante, mas, especialmente a assistência ao desempenho que lhe assegure a terminalidade de um curso superior de forma exitosa.

Tabela 3 – Percentual de Concluintes – Comparativo OCDE – BRASIL 2010 – 2015

ÁREA DO CURSO	INGRESSANTES							CONCLUINTE						
	OCDE	BRASIL						OCDE	BRASIL					
	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2014	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ciências sociais, direito, negócios	21,7	47,1	50,3	59,7	56,4	61,3	55,8	23,2	21,6	22,0	23,1	21,8	22,1	23,4
Educação	5,1	23,7	23,3	24,8	23,6	28,0	25,9	5,4	12,2	12,2	11,3	10,0	10,7	11,6
Saúde	9,8	14,3	14,3	16,4	17,0	20,4	19,7	9,8	7,5	7,8	8,2	7,0	6,7	7,7
Engenharia	11,5	12,3	14,8	19,0	22,2	22,7	20,8	9,1	3,1	3,3	3,8	4,0	4,4	5,2
Ciências, matemática, computação	5,9	8,5	8,2	9,1	8,9	9,3	8,9	5,7	2,9	2,9	3,0	2,7	2,8	3,0
Agricultura e veterinária	1,2	2,2	2,3	2,7	2,8	3,3	3,3	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1
Humanidades e Arte	10,9	2,8	3,0	3,4	3,3	3,3	3,4	11,4	1,2	1,3	1,4	1,4	1,4	1,4
Serviços	4,8	3,1	3,4	3,9	4,2	4,1	4,1	4,8	1,6	1,5	1,6	1,4	1,6	1,9

Fonte: Mec/Inep (2016, p.38)

No bojo das Políticas de Estado, para a educação superior, com vistas a atender a demanda, também constam deste período ações articuladas à expansão, à busca de qualidade e à minimização da evasão, como por exemplo: a implantação da sistemática de avaliação institucional tratando do atendimento ao estudante; o crédito educativo para o financiamento dos cursos de graduação em instituições de natureza jurídica privada; a criação do ENEM em substituição ao modelo tradicional de vestibular (que vigia desde 1911); o Exame Nacional do Desempenho dos Estudantes em substituição ao provão; o Programa Universidade para Todos - reserva de vagas para egressos de escolas públicas, negros e indígenas nas instituições públicas de ensino superior; e o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI.

Estas ações, repercutiram na governança das universidades, confirmam a demanda, por assistência de estudantes em vulnerabilidade socioeconômica, como as dos dados publicados pelo FONAPRACE (2010/2015). A partir da expansão dos benefícios da política nacional, ocorreu o acesso das classes sociais C, D e E, alterando o perfil dos estudantes ingressantes nos cursos de graduação. Deduz-se que houve, também, elevação da demanda por assistência a estudantes em situação de vulnerabilidade social e também, na perspectiva hipotética, haja vista os dados da ANDIFES (2011), se do universo de estudantes de graduação das universidades públicas, em média, 37,6% trabalham, emerge outra demanda por uma política de assistência diferenciada, destinada ao estudante trabalhador.

Retomando à discussão, justifica-se o propósito de demonstrar o entendimento que se teve com base na análise dos dados apresentados sobre os índices de desempenho dos estudantes de graduação das IFES Brasileiras. Inferiu-se que as ações se concentraram no atendimento das necessidades básicas, isto é, ações pertinentes a uma política de assistência, no primeiro plano, cujos indicadores estão no plano social, com a expectativa de reflexo no plano acadêmico, isto é, na permanência do estudante, na universidade, e da terminalidade do curso superior, com êxito.

Embora, o presente estudo tenha um caráter comparativo, e que o fenômeno da evasão/retenção e da assistência/permanência são muito complexos e revelam-se muito maiores do que a percepção que deles se infere, o que se pretende é fazer avançar o conhecimento sobre uma política de permanência no ensino de graduação, nos países - Estados Membros da OCDE, para elucidar tamanha discrepância entre índices de matriculados e concluintes.

