

EDUCAÇÃO SUPERIOR COMO CAMPO EMERGENTE E A EVASÃO ESTUDANTIL

HIGHER EDUCATION AS AN EMERGING FIELD AND STUDENT EVASION

Pricila Kohls dos Santos

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - PUC-RS

Beatriz Diconca

Universidad de La Republica - UDELAR, Uruguay

Resumo

O presente artigo apresenta uma reflexão sobre os contextos que envolvem a Educação Superior como campo emergente, buscando investigar a importância de estudos e ações em relação ao abandono e permanência estudantil nas universidades. Oferece ao leitor um breve panorama da Educação Superior, ao apresentar o contexto da influência, da produção e da prática (Stephen Ball e Richard Bowe (1992 e 1994), à luz do abandono e permanência estudantil nas instituições de Educação Superior. Neste sentido, estabelece um paralelo entre políticas públicas (Brasil) e políticas autônomas institucionais (Udelar/Uruguai). A oferta de cursos e vagas na Educação Superior tem sido crescente nos últimos anos, muito impulsionada pela economia global. Para tal, apresenta-se o contexto da influência da Educação Superior segundo os organismos internacionais. Posteriormente, é apresentado o contexto da produção em que se encontram as Políticas Públicas para Educação Superior no Brasil e a visão de Políticas Autônomas a partir da *Universidad de la República do Uruguai*. No terceiro capítulo, é exemplificado o contexto da prática a partir da análise de produções científicas da III CLABES (*Tercera Conferencia sobre el Abandono en la Educación Superior*) relacionadas à políticas e ações para conter o abandono estudantil e reter os estudantes a partir de ações para a permanência.

Palavras-chave: Educação Superior. Abandono. Permanência.

Abstract

This article presents a reflection on the contexts that involve higher education as an emerging field in order to investigate the importance of studies and actions in relation to abandonment and student permanence at universities. It offers the reader a brief overview of Higher Education, to provide the context of influence, production and practice (Stephen Ball and Richard Bowe (1992 and 1994) at the light of abandon and student permanence in Higher Education institutions. Accordingly establishes a parallel between public policies (Brazil) and autonomous institutional policies (Udelar / Uruguay). The offering of courses and places in higher education has been growing in recent years, much driven by the global economy. To this end, it is presented the context of the influence of Higher Education by international organizations. Later, it is presented the context of production in which are Public Policies for Higher Education in Brazil and the vision of Autonomic Policies from the Universidad de la República in Uruguay. In the third chapter, it is exemplified the context of practice from the analyses of scientific productions regarding III CLABES (*Tercera Conferencia sobre el Abandono en la Educación Superior*) related to policies and actions to curb the student dropout and retain the students considering actions for their permanence.

Keywords: Higher Education. Abandonment. Permanence.

1. Introdução

A educação superior figura-se em todo o mundo como um meio para qualificar os agentes da sociedade e a melhoria das relações de trabalho e por consequência da vida da população.

A universidade é um lugar – mas não só ela – privilegiado para conhecer a cultura universal e as várias ciências, para criar e divulgar o saber, mas deve buscar uma identidade própria e uma adequação à realidade nacional. Ela é a instituição social que forma, de maneira sistemática e organizada, os profissionais, técnicos e intelectuais de nível superior que as sociedades necessitam. (WANDERLEY, p. 11, 2003)

Nesse espaço, as universidades estão sendo convidadas a manter-se como instituições de ensino em que seu cerne é a Educação e, ao mesmo tempo, acompanhar a crescente demanda por qualificação e diversificação das instituições para se manterem concorrentes no mercado globalizado. Altbach (2009, p. 31) afirma que “a função das universidades como instituições dedicadas essencialmente ao ensino e à pesquisa pode ficar enfraquecida pela luta para se tornarem relevantes no mundo empresarial e no mercado de trabalho”.

Neste sentido, ao entender a Educação Superior em um contexto emergente, e um campo em construção, pretende-se, ao longo do texto, apresentar o ciclo de políticas que figuram a Educação Superior em dois países, em alguma medida, convergentes em suas políticas, porém divergentes em relação a seus modelos universitários, a saber: Brasil e Uruguai. De acordo com a proposta de investigação sobre o ciclo de políticas para educação, apresentaremos primeiramente o contexto de influência que refere-se à construção das ideias e discursos de políticas

públicas em nível mais global para o processo de formulação de políticas nacionais, que são apresentadas e pleiteadas no contexto da produção. Onde, posteriormente, são implementadas e/ou vivenciadas no contexto da prática.

As políticas educativas, tal como outras políticas públicas, reconhecem a distintas instâncias. Stephen Ball e Richard Bowe (1992 e 1994) assinalam distintos âmbitos (não sequenciais), no processo que configura o ciclo de tais políticas. A saber: âmbito de proposta, âmbito de direito (textos políticos, jurídicos, leis) e outro de fato (implementação das políticas pelos atores envolvidos na prática). Segundo os autores, este ciclo se desenvolve basicamente em três contextos fortemente vinculados entre si: um de influência, em que se originam as políticas públicas e se pronunciam os discursos, um contexto de produção de texto, arena de lutas políticas pela legitimação de propostas e um contexto de prática onde o texto é posto em ação, circunstância de implementação, em que novamente existem controvérsias, acordos e desacordos na interpretação do texto normativo segundo os distintos atores e interesses em jogo.

2. Contexto da influência

Os países da América Latina, em particular os fronteiriços já mencionados, Brasil e Uruguai, estão expostos à influência de organizações internacionais que colocam determinadas temáticas na agenda internacional, estabelecem prioridades e favorecem o desenvolvimento de políticas a partir de seu financiamento. Entre elas, encontram-se o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e outros mais específicos vinculados à Educação como o Instituto Internacional de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC-

UNESCO)¹, Global University Network for Innovation (GUNI-UNESCO)² e a própria Unesco.

