



Artigo

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-57652025v30id290798>

O ESTADO EM AÇÃO: ABORDAGENS MULTIDIRECIONAIS PARA O COMBATE À EVASÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

The state in action: multidirectional approaches to combating dropout in higher education

El estado en acción: enfoques multidireccionales para combatir las tasas de deserción en la educación superior

José da Silva Santos Junior¹

E-mail: josesjúnior@ufgd.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6268-0062>

Giselle Cristina Martins Real²

E-mail: gisellereal@ufgd.edu.br

Orcid: <https://orcid.org/0009-0009-2649-2828>

Resumo: O artigo analisa as ações do Estado brasileiro para combater a evasão na educação superior. A pesquisa é qualitativa e utiliza documentos legais e normativos emitidos por entes públicos nacionais, com foco no fenômeno mencionado. A análise parte da compreensão de que, a partir de 1988, um conjunto de ações tem sido voltado para a permanência estudantil e o combate à evasão na educação superior. O Estado brasileiro, historicamente, atua nesse combate por meio de políticas educacionais. Os resultados mostram que a política nacional adota abordagens multidirecionais, como a política de assistência estudantil; o uso de indicadores educacionais como medidas indutoras para a tomada de decisões pelas instituições; a criação de comissões para aprofundar o conhecimento sobre a evasão e propor medidas públicas para seu enfrentamento; a inserção da pauta da evasão na agenda do poder legislativo; e a utilização de ferramentas de inteligência artificial como propostas inovadoras. Essas ações indicam a existência de um movimento constituído como política de Estado. No entanto, a implementação dessas medidas multidirecionais enfrenta desafios importantes, como a falta de foco nas ações dos órgãos gestores nacionais e a desresponsabilização dos órgãos públicos em relação à resolução da problemática.

Palavras-chave: políticas educacionais; combate à evasão; educação superior.

¹ Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS, Brasil.

² Universidade Federal da Grande Dourados. Dourados, MS, Brasil.

Abstract: The article analyzes the actions of the Brazilian State to combat dropout rates in higher education. The research is qualitative and uses legal and normative documents issued by national public entities, focusing on the mentioned phenomenon. The analysis is based on the understanding that, since 1988, a set of actions has been directed towards student retention and the fight against dropout in higher education. The Brazilian State has historically acted in this fight through educational policies. The results show that national policy adopts multidirectional approaches, such as student assistance policies; the use of educational indicators as guiding measures for institutional decision-making; the creation of committees to deepen the understanding of dropout and propose public measures to address it; the inclusion of dropout as a topic in the legislative agenda; and the use of artificial intelligence tools as innovative proposals. These actions indicate the existence of a movement established as a State policy. However, the implementation of these multidirectional measures faces significant challenges, such as the lack of focus in the actions of national management bodies and the lack of accountability of public bodies regarding the resolution of the issue.

Keywords: educational policies; combating dropout; higher education.

Resumen: El artículo analiza las acciones del Estado brasileño para combatir la deserción en la educación superior. La investigación es cualitativa y utiliza documentos legales y normativos emitidos por entidades públicas nacionales, centrándose en el fenómeno mencionado. El análisis parte del entendimiento de que, desde 1988, un conjunto de acciones se ha dirigido a la permanencia estudiantil y al combate de la deserción en la educación superior. Históricamente, el Estado brasileño ha actuado en este combate a través de políticas educativas. Los resultados muestran que la política nacional adopta enfoques multidireccionales, como las políticas de asistencia estudiantil; el uso de indicadores educativos como medidas orientadoras para la toma de decisiones en las instituciones; la creación de comités para profundizar en el conocimiento sobre la deserción y proponer medidas públicas para enfrentarla; la inclusión del tema de la deserción en la agenda legislativa; y el uso de herramientas de inteligencia artificial como propuestas innovadoras. Estas acciones indican la existencia de un movimiento constituido como política de Estado. Sin embargo, la implementación de estas medidas multidireccionales enfrenta desafíos importantes, como la falta de enfoque en las acciones de los órganos gestores nacionales y la falta de responsabilidad de los órganos públicos en la resolución de la problemática.

Palabras clave: políticas educativas; combatir la evasión; educación superior.

1 INTRODUÇÃO

Ao apontar a perspectiva de atuação estatal na formulação e implementação de políticas públicas, Höfling (2001) argumenta que tal processo constitui o próprio “Estado em ação”, ou seja, trata-se da proposição de ações e intenções em frentes diversificadas para a resolução de problemas públicos nos diferentes setores da sociedade. Longe de ser uma instância neutra ou homogênea, o Estado atua por meio de aparatos institucionais, cujas ações resultam na materialização de intenções estatais sob a forma de políticas públicas que podem expressar, simultaneamente, direções estratégicas e contradições.

No presente artigo, parte-se da premissa de que o agir do Estado determina a fluidez das políticas educacionais em direções diversificadas, com o intuito de atender a objetivos amplos e previamente definidos, tendo como escopo o atendimento a determinadas demandas sociais. Essa multidirecionalidade, entendida como a coexistência de diferentes caminhos e enfoques das políticas públicas, reflete a complexidade da atuação estatal, que pode operar tanto com medidas estruturantes como com ações transitórias, ora como resposta a pressões conjunturais, ora como expressão de políticas de Estado.

Em relação ao nível de educação superior, ao mesmo tempo em que se verificam políticas nacionais de ampliação do acesso (Mancebo; Vale; Martins, 2015; Silva; Veloso, 2013; Gomes; Moraes, 2012), há um movimento direcionado, ao longo dos anos, em favor da definição de políticas educacionais com foco, também, na permanência dos estudantes nas Instituições de Educação Superior (IES) públicas. De maneira complementar, visualizam-se alguns direcionamentos para o combate à evasão (Santos Junior; Real, 2017; Maciel; Cunha Júnior; Lima, 2019), fenômeno que tem se revelado com percentuais expansíveis com o passar dos anos. De acordo com informações do Censo da Educação Superior, nos anos mais recentes o dado se aproxima de 60%.

