

## Evasão e permanência na Rede Federal: o que dizem os documentos?

10.35819/scientiatec.v10i2.6430

Iza Manuella Aires Cotrim-Guimarães<sup>1</sup>

Fernando Selmar Rocha Fidalgo<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo tem como objetivo analisar as definições e orientações dos documentos oficiais para as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica quanto à evasão, permanência e êxito dos estudantes. Após a realização de uma auditoria operacional nas ações da Rede, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação (MEC) tem orientado as instituições da Rede Federal, por meio de documentos oficiais, quanto à superação da evasão e retenção, num primeiro momento, e posteriormente quanto à elaboração de um Plano Estratégico para Permanência e Êxito dos Estudantes. Juntamente com o relatório de auditoria do TCU, esses documentos elaborados pela Setec foram analisados por uma pesquisa de doutorado, levando-se em consideração, nesta análise, a relação entre desigualdades sociais e desigualdades escolares e a questão da dualidade na Educação Profissional. Verificou-se que a questão da dualidade entre formação geral e profissional se manifesta nos documentos elaborados pelo TCU e Setec para orientação das ações da Rede Federal. Causas, fatores e proposições são apresentados de forma pontual e desarticulada, o que tem se mostrado pouco eficaz para o enfrentamento do problema.

**Palavras-chave:** Evasão escolar; permanência estudantil; educação Profissional; Rede Federal de Educação Profissional.

**Abstract:** This article aims to analyze the definitions and guidelines of the official documents for the institutions of the Federal Network of Professional, Scientific, and Technological Education regarding the students' dropout, persistence, and success. After an operational audit on the Network actions by the Federal Audit Court (TCU), the Brazilian Ministry of Education has guided the Federal Network institutions, through official documents, to deal with the problem. Firstly, in relation to facing dropout and failure. Later, about the elaboration of a Strategic Plan for Persistence and Success of Students. The audit report of the Federal Audit Court and the documents prepared by the Secretariat of the Ministry of Education were analyzed by a doctoral research. In this analysis, the relationship between social inequalities and school inequalities and the issue of duality in Vocational Education were taken into consideration. The duality between general and professional education is evident in the documents prepared by the TCU and the Ministry of Education to guide the actions of the Federal Network. Causes, factors, and propositions are presented in an isolated and disjointed way, which has proven to be not very effective for dealing with the problem.

**Keywords:** School dropout; student persistence; vocational education; Federal Network of Professional Education.

## INTRODUÇÃO

Evasão e permanência estudantil são temáticas em evidência na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, especialmente após a realização de uma auditoria operacional nas ações da Rede, pelo Tribunal de Contas

---

<sup>1</sup> Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, E-mail: izacotrim2014@gmail.com

<sup>2</sup> Universidade Federal de Minas Gerais, E-mail: fernandos@fae.ufmg.br

da União (TCU), registrada no Relatório de Auditoria TC026.062/2011-9 TCU, que estabeleceu o Acórdão nº 506/2013 (TCU, 2013). Direcionado à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) do Ministério da Educação (MEC), o referido Acórdão embasou as orientações elaboradas por essa Secretaria para a superação da evasão e retenção pela Rede Federal, num primeiro momento, e posteriormente quanto à elaboração de um Plano Estratégico para Permanência e Êxito dos Estudantes.

Dentre os vários apontamentos relacionados à atuação da Rede, o relatório de auditoria destacou os baixos índices de conclusão de curso pelos estudantes do Ensino Técnico de nível médio, objeto de estudo de uma pesquisa de doutorado que apresentará, neste artigo, parte de seus resultados, especificamente aqueles voltados à análise dos documentos oficiais de orientação das estratégias de enfrentamento da evasão e para a permanência e êxito nas instituições da Rede Federal. A pesquisa, intitulada “XXXXXXXX”, foi defendida e aprovada em fevereiro de 2022, como parte do Programa de Pós-Graduação em XXXXXXXXX, da Universidade Federal XXXXXXXX. Teve como objetivo geral analisar a relação entre desigualdades sociais, desigualdades escolares, evasão e permanência no Ensino Médio integrado do Instituto Federal XXXXXXXXX, considerando a organização do processo pedagógico e suas implicações na decisão do estudante quanto a permanecer ou não no curso.

Dentre os objetivos específicos da referida pesquisa, destacamos: “conhecer as concepções e percepções dos docentes e outros profissionais da educação do XXXXXX quanto à evasão e permanência na instituição, de forma geral, e no Ensino Médio integrado”. Para tanto, foram analisados os documentos institucionais elaborados para orientar e definir estratégias de permanência na instituição. Essa ação não poderia desconsiderar os documentos nacionais que orientam as instituições de ensino na elaboração dessas estratégias. Sendo assim, foram primeiramente analisados os documentos que orientam as discussões sobre evasão e permanência na Rede Federal, a saber: Relatório de Auditoria nº TC026.062/2011-9 TCU; Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal, Nota Técnica nº 282/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC e Nota Informativa nº 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC, já que embasaram a elaboração dos documentos específicos do IFXXXXXX.

Assim, este artigo tem como objetivo analisar as definições e orientações dos documentos oficiais para as instituições da Rede Federal de Educação Profissional,

Científica e Tecnológica quanto à evasão, permanência e êxito dos estudantes. Para tanto, foram analisados os documentos supracitados e tal exame levou em consideração as principais temáticas discutidas pela referida pesquisa de doutorado: relação entre desigualdades sociais e desigualdades escolares, em que a evasão se constitui numa manifestação dessas desigualdades na escola; e a questão da dualidade na Educação Profissional.