A exemplo dos citados, o Consejo de Rectores da Asociación de Universidades Grupo Montevideo (AUGM)³, rede de educação pública que integra a Universidad de la República (UdelaR) e várias universidades do Brasil, reunido em abril de 2010, debateu em uma oficina sobre universitária educação superior como bem público e social, centrado entre outros itens na “generalización de la enseñanza de calidad para todos durante toda la vida” (AROCENA, 2010)

As influências de organizações internacionais são uma vertente da Educação Superior atual, pois atualmente encontra-se em um período de transição entre o tradicional e o emergente. Sendo que esta transição tem evidência mais marcante a partir da economia global que impõe força a sociedade para que assim também o seja.

A globalização pode ser vista por dois distintos vieses, um com sentido positivo no processo de integração com a economia do mundo e outro normativo, que prescreve uma estratégia de desenvolvimento com base na integração da economia mundial (ZARAGOZA, 2009). Assim, a globalização é vista como ampliação de oportunidade para algumas pessoas e países, porém, se vista pela ótica do consumo, gera desigualdade e exclusão dos menos favorecidos.

Na Educação Superior, a globalização tem efeito com o surgimento da Educação

Superior como negócio. “Os mercados e a globalização estão começando a influenciar as universidades e formatar a educação, não apenas em termos daquilo que é ensinado, mas também daquilo que pesquisado.” (ZARAGOZA, 2009, p. 29) Neste sentido, as políticas que envolvem a Educação e a Educação Superior, em certo grau, precisam adaptar-se a este novo período no qual se está transitando, para que se possa chegar a um fazer distinto da Universidade tradicional.

3. Contexto da produção

O contexto de produção, normalmente, está associado a textos políticos que, por sua vez, estão articulados com o interesse público mais geral e são resultados de disputas e acordos políticos que competem para controlar as representações das políticas, que são intervenções textuais, porém não isentas de limitações. Neste sentido, em meio a um palco de lutas e consequências reais, apresenta-se brevemente uma caracterização do sistema de Educação Superior do Brasil e Uruguai.

A Educação Superior, como parte integrante do sistema social, não está isenta de modificações e atualização de parâmetros e práticas. A coexistência em tensão de sobrevivências próprias do modelo tradicional e das transformações aquecidas na década de 1990, associado a um modelo neoliberal, em transição até o século XXI, faz surgir um contexto emergente caracterizado basicamente por três aspectos: expansão, diversificação e privatização. Cada uma destas características do contexto emergente se faz presente em distintos níveis: das instituições, dos docentes e dos estudantes. Apresenta-se brevemente cada uma delas segundo cada nível e de acordo com o viés de políticas públicas, segundo exemplo do Brasil, e políticas autônomas, a exemplo do Uruguai, dentro das IES.

1 O IESALC é um órgão da UNESCO dedicado à promoção da Educação Superior, tendo por objetivo contribuir com o desenvolvimento e transformação da educação superior da América Latina e Caribe.

2 A GUNI é uma rede internacional criada em 1999 pela UNESCO, com o intuito de ampliar a reflexão e ação para facilitar a troca de valor entre o ensino superior e a sociedade global. Estão vinculados à rede membros de 70 países, incluindo Brasil e Uruguai.

3 <http://www.grupomontevideo.edu.uy/>

3.1 Contexto universitário uruguaio

A Educação Superior no Uruguai possui autonomia do ponto de vista acadêmico. Isto é, não depende do Ministério de Educação e Cultura (MEC). As universidades, sejam estas públicas ou privadas, não estão obrigadas a seguir uma regulamentação ministerial. No caso da única universidade pública, a Universidad de la República (UdelaR), é regida pela lei 12.549. Esta “Ley Orgánica” de 1958 que foi consagrada pela Constitución de la República como o órgão “reitor” da Universidade. Seu Artigo 1º estipula:

La Universidad de la República es una persona jurídica pública, que funcionará como Ente Autónomo, de acuerdo con las disposiciones pertinentes de la Constitución, esta Ley Orgánica y demás leyes y, los reglamentos que la misma dicte. (REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, 1958)

O Artigo 5º reafirma tal autonomia ao consignar que “La Universidad se desenvolverá, en todos los aspectos de su actividad, con la más amplia autonomía” (República Oriental Del Uruguay, 1958).

As universidades privadas também não necessitam de regulação, não obstante, podem solicitar de forma expressa e formalmente seu reconhecimento e habilitação diante do Estado, o que está a cargo do Consejo Consultivo Terciario⁴. Em síntese, as IES apresentam um caráter autônomo frente ao poder Executivo, de tal maneira que o MEC não exerce poder político sobre elas, nem estabelece políticas educativas para o nível universitário.

A expansão da Educação Superior no âmbito institucional no Uruguai teve um notável impulso nos últimos anos. Desde o

4 Órgão encarregado de realizar a análise das petições relativas ao reconhecimento e habilitação das IES.

seu início até o curso em anos, a Universidad de la República (UdelaR) é a única Universidade pública em todo o país. Em janeiro de 2013, foi criada a Universidade Tecnológica (Lei 19043) e a lei de criação da Universidade de educação encontra-se atualmente para a consideração do poder legislativo.

Por outro lado, em 1985, foi criada primeira Universidade privada, a Universidad Católica del Uruguay “Dámaso Antonio Larrañaga”. Após 1996, surgiram outras Instituições de Educação Superior (IES), todas de caráter autônomo. A atual estrutura da educação universitária uruguaia está conformada por uma macro universidade pública, outras duas universidades públicas incipientes, cinco universidades privadas e dez institutos universitários privados que atendem formações parciais, totalizando dezoito instituições em todo o país.

É importante destacar a existência de outra forma de expansão institucional. Neste caso, a referência não é à criação de novas universidades, mas ao crescimento na própria Universidad de la República. Desde sua criação, a UdelaR tem realizado um importante esforço para gerar espaços de Educação Superior no interior do Uruguai, destinando para isso importantes recursos econômicos. Assim, sob a Comisión de Coordinación del Interior (CCI) se criaram os Pólos de Desenvolvimento Universitários (PDU) em quatro regiões, incrementando a quantidade de cinco de seus Centros Universitarios (CU), abrangendo as distintas regiões do país.