Além das ações de assistência estudantil, presentes nas políticas educacionais por meio do Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes), estabelecido pela Portaria Normativa MEC n. 39, de 12 de dezembro de 2007 (Brasil, 2007a), pelo Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010 (Brasil, 2010), e pela recente Lei n. 14.914, de 3 de julho de 2024 (Brasil, 2024a), existem outras nuances na política educacional que impactam o cotidiano das universidades. Entre elas, destacam-se os indicadores de monitoramento, formulados para incentivar as IES públicas a desenvolverem mecanismos de combate à evasão, como a Taxa de Sucesso da Graduação e o conceito de Aluno-equivalente, utilizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) desde 2002.

O movimento delineado também considera outros caminhos complementares, o que indica uma atuação em múltiplas direções em diferentes momentos da história recente do País. Conforme será detalhado ao longo do texto, ressaltam-se como frentes relevantes: as intenções postas pelo Ministério da Educação (MEC) com a criação de comissões para estudar e propor medidas de combate à evasão; a tentativa

de criação do Indicador de Trajetória dos Estudantes de cursos de graduação (ITE); o investimento realizado para atrelar tal enfrentamento à inteligência artificial; e a incorporação dessa pauta na agenda do legislativo nacional.

A compreensão da ação do Estado a esse respeito implica considerar que, mesmo havendo atuações fragmentadas por meio de políticas transitórias, a ideia de igualdade de condições para acesso e permanência está delimitada desde a Constituição Federal de 1988 (CF) como medida de Estado, e não apenas de governo, tendo iniciativas propostas em perspectivas governamentais distintas.

Observa-se que essa problemática está presente na agenda estruturada do Estado brasileiro, por caminhar em favor do direito à educação, cuja construção histórica amplia as demandas pelos níveis superiores de ensino.

Portanto, o ideário de favorecer a permanência em detrimento da evasão encontra seu marco temporal em quase quatro décadas, permeando grupos governamentais com perspectivas diferenciadas e revelando que há preocupações diretas e contínuas com a ocorrência do fenômeno na educação superior.

É imperioso reconhecer que a inserção dessa temática na política educacional, seja no ensino básico ou superior, ora avançou com passos largos, ora com passos curtos. Contudo, em um contexto histórico de várias décadas, o controle do fenômeno da evasão continua sendo requerido pelo Estado brasileiro.

Bucci (2006) argumenta que o plano das políticas de Estado vai além do que está posto no texto constitucional, apontando para uma complexa expansão desse conceito. Devem ser consideradas outras nuances ao se pensar as políticas duradouras de Estado. Sob este ponto de vista, as múltiplas direções para o combate à evasão corroboram e sinalizam a atuação do Estado nas pautas educacionais, que, a partir de suas estruturas, se coloca em ação ao ditar direcionamentos por meio de políticas com essa finalidade.

Ao considerar que essas políticas transcendem gestões governamentais temporárias e visam garantir direitos fundamentais de maneira contínua, o combate à evasão se consolida na política educacional brasileira como uma preocupação estrutural do Estado, evidenciada pela continuidade das ações normativas e pela inserção dessa pauta nas agendas públicas em diferentes governos e instâncias.

Conforme Azevedo (1997, p. 61) argumenta, “[...] uma política pública para um setor constitui-se a partir de uma questão que se torna socialmente problematizada. A partir de um problema que passa a ser discutido amplamente pela sociedade, exigindo a atuação do Estado”.

Assim, ao se portar como um evento adverso à democratização da educação superior, a evasão ganhou, historicamente, espaço na agenda pública, mesmo com as estagnações ou descontinuidades de políticas promovidas pelas metamorfoses do Estado brasileiro (Sallum Júnior, 2003).

O estudo adota como referência teórica a análise de políticas públicas baseada em Azevedo (1997) e em Figueiredo e Figueiredo (1986). Para tanto elenca como elementos balizadores os documentos normativos produzidos pelos órgãos governamentais que explicitam as medidas adotadas pelo Estado brasileiro na busca pela resolução ao problema da evasão. Objetiva-se elucidar os critérios que fundamentam as multidireções adotadas pelo Estado brasileiro, propiciando contribuições no desenvolvimento de tais políticas.

Além desta introdução, o artigo é composto por outras seis seções e algumas considerações finais. Inicialmente, apresenta-se um panorama do movimento de combate à evasão na educação superior, identificando ações e intenções registradas em documentos normativos e orientativos emitidos por entes estatais. Demais seções delineiam as múltiplas direções das políticas nacionais para a busca de mecanismos de superação da evasão, procurando revelar esse processo como um movimento de Estado. Por fim, as considerações finais buscam consolidar as análises empreendidas.

2 AÇÕES DE COMBATE À EVASÃO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

O acesso e a permanência na escola configuram-se como um princípio constitucional, conforme consta no artigo 206 da Constituição Federal (Brasil, 1988), que apregoa a igualdade de condições para a efetivação desse percurso. Ao tratar a educação como um dever do Estado e ao focalizar questões de igualdade educacional, verifica-se uma chamada para a regulamentação e delimitação de ações focadas no binômio acesso e permanência, o que, em um primeiro momento, se concentra na educação básica, mas, posteriormente, envolve também a educação superior.

As políticas formuladas, especialmente a partir da promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Brasil, 1996), sustentam essa questão, valendo-se de ações subsidiárias, tais como: a elaboração da matriz de orçamento de Outros Custos e Capital (OCC), considerando a autonomia universitária, e programas voltados para o acesso e a permanência, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Sistema de Seleção Unificada (Sisu) e o Pnaes, o primeiro para as universidades federais e o segundo e o terceiro para o conjunto das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes).

A política estatal deu tanta ênfase a essas questões que os Planos Nacionais de Educação (PNE), elaborados em 2001 e 2014, consideraram essa demanda em seus objetivos, metas e estratégias, prevendo ações de assistência estudantil como mecanismos diretamente responsáveis por combater a evasão.

Desde a década de 1990, com a herança histórica de restrição de acesso à educação superior a todas as camadas da população, até a efervescência de políticas direcionadas à entrada em massa nas universidades na década posterior, a perspectiva de avanços por meio dessas políticas esbarrou em questões amplas, complexas e diversas. Entre exemplos relevantes desses empecilhos, menciona-se a Emenda Constitucional n. 95/2016 (Brasil, 2016), que limitou os gastos públicos com educação

e, consequentemente, impactou diretamente a implementação de políticas educacionais, além das implicações mais recentes da pandemia de Covid-19, que reconfiguraram as dinâmicas internas nas IES e impuseram desafios significativos para a efetiva oferta da educação superior.