O relatório de auditoria do TCU deu destaque à questão da evasão escolar nos Institutos Federais, colocando essa temática sob a luz dos holofotes da Rede Federal. Ainda hoje, pouco mais de 10 anos da realização da auditoria, as discussões sobre o tema e medidas para seu enfrentamento e, ainda, fortalecimento das ações voltadas à permanência dos estudantes, têm afligido gestores, professores e outros profissionais da Rede. Por um lado, verifica-se que as pesquisas, estudos e debates sobre evasão e permanência têm ganhado notoriedade na academia e nas instituições de ensino federais; por outro, esse longo caminho, que ainda tem muito a ser percorrido, confirma a complexidade que é atribuída ao fenômeno da evasão.

Já o documento orientador, apesar de não ter sido enviado pela Setec ao TCU, em resposta à auditoria realizada, de certa forma tornou-se referência para as instituições federais nos processos que envolvem evasão e permanência. Em resposta ao TCU, a Nota Técnica nº 282/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC e a Nota Informativa nº 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC orientam as instituições da Rede Federal quanto à elaboração de um Plano Estratégico para Permanência e Êxito do Estudante, que inclui a realização de um diagnóstico bastante similar àquele apresentado pelo documento orientador, bem como a construção do Plano propriamente dito, a ser estruturado a partir de itens propostos pela Nota Informativa, que são os mesmos indicados no documento orientador. Sendo assim, o documento orientador permaneceu como referência para que as instituições elaborassem seus Planos Institucionais de Permanência e Êxito dos Estudantes, e por isso não poderia deixar de ser analisado na pesquisa.

Essa análise não tem a intenção de recomendar ou não a utilização de tais documentos. Pelo contrário, propõe-se um olhar mais crítico e reflexivo sobre eles, de forma a construir estratégias viáveis e efetivas para a permanência e êxito dos estudantes, levando-se em consideração a relação entre desigualdades sociais e escolares e o peso do papel institucional nesse processo, tendo em vista a construção de uma escola emancipatória.

## BREVES APONTAMENTOS SOBRE EVASÃO E PERMANÊNCIA

A evasão escolar é um fenômeno complexo, marcado por múltiplas causas e fatores que, por sua vez, estão relacionadas à organização do processo pedagógico na escola, às individualidades dos estudantes e às relações mais amplas entre sociedade, trabalho e educação. Nesse contexto, a evasão não se configura como um processo externo à escola, mas é constituído no seu interior, podendo ser compreendida como uma manifestação das desigualdades sociais na escola. A evasão é um fenômeno socialmente desigual (BERNARD, 2015, 2016), que afeta diferentemente os estudantes segundo suas condições socioeconômicas, dimensões culturais e ainda segundo seus interesses e perspectivas.

O fenômeno da evasão não apenas apresenta múltiplas causas e fatores, como também se configura de maneiras diversas: pode-se caracterizar pelo completo abandono dos estudos, pela saída da instituição ou do sistema de ensino; pelos estudantes que nunca ingressaram em determinado nível da educação básica obrigatória e, ainda, pela transferência dos estudos/curso para outra instituição de ensino. A evasão transita de forma diferenciada conforme nível de ensino, tipo de curso e instituição.

Os diversos fatores e causas relacionados ao fenômeno podem ser verificados em diferentes associações para cada estudante, segundo seu contexto social, suas percepções, perspectivas e relações sociais e acadêmicas. Assim, um mesmo fator relacionado à evasão pode ser percebido de maneira diversa entre os estudantes, podendo influenciar ou não suas escolhas durante a trajetória acadêmica, conforme interesses e aspectos que agem em conjunto sobre suas decisões pessoais, em consonância com a construção da sua identidade com a escola, com o curso e com a formação profissional, considerando-se o contexto social e escolar de cada um deles. Dessa forma, a decisão de evadir costuma se apoiar em um conjunto de fatores que se apresentam no decorrer da trajetória dos estudantes. Ainda que determinado fator exerça um peso significativo sobre a decisão de evadir, este costuma ser a “gota d’água” que faltava para o estudante decidir sobre a saída da instituição, como numa espécie de desdobramento de vários outros fatores.

Esses elementos, apresentados aqui de forma breve, justificam o porquê de a evasão escolar ser comumente considerada como um fenômeno altamente complexo e de difícil enfrentamento. O rol de causas e fatores é sempre muito longo, como pode

ser verificado, por exemplo, no próprio Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal (BRASIL, 2014), que elencou 110 fatores relacionados à evasão e retenção. Como já falado, esses elementos se apresentam e interferem nas escolhas dos estudantes de forma muito variada e peculiar.

Esse cenário, entretanto, não exime a instituição quanto ao enfrentamento da evasão. Pelo contrário, as ações de permanência e êxito dos estudantes são uma responsabilidade da instituição de ensino, tanto pelo seu compromisso ético-político quanto pelo compromisso legal, uma vez que a elaboração de um Plano Estratégico para Permanência e Êxito dos Estudantes é uma recomendação da Setec para as instituições da Rede Federal, conforme Nota Informativa nº 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC.

Além disso, ainda que constituída em meio a uma diversidade de situações, fatores, causas e proposições, não se pode desconsiderar, no enfrentamento do problema, que a evasão também é concebida no contexto de uma escola contraditória que, segundo Oliveira (2012), expressa “(...) uma multiplicidade de interesses e movimentos efetivados no plano social e político” (p. 96). Sendo assim, enfrentar esse fenômeno requer muito mais que um ataque isolado e pontual às causas e fatores tão apontados sobre o tema. Realizar um diagnóstico para se identificar estudantes com maior risco de evadir não é uma medida suficiente. Esse enfrentamento requer uma compreensão profunda do papel da instituição e da organização do processo pedagógico sobre as escolhas e trajetórias de seus estudantes, levando-se em consideração as relações e contradições que permeiam o processo educacional, em que as desigualdades sociais, na perspectiva bourdieusiana, são transformadas em desigualdades escolares. Requer superar a culpabilização exacerbada dos estudantes pelos seus resultados, especialmente quando estes não são os desejados ou não contribuem para ranquear a instituição de ensino dentre as melhores nos exames standardizados nacionais e internacionais.