A diversificação, segunda característica mencionada, se encontra estreitamente vinculada à já referida expansão. No contexto emergente sob análise, a expansão implica diversificação. Como foi assinalado, as instituições não só se expandiram mas também se diversificaram. A essa circunstância se soma a diversificação

dos cursos que oferecem as IES. No período compreendido entre 2007 e 2013, foram criadas trinta e cinco novas carreiras (cursos) na UdelaR, dez das quais são compartilhadas entre faculdades, o que indica uma nova modalidade de carreiras concebidas sob a ótica da interdisciplinaridade.

Mantendo o foco no nível institucional, a privatização da Educação Superior alude às fontes de financiamento da educação. Ao analisar a expansão, se mencionou a criação de universidades privadas com recursos econômicos que surgem, entre outros, de aporte dos estudantes. A privatização se refere também à presença direta ou indireta das empresas no financiamento das IES. No caso da UdelaR, 100% de seu financiamento é público. Não obstante, tal como menciona Guni (2009), cada vez é mais difícil discernir as IES “puras”, esta situação se registra na UdelaR, que, a partir de convênios (projetos, assessorias etc.) realizados com empresas (sejam estas públicas ou privadas) permitem o ingresso de recursos extra orçamentários. Esta circunstância, de alguma maneira, gera ou reforça uma segmentação interna na UdelaR, segundo os campos de conhecimento e sua vinculação ao setor empresarial.

As três características mencionadas também se registram em nível dos docentes e dos estudantes das IES. A expansão da Educação Superior em nível institucional é provável que tenha sido acompanhada por uma expansão do corpo docente. O II Censo docente (2000), último realizado na UdelaR, designa um total de 6.130 docentes.

Finalmente, se focaliza a expansão em nível dos estudantes, o incremento da matrícula continua, tal como se tem documentado em publicações latino-americanas e internacionais. Neste sentido, mais de 85% das matrículas estudiantis se concentram na instituição pública. A UdelaR tem uma população de 85.905 estudantes

efetivos⁵, segundo o VII Censo de Estudantes de graduação (UdelaR, 2013).

Em termos demográficos, a população em idade socialmente esperada para os estudos universitários não tem aumentado, portanto, parece claro que o incremento na matrícula corresponde à presença de setores sociais antes excluídos. Os dados preliminares do Censo Universitário recém mencionado indicam que mais de 50% dos estudantes da UdelaR são a primeira geração de sua família que ingressa nesse nível educativo: nem sua mãe, nem seu pai são ou foram estudantes em nível universitário, esta nova presença universitária indica uma mobilidade entre as gerações.

As instituições apontam também a expansão da cobertura. A UdelaR responde a um modelo histórico de acesso irrestrito: o único requisito para o ingresso à Universidade é o certificado de conclusão dos estudos secundários. Isto significa que não existem processos de seleção por critérios acadêmicos, administrativos ou econômicos (DICONCA et al., 2011), tais como exames de conhecimento ao ingresso, desempenho escolar no ensino médio, ou outros, como vagas, quotas; uma vez ingressado nunca se perde a qualidade de estudante; não há tarifas, nem pagamento de matrícula. A esta situação se agrega a definição de políticas e implementação de novas formas de ingresso que apontam o favorecimento do acesso a um número maior de estudantes universitários. É na Ordenanza de Grado que se estipula, além da regra geral, uma via nova e excepcional para o ingresso a Universidade:

El Consejo Directivo Central podrá permitir el ingreso de personas que cuenten con la formación necesaria

5 Trata-se de estudantes contados apenas uma vez, independentemente da quantidade de cursos em que estão inscritos. Estes estudantes realizaram um total de 108.886 inscrições em serviços (faculdades, institutos ou escolas), e 130.941 inscrições em cursos.

para seguir con aprovechamiento cursos universitarios. Para ello se tendrá en cuenta los conocimientos habilidades y aptitudes alcanzadas dentro o fuera de la educación formal que habilitan la continuidad educativa. (ORDENANZA DE GRADO, art. 34).

Permite-se, assim, o acesso de pessoas sem Educação Média completa, porém com formação adequada para aproveitar os cursos universitários. Trata-se, então, de uma modalidade que aprofunda a expansão do modelo democrático da UdelaR.

Complementarmente, se tem instituído programas destinados a apoiar o estudante em seu ingresso, quer dizer, para evitar o abandono e facilitar sua permanência.

O primeiro Programa de Acolhida, Apoio e Seguimento à Geração de Ingresso à Universidade foi aprovado pelo Consejo Directivo Central (CDC) em 12 de dezembro de 2006, logo após uma avaliação, se redefiniram algumas de suas linhas de trabalho, ao qual se denominou Programa de Respaldo al Aprendizaje (PROGRESA), em 2009. Sua principal função é apoiar os estudantes, fortalecer suas capacidades para o estudo, mediante diversas estratégias e sua integração à vida universitária. Não somente a fim de atender aos fatores que contribuem para o abandono estudantil, mas acompanhando sua trajetória estudantil. Na implementação do programa, se tem privilegiado o trabalho em rede, intersetorial e interinstitucional. O PROGRESA desenvolve múltiplas e diversas linhas de intervenção, das quais se destacam a tutoria entre pares (de estudantes para estudantes), oficinas de capacitação, apoio e orientação a estudantes.