Vale mencionar que os aspectos de democratização da educação superior extrapolam a simples contagem de estudantes que ingressam nesse nível de ensino e passam a considerar sua trajetória na universidade, desde o ingresso até a permanência e a posterior conclusão do curso (Dias Sobrinho, 2010; Silva; Veloso, 2013).

No que tange à evasão, enquanto evento social adverso à democratização, mesmo sendo um fenômeno presente, com expressividade variável nas diferentes IES, há dificuldades no aprimoramento de ações voltadas para seu controle, especialmente no que se refere às iniciativas das universidades, que pouco têm incluído demandas relacionadas ao controle da evasão em seus planejamentos institucionais (Santos Junior, 2022; Pacheco; Tete; Monsueto, 2024).

Embora as políticas de âmbito nacional tenham seguido um caminho sinuoso em determinados momentos, conforme será exposto ao longo do texto, há a prescrição de elaboração de mecanismos de combate à evasão pelas próprias universidades públicas. No que diz respeito a diretrizes com abrangência nacional, há o controle de órgãos públicos em relação às práticas cotidianas das IES. Esse debate corrobora com os quesitos de autonomia relativa das universidades, controladas remotamente pelo Estado por meio de seus setores educacionais, como discutia Oliveira (2006) ao mencionar a influência do processo de avaliação sistêmica na indução de políticas educacionais.

Desse modo, as ações do Estado se articulam a um conjunto de normas e direções que visam à efetividade da oferta da educação superior. Mesmo com imprecisões relacionadas à evasão nos marcos regulatórios desse nível de ensino (Coimbra; Silva; Costa, 2021), visualiza-se um conjunto de normas, programas e outras ações estatais e governamentais que objetivam, em sua dimensão mais elementar, o atendimento quantitativo e qualitativo ao público-alvo da educação superior, e que, consequentemente, buscam a permanência e o combate à evasão como meios de garantir a efetividade na formação dos que ingressam nesse nível de ensino. O Quadro 1 apresenta essas ações.

Quadro 1 - Ações do Estado para combate à evasão na educação superior a partir da década de 1990

| Ação | Dispositivo | Objetivo principal | IES envolvidas |
|---|--|--|---|
| Criação de Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras | Portarias Sesu/MEC n. 90/1995 (Brasil, 1995) | Diagnosticar a evasão nas universidades públicas | Instituições públicas de educação superior |
| Estímulo à adoção de programas de assistência estudantil – PNE 2001-2010 | Lei n. 10.172/2001 (Brasil, 2001) | Estimular a adoção de programas de assistência estudantil | Instituições públicas de educação superior |
| Indução ao controle da evasão por meio de indicadores educacionais do TCU | Decisão Plenária n. 408/2002 (Brasil, 2002) | Monitorar e induzir a gestão da evasão | Instituições federais de educação superior |
| Indução à redução da evasão e à elevação da TCG pela via do Reuni. | Decreto 6.096/2007 (Brasil, 2007b) | Reducir a evasão e elevar a TCG nas universidades federais | Universidades federais |
| Política Nacional de Assistência Estudantil | Portaria Normativa n. 39/2007 (Brasil, 2007a), Decreto n. 7.234/2010 (Brasil, 2010) e Lei n. 14.914/2024 (Brasil, 2024a) | Ampliar a assistência estudantil nas IES federais | Instituições federais de educação superior |
| Criação de comissão para propor subsídios para a elaboração de propostas de combate à evasão nos cursos de graduação presenciais das universidades federais | Portaria Sesu/MEC, n. 125/2012 (Brasil, 2012) | Propor subsídios para o combate à evasão nas IES federais | Universidades federais |
| Programa Bolsa Permanência | Portaria MEC n. 389/2013 (Brasil, 2013) | Auxiliar na permanência de estudantes de baixa renda | Instituições federais de educação superior |
| Estímulo à ampliação das políticas de assistência estudantil - PNE 2014-2024 | Lei n. 13.005/2014 (Brasil, 2014) | Ampliar as políticas de assistência estudantil nas IES públicas e privadas | Instituições públicas e privadas de educação superior |
| Criação de Indicador de Trajetória dos Estudantes de cursos de graduação – ITE | Portaria Normativa MEC n. 8/2016 – revogada | Monitorar a trajetória dos estudantes nos cursos de graduação | Instituições de Educação Superior |
| Metodologia de Cálculo dos Indicadores de Fluxo da Educação Superior | Documento do Inep (INEP, 2017) | Estabelecer metodologia para calcular indicadores de fluxo acadêmico | Instituições de Educação Superior |

| | | | |
|---|--|---|--|
| Sistema Integrado de Suporte ao Sucesso Acadêmico | Sessão solene (Brasil, 2022) | Implementar suporte acadêmico para melhorar a permanência dos alunos | Instituições federais de educação superior |
| Criação de comissão especial, de caráter consultivo, com a finalidade de realizar o diagnóstico e apresentar proposta de ações para o enfrentamento do fenômeno da evasão dos estudantes de graduação no contexto das Instituições Federais de Educação Superior (Ifes) | Portaria Sesu/MEC n. 17, de 14 de agosto de 2023 | Realizar diagnóstico e propor ações para o enfrentamento da evasão nas IES federais | Instituições Federais de Educação Superior |

Fonte: Elaboração própria

Verifica-se que, desde a criação da Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras (Brasil, 1995), em um movimento de inserção da evasão na agenda das preocupações governamentais, a abordagem desse fenômeno passou a transitar e compor as atuações estatais realizadas posteriormente em um percurso ramificado.

Uma das faces da política educacional focou no eixo da assistência estudantil como carro-chefe no combate à evasão nas universidades federais. Em outra direção, e de maneira concomitante, há a interferência de órgãos de controle nacionais, que passaram a fiscalizar o atendimento educacional nas universidades, bem como os resultados apresentados à sociedade. Há uma terceira dimensão, relacionada às tentativas do MEC, enquanto órgão gestor central da educação, de suscitar discussões sobre a permanência e a evasão discente, seja por meio da constituição de novos indicadores e/ou pela formação de grupos de trabalho para aprofundar tal questão. Existe ainda um quarto eixo: a incorporação da pauta da evasão no ensino superior nos debates provocados pelo poder Legislativo nacional. Por fim, em período mais recente, constata-se a utilização da inteligência artificial como forma de compreender e atuar ante ao fenômeno em estudo, por meio do Sistema Integrado de Suporte ao Sucesso Acadêmico (Sissa), criado em 2020.