Especificamente em relação à Educação Profissional Técnica de nível Médio, para além dos aspectos socioeconômicos, as desigualdades se manifestam por meio da dualidade verificada entre formação propedêutica e formação profissional que, mais que numa justaposição curricular, se revela no embate entre a preparação para a continuidade dos estudos e uma formação profissional focada no mercado de trabalho. Revela-se, ainda, nos interesses, nas concepções e perspectivas dos estudantes quanto ao prosseguimento dos estudos, ao futuro profissional e outras

aspirações. Verifica-se que diferentes grupos de estudantes orientam suas trajetórias acadêmicas segundo suas diferentes percepções, possibilidades e oportunidades de formação de identidade e carreira.

Além disso, o reconhecimento dos Institutos Federais pela oferta de Ensino Médio de qualidade, seus currículos bem delimitados quanto à formação geral e profissional e alguns dos processos pedagógicos orientados para a competição e seleção dos estudantes com bons desempenhos, também indicam a presença dessa dualidade na elaboração dos projetos, dos regulamentos, das práticas e outras atividades do Ensino Médio integrado. Essa orientação acaba favorecendo estudantes com melhores condições e vantagens, que trazem uma bagagem cultural e de conhecimentos mais adequada aos processos pedagógicos da instituição.

Alguns estudos recentes (Cf. Carmo, 2016; 2018) têm apresentado uma abordagem mais propositiva, centralizando suas discussões na questão da permanência e êxito, em contraposição ao enfoque na evasão escolar. De fato, é necessário um avanço em relação à abordagem do problema da evasão, mas uma análise profunda desse fenômeno é parte indissociável de um estudo que se propõe, para além de uma mera compreensão, a direcionar ações que possam aprimorar a permanência e êxito, como aquelas ações institucionais de assistência estudantil e estratégias de integração dos estudantes à teia social e acadêmica da instituição. Ou, como afirma Tinto (1993), referência mundial para os estudos dessa temática, o desafio para as instituições em relação à permanência consiste não apenas em compreender as complexas causas da evasão, mas também buscar uma base e estratégias significativas para a permanência dos estudantes.

## **A EVASÃO NOS INSTITUTOS FEDERAIS: O QUE DIZ O RELATÓRIO DE AUDITORIA DO TCU?**

Os trabalhos de auditoria da Rede Federal foram conduzidos pela então Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), no período de abril de 2011 a março de 2012, e tiveram como objetivo “avaliar as ações de estruturação e expansão do Ensino Técnico Profissionalizante, com ênfase na atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Institutos Federais)” (TCU, 2013, p. 01).

As análises foram consolidadas no documento em apreciação, que é o relatório de auditoria TC026.062/2011-9 TCU. A auditoria se justificou, segundo o relatório, pelo fato de a Educação Profissional se constituir como estratégia para o acesso aos empregos qualificados e às “conquistas científicas e tecnológicas da sociedade” (TCU, 2013, p. 02). Os relatores ressaltam que cada vez mais há uma maior exigência “(...) de se basear a competitividade de sua produção na valorização e na qualificação da força de trabalho, ao invés do uso intensivo de mão de obra barata e pouco qualificada” (Ibid.), e consideram a falta de qualificação uma “grande barreira para preencher os postos de trabalho” (Ibid.), claramente associando-a ao desemprego.

Essa justificativa condiz com a política nacional de qualificação profissional das últimas décadas no País, em que a educação, em geral, e principalmente a Educação Profissional, são tidas como fatores de desenvolvimento, diretamente relacionadas aos princípios de competitividade, qualidade e produtividade no trabalho (PAZ; OLIVEIRA, 2012). Nesse cenário, essa modalidade de educação ganha impulso juntamente com o discurso da empregabilidade e da lógica das competências, dentre outros, todos em função do incremento da competitividade e não da valorização do desenvolvimento dos alunos, como afirmam Fidalgo, Correia e Fidalgo (2012).

Ainda na introdução do relatório de auditoria, a empregabilidade dos estudantes é mais uma vez reforçada como objetivo-mor da Educação Profissional, cujo desenvolvimento requer o fomento do empreendedorismo na formação profissional, a fim de melhorar a produtividade de todos os segmentos de trabalhadores e, conseqüentemente, contribuir para o combate à desigualdade (TCU, 2013). O texto aponta claramente para o atendimento às demandas do mercado, no que se refere à qualificação profissional: “É importante, assim, para uma política de educação profissional, conhecer a quantidade e o tipo de profissionais que estão sendo requeridos pelo mercado. Observa-se que nem todas as qualificações vêm sendo demandadas pelo mercado de trabalho na mesma proporção” (TCU, 2013, p. 05).

Essa é uma orientação que nitidamente demonstra o ajustamento da força de trabalho aos interesses do capital, bem como a associação imediatista entre a emergência das políticas de Educação Profissional e a crise do emprego (PAZ; OLIVEIRA, 2012), e por vários momentos é reforçada pelo relatório de auditoria. Sobre essa questão, Oliveira (2012) enfatiza que os fins da Educação Profissional não

devem ser definidos, exclusivamente, em atendimento às demandas do mercado. Pelo contrário, defende uma Educação Profissional emancipatória, em que o potencial humano é ampliado e não minimizado. Isso não significa desconsiderar, no processo de qualificação profissional, as mudanças no mundo do trabalho ou a atuação competente no exercício da atividade laboral. Mas que um projeto de Educação Profissional não seja desvinculado da sua perspectiva emancipatória, da garantia de ampliação do potencial criativo do trabalhador e da forma como ele interpreta a realidade (OLIVEIRA, 2012).