Em forma convergente à implementação das políticas de abandono mediante programas, a UdelaR leva adiante uma reforma curricular dos planos de estudo, e, neste sentido, cabe destacar a criação dos Ciclos Iniciales Optativos (CIO). Trata-se de uma nova modalidade de

ingresso em que não se realiza um curso, mas se ingressa em um campo de conhecimento geral porém afim a vários cursos, ou seja, o estudante cursa as disciplinas comuns e posteriormente opta pelo seu curso de ofício. Portanto, se gera um ambiente acadêmico que dá oportunidade ao estudante de maturar a orientação disciplinar que elegerá logo com mais elementos, sem perder a possibilidade de seguir formando-se, o que significa, ao mesmo tempo, uma forma de reter o estudante e inibir o abandono por falta de identificação com o curso elegido. A implementação destes CIO está em fase de avaliação.

3.2 Contexto universitário brasileiro

Distinta em muitos aspectos, no Brasil, a Educação se organiza em Educação Básica e Educação Superior e é supervisionada pelo Ministério da Educação, órgão que regulamenta e realiza o acompanhamento das instituições de Educação do país, sejam estas de educação básica, superior ou profissionalizante, nas modalidades presenciais ou a distância.

Em relação à Educação Superior, nos últimos anos, pode-se verificar índices de crescimento significativo. De acordo com o Censo da Educação Superior, no ano de 2012, 7.037.688 de estudantes efetuaram matrícula na Educação Superior, sendo que destes, 5.923.838 na Educação presencial e 1.113.850 em cursos a distância. Destes 1.113.850 matriculados na EAD, apenas 181.624 matriculados estão em instituições públicas, sendo que quase 85% da oferta está no setor privado, esse fenômeno também pode ser observado na educação presencial.

As matrículas estão distribuídas em 304 instituições públicas e 2.112 Instituições de Ensino Superior (IES) particulares, registrando um crescimento de 4,4% no número de matrículas em relação ao ano de 2011.

Parte desse crescimento se dá em um momento em que o Brasil é percebido como

economia emergente, tem-se o entendimento de que o crescimento econômico está interconectado com o processo Educacional. Logo, a Educação tem recebido alguns investimentos por parte do governo e da sociedade, principalmente no que tange ao acesso à Educação Superior. Embora se tenha consciência que tais iniciativas e investimentos ainda são insuficientes para as necessidades que a Educação do Brasil possui e na urgência que se necessita. Logo, ao visualizar ações concretas, tais como, Financiamento Estudantil (FIES)⁶, bolsas de estudos para estudantes egressos de escola pública (PROUNI)⁷, Ciências Sem Fronteiras⁸, percebe-se a intenção governamental de qualificar a formação profissional no país e, por conseguinte, auxiliar na qualificação laboral na sociedade brasileira.

Para contextualizar esta temática, expõe-se, brevemente, a finalidade da Educação Superior, empregada conforme as bases legais da Educação no Brasil na LDBEN 9.394 de 20.12.1996, a saber:

I - estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;

II - formar diplomados nas diferen-

6 O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em instituições não gratuitas (BRASIL, 2005).

7 Programa Universidade para Todos (Prouni) é um programa do Ministério da Educação, que concede bolsas de estudos em instituições privadas de ensino superior (BRASIL, 2005).

8 Ciência sem Fronteiras é um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional. A iniciativa é fruto de esforço conjunto dos Ministérios da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e do Ministério da Educação (MEC), por meio de suas respectivas instituições de fomento – CNPq e Capes –, e Secretarias de Ensino Superior e de Ensino Tecnológico do MEC.

tes áreas de conhecimento, aptos para a inserção em setores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade brasileira, e colaborar na sua formação contínua; [...]

[...] VII - promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição.

Para atendimento da execução dos pressupostos legais da Educação Superior, houve uma ampliação do acesso e da oferta do número de vagas. Porém, tal fenômeno, se deu, originalmente, muito mais pela iniciativa privada do que por ações governamentais para ampliação da oferta em instituições públicas de educação superior. Todavia, o governo participou da expansão da oferta na iniciativa privada através de filantropia.

A ampliação do acesso nos remete ao fato de que a expansão da educação superior não teve apenas um sentido de ampliação geográfica, mas também um sentido de ampliação de oportunidades de acesso para setores da classe média até então excluídos desse nível de ensino. Esta ampliação do acesso confundiu-se em grande parte com o próprio processo de privatização, pois ocorreu principalmente como resultado da forte exclusão historicamente reinante nas universidades públicas. (RISTOFF, 2008, pág. 43)

No Brasil, diversas são as ações que objetivam viabilizar o acesso à Educação Superior, sejam essas voltadas à Educação presencial ou a distância. Em se tratando de Educação a Distância (EAD), as iniciativas públicas são realizadas no âmbito da

Universidade Aberta do Brasil (UAB)⁹ e no setor privado as iniciativas são desenvolvidas de forma independente por cada instituição e regulamentadas pelo Ministério da Educação (MEC).

Neste cenário, estão inseridas as ações de EAD, que envolvem tanto instituições públicas, como privadas. De acordo com o Ministério da Educação, no Decreto nº 5.622 de 19/12/2005 do art. 80 da Lei nº 9.394 de 20/12/ 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a EAD caracteriza-se como “modalidade educacional na qual a mediação didático-pedagógica nos processos de ensino e aprendizagem ocorre com a utilização de meios tecnológicos de informação e comunicação, com estudantes e professores desenvolvendo atividades educativas em lugares ou tempos diversos”.

Para a execução de ações da Educação Superior, foi instituído, através Decreto nº 5.800, de 08 de junho de 2006, o Sistema Universidade Aberta do Brasil, em que houve uma ampliação do acesso e da oferta do número de vagas através da oferta de cursos de graduação a distância pelo consórcio da UAB, bem como a ampliação do número de instituições privadas que ofertam cursos de graduação na modalidade EAD.

Também nesse cenário estão incluídas ações afirmativas de acesso e políticas públicas de permanência, dentre o que se pode citar os programas ProUni, Fies, Ciências sem Fronteiras, programa de cotas.