Demais seções do artigo analisam qualitativamente essas ações.

3 O FOCO NA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

A assistência estudantil constitui-se como uma das principais ações formuladas pelo Estado para o nível da educação superior, no que concerne ao binômio acesso-permanência, correspondendo, desse modo, a uma ação direta para combate à evasão. O marco legal para essa política deu-se com a publicação da Portaria Normativa n. 39/2007 (Brasil, 2007a), do MEC. Esse documento expressou uma complementação ao foco político dado naquele momento ao processo de expansão da educação superior, por meio de programas específicos para esse fim, representando “[...] a consolidação de uma luta histórica em torno da garantia da assistência estudantil enquanto um direito social voltado para a igualdade de oportunidades aos estudantes do ensino superior público” (Vasconcelos, 2010, p. 608).

Tal movimento envolveu a articulação de entidades ligadas às universidades, tais como a União Nacional dos Estudantes (UNE), o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assistência Estudantil (Fonaprace) e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes).

Conforme evidenciado no Decreto n. 6.096/2007 (Brasil, 2007b), que instituiu o Reuni, o programa visou viabilizar as condições para a ampliação do acesso e da permanência na educação superior. Embora essa previsão representasse um indício importante para a consolidação da política de expansão, com decisões relevantes compondo a pauta, naquele momento ainda não estavam regulamentados mecanismos voltados para a permanência do aluno por meio de políticas focalizadas. Esse processo começou a ser implementado a partir da portaria normativa que criou o Pnaes, publicada alguns meses após a instituição do Reuni.

Em suas diretrizes, a Portaria Normativa n. 39/2007 estabeleceu que as Ifes executassem ações de assistência estudantil vinculadas ao ensino, à pesquisa e à extensão, destinadas aos alunos matriculados em cursos de graduação presenciais, preferencialmente aqueles em situação de vulnerabilidade socioeconômica. O intuito foi viabilizar a igualdade de oportunidades para esses alunos, contribuindo para a melhoria de seu desempenho acadêmico, além de prevenir situações de repetência e evasão (Brasil, 2007a).

O enfoque das ações recaiu sobre iniciativas nas áreas de: moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico. Contudo, embora a política tenha apresentado essa definição, não determinou o modo de sua execução, cabendo às Ifes definirem seus próprios meios de implementação, desde que não extrapolassem o foco estabelecido pelo Pnaes.

Por sua vez, o Decreto n. 7.234/2010 (Brasil, 2010) reforçou a força da assistência estudantil como política direcionadora do Estado para a permanência do estudante. Esse documento acrescenta novas prerrogativas, como o acesso, a participação e a aprendizagem de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades e superdotação. Assim, o Pnaes ganhou novos contornos e um novo

vigor para a sua consolidação enquanto ação direcionadora da permanência estudantil, especialmente pela ampliação de seu escopo e critérios de equidade.

Ainda, uma mudança importante em relação ao foco do programa ocorreu no refinamento dos critérios de seleção, com maior ênfase na condição de aluno oriundo da escola pública e na prioridade relacionada à vulnerabilidade socioeconômica (Brasil, 2010).

Inseridas nesse contexto, outras prerrogativas seguiram em direção semelhante. Dentre elas, a instituição do Programa Bolsa Permanência, por meio da Portaria MEC nº 389/2013, com a finalidade exclusiva de minimizar as desigualdades sociais e étnico-raciais, além de contribuir para o controle da evasão e a consequente permanência e diplomação dos alunos de graduação das Ifes em situação de vulnerabilidade socioeconômica.

Na mesma direção, o PNE (2014-2024) passou a se referir à ampliação das políticas de assistência estudantil como uma das maneiras de reduzir desigualdades étnico-raciais e de ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior. Em relação ao Pnaes, um ponto relevante a destacar é a verificação de que o programa obteve orçamento próprio, com a transferência de recursos ocorrendo por meio do Estado, o agente financiador do programa, e a gestão competindo às Ifes, por sua vez, os agentes implementadores.

Com a ampla inserção do Pnaes nos contextos universitários e com a articulação com outras ações públicas, foi promulgada a Lei n. 14.914/2024 (Brasil, 2024a), que instituiu a Política Nacional de Assistência Estudantil, revelando que, de fato, após ser prevista ainda no contexto de elaboração do primeiro PNE (2001-2014) e, desde então, atravessar governos distintos, tal foco corresponde a uma das principais vias do Estado para combater a evasão na educação superior e promover a permanência estudantil nas Ifes. Embora não seja suficiente por si só (Goldrick-Rab, 2023), a institucionalização do Pnaes evidencia seu potencial para aumentar a efetividade das ações de permanência estudantil nas universidades federais.

4 O MONITORAMENTO E A INDUÇÃO DA POLÍTICA POR MEIO DE INDICADORES EDUCACIONAIS

Em uma segunda direção do movimento da política relacionada ao combate à evasão, verifica-se a fixação de indicadores de desempenho para as Ifes, com o TCU atuando como ente diretamente interessado e articulador. Além de estimular o monitoramento, ações como esta proporcionam mecanismos de indução para práticas consideradas positivas pelo órgão responsável pela definição dessas métricas.

Enquanto órgão de controle externo do governo federal, com a meta de "ser referência na promoção de uma Administração Pública efetiva, ética, ágil e responsável", o TCU se aproxima das Ifes com o intuito de promover "fiscalização

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos órgãos e entidades públicas do país quanto à legalidade, legitimidade e economicidade".

Em um contexto de *accountability*, processo notadamente alinhado às diretrizes das políticas neoliberais instauradas a partir de 1990, além de seu papel de fiscalizador, o TCU delimita, ao longo do tempo, indicadores para as instituições, que podem tanto interferir nos aspectos de gestão universitária quanto na efetivação de práticas voltadas ao cumprimento de suas recomendações. Nesse sentido, a pauta da agenda institucional das universidades federais atualmente mescla questões internas cotidianas com as exigências impostas por órgãos como o TCU.