Em nossa análise, destacamos o entendimento, por parte dos relatores, de uma forte associação entre evasão e retenção escolar. Ainda no início do documento, os relatores já apresentam a seguinte conclusão em relação ao alunado dos IF's, seja qual for o nível e tipo de ensino (da formação inicial e continuada ao mestrado): "(...) em muitos casos, os Institutos recebem alunos com deficiências provenientes de níveis preliminares de ensino, o que potencialmente impacta na evasão" (TCU, 2013, p.04). Além disso, consideram que alunos em curso no nível médio requerem uma análise atrelada aos indicadores de retenção, por sua vez associados ao atraso dos estudantes no curso: "a premissa é que alunos com maior nível de atraso são mais propensos a evadir" (Ibid., p. 12). E quanto maior o percentual de retenção superior a um ano, maior a probabilidade de evasão no decorrer do curso.

De fato, a pesquisa de doutorado constatou uma forte associação entre evasão e repetência: a retenção, que ocorre quando o estudante deve repetir determinada série por conta da reprovação em determinada(s) disciplina(s), está fortemente associada à evasão no Campus estudado. Entretanto, verificou-se que a reprovação, por sua vez, está atrelada a uma diversidade de fatores relacionados à organização do curso, do currículo escolar e do sistema avaliativo na instituição. Verifica-se um currículo justaposto, fragmentado em diversas disciplinas que se apresentam na matriz curricular como de cunho propedêutico (geral) ou profissional e que ocupam uma carga horária semanal extensa de até 40 horários (de 50', cada). Trata-se, portanto, de considerar o papel da instituição de ensino e da organização do processo pedagógico sobre a evasão e permanência estudantil.

Além disso, foi verificado pela pesquisa de doutorado que estudantes oriundos de escolas públicas são mais propensos a sofrer retenção e evasão. Entretanto, foi possível identificar que os estudantes destas escolas, ao contrário daqueles evadidos oriundos de escolas privadas, apontaram como principais fatores para sua evasão as

dificuldades acadêmicas e de adaptação à organização do processo pedagógico na instituição. Alguns entrevistados compreenderam que a rotina e as exigências do processo de ensino-aprendizagem no IFXXXXXX são menos flexíveis e mais duras que aquelas comumente verificadas no ensino público em geral, e por isso essa dificuldade dos estudantes para permanecer na instituição. Segundo eles, não se trata apenas de déficit de conhecimentos, mas também de falta de hábitos requeridos em uma rotina de estudos mais intensa. Confirmamos, portanto, que para estes estudantes, a evasão encontra-se associada às dificuldades acadêmicas, enquanto para aqueles estudantes que vieram das escolas privadas, a evasão, em geral, encontra-se mais associada a questões e interesses pessoais.

A questão aqui é quanto ao olhar do Instituto Federal sobre esses aspectos: adequar-se a essa nova estrutura e organização das práticas e do processo pedagógico na instituição é uma tarefa quase que exclusiva dos estudantes e, por isso, aqueles que não conseguem se adaptar parecem estar apenas seguindo o curso natural da trajetória acadêmica, ou seja, deixar a instituição que “não foi feita para eles”. Essa constatação verificada pela pesquisa nem sempre é claramente percebida pelos estudantes e por alguns dos profissionais da educação, principalmente porque se mostra como uma banalização, naturalização de um fenômeno que se justifica pela ideologia meritocrática e é devidamente assimilado e aceito por aqueles que, na análise de Bourdieu (2015a; 2015b), a escola seleciona e elimina.

A análise realizada pelos auditores atribui aos alunos uma considerável responsabilidade pelo problema da evasão, ou seja, suas deficiências, dificuldades e consequente desenvolvimento no curso têm forte impacto na decisão de saída da instituição, decisão esta associada aos resultados dos estudantes, como é ressaltado pelo próprio documento ao tratar das causas da evasão. O relatório destaca que o fracasso e a evasão nos níveis médios e superiores resultam de processo iniciado ainda no Ensino Infantil e Fundamental, por conta de um “pobre desempenho acadêmico” desde estas etapas iniciais de escolarização.

O grande interesse dos estudantes dos cursos integrados pelo prosseguimento nos estudos de nível superior foi apontado pelo relatório como uma outra provável causa da evasão, já que, tendo em vista a qualidade dos cursos integrados, muitos alunos têm utilizado os IF's “como trampolim para ascender ao nível superior” (TCU, 2013, p. 16). Entretanto, o documento não esclarece porque os alunos do integrado não finalizam o curso já que, em muitos casos, sua integralização

costuma se dar em tempo equivalente ao Ensino Médio regular, não havendo prejuízo, nesse aspecto, para o ingresso no Ensino Superior em tempo hábil. Além disso, a escolha por um curso técnico integrado não configura impeditivo para continuidade dos estudos no nível superior, uma conquista verificada na história da Educação Profissional no Brasil.

Os relatores também citam o trabalho de GAO (2002, apud TCU, 2013) e de Nery et al (2009, apud TCU, 2013) para afirmar a relação entre abandono escolar e características socioeconômicas das famílias dos estudantes. O documento, entretanto, não esclarece quais fatores relacionados às condições socioeconômicas seriam esses e não apresenta nenhuma outra discussão a respeito desses aspectos. Pelo contrário, ainda sobre esse aspecto, os relatores apontam como alguns dos fatores que afetam a evasão aqueles que “(...) fogem da total governabilidade desses Institutos, a exemplo de ações destinadas a mitigar diferentes problemas de natureza socioeconômica dos alunos” (TCU, 2013, p. 17 – Grifos nossos). Todavia, lembramos as ações que as instituições federais já fazem e ainda podem fazer de forma a minimizar os obstáculos que os estudantes enfrentam para permanecer no curso, em virtude de sua situação socioeconômica desfavorável. Dentre elas, os regimes residenciais e a Política de Assistência Estudantil, fortemente associadas à permanência dos estudantes na instituição analisada pela pesquisa de doutorado.