O Programa Universidade para Todos (ProUni) foi criado em 10 de setembro de 2004 e convertido na Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005, a qual destina bolsas de estudo integrais e parciais para estudantes em instituições privadas de Educação Superior,

com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005). Sendo que a seleção para a bolsa está relacionada ao desempenho do estudante no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM¹⁰), concedendo bolsas a estudantes que realizaram seus estudos de Ensino Médio em escolas públicas e que tenham mérito para receber a bolsa em função de seu desempenho na prova.

Outro programa citado é o fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), foi criado pela Medida Provisória nº 1.827, de 27/05/99, o programa de financiamento é destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos presenciais com avaliação positiva nas avaliações do Ministério da Educação (BRASIL, 2004). Nesse programa, o estudante pode financiar 100% do curso de graduação, pagando um valor mínimo para cobrir a manutenção do financiamento e tem dezoito meses de carência para se reorganizar e iniciar o pagamento do financiamento após a conclusão do curso.

O Ciências sem Fronteiras é um programa instituído pelo Decreto 7.642, de 13 de dezembro 2011, para estimular os estudantes a fazer estágio no exterior com a finalidade de manter contato com sistemas educacionais competitivos em relação à tecnologia e inovação. É um programa que busca promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira por meio do intercâmbio e da mobilidade internacional (BRASIL, 2011).

Essas políticas e ações afirmativas que podem ser caracterizadas como de acesso e permanência estimulam o crescimento

9 A Universidade Aberta do Brasil é um sistema integrado por universidades públicas que oferece cursos de nível superior para camadas da população que têm dificuldade de acesso à formação universitária, por meio do uso da metodologia da educação a distância.

10 Criado em 1998, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) tem o objetivo de avaliar o desempenho do estudante ao fim da escolaridade básica. O Enem é utilizado como critério de seleção para os estudantes que pretendem concorrer a uma bolsa no Programa Universidade para Todos (ProUni).

da Educação Superior, porém à medida em que o acesso à Educação Superior aumenta, crescem também os problemas relacionados à evasão e à permanência dos estudantes nas instituições de Ensino Superior. No Brasil, de acordo com dados do Censo, se registra 22% de abandono nas IES (9% em instituições públicas e 15% nas privadas) e no Uruguai o percentual de abandono oscila entre 15 e 50% em nível público, segundo dados da Dirección General de Planeamiento da UdelaR (não há informação em nível de IES privadas).

Para poder discutir estas questões relacionadas à saída de alunos do sistema educacional superior, necessita-se estabelecer o entendimento sobre o que se está considerando por “evasão”, uma vez que é possível considerar esta situação em, pelo menos, três contextos diferentes: em relação ao sistema de Educação Superior, em relação à Instituição de Educação Superior (IES) e em relação ao curso escolhido.

Nesse sentido, a Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras conceitua evasão como “saída definitiva do aluno de seu curso de origem, sem concluí-lo” (BRASIL, 1996). Outra abordagem entende que a evasão corresponde ao aluno que ingressou na educação superior, mas, que, em algum momento do curso, não efetivou sua matrícula. Também nessa linha, a Comissão Sectorial de Enseñanza do Uruguai entende por evasão “el proceso de abandono, voluntario o forzoso de la carrera em la que se matricula um estudiante, por la influencia positiva o negativa de circunstancias internas o externas a él o ella.” (UDELAR, 2010)

Ainda é possível mencionar outra definição em Ribeiro (2005, p. 56), ao desmembrar a evasão em:

evasão do curso: desligamento do curso superior em função de abandono (não matrícula), transferência ou nova

escolha, trancamento e/ou exclusão por norma institucional; evasão da instituição na qual está matriculado; evasão do sistema: abandono definitivo ou temporário do ensino superior.

Em nível internacional, pode-se citar a definição de evasão no âmbito do Projeto Alfa GUIA (Gestão Universitária Integral do Abandono),

O abandono ou deserção pode ser definido como o processo voluntário ou obrigatório pelo qual o aluno não continua os estudos no curso em que está matriculado, por influência positiva ou negativa de circunstâncias internas ou externas a ele ou ela. (ARRIAGA, 2012, p. 83)

Retomando a lógica do contexto de produção sob a ótica do abandono estudantil, também é possível constatar divergências no sentido de definição e leitura do que caracteriza o estudante da ES como evadido.

Os textos das políticas terão uma pluralidade de leituras em razão da pluralidade de leitores. Os textos são produtos de múltiplas influências e agendas e sua formulação envolve intenções e negociação dentro do Estado e dentro do processo de formulação da política. (MAINARDES, 2006, p. 53)

Assim, pretende-se explorar o campo da prática sob a perspectiva do abandono estudantil e como as instituições tem lidado com essa questão inerente do campo da Educação e que está ligado ao ciclo de políticas.

4. Contexto da prática

O contexto da prática é onde são vivenciadas as questões apontadas e criadas no contexto da produção de textos (leis,

normativas, textos legais, pronunciamentos oficiais), porém é quando a política está sujeita a distintas interpretações e recriação da realidade a partir do olhar de quem a interpreta (a política), pois “Profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam tem implicações para o processo de implementação das políticas” (MAINARDES, 2006, p. 53).

Assim, contexto da prática no que tange à questão da evasão/abandono na Educação Superior é uma questão distinta e necessita de uma análise profunda de acordo com o cenário a partir do qual está sendo analisado, uma vez que, além de não haver um conceito único sobre o que é evasão/abandono, ela necessita ser analisada de acordo com critérios específicos que precisam ser explicitados para que fique clara a real fonte de informação e a métrica de medição da evasão, seja em nível institucional, de curso ou do sistema de Educação Superior como um todo.

Desta forma, apresenta-se o contexto da prática a partir da implementação das políticas nas IES e os atores envolvidos, em particular, docentes e estudantes. Tais políticas serão analisadas sob o viés da evasão/abandono estudantil a partir da análise dos trabalhos apresentados na Tercera Conferencia Latinoamericana sobre el Abandono en la Educación Superior (III CLABES). Sendo que para compor o *corpus* de análise, foram selecionados 5 (cinco) trabalhos que versam sobre a implementação de políticas para a permanência e estudos sobre a evasão estudantil em Universidades do Brasil e do Uruguai.