No que se refere à definição de indicadores de gestão para as Ifes, o marco de atuação do Tribunal remonta ainda à década de 1990, quando esse órgão passou a atuar em processos de auditoria junto às instituições (Cruz, 2004).

Com um histórico a partir de decisões plenárias ao longo da década de 1990, em que o TCU realizava uma espécie de sondagem e auditoria nas universidades, com o intuito de incluí-las no rol de instituições prestadoras de contas, a Decisão Plenária n. 408/2002 consolidou um total de nove indicadores a serem utilizados pelas Ifes, a saber: Custo Corrente/Aluno Equivalente; Aluno Tempo Integral/Professor; Aluno Tempo Integral/Funcionário; Funcionário/Professor; Grau de Participação Estudantil; Grau de Envolvimento com Pós-Graduação; Conceito Capes/MEC para a Pós-Graduação; Índice de Qualificação do Corpo Docente; e Taxa de Sucesso da Graduação (TSG).

O estabelecimento de indicadores de resultados visava à criação de um processo de monitoramento que pudesse servir de base ao MEC na elaboração de suas ações, bem como para apoiar processos internos de gestão e avaliação no âmbito das próprias instituições. Indicadores desse tipo passaram, assim, a ser apontados pelo TCU como um dos componentes necessários à autoavaliação institucional. Portanto, passaram a ser compreendidos como aferidores de qualidade da educação superior, conforme observado, por exemplo, no Acórdão TCU n. 506/2013 (TCU, 2013).

No que tange à associação entre indicadores de desempenho e a incidência do fenômeno da evasão, um olhar atento às variáveis utilizadas pelo Tribunal indica seu interesse em propor às Ifes a elaboração de seus planos de gestão baseados na efetividade do percurso: ingresso, permanência e formação do aluno. Dois indicadores chamam a atenção nesse sentido: a TSG e o Custo Corrente/Aluno Equivalente.

A TSG está intimamente relacionada à proposta de monitoramento e à elaboração de medidas de combate à evasão, enquanto o Aluno Equivalente se associa indiretamente ao controle desse fenômeno. A partir da institucionalização da Matriz OCC, com a Portaria MEC n. 651/2013, instaurava-se um instrumento de distribuição anual de recursos às universidades federais. Conforme o artigo 3º deste dispositivo, sendo computado na conta do montante a ser destinado a cada universidade "[...] o número de alunos equivalentes de cada universidade, calculado a partir dos indicadores relativos ao número de alunos matriculados e concluintes da graduação e pós-graduação de cada universidade federal" (Brasil, 2013c, art. 3º).

Sem a pretensão de apresentar e detalhar as variáveis que compõem a fórmula matemática que calcula o Aluno Equivalente, é importante pontuar que o número de diplomados representa um elemento significativo no cálculo. Isso evidencia que cursos que diplomam mais alunos, ou seja, que possuem maior TSG, contribuem em maior medida para o recebimento de recursos por meio da Matriz OCC.

Sant'Ana (2016), à época Coordenador Nacional do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Planejamento e de Administração das Instituições Federais de Ensino Superior (Forplad), argumentava sobre os fatores indutores da Matriz OCC para o combate à evasão e à retenção. Em sua análise, o Aluno Equivalente da Graduação correspondia a um parâmetro que precisava ser enfocado, visto que, naquele ano, esse quesito representava 77,7% da composição da Matriz OCC das Ifes. Nesse sentido, essas instituições, por meio de tal indicador, são indiretamente responsabilizadas pela incidência de fenômenos que impactam os valores obtidos com o cálculo do Aluno Equivalente e, por consequência, há variação em seu orçamento anual. Análises acadêmicas focadas na relação entre gestão institucional do indicador e a redução da evasão são incipientes na literatura de políticas educacionais (Santos Junior; Real, 2017).

De forma resumida, visualiza-se uma indução da política pública de financiamento das Ifes relacionada ao controle da evasão no contexto institucional. Em outras palavras, as instituições são cobradas e responsabilizadas por seus resultados no processo formativo que ofertam. A definição de indicadores educacionais pelo TCU corresponde, portanto, a um dos caminhos adotados pelo Estado brasileiro para combater a evasão, neste caso, por meio de uma política indutora.

5 O DEBATE POR MEIO DE GRUPOS DE TRABALHO DO MEC

Em uma terceira ramificação do movimento em análise, observa-se a criação de grupos de trabalho com o objetivo de compreender de maneira mais aprofundada as nuances da evasão. Ações a esse respeito, embora com foco direto sobre a pauta do combate à evasão, se revelaram em resoluções pontuais, sem efetividade no contexto das instituições, uma vez que não interferiram em seus padrões orçamentários para fins de viabilizar as medidas sugeridas.

Ao enfocar esse fenômeno como um evento complexo, relacionado a características individuais, internas e externas à instituição, a Comissão pioneira instituída pelo MEC na década de 1990 apresentou, como resultado, algumas orientações relevantes. O foco estava nas IES públicas, estaduais e federais, com participação efetiva de quase 90% das Ifes. Entre as recomendações, diante do contexto histórico da educação superior, destacavam-se: a necessidade de criação de ações para flexibilização de currículos, melhoria da formação pedagógica dos docentes, investimentos em programas de bolsas, manutenção de laboratórios e bibliotecas, convênios para estágios, programas de cultura e lazer, ações pedagógicas

em disciplinas com altas taxas de reaprovação, produção de material de divulgação dos cursos, atualização dos currículos acadêmicos, entre outras questões (Brasil, 1997).

As ações elencadas mostram uma diversidade de concepções, revelando como pano de fundo a multicausalidade da evasão e a necessidade de múltiplos direcionamentos para o combate. Entre os destaques importantes, algumas vertentes ainda estão em voga nos dias de hoje, quase trinta anos após a divulgação dos resultados pelo grupo, e continuam a embasar as justificativas institucionais sobre sua atuação no combate à evasão (Santos Junior, 2022).

