

Discurso sobre evasão e permanência: rastreamento de controvérsias no documento do relatório de auditoria do TCU/2013

Gerson Tavares do Carmo
Rozana Quintanilha Gomes Souza
Paola Barros de Faria Fonseca

Gerson Tavares do Carmo

Universidade Estadual do Norte
Fluminense, UENF

E-mail: gtavares33@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2142-0229>

Rozana Quintanilha Gomes Souza

Instituto Federal Fluminense, IFF

E-mail: rozanaquintanilhags@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-7984-1640>

Paola Barros de Faria Fonseca

Instituto Federal Fluminense, IFF

E-mail: paolabffonseca@pq.uenf.br

 <https://orcid.org/0000-0002-9612-3229>

Resumo

O baixo desempenho acadêmico dos alunos e os altos índices de evasão nos institutos federais tiveram suas visibilidades assumidas no Relatório de Auditoria (TC 026.062/2011-9), elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), em 2013. O documento trata de uma fiscalização sobre a atuação dos institutos federais no que se refere às medidas de combate à evasão, dentre outros aspectos, em que se exigiu dessas instituições de ensino uma proposta de elaboração de um plano de ação para superar a evasão e a retenção. Diante desse cenário, o presente artigo tem como objetivo geral analisar, sob a perspectiva da Análise Documental, o discurso sobre evasão escolar no relatório do TCU e, mais especificamente, nos documentos relacionados a ele, a fim de evidenciar as redes de práticas discursivas que conduziram à noção de que é preciso traduzir as teorias da evasão em práticas institucionais que visem à permanência, tendo em vista que os estudos da evasão, ainda que sejam vantajosos pelo seu caráter diagnóstico, têm pouca efetividade prática no potencial interventivo da instituição. Como resultado, observou-se que as questões embasadoras da perspectiva da evasão, como precariedade conceitual e metodológica, compreensão por falsa causalidade e relação custo-benefício, consideradas aqui como “ídolos” do pensamento, foram sendo desconstruídas ao longo dos eventos documentais, o que promoveu uma transição dos estudos da evasão para os da permanência.

Palavras-chave: Evasão. Permanência. Análise Documental.

Recebido em: 06/04/2022

Aprovado em: 14/02/2023



Abstract

Discourse about evasion and permanence: tracking controversies in the document of the TCU audit report/2013

The low academic performance of students and the high evasion rates in Federal Institutes had their visibility assumed in the Audit Report document (TC 026.062/2011-9) prepared by *Tribunal de Contas da União (TCU)* in 2013. The document is about a supervision of the performance of Federal Institutes regarding measures to combat evasion, among other aspects, in which these educational institutions were required to propose an action plan to overcome evasion and retention. In the face of this scenario, from the perspective of Document Analysis, this article aims at analyzing the discourse on school evasion in the *TCU* Report's document and, more specifically, in the documents that relate to it, in order to highlight the networks of discursive practices that led to the idea that it is necessary to turn the evasion theories into institutional practices which aim at permanence, bearing in mind that the studies about evasion, although they are advantageous for their diagnostic nature, have little practical effectiveness in the intervention potential of the institution. As a result, it was observed that the underlying questions of the evasion perspective, such as conceptual and methodological precariousness, comprehension by false causality and cost-benefit ratio, considered here as "idols" of thought, were deconstructed throughout the documentary events, promoting a transition from the studies of evasion to the studies of permanence.

Keywords:

Evasion.
Permanence.
Document
Analysis.

Resumen

Discurso sobre la evasión y la permanencia: rastreando controversias en el documento del informe de auditoría del TCU/2013

El bajo rendimiento académico de los estudiantes y las altas tasas de evasión en los Institutos Federais tuvieron sus visibilidades asumidas en el documento del Informe de Auditoría (TC 026.062/2011-9) elaborado por el Tribunal de Contas da União (TCU) en 2013, que trata de una inspección de la actuación de los Institutos Federais en relación con las medidas de lucha contra la evasión, entre otros aspectos, en la que se exigía de estas instituciones educativas que elaborasen un plan de acción para superar la evasión y la retención. Desde la perspectiva del Análisis Documental, este artículo tiene como objetivo general analizar el discurso sobre la evasión escolar en el documento del Informe del TCU y, más específicamente, en los documentos que se relacionan con él, con el fin de destacar las redes de prácticas discursivas que llevaron a la naturalización de lo que está puesto, como es el caso de la evasión, y que hace que ésta, y no la permanencia, se constituya como objeto de que se trata en el citado documento. Como resultado, se observó que las cuestiones subyacentes desde la perspectiva de la evasión, como la precariedad conceptual y metodológica, la comprensión por falsa causalidad y la relación coste-beneficio, consideradas aquí como "ídolos" del pensamiento, fueron deconstruidas a lo largo de los eventos documentales, lo que promovió una transición de los estudios de evasión a los de permanencia.

Palabras clave:

Evasión.
Permanencia.
Análisis
Documental.

Introdução

A evasão escolar tem ganhado relevos importantes no contexto educacional em virtude de suas altas taxas e, por isso, representa um grave problema que tem desafiado pesquisadores, gestores e profissionais da educação. Ainda que o Brasil se destaque por seu elevado patamar de evasão escolar, atingindo muitos estudantes e abarcando diferentes modalidades de ensino, a educação continua representando o principal caminho para a transformação social e a diminuição das desigualdades existentes, sendo um atributo cada vez mais indispensável para a inserção profissional. Contudo, mesmo com as políticas de democratização do acesso, de ações afirmativas e de investimentos em expansão e verticalização do ensino, o sistema educacional brasileiro desafia o ideal de índices da diplomação, retenção e evasão.

As altas taxas de evasão nos Institutos Federais ganharam visibilidade em 2013, com o documento do Relatório elaborado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), quando este teve a iniciativa de realizar uma auditoria em virtude de dados estatísticos pouco eficientes sobre o desempenho dessas instituições de ensino, além de uma demanda cada vez maior de profissionais qualificados para preencher os postos de trabalho. Somado a isso, verificou-se a desproporcionalidade entre as altas taxas de evasão e os grandes recursos investidos na Rede Federal para sua manutenção e expansão, que, “(...) no quadriênio 2008-2011, teve recursos empenhados da ordem de R\$ 11,5 bilhões” (BRASIL, 2013, p. 6).

De acordo com o documento do Relatório do TCU, esse quadro demonstrou que a evasão é o grande nó que embaraça o desempenho dos Institutos Federais. Mas, é curioso o fato de que a evasão não é mencionada na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996a), nem mesmo ela é o objetivo da educação. No entanto, é o tema que embasa os documentos institucionais, como este elaborado pelo TCU, e que lidera as pesquisas acadêmicas na área da educação. Enquanto estudos debruçam esforços para combater a evasão, pouco é feito para promover a permanência estudantil, fazendo com que aquela, ao invés desta, seja constituída como um objeto de pesquisa, mesmo não tendo suas bases apoiadas na legislação.

Com o intuito de contribuir com as discussões sobre o tema da evasão escolar, torna-se pertinente trazer à tona questões que sustentam e naturalizam práticas, estudos e políticas públicas sobre a evasão, a fim de indicar tensões históricas e estruturais sob as quais esse objeto foi construído, trazendo à tona um cenário de relações discursivas, educacionais e políticas que possa traduzi-lo.

Diante do exposto, o objetivo pretendido aqui é o de analisar, sob a perspectiva da Análise Documental (CECHINEL *et al.*, 2016; LÜDKE; ANDRÉ, 1986), o discurso sobre a evasão escolar no documento do Relatório do TCU e, mais especificamente, nos documentos que tratam de tal tema e que foram antecedentes e subsequentes a esse Relatório, a fim de investigar os argumentos que conduzem à naturalização do que está posto, como é o caso da evasão, e que faz com que esta – e não a permanência – seja constituída como um objeto de estudo de base para políticas educacionais.

O conceito de discurso aqui é entendido a partir da concepção de Pêcheux (1997), cujo sentido de discurso é o próprio sujeito que se manifesta dentro de um contexto simultaneamente imediato e socio-histórico. Ou seja, a proposta é trazer à tona o discurso juntamente ao contexto ao qual ele foi pronunciado, pois é dessa forma que se apreendem os efeitos de sentido que emergem dos discursos.