À Guisa de Conclusão

Considerando que o estudo deve ser aprofundado, em face da riqueza que os dados deixam antever, alguns fatores indicam a possibilidade de discussão dos resultados. Aponta-se os mais evidentes, como por exemplo, entendimento de que uma política nacional deve ser entendida como diretriz e não como parâmetro, pois se corre o risco de desconsiderar aspectos, regionais e institucionais, distintos nas diversas regiões do Brasil, um país de extensa dimensão espacial. Essa diversidade, pode produzir decisões administrativas inadequadas e, paradoxalmente, ações inócuas quando o efeito não é ao contrário, citando como exemplo o os cursos, que além do baixo índice de diplomação, há a extinção de oferta.

Reflexo desse contexto emergente novos elementos vão surgindo na constituição dos sujeitos que acessam ao ensino superior. É uma geração de estudantes *sui generis* cuja compreensão de alguns aspectos é determinante para o acesso e a permanência e, por isso, merecem estudos complementares à parte, ou análogos além da condição social e econômica, da dinâmica de cada curso, da estrutura institucional ou destes fatores interrelacionados. Há que se estudar, também, a opção por cursos de graduação levando em conta o prestígio social da profissão, a tradição do curso e a incompatibilidade entre o currículo e a metamorfose do mundo do trabalho, a pressão da família, o percurso formativo da educação básica, a falta de orientação profissional e ou a escolha do curso precocemente.

Outro aspecto desse cenário, para o ensino superior, emerge da governança institucional. As instituições universitárias pela forma e pelas finalidades e objetivos de sua constituição, ou como vão se constituindo, ajustando-se às transformações ao longo de sua trajetória, são também instituições *suigeneris* distintas de outras congêneres bem como dos empreendimentos do sistema produtivo, guiados pela lucratividade e produtividade. Gestadas no campo acadêmico, voltadas para a formação de massa crítica, devem buscar alternativas para superar o caráter economicista, derivado da visão essencialmente utilitarista da formação universitária que se instaurou nas últimas décadas, que se levada a termo conduziria, a exemplo de algumas, a extinção, não só de cursos, mas da própria instituição.

Dando ensejo ao que afirma Saviani (2007, p. 441) “o processo de democratização escolar no Brasil, se iniciou pela ampliação do número de vagas, que não experimentou, na mesma proporção, a garantia de condições de permanência a segmentos historicamente excluídos”, pode-se acrescentar que, no ensino superior, apesar da intencionalidade das ações afirmativas, Almeida, (2000, p. 73) escreveu:

Seja pela dificuldade de se conciliar trabalho e escola seja pela perda de atrativo social da escola [...] ou ainda, em razão de que as alterações na esfera da produção acabaram por deslocar certos processos [...] o fato é que a escola vinha se esvaziando qualitativa e quantitativamente [...]. Daí o conjunto de ações assistenciais que foi tomado para mudar esse quadro, inclusive na esfera da educação superior, onde são extremamente elevados os índices de evasão, chegando a cerca de 50%.

Referências

- ALMEIDA, Ney L. T. (200). Educação Pública e Serviço Social. In. Revista Serviço Social e Sociedade nº 63. São Paulo: Cortez.
- BRASIL. (2016). Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. Resumo Técnico-2016. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- (1997). Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras. Brasília. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001613.pdf>
- (1988). Constituição do Brasil Brasília: Planalto do Governo. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao. Data de acesso: 19 de julho de 2017.

(1996). Ministério da Educação. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN nº 9394, de 20/12/ 1996. Disponível em: <http://ec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>Data Data de acesso: 25 de agosto de 2017.

(1997-2015). FÓRUM NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE ASSUNTOS COMUNITÁRIOS E ESTUDANTIS. Perfil Socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior. Belo Horizonte: Fonaprace. 112p. 1997. II Perfil Socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior. Brasília: Fonaprace, 89 p. 2004. II Perfil Socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior. Brasília: Fonaprace, 66 p., 2011. IV Pesquisa do perfil do socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das instituições federais de ensino superior brasileiras. Brasília: Fonaprace. Disponível em: <goo.gl/gBZhj5>. Acesso em: 18 jan. 2017.

PEREIRA, J. T. V. (1997). Uma contribuição para o entendimento da evasão – um estudo de caso: UNICAMP. Revista Avaliação, Campinas, SP, v., n. 2, p. 23-32, julho 1997.

SAVIANI, D. (2007). História das ideias pedagógicas no Brasil. Campinas; Autores Associados.