Portanto, as frentes estudadas pela Comissão são relevantes e, em sua maioria, ainda atuais, articulando-se e complexificando a compreensão do fenômeno no contexto mais recente da educação superior (Santos Junior; Real, 2017; Maciel; Cunha Junior; Lima, 2019).

No último ano de implementação do Reuni, foi criada, por meio da Secretaria de Educação Superior (Sesu), uma comissão para propor subsídios para a elaboração de propostas de combate à evasão nos cursos de graduação presenciais das universidades federais. Denominado "Grupo de Trabalho para Estudos sobre Evasão Acadêmica", suas atribuições incluíam a identificação do panorama da evasão, a proposição de estratégias para reduzir o fenômeno com ações institucionais diversas e a coordenação de publicações interinstitucionais relacionadas a experiências exitosas desenvolvidas pelas universidades federais no combate ao fenômeno.

Como resultados apresentados pelo grupo, observa-se a apresentação de dados obtidos nos estudos, com um balanço da evasão no contexto de oito universidades, ressaltando-se que a parceria entre o MEC e as IES se tornava importante para a sistematização de estudos que buscassem compreender fatores locais da evasão (Nunes, 2013).

Em seguida, o MEC ensaiou um passo adiante no movimento de estruturação da educação superior nacional, com a criação de indicadores e a inserção de discussões sobre os modos de sua implementação. Essa iniciativa envolveu a participação de entidades governamentais, como o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (Inep), a Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior (Seres) e a Sesu, além de órgãos representativos das universidades, como a Andifes e o Fórum de Pró-Reitores de Graduação (Forgrad).

Com a Portaria Normativa MEC n. 08, de 28 de abril de 2016, foram formulados nove indicadores associados à qualidade da educação superior, sendo um deles denominado "Indicador de Trajetória dos Estudantes de Cursos de Graduação", composto por "taxa de permanência, taxa de desistência e taxa de conclusão" (Brasil, 2016a).

Essa ação revelava um caminho coerente com as propostas de expansão do acesso à educação superior que vinham sendo implementadas. Com o aumento progressivo da quantidade de alunos, fruto das políticas de expansão, a ocorrência da evasão passou a ser vista como um elemento contraditório às previsões contidas nos planejamentos estabelecidos para esse nível de ensino. Dessa forma, o combate à

evasão passou a ser incluído na agenda de elaboração de novas políticas nacionais relacionadas à qualidade da educação superior, ganhando destaque.

Contudo, a mudança na direção político-governamental do País no ano de criação do referido indicador levou à revogação da Portaria mencionada, por meio da Portaria Normativa MEC n. 15, de 22 de junho de 2016 (Brasil, 2016b), o que correspondia a um dos anúncios dos novos rumos para a educação superior a partir daquele período, não compatíveis com o projeto estabelecido nos anos anteriores. Apesar disso, considerando a evasão como um fenômeno de combate enraizado nas políticas educacionais de Estado, um novo elemento reacendeu a discussão sobre os indicadores mencionados.

Em 2017, no ano seguinte à revogação da Portaria n. 08/2016 (Brasil, 2016a), o Inep divulgou metodologias de cálculo para Indicadores de Fluxo na Educação Superior, com base em dados do Censo da Educação Superior, pautando-se no acompanhamento da trajetória acadêmica como a principal maneira de favorecer a permanência e a conclusão dos cursos de graduação. Resumidamente, três indicadores foram considerados: Taxa de Permanência, Taxa de Conclusão Acumulada e Taxa de Desistência Acumulada. Ainda, desdobramentos poderiam ser realizados por meio dos dados estatísticos para encontrar outros onze indicadores relacionados direta ou indiretamente aos dados de evasão, fenômeno referido como "desistência" no documento publicado.

Esse fato revela que, mesmo com a revogação do ato governamental, setores internos do Ministério continuaram a expressar suas preocupações com a incidência da evasão e de outros fenômenos relacionados ao cotidiano universitário, e persistiram na disseminação de indicadores de trajetória acadêmica como forma de propor o monitoramento de dados acadêmicos no sistema federal de ensino superior.

Ou seja, por mais que a constituição de novos indicadores para a educação superior por meio de política governamental em 2016 tenha esbarrado em uma tentativa de descontinuidade, constata-se que já havia uma perspectiva consolidada para o tratamento da evasão por meio das ações do Estado. Independentemente da transição entre governos com perspectivas políticas distintas, a busca pela compreensão e formulação de ações de combate à evasão (em diferentes níveis) mostrou-se enraizada na política educacional brasileira, através da atuação de diferentes setores e agentes públicos envolvidos no processo.

Por fim, em meio à complexidade do cenário político recente no País, ainda sem uma renovação explícita do foco da política educacional sobre o combate à evasão e na prerrogativa de alcançar impactos positivos sobre o desempenho das universidades federais, o MEC tem tentado retomar o debate, com a criação de uma Comissão Especial, de caráter consultivo, com a finalidade de realizar um diagnóstico e apresentar propostas de ações para o enfrentamento do fenômeno da evasão dos estudantes de graduação no contexto das Ifes, por meio da Portaria Sesu/MEC n. 17, de 14 de agosto de 2023 (Brasil, 2023b).

Isso significa que o MEC historicamente tem instituído grupos de estudo para aprofundar o conhecimento sobre as causas da evasão e a criação de medidas públicas de combate, especialmente nas instituições de ensino superior mantidas pela União. Embora seja representado por gestores de governo, sua existência está vinculada às estruturas do Estado brasileiro.

Outros encaminhamentos pelo MEC ocorrem diante da modernização da sociedade e da presença cada vez mais forte de tecnologias digitais. Nas diversificadas direções tomadas pela política, há um foco recente no uso dessas ferramentas, conforme expõe-se a seguir.

6 O USO DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL PARA COMBATER A EVASÃO

Em um contexto recente de propostas para a modernização e inovação do serviço público federal, a utilização de inteligência artificial como ferramenta para auxiliar no combate à evasão passou a ser considerada pelo MEC, que atuou como parceiro e financiador do Sistema Integrado de Suporte ao Sucesso Acadêmico, uma ação coordenada pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e executada pelo Centro de Excelência em Inteligência Artificial (Ceia).