O método de Análise Documental utilizado neste estudo insere-se na compreensão de que a pesquisa deve apoderar-se do documento em seus pormenores, a fim de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento e investigar o contexto ao qual ele está inserido, na certeza de que os documentos revelam concepções explícitas, implícitas e subjacentes de determinados objetos de pesquisa, bem como revelam dinamicidade e complexidade de uma determinada concepção. A Análise Documental, conforme Lüdke e André (1986, p. 38), “(...) pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja completando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Desse modo, tal proposta metodológica pretende utilizar tanto o método qualitativo, quanto o quantitativo, visando buscar informações nos documentos selecionados como corpus da pesquisa.

A Análise Documental “(...) inicia-se pela avaliação preliminar de cada documento, realizando o exame e a crítica do mesmo [sic], sob o olhar dos seguintes elementos: contexto, autores, interesses, confiabilidade, natureza do texto e conceitos-chave” (CECHINEL *et al.*, 2016, p. 4). Em seguida, realiza-se a análise propriamente dita, que consiste na coleta de informações significativas que irão possibilitar a elucidação do objeto de estudo. Para tanto, a presente pesquisa, metodologicamente, segue os seguintes passos: a) análise de marcos importantes no debate da evasão no Brasil que antecederam a esse Relatório do TCU; b) análise desse Relatório do TCU; c) análise dos desdobramentos a partir desse Relatório do TCU; e d) análise das diferenças entre a perspectiva da evasão e a da permanência.

A visibilidade da evasão no Brasil

Um dos marcos precursores e de abrangência nacional no debate sobre a evasão escolar foi o “Seminário sobre Evasão nas Universidades Brasileiras”. Tal evento foi realizado em 1995 pela Secretaria de Educação Superior do Ministério da Educação e do Desporto (SESu/MEC) em virtude de uma grande divulgação de “(...) dados estatísticos sobre o desempenho das Instituições Federais, acoplados a declarações sobre o descompasso entre os vultuosos recursos públicos por aquelas consumidos e os resultados pouco satisfatórios apresentados” (BRASIL, 1996, p. 3). Os altos índices de evasão escolar que culminaram nesse Seminário ganharam visibilidade quando apontaram para uma evasão média nacional de 50% nas Instituições Federais de Ensino Superior, bem como para os baixos índices de diplomação registrados (BRASIL, 1996, p. 3).

Nessa ocasião, os dirigentes e pró-reitores contestaram as taxas de evasão escolar e chamaram a atenção para duas inconsistências contidas nesses dados aventados. Foram elas de ordem conceitual e metodológica, as quais tomamos aqui como questões nucleares sobre o tema da evasão. A primeira

inconsistência decorreu do fato de que os dados não representavam um conceito definido de evasão, uma vez que totalizaram todos os casos em que o aluno não havia concluído o curso no tempo previsto, sem diferenciar, dentro dessa situação, os casos de reprovação ou de transferência, por exemplo, contabilizando essas situações, que são diferentes, numa mesma categoria e como se tivessem o mesmo sentido.

A segunda inconsistência decorreu do fato de que os dados estavam apoiados “em metodologia julgada simplista” (BRASIL, 1996, p. 3) e inadequada, eis que cada instituição utilizou seus critérios para aferir a evasão, resultando no uso de diferentes metodologias, o que inviabilizou a exatidão e a confiabilidade na comparação dos resultados.

Tal posicionamento de contestação em virtude das inconsistências e discrepâncias na adoção de um modelo metodológico e conceitual resultou, em 1995, na criação da “Comissão Especial de Estudos sobre Evasão”, “(...) composta de representantes indicados pelos dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior e de representantes do Ministério da Educação” (BRASIL, 1996, p. 3-4), com a função de estudar o tema da evasão, valendo-se, mais especificamente, de cinco objetivos:

1. Aclarar o conceito de evasão, considerando suas dimensões concretas: evasão de curso, evasão da instituição e evasão do sistema de ensino superior;
2. Definir e aplicar metodologia homogeneizadora de coleta e tratamento de dados;
3. Identificar as taxas de diplomação, retenção e evasão dos cursos de graduação das IESP do país;
4. Apontar causas internas e externas da evasão, considerando as peculiaridades dos cursos e das regiões do país;
5. Definir estratégias de ação voltadas à redução dos índices de evasão nas universidades públicas brasileiras. (BRASIL, 1996b, p. 7).

Como desdobramento da “Comissão Especial de Estudos sobre Evasão”, verificou-se que as Instituições de Ensino Superior Públicas (IESP) careciam de sistemas eficazes de banco de dados que as auxiliassem a identificar as necessidades dos estudantes em suas jornadas acadêmicas, bem como a situação funcional real deles. A Comissão Especial compreendeu que isso permitiria estabelecer a diferenciação entre os índices de diplomação, retenção e evasão de alunos e, sobretudo, estabelecer com maior fidedignidade a relação entre o ideal e o real nas instituições. Feita a coleta de dados dessa forma, a Comissão ainda alertou que esses índices não devem ser analisados de forma isolada nem com objetivos meramente quantitativos e classificatórios, mas com informações que qualifiquem os números, a fim de contribuir tanto com a “(...) identificação dos problemas a eles relacionados, como a adoção de medidas pedagógicas e institucionais capazes de solucioná-los” (BRASIL, 1996b, p. 14).

Como resultado do trabalho dessa Comissão Especial, foi publicado, em outubro de 1996, o documento “Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas”, considerado um “estudo pioneiro” sobre o fenômeno da evasão no ensino superior público do país (BRASIL, 1996b, p. 19).

Tal documento ressaltou as preocupações do MEC não somente com os altos índices de evasão nas universidades, mas também com os elevados “(...) índices de retenção de alunos, ou seja, de permanência

nos cursos para além do tempo máximo de integralização curricular” (BRASIL, 1996b, p. 6). Quanto a isso, a Comissão Especial advertiu sobre a importância de as instituições dedicarem atenção especial às taxas de retenção e diplomação, no sentido de estipular metas com a finalidade de “(...) elevar seus índices para igualar ou superar os valores máximos”, bem como, se necessário, tomar providências imediatas e extremadas para melhorar seu desempenho.

Como as transferências internas e externas, tanto de curso quanto de instituição, os reingressos e o abandono definitivo do ensino superior são difíceis de serem medidos, as estatísticas de evasão mostram-se mais aparentes do que reais. Para essa Comissão, o “(...) perfil real da evasão do sistema de ensino só poderia ser traçado se fossem cruzados os dados, por aluno, tanto intra quanto interuniversidades” (BRASIL, 1996b, p. 21).

A Comissão Especial percebeu que a evasão não é um dado único e simplista – como se o aluno estivesse inserido em um microambiente apenas –, ao contrário, ela é complexa – que compreende o aluno inserido em um macroambiente –, não podendo existir, portanto, um único parâmetro ou foco para analisá-la. A partir desses estudos, um novo olhar foi lançado sobre a questão da evasão nas universidades, sendo diferenciado, pelo menos, três tipos de evasão: a de curso, a de instituição e a do sistema educacional.

Nessa direção, emerge a necessidade de compreender a evasão numa perspectiva múltipla, no sentido de que “(...) a complexidade de fatores sociais, econômicos, culturais e acadêmicos que intervêm na vida universitária” deve ser considerada, a fim de evitar “(...) afirmações absolutistas ou em declarações descontextualizadas, logo camufladoras da realidade” (BRASIL, 1996b, p. 13).

No intento de aprofundar o conceito de evasão, a Comissão Especial abordou várias perspectivas de diferentes autores sobre essa temática. Para Bueno (1993 apud BRASIL, 1996), evasão não pode ser confundida com exclusão, pois o abandono dos bancos escolares ocorre, muitas vezes, não devido às características pessoais dos alunos ou por problemas de suas famílias, mas porque as instituições, sem um plano de ação de acompanhamento, isentam-se de sua responsabilidade em acolher e orientar o estudante em seu percurso acadêmico.

Ristoff (1995 apud BRASIL, 1996), seguindo a direção de que a evasão é complexa, explica a importância de se priorizar a compreensão sobre as questões de ordem acadêmica – denominada pelo autor como mobilidade –, como por exemplo, as expectativas do aluno no que tange à opção do curso ou da instituição, que podem mudar naturalmente, conforme o andamento do curso ou o amadurecimento de suas escolhas. Sobre isso, ele diz:

Parcela significativa do que chamamos evasão, no entanto, não é exclusão, mas mobilidade, não é fuga, mas busca, não é desperdício, mas investimento, não é fracasso - nem do aluno nem do professor, nem do curso ou da instituição - mas tentativa de buscar o sucesso ou a felicidade, aproveitando as revelações que o processo natural do crescimento dos indivíduos faz sobre suas reais potencialidades (RISTOFF, 1995 apud BRASIL, 1996, p. 125).