Os relatores apontam ainda como fatores que contribuem para explicar a evasão: o nível de investimentos, os gastos e tamanho das escolas e, ainda, as “qualidades da formação acadêmica dos docentes e das infraestruturas” (TCU, 2013, p. 16). Mas não verificamos, no relatório, nenhuma discussão acerca da relação entre evasão escolar e organização do processo pedagógico na escola ou das relações, percepções e significados construídos pelos estudantes em relação à Educação Profissional e ao próprio fenômeno da evasão escolar.

O relatório classifica as medidas de combate à evasão em duas categorias: a primeira, voltada ao diagnóstico do problema, está diretamente associada ao nível de conhecimento prévio e às deficiências escolares dos estudantes, que no relatório de auditoria estão fortemente relacionadas às causas da evasão.

A segunda categoria de medidas de enfrentamento da evasão é caracterizada pelo documento como “intervenções focalizadas em alunos detectados com maior probabilidade de evadir” (TCU, 2013, p. 17). Nesse contexto, alunos “adequadamente selecionados” a partir de processos de diagnóstico devem ser “objeto de cuidados”,

por meio das seguintes medidas: designação de assistentes sociais para acompanhamento de estudantes em alto risco de evasão; oferta de reforço acadêmico e seleção adequada de alunos receptores de medidas assistenciais. Nenhuma dessas medidas trata da organização do processo pedagógico, de processos curriculares, avaliativos, das práticas pedagógicas, de integração/interação entre estudantes e profissionais da educação, dentre outros aspectos mais diretamente relacionados ao papel da instituição e que foram verificados de forma significativa pela pesquisa de doutorado como fortemente associados à evasão dos estudantes.

A auditoria concluiu pelo acompanhamento das taxas de evasão, considerando-se as diferentes modalidades de cursos ofertados pelos IF's. Os relatores ressaltam que o melhor diagnóstico do problema dará suporte à adoção de medidas para seu enfrentamento e já adiantam que é necessário intensificar o suporte aos estudantes com dificuldades de conhecimentos e habilidades que, por sua vez, são mais propensos a evadir. Além de medidas relacionadas aos demais aspectos avaliados, o relatório reforça a necessidade de adoção, pelo Ministério da Educação, de instrumentos de avaliação de “cursos médios técnicos”.

Assim, como medidas para o enfrentamento do problema da evasão, o TCU recomendou à Setec, juntamente com os IF's, a elaboração de um plano voltado ao tratamento da evasão na Rede Federal de Educação Profissional. Tais medidas foram tomadas, na íntegra, pelo Acórdão nº 506/2013, dirigido à Setec/MEC, que contemplou em seu escopo recomendações voltadas ao tratamento da evasão na Rede Federal e também aos demais temas que foram objetos de avaliação pela auditoria.

## **O DOCUMENTO ORIENTADOR PARA SUPERAÇÃO DA EVASÃO E RETENÇÃO NA REDE FEDERAL E NOTAS TÉCNICA E INFORMATIVA**

Inicialmente, em resposta às recomendações do Tribunal de Contas da União (Acórdão nº506/2013), a Setec elaborou o “Documento orientador para a superação da evasão e retenção na Rede Federal” (BRASIL, 2014), por meio de grupo de trabalho estabelecido para esse fim e composto por representantes da Setec e da Rede Federal.

Quanto às bases conceituais sobre evasão e retenção, num primeiro momento, o documento delimita o entendimento da evasão escolar “como interrupção

no ciclo de estudos” (BRASIL, 2014, p. 15), o que não deixa claro se este conceito inclui a saída da instituição e posterior matrícula em outra instituição de ensino (transferência). Essa situação é amplamente verificada no Ensino Médio integrado ofertado pela Rede Federal e não significa, para os estudantes, a interrupção do ciclo de estudos, já que eles prosseguem seus estudos no Ensino Médio regular em outra instituição, abrindo mão da habilitação profissional técnica. Mais à frente, ao tratar dos indicadores de evasão, retenção e conclusão, o documento apresenta um cálculo específico para índices de evasão que é baseado no conceito de ciclo de **matrícula** e não ciclo de estudos. Esse cálculo é o mesmo definido pelo Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) e considera, para cálculo da taxa de evasão, os “estudantes que tiveram a matrícula finalizada sem êxito” (BRASIL, 2014, p. 24 e 25). Por sua vez, as matrículas finalizadas sem êxito contemplam as situações de transferência interna (mudança de curso numa mesma instituição) e externa.

Posteriormente, com base em estudos organizados por uma Comissão Especial para Estudo da Evasão, criada pelo MEC em meados dos anos 90 e voltada para o estudo do fenômeno nas Universidades, o conceito de evasão se apresenta no documento orientador da seguinte maneira:

Sendo assim, no entendimento assumido pelo referido trabalho, a saída definitiva do aluno de seu curso de origem sem concluí-lo é considerada evasão de curso e a evasão de instituição é entendida como o desligamento da instituição na qual o estudante estava matriculado. É entendida como evasão do sistema quando o aluno abandona o ensino de modo geral. (BRASIL, 2014, p. 16)

O documento também cita os estudos da referida Comissão para indicar que as causas da evasão são de três ordens, a saber: uma delas relacionadas aos estudantes, a segunda aos cursos e instituições e a terceira, de “ordem mais conjuntural”, às variáveis socioculturais e econômicas. Ainda segundo o documento, “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).