O sistema foi criado a partir do financiamento público do projeto denominado P&D: Inteligência Artificial para auxílio de ações que visam à redução da evasão no ensino superior, aprovado em 2020 (CEIA, 2020; Brasil, 2022). A ação contou com uma atuação piloto e envolveu as seguintes instituições: UFG, Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa), Universidade Federal do Pampa (Unipampa), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal de Itajubá (Unifei) e Universidade Federal de São Carlos (Ufscar), selecionadas pelo MEC a partir de critérios de localização geográfica e do nível de evasão apresentado pelas universidades, conforme dados divulgados pelo Censo da Educação Superior.

A proposta tinha uma previsão de dois anos de execução nas IES mencionadas. Contudo, após esse período, em dezembro de 2022, houve o lançamento formal do sistema, com previsão de sua utilização por outras Ifes, destacando-se a Secretaria Executiva do MEC e a Sesu como desenvolvedores do projeto.

Em mesa solene de lançamento do sistema, em dezembro de 2022, conduzida por agentes do MEC, registrou-se que o Sissa é uma ferramenta de gestão da evasão nas universidades, oferecendo suporte à integralização do curso pelos estudantes. Ele utiliza dados públicos da educação superior, especialmente os individualizados de cada universidade, para o desenvolvimento de algoritmos de inteligência artificial que preveem o risco de evasão em diferentes níveis. A integração de softwares permite a apresentação de indicadores de risco de evasão em um painel de dados, o qual mostra o risco agregado de turmas e disciplinas específicas, bem como o risco individual de evasão dos estudantes.

De maneira complementar, o projeto prevê a formação e atuação de alunos tutores, responsáveis por acolher e acompanhar os estudantes identificados e encaminhados pela coordenação do curso. Aqueles com maior probabilidade de evasão são priorizados para receber intervenções pedagógicas ou de acolhimento, e as ações realizadas por tutores ou coordenadores são registradas em um painel de indicadores, que atua como direcionador para o planejamento de ações internas na instituição.

Com a adoção do Sistema Integrado de Suporte ao Sucesso Acadêmico (Sissa), verifica-se um delineamento da política educacional em favor da previsão da evasão, ou seja, a antecipação do problema com base em dados institucionais, possibilitando a implementação de ações focadas nos estudantes com maior risco de evasão.

Por se tratar de uma ação recente, os impactos do Sissa sobre os percentuais de evasão nas instituições que o adotaram ainda não foram explorados na literatura da área. Embora se apresente como uma estratégia de combate direto à evasão, sua efetividade permanece desconhecida. Ainda assim, de acordo com sua página oficial, o sistema já foi implementado em catorze Ifes (Brasil, 2025).

A implementação do Sissa marca uma inflexão no enfrentamento da evasão, ao incorporar a inteligência artificial como ferramenta de gestão preventiva. A proposta revela uma atuação estatal em qualificar o uso de dados para antecipar riscos e orientar intervenções, embora sua efetividade ainda careça de comprovação empírica. Mesmo recente, o sistema aponta para uma nova direção na política educacional, articulando inovação tecnológica e ações de permanência.

Contudo, o que contribui para o debate aqui proposto é a atuação do MEC como ente interessado e financiador da proposta, o que corrobora a constatação da multidirecionalidade de ações focadas no combate à evasão a partir das estruturas do Estado, ainda que com a descentralização dos processos implementadores para as instituições.

7 A INCORPORAÇÃO DA EVASÃO NA AGENDA DO LEGISLATIVO

Para além das intenções expostas pelo poder executivo por meio da criação de medidas públicas relacionadas ao combate à evasão em múltiplas direções, o poder legislativo passou a integrar essa temática no rol de suas intenções.

Um exemplo direto a esse respeito pode ser visto no estudo técnico realizado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, em 2016, com o intuito de “[...] analisar aspectos que influenciam a evasão discente nas graduações de instituições federais de ensino superior (Ifes) brasileiras” (Gilioli, 2016, p. 4). A publicação do estudo intitulado “Evasão em Instituições Federais de Ensino Superior no Brasil: expansão da rede, SISU e desafios” representou uma atuação incomum do Poder Legislativo no campo da educação, especialmente na educação superior e na temática mais restrita da evasão.

Esse movimento indicou a intenção dos poderes públicos estatais de realizar uma leitura mais ampla e complexa dos resultados expressos pelas instituições. Um caminho semelhante ocorria com a atuação do poder judiciário no processo de judicialização da educação em diversas vias, impulsionado pelos impactos das previsões inseridas na CF/1988, mas sob demanda apresentada repetidamente pela sociedade (Cury; Ferreira, 2009).

Contudo, desta vez, a iniciativa do poder legislativo para uma melhor compreensão da evasão — um tema aparentemente mais específico e de competência do executivo, via MEC — pode se relacionar, sobretudo, com a avaliação pública de programas significativos para o contexto de acesso à educação superior e com os resultados obtidos pelas instituições, divulgados por meio do Censo da Educação Superior e dos Relatórios de Gestão de cada uma delas.

Após apresentar aspectos conceituais, metodológicos e causais da evasão, o estudo realizado pela Câmara dos Deputados expôs de maneira mais pontual a realidade da evasão em instituições individualizadas, especialmente ao apresentar o contexto da evasão em articulação com o SiSU, uma vez que, para o autor do relatório, há um aumento na complexidade do fenômeno da evasão quando o SiSU passa a ser adotado pelas instituições (Gilioli, 2016).

Como conclusão, o estudo técnico apresentou que, além de programas nacionais como o Reuni e o Pnaes, as instituições são responsáveis pela elaboração e implementação de políticas internas, consideradas as medidas mais efetivas para lidar com o fenômeno (Gilioli, 2016).

Essa conclusão está em consonância com o conjunto de ações formuladas pelo Estado para o combate à evasão, que atribui aos mecanismos internos de gestão universitária o local mais efetivo para esse controle, a exemplo do que se verifica com o indicador aluno-equivalente, conforme argumentado anteriormente.

Após a publicização do estudo técnico supramencionado, a Câmara dos Deputados continuou a expor suas intenções de participar no processo de planejamento de ações para o desenvolvimento da educação superior, que, de maneira associada, envolve o combate à evasão, com a criação de dois Grupos de Trabalho.