Paredes (1994 apud BRASIL, 1996b), ao se debruçar nos estudos sobre avaliação de cursos de duas universidades brasileiras, considerou que a evasão tem uma proporção maior do que aquela percebida de um modo geral, o que revela certa naturalização do problema, descaso por parte das instituições e, por conseguinte, implementação de ações inadequadas que não condizem com o papel de uma instituição educadora, reformadora e condutora que compete ser. A Comissão Especial, ao citar Paredes (1994 apud BRASIL, 1996b), diz que ele considerou, ainda, “(...) que se o fenômeno [da evasão] é subestimado no que se refere ao rendimento dos cursos de cada instituição, paradoxalmente ele é superestimado quando se entende por evasão o abandono definitivo da formação em nível superior” (PAREDES, 1994 apud BRASIL, 1996b, p. 25).

A partir dos apontamentos feitos até aqui, observa-se que a controvérsia está inscrita no objeto do presente estudo. Ao mesmo tempo em que se postula que a evasão deva ser compreendida a partir da superação da perspectiva economicista e utilitarista da formação universitária, o argumento do custo-benefício sobre o descompasso entre a taxa de evasão nas universidades e o investimento de verbas públicas ainda continua tendo força discursiva. Da mesma maneira, demanda-se compreensão sobre a complexidade das perdas e dos ganhos no campo acadêmico – subjetivos e não lineares, visto que os indivíduos não são como simples produtos –, e, com isso, o argumento do custo-benefício – que ainda incide no discurso da evasão – parece não distinguir as características peculiares do sistema educacional de um sistema produtivo industrial. Do mesmo modo que se sugere elevar as taxas de diplomação, compreende-se que atingir esse nível no grau máximo seria utópico “(...) porque implica desconsiderar todos os fatores internos e externos que exercem distintas influências sobre as taxas de diplomação” (BRASIL, 1996b, p. 35).

Perante essa questão, a visão humana da formação acadêmica parece antitética e inconciliável com a visão utilitarista e que, mesmo que esses marcos tenham lançado um olhar sobre o caráter multifacetado da evasão – o que contribuiu, significativamente, para aclarar o conceito de evasão –, podemos perceber que há uma absorção dos argumentos utilitaristas que estruturam o discurso da evasão.

Da mesma forma, sem deixar de reconhecer a importância das pautas de investigação do SESu/MEC e os esforços empreendidos pelas equipes técnicas que atuaram no Seminário de 1995 e na Comissão Especial de 1995/1996, vale destacar que a pressão governamental, em busca de resultados satisfatórios sobre a equação entre as taxas de evasão e as verbas públicas investidas na educação, levou o sistema a validar argumentos de ordem meramente quantitativa. No entanto, para os dados quantitativos se tornarem um aliado importante no combate à evasão, depende, em grande medida, que haja uma explicitação conceitual e metodológica desses dados.

O desempenho dos Institutos Federais: apontamentos do Relatório do TCU/2013

No Brasil, a Educação Profissional ofertada pelos Institutos Federais apresenta situação similar

daquela vivenciada pelas universidades brasileiras em 1995/1996, visto que os dados sobre o desempenho dessas instituições, apresentados à Rede Federal pelo Relatório de Auditoria do TCU (TC 026.062/2011-9) em 2013, indicaram que “(...) as taxas de conclusão em nível nacional se situam em 46,8% para o médio integrado, 37,5% para o Proeja, 25,4% para a Licenciatura, 27,5% para o Bacharelado e 42,8% para os cursos de tecnólogo” (BRASIL, 2013, p. 11).

A similaridade referida apoia-se na universalidade do fenômeno da evasão e na homogeneidade do baixo desempenho, ainda que as universidades e os Institutos Federais tenham suas especificidades como, por exemplo, a oferta de diferentes níveis de ensino, devido ao fato de que as universidades atuam apenas no Ensino Superior, ofertando cursos de graduação e pós-graduação; e os Institutos Federais atuam na formação básica, técnica e tecnológica, ofertando cursos técnicos de nível médio, graduação e pós-graduação.

Em função dessas taxas de conclusão, o TCU elaborou um Relatório de Auditoria (TC 026.062/2011-9) que teve sua origem em 2008, quando realizou uma inventariação, a fim de apresentar um diagnóstico acerca dos “(...) indicadores, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação e do Plano de Desenvolvimento da Educação, bem como a organização, funcionamento e materialidade de programas e ações de governo dispostos no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária” (BRASIL, 2013, p. 1).

Tal inventariação fundamentou-se em leis, normativas, acordos, documentos e, principalmente, nas metas do Plano Nacional de Educação 2011-2020 e do Termo de Acordo de Metas (BRASIL, 2010) - firmado entre o Ministério da Educação e os Institutos Federais para os fins de estruturação, organização e atuação dos Institutos Federais – como fonte de critério para embasar suas análises. A partir dessa inventariação, a Auditoria concluiu que metas como as de 90% e 80% para as taxas de conclusão previstas, respectivamente, no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020 e no Termo de Acordo de Metas, “(...) aparentemente, ainda é um ideal de longo-prazo” (BRASIL, 2013, p. 11).

Em 2011, o Plano de Fiscalização do TCU “(...) elegeu no âmbito dos Temas de Maior Significância nº 5, referente à área de Educação, a Educação Profissional para realização de auditoria operacional” (BRASIL, 2013, p. 2), com a justificativa de que tal segmento educacional representa uma política de grande relevância econômica para o país, uma vez que se constitui estratégico para a qualificação de mão de obra, requisito este fundamental para manter o país em posição favorável na economia mundial, conforme ocorreu em 2011, quando o Brasil chegou a ser a sexta maior economia do mundo. Paralelo a essa justificativa, há o fato de que a melhoria da produtividade da força de trabalho incidirá diretamente na questão do desemprego, cujas causas se dão não apenas pela falta de oferta de trabalho, mas também pela falta de mão de obra qualificada para ocupar vagas de emprego que exigem profissionais especializados. Ainda como justificativa para a Auditoria focar as atenções na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, há o fato de que esta Rede “(...) está vivenciando a maior expansão de sua história” (BRASIL, 2013, p. 2), e isso representa, além de poder “(...) contribuir para o desenvolvimento das

microrregiões menos desenvolvidas” (BRASIL, 2013, p. 8), um grande aporte de recursos da União para implantação e manutenção de mais de 560 escolas em todo o território brasileiro.

Com o intuito de valorizar questões associadas à Educação Profissional e à apuração do desempenho dos Institutos Federais, essa Auditoria teve como recorte a investigação de cinco questões, a saber:

- 1) caracterização da evasão e medidas para reduzi-la; 2) interação com os arranjos produtivos locais; 3) integração acadêmica entre as áreas de pesquisa e extensão; 4) iniciativas de apoio à inserção profissional dos alunos no mercado de trabalho; 5) infraestrutura e suporte à prestação dos serviços educacionais. (BRASIL, 2013, p. 2).

Em termos de estratégias de combate à evasão, a Auditoria do TCU constatou que a diligência dos Institutos Federais se dá de forma isolada e que a aferição periódica dos “(...) três tipos de indicadores – de evasão, retenção e conclusão – para corretamente monitorar essa evasão” (BRASIL, 2013, p. 11) precisa ser, além de aperfeiçoada, conjugada entre si. Frente a essas análises, é curioso observar que as constatações feitas por tal Auditoria já haviam sido detectadas pela “Comissão Especial de Estudos sobre Evasão” de 1995, o que significa dizer que o discurso do TCU está imbuído daquela perspectiva construída pela Comissão Especial em 1995/1996, a saber, a de que as inconsistências metodológicas e conceituais impressas nos modelos de pesquisas sobre a evasão são entraves para constituir o retrato real desse problema.