Também são apresentadas as causas da evasão identificadas por estudos sobre o fenômeno em alguns Institutos Federais, que compreendem desde aspectos motivacionais até aqueles voltados à prática docente. Mas em nenhum momento é verificada, no documento orientador, a relação entre essas causas ou mesmo uma

explicação quanto ao seu significado, por exemplo: baseado nesses estudos, o documento cita causas como “práticas pedagógicas”; “perfil do corpo docente” ou “comportamento e atitudes do estudante perante a vida escolar”, mas não apresenta nenhuma explicação ou discussão sobre elas. Cita, ainda, a “condição e fatores socioeconômicos”, mas não há clareza quanto à relação entre a apresentação de determinadas condições ou fatores e a decisão de evadir.

Em seguida, o documento apresenta uma classificação das causas da evasão e da retenção em fatores individuais, fatores internos às instituições e fatores externos às instituições. O documento não informa sobre como essas causas foram identificadas, mas apenas quanto aos critérios de classificação, que são aqueles propostos no estudo realizado em meados dos anos 90 pela Comissão Especial para Estudo sobre Evasão. Nessa seção, os fatores também são elencados pontualmente, sem um devido esclarecimento quanto às relações entre eles ou quanto à forma como interferem na trajetória e nas escolhas dos estudantes.

Do mesmo modo, sem revelar a fonte e metodologia utilizada, o documento orientador apresenta uma extensa gama de “fatores específicos que aumentam as chances de evasão e de retenção” (Apêndice C - BRASIL, 2014, p. 41-45). São 110 no total, também classificados em 03 diferentes grupos de fatores: fatores individuais, fatores internos e fatores externos.

Trata-se de uma perspectiva relevante para o estudo da evasão. Mas tantos fatores significam, também, realidades diversas, percepções, comportamentos e decisões diferenciadas, segundo as singularidades de cada estudante, cada instituição, de cada curso e mesmo das interações e integração social e acadêmica dos estudantes que, segundo Tinto (1989; 1993), podem influenciar a permanência na instituição. Enfim, das subjetividades dos sujeitos que essa “régua”, como denominam Carmo, Arêas e Lima (2018), não é capaz de medir e basear ações de intervenção mais efetivas.

Não se trata de desconsiderar a identificação e interferência das causas, fatores e outros aspectos relacionados à evasão, mas de como essas questões são tratadas e compreendidas na organização do processo pedagógico. Quando se compreende, por exemplo, que “questões financeiras do estudante ou da família” ou “conjuntura econômica e social” compõem um grupo de categorias distintas (o primeiro, citado no documento como fator individual, e o segundo como fator externo), listadas de tal forma que não se permite o reconhecimento explícito de uma relação

entre elas, corre-se o risco de promover uma compreensão empobrecida e inadequada do fenômeno da evasão e, conseqüentemente, uma intervenção sem sucesso. Além disso, a pesquisa de doutorado verificou que diversas causas e fatores se relacionam de diferentes maneiras nas trajetórias escolares dos estudantes, bem como são percebidas por eles também de forma diversa, configurando a evasão como um fenômeno múltiplo e complexo.

Da mesma forma, além de não esclarecer como as desigualdades sociais estão relacionadas à evasão e permanência dos estudantes, compreendê-las como fatores individuais (diretamente associados aos estudantes) ou fatores externos às instituições nos leva a questionar sobre o entendimento (ou falta dele), pelo documento orientador, da relação entre desigualdades sociais e escolares e, principalmente, sobre como a escola age e organiza o processo pedagógico de forma a atenuar os efeitos das primeiras sobre as segundas.

Quanto às ações de intervenção, além de elencar as ações verificadas em algumas experiências na Rede Federal, o documento orientador apresenta uma lista de 190 “ações de intervenção para superação da evasão e retenção” (Apêndice D – BRASIL, 2014, p. 46-52). Assim como as causas e fatores, o documento as apresenta de forma generalizada, sem especificar a qual tipo e nível de curso estão associados e quais são os meios para sua implementação.

Outra ação recomendada como meio de enfrentar o problema da evasão e retenção refere-se à ampliação do Programa de Assistência e Apoio aos Estudantes. De fato, a pesquisa de doutorado demonstrou como os Programas de Assistência Estudantil e, ainda, os programas de residência e semirresidência estudantil têm contribuído positivamente para a permanência dos estudantes.

Outras ações indicadas estão relacionadas à divulgação dos cursos e seu perfil profissional junto à comunidade e aos alunos, de tal forma que tanto candidatos quanto estudantes possam conhecer a “realidade do mercado de trabalho” e, assim, se assegurarem das escolhas feitas. Também são propostas ações voltadas à “qualidade do ensino/aprendizagem”, como monitorias e nivelamento, e ainda a criação de estratégias para que os alunos se identifiquem com o curso. Essa aproximação e interesse com o curso e eixo tecnológico da habilitação profissional se mostraram, na pesquisa de doutorado, como aspectos positivos para a permanência dos alunos no Ensino Médio integrado. Estudantes que apresentam afinidade com o

curso e formação profissional tendem a ser mais persistentes em direção à conclusão do curso.

Como forma de enfrentamento do problema da evasão pelas instituições da Rede Federal, o documento indica a elaboração e desenvolvimento de um “Plano Estratégico de Intervenção e Monitoramento para Superação da Evasão e Retenção” (BRASIL, 2014, p. 29), cujas metas de ação devem estar previstas no Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI) de cada instituição. Partindo da premissa de que os objetivos desse “processo de diagnóstico, monitoramento e intervenção” (Ibid., p. 28) somente serão alcançados a partir de um programa capaz de estabelecer a totalidade entre as taxas e causas da evasão em suas três dimensões – individual, interna e externa à instituição, o documento apresenta uma proposta metodológica para diagnóstico e elaboração do Plano que contempla as seguintes fases: instituição de comissão interna; elaboração de diagnóstico quantitativo; elaboração de diagnóstico qualitativo e consolidação do Plano Estratégico. Para tanto, apresenta modelos de instrumentos para sistematização das reuniões diagnósticas (Apêndices A e B do documento) e um elenco de fatores e ações de intervenção, com o objetivo de orientar as discussões (Apêndices C e D do documento, já relatados neste texto).