Um dos trabalhos, intitulado “Acadêmicos que frequentam a monitoria: comprometimento e aprovação”, de Felicetti e outros, apresenta uma estratégia para permanência de estudantes em uma instituição

de ensino superior no Brasil, a partir de estratégias realizadas pelo Núcleo de Apoio ao Estudante (NAE). Este núcleo desenvolve um “programa de acompanhamento ao aluno, que compreende: nivelamento, monitorias, contatos, aconselhamentos entre outros.” (FELICETTI et al., 2013, p. 1)

O programa apresentado no trabalho ora citado é o de monitoria oferecido aos estudantes da instituição, em diferentes horários, e realizado por acadêmicos da instituição, tendo como principal objetivo auxiliar os estudantes nas dúvidas em relação aos conteúdos trabalhados em determinadas disciplinas. Os estudantes são auxiliados pelos monitores, que, por sua vez, possuem o apoio dos professores, que lhes fornecem materiais trabalhados em sala de aula para que possam estudar e auxiliar os estudantes.

De acordo com os resultados apresentados, o programa obteve resultado positivo, pois o percentual de estudantes aprovados (74,2%) é maior que o de reprovados (25,8%). Porém, são apresentados dados que informam que um percentual razoável dos estudantes que iniciam os estudos cancela ou desiste das disciplinas durante o semestre. Fato este que justificam como falta de comprometimentos dos estudantes com seus estudos.

Todavia, destacam que o número de estudantes que frequentam as atividades de monitoria é baixo se comparado com o número de matrículas realizadas nas disciplinas atendidas pelo programa.

O estudo aponta para a importância dada ao trabalho de monitorias qualificadas, em todas as disciplinas abordadas. Da mesma forma, a consolidação do trabalho de monitoria é objetivo a ser perseguido através de várias estratégias a fim de que o aluno, de fato, procure ajuda em sua necessidade. (FELICETTI, 2013, p. 9)

Já outra ação proveniente do contexto de produção é apresentado por Voos et al. (2013) quando do estudo realizado com estudantes de licenciatura que possuem acesso ao FIES. O trabalho apresenta um estudo realizado em uma instituição privada, com estudantes ingressantes em cursos de licenciaturas nos anos de 2010 a 2013. Os autores apontam que 90% dos estudantes acessou o curso superior via vestibular e apenas 10% via ENEN, sendo que destes apenas 2,5% custeiam seus estudos com o FIES e 12,5% obtiveram bolsas do ProUni, os demais ou são subsidiados pela família ou com recursos provenientes de renda mensal própria.

Neste estudo, os estudantes foram questionados sobre os motivos de não utilizarem o FIES,

os estudantes declararam não concordar com esta política de compartilhamento; alegaram que o processo de solicitação é muito burocrático; que os cursos de licenciatura deveriam ser gratuitos; há o receio de contrair uma dívida e não conseguir trabalho para pagá-la após concluir o curso. (VOOS et al., 2013)

De acordo com a pesquisa, os estudantes preferem buscar trabalho para depois custear os estudos, sendo que alguns dos que possuem bolsas do ProUni alegam não terem condições de realizar os estudos sem o incentivo da bolsa, seja através de trabalho ou financiamento do FIES. Os autores afirmam que a política de compartilhamento de curtos não alcançou e/ou não causou o impacto esperado em relação à taxa de matrícula ou permanência nos cursos de licenciatura. O que leva a concluir que, mesmo podendo ser um caso isolado, é preciso ampliar estudos com foco nesta política a fim de verificar se a sua proposta inicial corresponde às expectativas e necessidades dos estudantes.

Um terceiro trabalho analisa política afirmativa do ProUni, a partir de teses e dissertações apresentadas no Brasil no ano de 2012, tendo como foco os bolsistas do programa (SANTOS et al., 2013). Segundo os autores, desde sua criação em 2005, o ProUni ofereceu 1.830.267 bolsas de estudo, sendo 1.036.005 integrais e 794.262 parciais.

Os autores destacam que “as políticas afirmativas e de financiamento estão fazendo com que cada vez mais pessoas consigam ingressar no Ensino Superior, visto a concessão de bolsas de estudos parciais e integrais.” (SANTOS et al., 2013). Ainda ressaltam que, através do ProUni, tem-se possibilitado o maior acesso dos grupos minoritários à Educação Superior e, por conseguinte, há um maior e melhor desenvolvimento das comunidades. Outro ponto a ressaltar é que, através do programa de bolsas os estudantes precisam ter bom desempenho acadêmico para permanecer no programa, aspecto este que também contribui para a qualificação da formação acadêmica.

Mesmo esta não sendo uma ação específica de permanência estudantil, acredita-se que possibilita ao estudante beneficiário a sua permanência na Universidade, ou lhe permita permanecer por um período maior dentro das IES. O que pode configurar-se como uma ação afirmativa, além de acesso, para a permanência.

No Uruguai, em matéria de políticas públicas de educação, se tem implementado diversas iniciativas de apoio à permanência e revinculação educativa de jovens da Educação Média. Dentre estas, o denominado Programa Compromisso Educativo (PCE), que apresenta um caráter interinstitucional, do qual participam a Administração Nacional de Educação Pública (ANEP), o Ministério de Desenvolvimento Social (MIDES) e a Universidade da República (UdelaR) sob a coordenação do MEC. No III CLABES, se expôs a experiência de “Salir Adelante”, um

projeto derivado e coordenado com PCE, dirigido a jovens estudantes do 4º ano da Educação Média Superior (EMS) de liceus públicos com bom desempenho acadêmico e provenientes de lares com baixos recursos, a fim de que “permanezcan y puedan potenciar sus trayectorias em el sistema educativo público y logrando completar la educación media superior” (DE LEÓN et al., 2013). A estes efeitos, o PCE impulsiona ações afirmativas multidimensionais, a saber: acordos educativos, bolsas de apoio econômico e espaços de referência entre pares. É neste espaço que intervêm estudantes da UdelaR com apoio de docentes da mesma instituição. Se trata de dar apoio em distintas disciplinas, com uma metodologia de trabalho cooperativo, como a tutoria entre pares, ao mesmo tempo, em que se incentiva o acesso à Educação Superior.