A partir de dados brutos extraídos do Censo da Educação Superior de 2009 (BRASIL, 2010), a Auditoria do TCU constatou uma variedade de fatores que contribuem para que os estudantes não concluam os cursos de Educação Profissional e, como forma de contribuir para explicar a evasão e formular políticas de enfrentamento do problema, tais fatores foram categorizadas em três grupos. O primeiro, apoiado nos estudos de Rumberger e Lee (2008 apud BRASIL, 2013), fundamentou-se na concepção de evasão como um processo, cuja origem está no déficit acadêmico das etapas elementares de escolarização dos estudantes (Educação Infantil e Fundamental). O segundo grupo, apoiado nas pesquisas de GAO (2002 apud BRASIL, 2013) e Nery *et al.* (2009 apud BRASIL, 2013), amparou-se nas condições precárias de ordem econômica e social das famílias dos estudantes. Por último, e não menos importante, o terceiro grupo refere-se às questões institucionais como, por exemplo, porte da instituição, nível de investimentos na infraestrutura, qualidade do corpo docente, dentre outras.

Vale destacar que tratar das questões de ordem institucional como fatores de evasão representa um avanço na discussão sobre esse tema, porque isso demonstra que a culpabilização pela evasão escolar deixou de pertencer exclusivamente aos alunos, passando a ser vista também como responsabilidade das instituições. Ainda que essas questões de ordem institucional já tenham sido abordadas no documento “Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas” em 1996 – quando associaram os problemas curriculares a outros de natureza didático-pedagógica, como “metodologias tradicionais”, “critérios impróprios de avaliação do desempenho do estudante”, “falta de

formação pedagógica” dos docentes, dentre outros (BRASIL, 1996, p. 30) –, observa-se que as questões institucionais foram mais detalhadas e propositivas no documento do Relatório do TCU de 2013, em que foi sugerido, por exemplo, melhorias no acompanhamento escolar e social do estudante pelo programa de Assistência Estudantil e destacado que as instituições podem e devem atuar tanto nos fatores individuais do estudante quanto nos fatores internos e externos às instituições.

Vale destacar ainda que a Comissão Especial de 1995/1996 já havia ressaltado esses três fatores de evasão, compreendidos como fatores relacionados aos estudantes, outros relacionados aos cursos e as instituições e o terceiro relacionado à conjuntura sociocultural e econômica. “Esta última estaria relacionada ao mercado de trabalho, ao reconhecimento social da carreira escolhida, à qualidade do ensino fundamental e médio, ao contexto socioeconômico e às políticas governamentais” (BRASIL, 2014, p. 16).

A Auditoria pontuou que, diante da “(...) diversidade de fatores que afetam a evasão, pode-se inferir que desenhar políticas ou estratégias de combate à evasão nos Institutos Federais constitui-se em uma tarefa complexa” (BRASIL, 2013, p. 16), pois essas instituições e o público que por ela é atendido possuem múltiplos aspectos ou elementos heterogêneos, cujas relações de interdependência são de difícil compreensão. Nesse sentido, a complexidade dessas questões requer políticas específicas para atender as necessidades de cada campus e de cada segmento ofertado.

Mais uma vez a controvérsia parece inscrever-se no discurso sobre a evasão. Ao mesmo tempo em que se critica as ações isoladas dos Institutos Federais no combate à evasão – em virtude de não pressupor que elas se organizam sob um conjunto lógico e homogêneo que leve a eficácia de resultados concretos –, exige-se dessas instituições ações específicas para atender o perfil singular de cada campus, pois presume-se que, desse modo, contemplarão suas necessidades particulares (BRASIL, 2013). Pressionadas pelo argumento do custo-benefício, parece que as políticas públicas buscam uma solução objetiva para um problema complexo, como ocorreu em 1995, mas que se depara com a impossibilidade de conciliar soluções objetivas, homogêneas e coletivas para questões subjetivas, heterogêneas e particulares.

A partir dos resultados da Auditoria, foi elaborado o Relatório do TCU, em que se recomendava à Setec/MEC, em conjunto com os Institutos Federais, instituir um “(...) plano voltado ao tratamento da evasão na Rede Federal de Educação Profissional” (BRASIL, 2013, p. 21), que possa, a partir de sua implementação, “(...) aperfeiçoar o processo de detecção das causas da evasão nos diversos segmentos de curso ofertados pelos Institutos Federais, bem como dos alunos mais propensos a evadir, além de subsidiar o desenho de estratégias de combate a esse problema” (BRASIL, 2013, p. 21).

Cabe ressaltar que o itinerário feito até aqui revela que, mesmo com a força do argumento de que dados globais não permitem retratar a evasão escolar nem mesmo “(...) a individualização de cada discente, questão imprescindível para uma maior eficiência na assistência estudantil” (BRASIL, 2013, p. 2), é, no entanto, o argumento da força que fala mais alto – que, aqui, corresponde ao custo para a sociedade quando

“(…) o discente demora para concluir seu curso [...]. Isso sem falar nos casos de desistência, que caracterizam típico desperdício de dinheiro público” (BRASIL, 2013, p. 2).

No jogo discursivo, o apelo à força, em forma de consenso de fachada e de imposição dos bastidores, usa de coerção para argumentar. O apelo, nesse caso em específico, constituiu-se de dois aspectos: o apelo à consequência e o apelo à autoridade. O primeiro refere-se às consequências negativas trazidas pelo desperdício; o segundo, à posição de autoridade quando se usa de sua força, enquanto autoridade, em determinada situação.

Nesse sentido, o grande balizador dessas relações, nem nobres, tampouco neutras, entre o Seminário de 1995 e o Relatório do TCU de 2013, que expressaram diferentes contextos histórico-sociais numa escala de longos 18 anos, mostra que esses eventos paralelos, mas não idênticos, se entrecruzaram no discurso sobre a evasão escolar, reportando-nos a mesma educação utilitarista e economicista de outrora, valendo-se de argumentos plausíveis que apela para o argumento da força em prejuízo da força dos argumentos.

Contudo, houve avanços nos estudos empreendidos sobre a evasão a partir da Comissão Especial de 1995/1996, em que se advertiu que os dados quantitativos por si só, sem uma análise qualitativa, não conseguem traduzir o fenômeno complexo que é a evasão, além de ter destacado a importância de buscar compreender a correlação da multiplicidade de fatores que interferem nesse fenômeno.

Diante dessas considerações, decorrentes das análises dos documentos revisitados aqui e nos quais são evidenciadas controvérsias na construção do discurso da evasão, percebe-se que não há um modelo ou caminho definido para solucionar o problema da evasão, o que pode justificar a expressão evidente de uma sociedade mobilizada em busca de alternativas que reivindiquem mudanças.

A contraproposta para o TCU

A elaboração do documento orientador com aporte para o planejamento de ações para o enfrentamento da evasão e da retenção foi fruto de um trabalho coletivo, com demandas de reuniões, oficina com gestores de cada Instituto Federal e pesquisas exploratórias e diagnósticas em prol de cumprir com as seguintes atribuições:

(...) definir a base conceitual da análise, dimensionar os fenômenos da evasão e retenção, discutir e analisar os dados extraídos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) e categorizar e definir causas da evasão e retenção e medidas para superação, com base na literatura e em diagnóstico realizado pelas instituições que integram a Rede Federal. (BRASIL, 2014, p. 4).

Nesse sentido, o Grupo de Trabalho (GT) SETEC/Rede Federal considerou que fundamentar o trabalho em previsões de comportamentos de estudantes que possam indicar probabilidades de evasão – que resulta em listas intermináveis tanto de causas de evasão quanto de ações para combatê-las, conforme consta no referido documento, no qual foram listados 110 fatores específicos que aumentam as chances de

evasão e retenção (BRASIL, 2014, p. 41-45) e 190 ações de intervenção para superação da evasão e retenção (BRASIL, 2014, p. 46-52) – não é um caminho promissor, visto que ele opera na objetividade do positivismo, enquanto a sua demanda exige uma visão subjetiva que dê conta da complexidade do objeto.

Não dá para conceber a ideia de que um manual de orientação para o combate à evasão possa ter a mesma funcionalidade e objetividade de qualquer outro manual que, por meio de um folheto, ensina a operar um aparelho, um equipamento ou um objeto e a encontrar soluções para todos os problemas que possam surgir sobre seu bom funcionamento.