Todavia, Carmo, Arêas e Lima (2018) relatam que, reconhecendo-se as fragilidades do próprio documento orientador e da proposta de elaboração de um Plano Estratégico de Intervenção e Monitoramento para Superação da Evasão e Retenção alicerçado sobre enormes listas de fatores e ações de intervenção, definiu-se por não enviar este documento ao TCU, mas “como uma ‘eureka!’, a resposta ao TCU é dada com apenas uma ideia-ação, ao invés de 190, a saber: o compromisso de cada IF elaborar o seu plano estratégico para permanência e êxito do estudante” (Ibid. p. 52).

Para tanto, a Setec publicou a Nota Técnica nº 282/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC, que determinou a elaboração de Nota Informativa para as Instituições da Rede Federal, de forma a orientar sobre a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais para Permanência e Êxito dos Estudantes. E em atendimento à Nota Técnica em questão, foi publicada a Nota Informativa nº 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC, que informa e orienta as instituições da Rede sobre a construção dos referidos Planos.

Os Planos Estratégicos Institucionais para Permanência e Êxito dos Estudantes devem contemplar “o diagnóstico das causas de evasão e retenção e a

implementação de políticas e ações administrativas e pedagógicas de modo a ampliar as possibilidades de permanência e êxito dos estudantes no processo educativo nas instituições da Rede Federal (...)” (BRASIL, 2015, s/p.). Assim como previsto no documento orientador, a Nota Informativa orienta que o Plano Estratégico a ser construído contemple os mesmos tópicos previstos no primeiro documento.

Dentre os aspectos apontados pela Nota Informativa, evidenciamos a perspectiva de democratização para além da expansão e acesso à Rede Federal, de forma a promover a permanência, o êxito e a inserção socioprofissional dos estudantes. Para tanto, o documento reforça a importância do fortalecimento de ações institucionais que contribuam para esse fim, como os programas de assistência estudantil. Também ressalta que a Rede Federal tem atendido um significativo percentual de estudantes advindos de “(...) uma população socioeconomicamente vulnerável, constituída marcadamente por estudantes de baixa renda, trabalhadores, residentes em localidades distantes ou com necessidades educacionais específicas” (BRASIL, 2015, s/p). Por esse motivo, destaca-se a função social da Rede Federal e reforça-se a necessidade da implementação de políticas institucionais e planos estratégicos que possam contribuir para a permanência e êxito dos estudantes em todos os níveis, tipos e modalidades de ensino ofertados.

Esses apontamentos indicam uma centelha de reconhecimento da relação entre desigualdades sociais, desigualdades escolares e evasão escolar, ainda que esta afirmação não esteja explícita no documento em análise. Todavia, entendemos que, em relação aos documentos que antecedem e embasam essa Nota Informativa (relatório de auditoria do TCU e Documento Orientador para Superação da Evasão e Retenção), essas considerações se configuram num importante avanço em relação à compreensão do fenômeno. Aliás, outro avanço verificado nesta Nota se refere ao entendimento do sentido da evasão escolar: a evasão é compreendida como um processo, em que diversos fatores e aspectos se relacionam num conjunto complexo, que inclui a retenção como fenômeno associado. Além disso, o documento considera que tanto a evasão quanto a retenção compreendem fatores de ordem não só individual e institucional, como de ordem pedagógica, cultural e social. Por fim, destacamos que, nesta Nota, o conceito de evasão foi apresentado de forma mais clara e abrangente, contemplando as seguintes situações: “abandono, pedido de cancelamento de matrícula, transferência interna ou externa” (BRASIL, 2015, s/p.).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos documentos nacionais que orientam as discussões sobre evasão e permanência na Rede Federal, especificamente o relatório de auditoria do Tribunal de Contas da União, o “Documento Orientador para a Superação da Evasão e Retenção na Rede Federal”, e as Notas Técnica e Informativa da SETEC/MEC, compõem a metodologia desenvolvida pela pesquisa de doutorado da UFxxxx “xxxxx – título da tese - xxxxxxxx”. Esses documentos têm embasado e orientado a definição, pelas instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, dos Planos de Permanência e Êxito dos Estudantes, em atendimento ao Acórdão nº 506/2013 (TCU, 2013) e recomendação da Setec.

A questão da dualidade entre formação geral e profissional pode ser verificada nos documentos elaborados pelo TCU e Setec para orientação das ações da Rede Federal quanto às temáticas da evasão e permanência. Verificou-se, especialmente quanto ao relatório de auditoria do TCU, que foi o documento base de toda a discussão e orientação sobre evasão e permanência pela Rede Federal, que a Educação Profissional é compreendida principalmente como possibilidade de formação imediata para o mercado de trabalho. Constatamos também uma forte associação entre evasão e retenção escolar, o que de fato pode ser verificado na análise do fenômeno, como demonstra a pesquisa de doutorado, mas, no caso do documento analisado, também fortemente associada ao atraso dos estudantes, ou seja, às suas deficiências e dificuldades, oriundas principalmente das etapas iniciais de escolarização, tidas como de “pobre desempenho acadêmico”. O que se verifica, neste documento, é uma atribuição significativa da responsabilidade pelo problema da evasão aos estudantes. Nesse mesmo caminho, nenhuma discussão quanto à relação entre evasão escolar e organização do processo pedagógico na escola, bem como quanto às relações, perspectivas e concepções de estudantes quanto à Educação Profissional, foi verificada no relatório do TCU.