Os resultados desta experiência de articulação e trânsito entre os subsistemas (EMS e UdelaR) têm sido altamente valorados, tanto pelos coordenadores como pelos docentes, Estudantes tutores e *Estudiantes* da EMS. O projeto “Salir Adelante” iniciou em 2011 e 82% dos estudantes beneficiários continuam seus estudos na Educação Superior, e 100% da geração de 2012 se encontra finalizando o terceiro ciclo da EMS com um perfil definido em relação ao curso superior a seguir (DE LEÓN et al., 2013), aspecto que foi abordado nas Oficinas de Orientação Vocacional Ocupacional e que será objeto do próximo trabalho.

Destaca-se este esforço interinstitucional por democratizar a Educação desde uma instância anterior, porém articulada com a Educação Superior, de acordo com a política universitária de seguir ampliando sua cobertura. Cabe destacar que esta é uma iniciativa na qual se põe em prática o PROGRESA, e as distintas ações afirmativas de apoio aos estudantes

que praticam os poderes de suas próprias áreas.

No âmbito da Pró-Reitoria de Ensino da UdelaR, o PROGRESA - descrito anteriormente em seus propósitos gerais - tem desenvolvido uma multiplicidade de projetos abordando com distintas estratégias os temas vinculados ao seu propósito maior. Faz-se referência agora aos Espaços de Consulta e orientação na UdelaR. (MOSCA et al., 2013). Em consonância com os objetivos do programa, um dos eixos de trabalho mais relevantes é o de Orientação Vocacional Ocupacional (OVO), que se desenrola em várias estratégias de ação: Oficinas de orientação vocacional ocupacional, Férias de oferta educativa e os Espaços de Consulta e Orientação (ECO).

Este programa fornece suporte e acompanhamento aos estudantes universitários, mas também se dirige aos potenciais ingressantes. O trabalho nos ECO reconhece três instancias que o caracterizam e definem: a) a construção da demanda se trata de uma convocatória em que os orientadores do programa não esperam que os estudantes venham ao serviço e sim eles vão ao encontro dos jovens em espaços “no estruturados” (cantina, Cantina, salões, recreação etc.); b) os espaços de consulta e orientação propriamente ditos, concebidos como espaços de intervenção aos jovens, “instalando la necesidad, el deseo y la fantasía Del estudio para construir un proyecto de vida” (MOSCA et al., 2013) e onde se planteiam as dificuldades do estudante que muitas vezes transcendem a dimensão acadêmica, de acordo com os casos que são derivados de um individualizado cuidado profissional; c) seguimento e trabalho em redes. Uma vez finalizada a intervenção nos ECO, o orientador se comunica com os *Estudiantes* (passado aproximadamente um mês), para saber como seguem e se encontraram respostas positivas à suas inquietudes.

Os resultados desta intervenção são altamente positivos segundo os orientadores. Fato que mostra se é necessário avaliar número de consultantes como um indicador: no ano de 2006 participaram 37 estudantes, sendo que em 2012 a cobertura dos ECO alcançou a 580 estudantes.

Com estes exemplos fica clara a aplicação prática das políticas de expansão da cobertura e permanência do estudante, tanto no âmbito da UdelaR, quanto do MEC no Brasil. Não obstante, sabe-se que existem outras práticas que talvez resultem em outras interpretações das atuais políticas universitárias, porém dado que não foram apresentadas na CLABES, objeto de estudo desta análise, não contempla o *corpus* de documentos definido *a priori* para o escopo deste trabalho.

A partir do exposto, pode-se inferir que conhecer os motivos pelos quais os estudantes abandonam seus estudos representa o primeiro passo para a qualificação das ações de permanência e retenção de estudantes. Os aspectos de evasão e permanência estão intimamente ligados, uma vez que se pode encontrar a presença de aspectos da evasão na permanência e vice-versa. Ou seja, evasão e permanência são os dois lados, “cara e coroa”, da mesma moeda.

Esta representação faz refletir sobre a importância de olhar a questão da evasão com o intuito de promover ações que cultivem a permanência estudantil nas Universidades e instituições de Educação Superior, sejam estas regulamentadas por políticas públicas nacionais ou políticas autônomas. Assim, concomitante com quaisquer políticas, vê-se a importância de um olhar mais próximo aos estudantes, sejam estes evadidos ou ativos, pois são esses que podem dar subsídios para melhorar as políticas e qualificar as ações que envolvem o sistema de Educação Superior como um todo.

5. Considerações não conclusivas

A Educação Superior na atualidade está passando por um momento de transição, do qual se iniciam, a passos lentos, ações para o incremento da qualidade e da inovação das Instituições de Educação Superior. Porém, embora possam ser percebidas ações voltadas para a qualificação e um olhar mais atento para os estudantes, as instituições, neste caso, tanto do Brasil quanto do Uruguai, ainda parecem estar trabalhando com metodologias e um jeito de ser semelhante ao das Universidades da Idade Média.

O presente trabalho propôs-se a investigar políticas públicas e políticas autônomas para a Educação Superior, a fim de verificar diferenciações na forma de constituição das instituições, porém, as instituições brasileiras que são reguladas pelo MEC e a Universidad de la República, que possui autonomia para fazer suas próprias leis, parecem ter, em última instância, no período de 2006 – 2013, práticas muito semelhantes. Neste sentido, não se percebe muita diferença entre a autonomia para criar as leis e formas de agir da Universidade e as Universidades que fazem sua prática sob a orientação geral de um órgão maior. Acredita-se que esse fato se dá pelas instituições de Educação Superior terem, ainda, muito presentes um modelo de educação do século passado e que vem sendo praticado ao longo dos anos, desde a fundação das primeiras Universidades. Neste sentido, parece que a universidade e as pessoas que a fazem existir estão tendo as mesmas práticas tradicionais, porém com outros artefatos, podendo aqui incluir os artefatos tecnológicos, os laboratórios etc.