Indo ao encontro dessas considerações, vale a pena citar a análise de Muriel (2013) sobre essa portaria que instituiu o referido GT, em que apresenta os limites de um manual para o combate à evasão. Segundo o autor, utilizar uma fórmula geral para compreender o fenômeno da evasão, que é um problema multiforme, parece ser uma luta inglória, pois, além da complexidade nas diversas formas com as quais se apresentam – “(...) evasão por curso, turno, semestre, turma, disciplina, evasão em cursos privados, públicos, na região rural, nos grandes centros urbanos, ou seja, as lentes podem ser muitas e muito diferentes” (MURIEL, 2013, p. 1) –, há também a complexidade da conduta das pessoas, quando algumas “(...) dizem que o problema é financeiro, mas, na verdade, pode ser motivacional. Outras dizem que o problema é acadêmico, mas querem esconder uma dificuldade financeira, pois ficam constrangidas com a própria situação” (MURIEL, 2013, p. 1).

Diante da complexidade da qual se reveste a elaboração de um manual de combate à evasão, das limitações teórica e metodológica para viabilizarem a pesquisa e, sobretudo, da necessidade de olhar para “(...) a qualidade do ensino, o atendimento à diversidade, a permanência e o êxito dos estudantes no processo educativo” (BRASIL, 2014, p. 4), o GT-SETEC/Rede Federal, apesar de ter concluído o documento em 2014, não o encaminhou como resposta à cobrança do TCU, mas, sim, como uma nova proposta para a Rede Federal: a de que cada Instituto elaborasse seu próprio Plano Estratégico de Permanência e Êxito, ao invés de um Documento de Superação da Evasão e Retenção.

Tal proposta representou um marco importante no debate da evasão no Brasil, pois trouxe uma mudança da perspectiva da evasão para a da permanência. Há uma razão prática para se desacreditar nos estudos sobre a evasão, pois eles tendem a estabelecer vínculos causais por meio da observação do comportamento do aluno que nos leva à criação de uma falsa causalidade, restringindo-se a olhar o objeto apenas por um ângulo ou por vários ângulos que, vistos de modo isolado, trazem a mesma visão restrita e desagregada da realidade no âmbito da política educacional.

A crítica do GT-SETEC/Rede Federal sobre a proposta de elaboração de um manual de combate à evasão significou reconhecer os limites da perspectiva da evasão, cuja concepção finalista, onde cada coisa tem uma atividade determinada por seu fim, ou melhor, onde cada causa da evasão tem uma medida respectiva para combatê-la, é suficiente para compreender a lógica e a linguagem, mas insuficiente para compreender a complexidade e a multiplicidade que revestem a evasão. Nesse sentido, tal GT entendeu

como inválida a linha de raciocínio lógico indutivo que embasa a perspectiva da evasão, visto que ela não pode garantir que todas as causas de evasão sejam previstas.

Vale destacar que criticar a perspectiva de evasão não significa negar a sua existência, pelo contrário, é ir além disso, é focar no aluno ativo, desenvolvendo estratégias para apoiá-lo durante seu percurso acadêmico. A crítica, nesse caso, é algo positivo, construtivo e propositivo. A perspectiva da mudança requer transpor o pensar ingênuo da visão restrita da evasão em prol de uma visão ampla que traduza melhor a situação. Em outras palavras, o Plano Estratégico de Permanência e Êxito é uma contraproposta ao Documento de Superação da Evasão e Retenção, em que aquele vai sobrepor a este em busca do desenvolvimento do conhecimento científico, no sentido de reconhecer a permanência – e não a evasão – como objeto de pesquisa.

Sobre essas considerações, vale a pena citar o filósofo inglês Francis Bacon (1979), que criticou o empirismo aristotélico e propôs, como ponto de partida para superar as antigas bases do conhecimento assentadas no aristotelismo, assumir uma nova concepção que permitisse a continuidade do desenvolvimento da ciência. O pesquisador criticou duramente o método aristotélico por ele ser fundamentado no método da antecipação, o qual se dispensa o experimento e, por meio de observações simples, formulam-se premissas que não possuem comprovações que as tornem verdadeiras. Para Aristóteles, por exemplo, se observarmos diversas araras e todas elas forem vermelhas, podemos concluir, por indução, que todas as araras são vermelhas, no entanto, para Bacon (1979), a coleta simples de informações, como a das araras, pode omitir informações de que há araras azuis, induzindo-nos ao erro.

Bacon (1979) defendeu um método para o conhecimento da natureza que fosse, de fato, científico, ou seja, que fosse comprovado experimentalmente, visando padronizar os processos de pesquisa para torná-la uma fonte de conhecimento segura. Segundo ele, tal método é denominado indutivo, mas não no modo pelo qual foi entendido por Aristóteles, e sim pelo modo que nos deve levar à natureza do objeto de estudo, sua causa, essência e desenvolvimento, pois o conhecimento está também nos aspectos qualitativos e não somente nos quantitativos.

Bacon (1979) defendeu que o conhecimento advém da experiência prática, cujo procedimento seguisse, de modo controlado e sistemático, as etapas desse processo experimentalmente comprovadas, como a observação dos fatos, o registro das observações e o compilamento de volume de dados confiáveis – daí ele defender a necessidade de sociedades científicas e a criação de faculdades para o estudo das ciências experimentais. O grande desafio que ele destacava era ter o cuidado de não impor as evidências falsas sobre os fatos, pois estes emergirão a partir da reflexão de dados suficientes, possibilitando conhecimento e domínio sobre a natureza.

Bacon (1979) preocupou-se também em identificar as influências mais comuns de pensamentos que podem nos levar a falsas verdades, que ele chamou de “falsos ídolos”, tendo nestes a percepção do que não

se deve fazer. Para o pesquisador, existem “ídolos” que nos levam a crer em falsas evidências de nossos sentidos, como uma tendência natural humana de valorizar mais a nossa opinião e experiência subjetiva do que a metodologia da ciência, e que dificultam a construção do conhecimento mais completo e verdadeiro.

Em outras palavras, Bacon assevera para o fato de que mais difícil que driblar a complexidade e obscuridade das coisas é neutralizar o intelecto humano, pois este compromete, bem mais e naturalmente, a possibilidade de alcançar o conhecimento. Isso se dá porque “(...) o intelecto humano não é luz pura, pois recebe influência da vontade e dos afetos, donde se poder gerar a ciência que se quer. Pois o homem se inclina a ter por verdade o que prefere. Em vista disso, rejeita as dificuldades, levado pela impaciência da investigação” (BACON, 1979, p. 17). No entanto, isso não significa que o autor despreze a potencialidade do intelecto humano, ao contrário, ele aposta nela para a criação de um método que vença essa tendência humana e natural ao equívoco.

Tal como Bacon (1979) chamou a atenção para os “falsos ídolos” como uma tendência do homem de conduzir a reflexão em seu benefício sem que isso tenha limites legítimos para um embasamento científico, Kant (2001), com sua teoria da “ilusão transcendental”, trilhou um caminho convergente ao dele em relação à noção de método científico, no qual propunha evitar que a experiência científica fosse fruto exclusivo da subjetividade e da aparência lógica, o que, certamente, interferiria no curso correto do entendimento. Para Kant (2001), essa aparência lógica consiste em um erro de julgamento chamado por ele de “ilusão transcendental”. Conforme sua teoria, essa ilusão é causada por uma falta de atenção à regra metodológica, mas que, quando ela é aplicada à situação em questão, o equívoco deixa de existir.

Sobre isso, Kant (2001) ainda esclarece que o conhecimento científico é construído por meio de uma relação entre sensibilidade e entendimento, conforme o sentido expresso em sua célebre frase: “(...) pensamentos sem conteúdo são vazios, intuições sem conceitos são cegas” (KANT, 2001, p. 115). Dito de outro modo, para Kant (2001), é impossível fazer com que a “ilusão transcendental” deixe de influenciar e direcionar o pensamento, pois ela é inerente ao intelecto humano, porém é possível identificá-la e impedi-la de afetar o entendimento, por isso é preciso mantê-la sob observação. Isso porque, mesmo depois de descobrir o seu caráter ilusório, “não deixará de lhe apresentar miragens e lançá-la incessantemente em erros momentâneos, que terão de ser constantemente eliminados” (KANT, 2001, p. 324).