Não foi também verificada discussão aprofundada quanto à relação entre desigualdades sociais e evasão escolar para além da associação entre abandono escolar e condições socioeconômicas dos estudantes, nem no relatório nem no documento orientador.

Quanto ao conceito de evasão, observamos que este foi se aprimorando na medida em que outros documentos foram sendo construídos, como aqueles que, em

2015, passaram a orientar a elaboração dos Planos Estratégicos Institucionais para Permanência e Êxito dos Estudantes (Notas Técnica e Informativa da Setec/MEC). Num primeiro momento, especialmente no documento orientador, causas, fatores e outros aspectos relacionados à evasão foram apresentados de forma pontual, seriada, sem que estivesse clara a relação entre eles. As orientações elaboradas posteriormente ao documento orientador representam um importante avanço, principalmente quanto à compreensão do fenômeno e apresentação de uma perspectiva mais propositiva em relação à permanência. Entretanto, uma vez que a orientação para se elaborar o “Plano Estratégico Institucional para Permanência e Êxito dos Estudantes” não se encontra de forma detalhada na Nota Informativa, e uma vez que os itens previstos nesta Nota para a construção do referido Plano Estratégico são os mesmos previstos pelo documento orientador para a elaboração do “Plano Estratégico de Intervenção e Monitoramento para Superação da Evasão e Retenção”, esse documento orientador tem sido utilizado como referência pelas instituições de ensino, daí a importância dessa sua análise, ainda que não tenha sido enviado ao TCU.

Entretanto, uma vez que um plano de enfrentamento da evasão e retenção tenha sido substituído por um plano de permanência e êxito, como estratégia de superação da fragilidade deste primeiro (como afirmaram Carmo, Arêas e Lima (2018)), mas foram mantidas as mesmas orientações para elaboração deste último, questionamos: em que medida as instituições estarão imbuídas na análise e definição de estratégias mais propositivas, e não apenas ancoradas sobre um diverso rol de fatores e causas pontuais e desarticulados, que reproduzirão ações também desconectadas e pouco efetivas?

Por fim, verifica-se uma lacuna, nesses documentos analisados, quanto à compreensão da evasão escolar como um fenômeno socialmente desigual, um reflexo da presença marcante da dualidade escolar na Educação Profissional Brasileira. E, ainda, sobre como as desigualdades sociais se inserem na escola e permeiam a organização do processo pedagógico, as práticas docentes e os projetos pedagógicos, influenciando as escolhas e trajetórias dos estudantes, inclusive quanto à decisão de permanecer ou não na escola.

## REFERÊNCIAS

BERNARD, Pierre Yves. Les inégalités sociales de décrochage scolaire. Paris: Cnesco, 2016.

BERNARD, Pierre Yves. Pourquoi considérer le décrochage scolaire comme un problème ? La Vie des idées, 21 abr. 2015. Disponível em <<http://www.laviedesidees.fr/Pourquoi-considerer-le-decrochage-scolaire-comme-un-probleme.html>> Acesso em 08 dez. 2018.

BRASIL. MEC/SETEC. Documento orientador para a superação da evasão e retenção na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Ministério da Educação: 2014. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=110401-documento-orientador-evacao-retencao-vfinal&category\\_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=110401-documento-orientador-evacao-retencao-vfinal&category_slug=abril-2019-pdf&Itemid=30192)> Acesso em 15 mai. 2018.

BRASIL. MEC/SETEC. Nota Informativa nº 138/2015/DPE/DDR/SETEC/MEC, de 09 de julho de 2015, que informa e orienta as Instituições da Rede Federal sobre a construção dos Planos Estratégicos Institucionais para Permanência e o Êxito dos Estudantes, 2015.

BOURDIEU, Pierre. A escola conservadora: as desigualdades frente à escola e à cultura. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. Escritos de Educação. 11 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015a, p. 43-72.

BOURDIEU, Pierre. Classificação, desclassificação, reclassificação. In: NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio. Escritos de Educação. 16 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015b, p. 163-204.

CARMO, Gerson Tavares do. (Org.). Sentidos da permanência na educação: o anúncio de uma construção coletiva. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2016.

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, 2018.

CARMO, Gerson Tavares do; ARÊAS, Heise Cristine Aires; LIMA, Carlos Marcio Viana. Entre o 'Documento para 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, 2018, p. 46-63.

FIDALGO, Fernando; CORREIA, José A.; FIDALGO, Nara Luciene Rocha. A avaliação como trabalho e o trabalho da avaliação. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org.). Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate. Campinas (SP): Papyrus, 2012, p. 251-271.

OLIVEIRA, Ramon de. Por uma educação profissional democrática e emancipatória. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org.). Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate. Campinas (SP): Papyrus, 2012, p. 83-106.

PAZ, Sandra Regina; OLIVEIRA, Ramon de. A Educação Tecnológica e Profissional como programa/política de Estado: análise da Política Nacional de qualificação profissional no Brasil. In: OLIVEIRA, Ramon de (Org.). Jovens, Ensino Médio e Educação Profissional: políticas públicas em debate. Campinas (SP): Papyrus, 2012, p. 125-162.

TINTO, Vicent. Leaving College: rethinking the causes and cures of student attrition. 2 ed. Chicago, USA: The University of Chicago Press, 1993.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Relatório de Auditoria Operacional, de 13 de março de 2013 - TC 026.062/2011-9. Disponível em <[http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130315/AC\\_0506\\_08\\_13\\_P.doc](http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20130315/AC_0506_08_13_P.doc)> Acesso em 23 jul. 2017.