As ações afirmativas expostas anteriormente são relativamente novas, sendo que não se pode, ainda, dizer se estão tendo o resultado esperado sob a perspectiva da problemática da evasão e permanência estudantil. Porém, são ações potenciais

que podem indicar um caminho para a instituir-se novas ações ou ainda, instigar a ampliação de estudos que verifiquem os resultados destas ações na prática cotidiana

das Universidades e também sob a ótica dos estudantes alcançados por essas práticas advindas de políticas públicas ou autônomas para Educação Superior.

Referências

ALTBACH, Philip. Os papéis complexos das Universidades no período de globalização. IN: GUNI (ed.), **Higher Education in the World 3**. Higher Education: New Challenges and Emerging Roles for Human and Social Development, Basingstoke: Palgrave Macmillan. 2009

AROCENA, R. **La dimensión internacional de la Reforma Universitaria**. Informativo del Rectorado, N° 113. Abril 2010. Disponível em: <http://www.universidadur.edu.uy/blog/?p=574#more-574> Acesso em: 23 de novembro de 2013.

BRASIL. Decreto 7.642, de 13 de dezembro 2011. Institui o Programa Ciências sem Fronteiras, 2011. Presidência da República. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.800, de 8 de junho de 2006. Presidência da República. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: < <http://uab.capes.gov.br/images/stories/downloads/legislacao/decreto5800.pdf>>. Acesso em: 20 de outubro de 2013.

BRASIL. Lei Nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES, 2004. Presidência da República. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.861.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2013.

BRASIL. Lei Nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos – PROUNI, 2005. Presidência da República. Brasília, DF: **Diário Oficial da**

União. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm>. Acesso em: 20 de novembro de 2013.

BRASIL. Lei Nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases Nacionais. **Diário Oficial da União. Brasília**: Gráfica do Senado, ano CXXXIV, nº. 248, 23/12/96, 27833-27841.

DE LEON, F. LUJAMBIO, V. SANTIVIA-GO, C. **Pares potenciando trayectorias. Promoviendo el acceso a la Enseñanza Superior**. Trabalho apresentado no III CLABES, México, novembro, 2013.

DICONCA, B.; dos Santos S.; Egaña, A. **La desvinculación estudiantil al inicio de una carrera universitaria**. Comisión Sectorial de Enseñanza. Universidad de la República. Montevideo. UCUR, 2011.

FELICETTI, V. ET AL. **Acadêmicos que frequentam a monitoria: comprometimento e aprovação**. Trabalho apresentado no III CLABES, México, 2013.

GUNI Global University Network for Innovation. **Educação superior em um tempo de transformação**: novas dinâmicas para a responsabilidade social. Síntese da Educação Superior GUNI nos relatórios Mundiais. GUNI Series on the social commitment of Universities. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2013.

INEP. **Censo da educação superior: 2012 – Micro Dados**. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2013. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2011.pdf. Acesso em: 19 de setembro 2013.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan/abr. 2006.

MOSCA DE MORI, A. ET AL. **Espacios de consulta y orientación em la Udelar**. Trabalho apresentado no III CLABES, México, 2013.

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Ley 12.549 Carta Orgánica**. Montevideo, 15 de Octubre de 1958. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=12549&Anchor=>

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Ley General de Educación N° 18.437**, de 12 de diciembre de 2008. Poder Legislativo. Montevideo. Disponível em: <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=18437&Anchor=>

RIBEIRO, Marcelo Afonso. **O Projeto Profissional Familiar como Determinante da Evasão Universitária**: um estudo preliminar. Revista Brasileira de Orientação Profissional. São Paulo. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1679-33902005000200006&script=sci_arttext. Acesso em: 15 de agosto de 2013.

RISTOFF, Dilvo. **Universidade em foco**: reflexões sobre a educação superior. Florianópolis: Insular, 2008.

SANTOS, G. M. T et al. **ProUni**: Análise de teses e dissertações do ano de 2012 do banco de teses da CAPES. Trabalho apresentado no III CLABES, México, 2013.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. **Ordenanza de grado y otros programas de formación terciaria** (2011). Disponível em: <http://www.cse.edu.uy/node/139> Acesso em: 22 de novembro de 2013.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. Dirección General de Planeamiento Educativo. **VII Censo de Estudiantes Universitarios de grado y I Censo de Estudiantes Universitarios de Posgrado de la Udelar**. Disponível em: <http://twww.comunicacion.edu.uy/noticias/primeros-resultados-del-censo-de-estudiantes-2012>. Acesso em: 23 de novembro de 2013.

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA. **Hacia la reforma universitaria. Camino a la renovación de la enseñanza**. Rectorado N° 11. Montevideo. UCUR. 2010.

VOOS, J. B. A.; MOROSINI, M. C. **Política Institucional de Compartilhamento de Custos**: ampliação das taxas de matrícula e financiamento estudantil. Trabalho apresentado no III CLABES, México, 2013.

WANDERLEY, L. E. W. **O que é universidade?** São Paulo: Editora Brasiliense, 2003.

Sobre os autores:

Pricila Kohls dos Santos – doutoranda em Educação e Mestre em Educação pela PUCRS. Bolsista PDSE/CAPES. E-mail: pricilas@terra.com.br

Beatriz Diconca – Maestría en Enseñanza Universitaria (Área Social – CSE, Universidad de la República Prof. Adj. del Departamento de Antropología Social. Docente efectivo de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad de La República – UDELAR, Uruguay. E-mail: beatriz.diconca1@gmail.com

Incluir recebido em 15.11.2014

Aceito em 20.12.2014