Seguindo a linha de pensamento de Bacon (1979) e Kant (2001) e fazendo uma analogia com ela, pode-se dizer que as precariedades conceitual e metodológica na perspectiva da evasão, apontadas na análise documental empreendida neste artigo, são fundamentadas no método da antecipação e na aparência lógica, que, por meio de observações simples, de priorização dos aspectos quantitativos sobre os qualitativos e de reflexões de dados insuficientes, formulam-se premissas que não levam à natureza do objeto de estudo, sua estrutura e seu desenvolvimento. Podemos dizer ainda que a falsa causalidade, compreendida como fatores deturpantes para justificar a evasão, e a relação custo-benefício, utilizada como argumento para a perspectiva economicista e utilitarista da formação do estudante, configuram-se como

“falsos ídolos” ou “ilusões transcendentais”, ou seja, influências em nosso pensamento as quais somos demasiado inclinados a reverenciar e que deturpam a aquisição de conhecimento confiável.

Dois exemplos de pesquisas acadêmicas que versam sobre a falsa causalidade atribuída à evasão que se pode citar aqui para ilustrar casos clássicos de “falsos ídolos” ou de “ilusões transcendentais” são as pesquisas de Moysés (1985) sobre a evasão no Ensino Superior e a de Carmo (2010) sobre a evasão na Educação de Jovens e Adultos.

Segundo os resultados obtidos na pesquisa de Moysés (1985, p. 26), de “(...) todas as causas apontadas pelo aluno como sendo responsáveis por sua evasão, a principal delas foi a que diz respeito à dificuldade de conciliação trabalho e estudo (32,7%), em virtude do fator horário”. No entanto, ao ser confrontado o número de trabalhadores entre os grupos de estudantes evadidos e remanescentes, os dados comprovaram “(...) que há, em ambos os grupos, a mesma proporção de alunos que trabalham” (MOYSÉS, 1985, p. 57), cerca de 64% em cada grupo.

De acordo com a autora, o fato de sua pesquisa detectar o mesmo percentual de trabalhadores entre os alunos que evadem e os que permanecem permitiu que ela notasse “(...) pontos controvertidos entre as respostas dadas pelos evadidos e a dos remanescentes” (MOYSÉS, 1985, p. 49) e, por conseguinte, que considerasse o fator trabalho como uma falsa causalidade na visão do próprio aluno, que “(...) não consegue determinar claramente o sentido do seu esforço acadêmico” (MOYSÉS, 1985, p. 59), visto que é possível considerar que os remanescentes tenham contado com facilitadores que lhes deram condições favoráveis para conciliar trabalho e estudo, como, por exemplo, a diminuição progressiva do número de créditos por semestre ou tipos de trabalhos compatíveis com as atividades acadêmicas (MOYSÉS, 1985).

Sobre essa falta de clareza do estudante sobre sua própria condição, que, assim, foi analisada por Moysés (1985), vale a pena citar Carmo (2010), que foi mais além em sua análise quando se referiu a esse fenômeno como “mito do trabalho”. Para este pesquisador, o fator trabalho é usado como uma justificativa digna e honrosa, “(...) como se essa razão satisfizesse tanto ao aluno quanto ao professor e à escola, ou fosse suficiente para justificar os poucos alunos em sala” (CARMO, 2010, p. 36). Além disso, tal justificativa não cria desgaste nem aponta culpados, pois exclui sem parecer que está excluindo e faz fracassar sem parecer que está fazendo fracassar (CARMO, 2010).

Carmo (2010, p. 221) ainda complementa em sua análise que essa justificativa representa “um beco sem saída”, visto que “(...) é um ponto de vista equivocado, porque é limitado, reducionista e perverso na medida em que lança um véu opaco sobre a origem dos motivos da evasão”. Assim, os estudos de Moysés (1985) e Carmo (2010), por exemplo, atestaram que o fator trabalho como causa para a evasão dos estudantes representa uma falsa causalidade, mas que o senso comum já naturalizou – o que se leva a afirmar aqui a tratar-se também de um caso de “falso ídolo”.

Nesse viés, é possível compreender que o GT-SETEC/Rede Federal, na tentativa de romper com

interpretações simplistas que levam a “falsas causalidades” e com reflexões de dados insuficientes, buscou superar a perspectiva da evasão, reconhecendo nela uma fissura do pensamento, no sentido de que a evolução do conhecimento necessitava de uma nova direção que caminhasse no sentido da permanência. Assim, o GT não apresentou o Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção como proposta final, mas, sim, induziu cada Instituto Federal, conforme suas realidades, a produzir, propositivamente, seu Plano Estratégico como um modo de superar uma visão restrita, cuja limitação sacrifica não apenas a análise da real situação, como também a possibilidade de focar na implementação de infinitudes de ações para promover a permanência do estudante.

Sendo assim, compreende-se que os estudos pelo viés da permanência estão centrados na trajetória do estudante, cujo percurso a ser seguido visa buscar o êxito; enquanto os estudos da evasão estão centrados nela própria, analisando a situação de modo restrito, desconsiderando a trajetória do estudante. A partir dessa análise, pode-se dizer que o protagonismo da evasão, em detrimento do da permanência, no documento do TCU – e não apenas nele, mas também nos documentos que antecederam a ele e que foram analisados aqui –, configura-se um enigma centrado nos interlocutores, pois a evasão foi e ainda é tratada como tema principal, mesmo sendo a permanência a que está posta como princípio na legislação.

Outra questão importante trazida pelo Documento de 2014 foi o fato de que o processo de interiorização e expansão dos Institutos Federais não se encerra no aumento da oferta de vagas, pois vai além, sobretudo, no acompanhamento das demandas que esse processo desencadeia, a fim de dar aos professores, assistentes sociais e demais educadores condições para melhor atender os estudantes. Em relação a esse contexto, o Documento defende que, para assegurar a democratização da educação em sua oferta, é preciso ir além da ampliação do acesso e do número de vagas e da utilização do sistema de cotas, sendo “(...) necessária a adoção de ações que promovam a permanência e o êxito dos estudantes e a inserção socioprofissional e educacional dos egressos” (BRASIL, 2014, p. 27).

Em termos de alcançar regiões menos desenvolvidas economicamente e de diversificar as formas de acesso, os Institutos Federais ampliaram o seu atendimento em direção à população socioeconomicamente vulnerável, fazendo crescer a necessidade de intervenções a partir de programas de assistência estudantil, o que contempla acompanhamento social e pedagógico.

Contudo, esse documento apresentou limites quanto a ser um instrumento para subsidiar a construção de ações que promovessem a permanência exitosa dos estudantes. Assim, o próprio GT-SETEC/Rede Federal foi o responsável por sugerir, em 2015, a partir da elaboração da Nota Informativa n.º 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC, a construção dos planos estratégicos de permanência. Como aponta um dos membros do GT-SETEC/Rede Federal, o “(...) modelo, pautado em listas extensas de motivos e razões externas e internas para a evasão, está saturado” (CARMO; ARÊAS; LIMA, 2018, p. 53), logo o documento produzido não foi enviado ao TCU, pois analisaram que a resposta ao órgão ainda não estava pronta (CARMO; ARÊAS; LIMA, 2018).

A partir dessa recomendação, os Institutos Federais, em cada campus, passam a discutir ações que possibilitem a ampliação da permanência e do êxito dos alunos nos processos educativos. Um dos documentos construídos nesse processo foi o Plano de Permanência e Êxito do Instituto Federal Fluminense, que buscou ampliar seu olhar, antes restritos aos dados quantitativos, “(...) numa nova perspectiva conceitual de abordar a trajetória escolar, considerando a permanência com êxito dos estudantes como referência para a construção das políticas educacionais” (BRASIL, 2017, p. 2).

Tal Plano trouxe à tona várias questões inerentes à permanência e que são importantes para essa mudança de perspectiva como, por exemplo, quando advertiu sobre o sentimento de desobrigação da instituição diante da evasão associada aos fatores externos, que são “(...) àqueles ligados às dificuldades financeiras do estudante de permanecer no curso e às questões inerentes à futura profissão” (BRASIL, 2017, p. 103), por achar que estes são de ordem individual e não institucional, ou seja, por achar que os fatores externos são de responsabilidade apenas do estudante e fora dos limites de alcance das ações institucionais. Sobre isso, o Documento defende que, “(...) embora alguns fatores – em especial os individuais e os externos – estejam ligados a circunstâncias em que a intervenção é dificultada por aspectos próprios, as instituições devem se comprometer a buscar medidas que contribuam com a solução ou mitigação dessas questões” (BRASIL, 2017, p. 103).

Já em relação aos fatores internos às instituições, o documento do Plano de Permanência e Êxito do Instituto Federal Fluminense apontou que esses “(...) são problemas relacionados à infraestrutura, ao currículo, à gestão administrativa e didático-pedagógica da instituição, entre outros, e é neste rol que a instituição deve fortalecer suas ações” (BRASIL, 2017, p. 103).

Outra questão importante para ser destacada no referido Plano foi que, a partir do diagnóstico realizado pelo Instituto Federal Fluminense, foram percebidas similaridades entre seus *campi*, que “(...) permitiram organizar as ações de intervenção em quatro dimensões, a saber: gestão pedagógica do processo ensino-aprendizagem; assistência estudantil; orientação pedagógica ao acesso e vínculos entre o IFF e a comunidade” (BRASIL, 2017, p. 104). De acordo com essa organização, as ações de intervenção não buscavam reduzir, ingenuamente, os fatores de evasão na sua individualidade, mas “(...) compor uma orientação para as políticas estruturantes institucionais em busca do fortalecimento ao acesso e a permanência e êxito” (BRASIL, 2017, p. 104).

Esse momento da Rede Federal parece ser o que mais aposta na permanência, estabelecendo uma maior coerência na relação entre compromisso institucional e garantias legais, já que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (1996) estabelecem, como primeiro princípio e fins da educação nacional, a “(...) igualdade de condições para o acesso e permanência na escola”.

Uma análise da transição “dos estudos da evasão para a permanência” nos documentos institucionais

Depois de analisarmos os principais marcos documentais sobre a evasão no Brasil, que nos propiciaram revisitar a trajetória histórico-discursiva que sustentou – e ainda sustenta – o discurso da evasão, e que propiciaram, também, supor que há uma mudança de paradigma em curso – a da perspectiva da evasão para a da permanência –, fez-se oportuno verificar as funções e os contextos específicos em que os termos evasão e permanência aparecem nas diversas ocorrências usadas nos quatro documentos analisados no presente artigo, a fim de confirmar ou não a tese defendida aqui, a saber, a de mudança de paradigma, cuja direção aponta para uma transição do foco ao combate à evasão para ações que estimulem a permanência exitosa.

Em cada um dos documentos analisados, foram localizadas e contabilizadas as ocorrências dos termos “evasão” e “permanência”, e, assim, foram obtidas as informações apresentadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Número de ocorrências dos termos “evasão” e “permanência” por documento

Documentos	Ano de publicação	N.º de páginas	Ocorrências do termo Evasão e variações	Ocorrências do termo Permanência
1 Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas	1996	35	119	2
2 Relatório de Auditoria do TCU	2013	64	103	3
3 Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia	2014	52	196	13
4 Plano de Permanência e Êxito do Instituto Federal Fluminense	2017	158	109	267

Fonte: Dados da pesquisa, 2021.

No primeiro documento, intitulado *Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas*, de 35 páginas, a palavra “evasão” e sua variação, “evadido”, aparecem 119 vezes, enquanto “permanência” aparece duas vezes. Em tais ocorrências, a palavra “evasão” está relacionada, principalmente, ao nome da Comissão Especial, com a apresentação de dados percentuais e com o conceito de evasão. Já a palavra “permanência” aparece, na primeira ocorrência, relacionada ao sentido de retenção dos estudantes, ou seja, a “(...) permanência nos cursos para além do tempo máximo de integralização curricular” (BRASIL, 1996, p. 6) e, na segunda ocorrência, ao sentido contrário de evasão, ou seja, à atitude de frequentar o curso.

No documento do Relatório do TCU, foi possível perceber que o foco é explicitamente o combate à evasão. Nesse segundo documento, de 64 páginas, as ocorrências da palavra “evasão” e de suas variações, “evadir” e “evadido”, aparecem 103 vezes, enquanto “permanência” aparece três vezes. As ocorrências do

termo “evasão”, no segundo documento, estão relacionadas, sobremaneira, ao sentido de planejar estratégias para o enfrentamento da evasão e da retenção.

Já o uso do termo “permanência”, no segundo documento, aparece em forma de citação direta, apontando a importância da criação do Institutos e de seu compromisso com o desenvolvimento local, que podem favorecer a inserção e permanência no trabalho. Ou seja, essa ocorrência não está relacionada ao sentido de permanência estudantil, e sim de permanência no trabalho. O termo “permanência” aparece, ainda, conforme exposto também no documento anterior, no sentido de retenção para além do tempo previsto para a conclusão do curso, ressaltando que “(...) diversos são os fatores que influenciam na permanência dos alunos nos cursos em que foram matriculados, refletindo na taxa de retenção dos discentes (atraso para conclusão do curso) e, em última análise, na taxa de evasão escolar” (BRASIL, 2013, p. 1).

Observou-se, ainda, uma terceira ocorrência desse termo no relatório. Trata-se do termo “permanência” aparecendo relacionado ao Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído em 2010 e conhecido como um avanço na ampliação das condições de permanência dos estudantes. Nesse caso específico, ainda que o termo não apareça com o sentido de objeto de estudo, que o colocaria em um patamar mais interventivo e, por isso, mais elevado no debate educacional, percebe-se uma diferença positiva nessa abordagem, por seu sentido estar associado às ações de assistência estudantil, que buscam atuar numa organização institucional mais estruturante para promover a permanência do aluno.

No terceiro documento, intitulado *Documento orientador para a superação da evasão e retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia*, de 52 páginas, a palavra “evasão” e suas variações, “evadir” e “evadido”, aparecem 196 vezes, enquanto a palavra “permanência” aparece 13 vezes. Das ocorrências da palavra “evasão”, 15 estão no título e nos subtítulos, 49 estão no cabeçalho que contém o título do documento e 19 estão nos modelos de planilha indicados como referência para sistematização do trabalho de diagnóstico dos cursos (Apêndices A e B do Documento). As demais ocorrências tratam, principalmente, de referências ao sentido de dados quantitativos da evasão.

Nesse terceiro documento, o termo “permanência” não está atrelado ao sentido negativo de retenção do estudante para além do tempo que ele deveria levar para concluir seu curso, mas ao mesmo sentido expresso nos preceitos defendidos na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na LDB (BRASIL, 1996), que versam sobre a igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola. Alinhado a esse arcabouço legal, o termo “permanência”, nas ocorrências desse terceiro documento, apresenta um sentido positivo pelo fato de apontar para a necessidade do envolvimento de/com toda a comunidade escolar em prol de garantir reais condições de permanência estudantil, aproximando-se, assim, dos sentidos apresentados nos preceitos legais mencionados.

A partir dessas constatações, observa-se que, apesar do número de ocorrências do termo “evasão” ser superior ao do termo “permanência”, o sentido deste termo ganhou, nesse terceiro documento, uma nova

conotação, que adquire certa importância por aproximar-se do mesmo status que ela, e não a evasão, possui na legislação – a de objeto principal.

No quarto documento, Plano Estratégico de Permanência e Êxito dos estudantes do Instituto Federal Fluminense 2017-2019, de 158 páginas, enquanto as ocorrências do termo “evasão” e suas variações são notadas 109 vezes, as do termo “permanência” aparecem 267 vezes. O alto número de ocorrências do termo “permanência”, correspondendo a 145% a mais em comparação às ocorrências do termo “evasão”, ou seja, duas vezes e meia a mais, deve-se à elevação do sentido de “permanência” à categoria de objeto principal. Inclusive, tal termo aparece no título do documento, nos cabeçalhos das páginas que fazem referência ao título, nos subtítulos, nos nomes de comissões, no núcleo de pesquisa, fórum, portal, nome de bolsa de Assistência Estudantil (Bolsa Permanência) e referências bibliográficas, totalizando 215 ocorrências, o que demonstra um movimento de apropriação do termo que serve, agora, para nomear ações. As demais 52 ocorrências do termo “permanência”, nesse quarto documento, aparecem com o sentido de êxito do estudante.

Dessa forma, os objetivos traçados não estão mais voltados ao combate à evasão, mas, sim, a ações que buscam promover a permanência, incentivar a permanência do estudante, classificar os fatores de permanência e estimular a permanência com êxito, fazendo valer o direito ao acesso, à permanência e ao êxito.

Importa reforçar que os estudos realizados pelo GT-SETEC/Rede Federal possibilitaram a reflexão e a revisão das práticas institucionais, que redimensionaram suas ações em direção a um movimento a favor da democratização da permanência, como, por exemplo, o acompanhamento mais efetivo do Programa/Plano Nacional de Assistência Estudantil para ampliar as condições de permanência dos estudantes.

Quanto ao termo “evasão”, suas ocorrências, nesse quarto documento, aparecem no sentido de dados quantitativos da evasão nas tabelas, que trazem as taxas de conclusão, evasão e retenção e na discussão teórica, mas apresentando uma nova preocupação: a de olhar a evasão para além de seus índices. Apesar de redimensionada, a busca pelos dados quantitativos da evasão não é ignorada, mas tem outro direcionamento de análises e intervenções.

Assim, a compreensão de que não se trata apenas de enfrentar as taxas de evasão, mas concretizar e promover as ações que permitam a garantia do direito à educação e à equidade é uma conquista do Plano Estratégico publicado em 2017 pelo Instituto Federal Fluminense, que traz essa perspectiva em seu bojo ao defender, na esteira de Carmo e Carmo (2014), que “(...) as ações e estratégias que serão descritas neste Plano, mais do que se voltarem para o abandono ou a evasão, estarão centradas no que, como e em que condições se aprende – na permanência” (IFF, 2017, p. 26). Coloca-se, dessa forma, como objetivo “(...) compreender a permanência e o êxito como uma política institucional necessária à melhoria da qualidade educativa” (IFF, 2017, p. 28).

Por fim, a mudança de paradigma referida aqui não parece apontar para uma simples recusa do uso da palavra “evasão”, mas uma alteração na perspectiva de atuação institucional, onde o novo foco passa a ser em atuar nos fatores intraescolares.

Considerações finais

Ao analisar o desenvolvimento dos estudos sobre evasão, parece consenso que índices quantitativos, como as taxas de evasão, retenção e conclusão, devem estar acompanhados de análises qualitativas, que contribuam, efetivamente, para promover a permanência exitosa dos estudantes.

O estudo de 1995/1996 já apontava que “(...) a análise global do sistema ou das instituições não é adequada, pois não permite a formulação de uma política que contemple a diversidade de casos” (BRASIL, 1996, p. 25). E, ainda, acrescentou que “(...) está claro para seus integrantes de que o estudo apresenta um diagnóstico quantitativo rigoroso, mas não dimensiona cientificamente as causas da evasão, nem os fatores que influenciam as taxas de diplomação” (BRASIL, 1996, p. 26).

Mais de duas décadas depois, já no âmbito dos Institutos Federais, novos documentos que discutem o assunto parecem trazer uma perspectiva ainda mais corajosa: a de que a instituição tem que atuar dentro e para além de seus muros e que gestores e educadores devem ter como foco estimular as condições de permanência, trabalhando, prioritariamente, na promoção de uma prática institucional inclusiva.

Por fim, observou-se que as questões embasadoras da perspectiva da evasão, como compreensão por falsa causalidade e relação custo-benefício, consideradas aqui como “falsos ídolos” ou “ilusão transcendental” do pensamento, foram sendo desconstruídas ao longo dos eventos documentais e promovendo uma transição dos estudos da evasão para os da permanência.

Referências

BACON, Francis. *Novum organum ou verdadeiras indicações acerca da interpretação da natureza*. Trad. José Aloísio Reis de Andrade. São Paulo: Nova Cultural, 1979.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei nº 9394/96, de 23 de dezembro de 1996. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica Nacional*. Brasília, 1996a.

BRASIL. ANDIFES/ABRUEM/SESu/MEC. Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras. *Diplomação, Retenção e Evasão nos Cursos de Graduação em Instituições de Ensino Superior Públicas*. Brasília, 1996b. Disponível em: https://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/Diplomacao_Retencao_Evasao_Graduacao_em_IES_Publicas-1996.pdf. Acesso em: 27 de ago. 2021.

BRASIL. *Decreto n. 7.234*, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. Brasília, 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm. Acesso em: 27 ago. 2021.

BRASIL. MEC/INEP. *Resumo Técnico. Censo da Educação Superior de 2019*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2010. Disponível em: https://download.inep.gov.br/download/superior/censo/2009/resumo_tecnico_2009.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

BRASIL. MEC/SETEC. *Acordo de Metas e Compromissos firmado entre o Ministério da Educação e os Institutos Federais para os fins de estruturação, organização e atuação dos Institutos Federais criados pela Lei no 11.892 de 29 de dezembro de 2008*. Brasília, 2010c. Disponível em: https://www.ifb.edu.br/images/PRDI/acordo_de_metas_e_compromissos.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

BRASIL. MEC/SETEC. Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal. *Nota Informativa n° 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC*, de 9 de julho de 2015. Informa e orienta as instituições da Rede Federal sobre a construção dos Planos Estratégicos Institucionais para a Permanência e Êxito dos Estudantes. Brasília, 2015. Disponível em: <http://ctur.ufrj.br/wp-content/uploads/2021/02/Nota-Informativa-no-138-2015.pdf>. Acesso em: 06 jul. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n° 506/2013 – TCU – Plenário*, de 13 de março de 2013.

BRASIL. MEC/SETEC. *Documento orientador para a superação da evasão e retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia*. Brasília, 2014. Disponível em: https://avr.ifsp.edu.br/images/pdf/Comissoes_Outros/PermanenciaExito/Documento-Orientador-SETEC.pdf. Acesso em: 06 jul. 2021.

CARMO, Gerson Tavares. *O enigma da Educação de Jovens e Adultos: um estudo das evasões e retorno à escola sob a perspectiva da teoria do reconhecimento social*. Orientador: Yolanda Lima Lobo. 2010. 339 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, RJ, 2010.

CARMO, Gerson Tavares do; CARMO, Cíntia Tavares do. A permanência escolar na Educação de Jovens e Adultos: proposta de categorização discursiva a partir das pesquisas de 1998 a 2012 no Brasil. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, v. 22, n. 63, 2014. Dossiê Educação de Jovens e Adultos II. Editoras convidadas: Sandra Regina Sales & Jane Paiva. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n63.2014>. Acesso em: 27 ago. 2021.

CARMO, Gerson Tavares do; ARÊAS, Heise Cristine Aires; LIMA, Carlos Marcio Viana. Entre o “Documento para a superação da evasão” e o “Plano Estratégico para Permanência e Êxito dos Estudantes”: uma reflexão sob duas noções de compromisso. In: CARMO, Gerson Tavares do (org.). *Dos estudos da evasão para os da permanência e do êxito escolar: um giro paradigmático*. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, p. 46-63, 2018.

CECHINEL, André *et al.* Estudo/Análise Documental: uma revisão teórica e metodológica. *Criar Educação*. Revista do Programa de Pós-Graduação em Educação – UNESC. Criciúma, SC, v. 5, n.1, p.1-7, jan./Jun., 2016. Disponível em: <http://periodicos.unesc.net/criaredu/article/view/2446>. Acesso em: 27 ago. 2021.

Instituto Federal Fluminense (IFF). *Portaria n° 23*, 06 de outubro de 2017. Aprova o Plano Estratégico de Permanência e Êxito dos estudantes do Instituto Federal Fluminense 2017-2019. Brasília, 2017. Disponível em: <http://cdd.iff.edu.br/documentos/resolucoes/2017/resolucao-40>. Acesso em: 27 ago. 2021.

KANT, Immanuel. *Crítica da razão pura*. Tradução de Manuela Pinto dos Santos e Alexandre Fradique Morujão. 5 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gullbenkian, 2001. Disponível em: <https://joacamillopenna.files.wordpress.com/2013/09/kant-critica-da-razao-pura.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.

MOYSÉS, Lucia Maria Moraes *et al.* *A Evasão Escolar na UFF*. Estudo Específico. Programa de Avaliação da Reforma Universitária. Pró-Reitoria de Assuntos Acadêmicos. Universidade Federal Fluminense, Niterói-RJ, 1985.

MURIEL, Wille. Portaria Nº 39, de 22 de novembro de 2013. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - Comentada por Wille Muriel. *Revista Gestão Universitária*, 26 de novembro de 2013. Disponível em: <http://www.gestaouniversitaria.com.br/artigos/portaria-no-39-de-22-de-novembro-de-2013-secretaria-de-educacao-profissional-e-tecnologica-comentada-por-wille-muriel>. Acesso em: 14 jul 2021.

PÊCHEUX, Michel. *Semântica e discurso: uma crítica à afirmação do óbvio*. Tradução: Eni Puccinelli Orlandi et al. 4 ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1997.