O primeiro foi criado pelo Ato do Presidente, em 14 de agosto de 2018, instituindo um grupo para avaliar desafios e propor uma agenda para as IES públicas. Com um prazo de atuação de noventa dias, o Presidente da Câmara dos Deputados justificou a criação do grupo pela necessidade de sistematizar um diagnóstico capaz de identificar os principais problemas, desafios e perspectivas das IES públicas brasileiras, dada a urgência de compreender as novas dinâmicas dessas instituições e sua inserção e interface com a sociedade.

Como resultado expresso no relatório divulgado pelo Grupo de Trabalho (GT) (Brasil, 2018b), além de propostas relacionadas às pautas de matriz orçamentária, contratação de pessoal, extensão universitária, conclusão de obras inacabadas, cotas em editais de fomento para mitigar desigualdades regionais e inovação tecnológica, a pauta do combate à evasão constou no relatório sob duas propostas: a transformação

do Pnaes em lei, para garantir segurança jurídica à política, e o aprimoramento do SiSU para reduzir a retenção e a evasão estudantil.

Com foco especial na primeira proposta, sob a justificativa de que o Pnaes tem potencial para efetivar as metas e estratégias do PNE (2014-2024) em seu objetivo central de promover a permanência dos estudantes e reduzir as taxas de retenção e evasão, o GT argumentou ser “[...] fundamental que o Pnaes seja elevado de programa de governo instituído por norma regulamentar [...] para política de Estado editada em lei, com caráter permanente” (Brasil, 2018b, p. 45).

Ao segundo grupo de trabalho criado pela Câmara dos Deputados, por meio do Ato do Presidente de 29 de março de 2019, foi incumbido o acompanhamento e a avaliação do sistema universitário brasileiro. E, mais uma vez, verificou-se a abrangência no anseio geral do grupo. Contudo, aspectos relacionados à permanência estudantil e ao combate à evasão foram, de maneira tímida, abordados no trabalho realizado.

Em relatório final, divulgado em abril de 2020, entre análises sistêmicas da educação superior pública e privada, o grupo reforçou a institucionalização do Pnaes como uma medida relevante para o contexto das Ifes, um apontamento já realizado por um grupo de trabalho anterior (Brasil, 2020).

É evidente que demandas apresentadas historicamente por representações das Ifes e dos estudantes influenciaram a decisão estatal de atender à proposta apresentada. Contudo, em alguma medida, essa ação do poder legislativo pode ter sido efetiva para a consolidação da proposta, visto que, recentemente, o Pnaes foi incorporado ao arcabouço legal brasileiro por meio da Lei n. 14.914/2024 (Brasil, 2024a), conforme mencionado anteriormente neste texto.

Por fim, é importante destacar que os membros dos grupos de trabalho mencionados eram docentes de universidades federais, inclusive ocupando cargos de coordenação e relatoria nas comissões. Com essa composição, evidencia-se que o foco no combate à evasão por meio de medidas internas das instituições — conforme apontado no relatório da consultoria realizada por Gilioli (2016) — não foi destaque nos relatórios elaborados pelos grupos de trabalho criados posteriormente. Isso indica que os agentes internos das universidades, representados nos GTs, também acreditam que o Pnaes seja o principal caminho a seguir.

8 À GUIA DE CONCLUSÃO: LIMITES DAS AÇÕES DO ESTADO NO COMBATE À EVASÃO

Desde a década de 1990, com a criação da Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras, até iniciativas mais recentes, como a implementação do Sissa e a institucionalização do Pnaes, o Estado brasileiro tem demonstrado uma preocupação constante com a evasão estudantil. Essa continuidade, mesmo com avanços e recuos, revela que o combate a tal fenômeno tem sido

incorporado à agenda pública de forma estruturada e sistemática, apontando para uma política que, embora tensionada por disputas intergovernamentais, resiste como expressão do pacto federativo e da noção de educação como direito social.

Portanto, no presente artigo, optou-se por seguir a tese de que há quesitos de política de Estado quando a pauta é o combate à evasão, processo que mobiliza diferentes órgãos e setores para a tomada de decisões. Exemplos mais diretos encontram-se na atuação do TCU e do poder legislativo, entidades representativas da organização da política nacional e dos poderes do Estado, além do Executivo, indicando que o enfrentamento da evasão mobiliza institucionalmente diferentes dimensões do Estado, superando a lógica de políticas isoladas.

Constata-se que há dificuldades e desafios para o estabelecimento concreto de ações focalizadas no combate à evasão. Embora percorrendo várias direções, os focos principais da política nacional têm ocorrido no estabelecimento de políticas indutoras, como as variáveis que compõem o indicador aluno-equivalente monitorado pelo TCU, e na assistência às camadas de vulnerabilidade socioeconômica, conforme as premissas centrais do Pnaes. A utilização da inteligência artificial é recente, e ainda não há elementos que corroborem sua efetividade para o conjunto das universidades brasileiras. O conjunto de ações mencionadas indica que essas medidas não desobrigam as IES da definição de ações que resolvam efetivamente o problema; ao contrário, delegam a elas essa tarefa.

A análise da efetividade desse conjunto de ações sobre a incidência da evasão revela-se como um processo complexo, considerando as diversas abordagens adotadas e a multicausalidade do fenômeno. Conforme Figueiredo e Figueiredo (1986), essa análise envolve tanto a avaliação política, que examina os critérios e justificativas que fundamentam a formulação dessas políticas, quanto a avaliação de sua implementação e impactos. Observa-se que a adoção dessas intervenções se justifica pelo próprio cenário da educação superior nacional, marcado por altas taxas de evasão que impulsionam a criação de estratégias para sua mitigação, ainda que essas respostas nem sempre se alinhem aos princípios de equidade e permanência com qualidade.

A busca por efetivar o direito à educação para os brasileiros aos níveis mais elevados da educação, tarefa definida constitucionalmente, engendra ao Estado a necessidade de promover ações de controle da evasão, tendo como critério a eficácia do sistema de educação superior.

Por outro lado, a ineficácia das ações indutoras no contexto das instituições de educação superior pode expor algumas fragilidades das políticas em curso, tais como: i) a falta de focalização das medidas dos órgãos gestores nacionais, que pretendem agir por meio de uma espécie de estratégia de controle remoto, responsabilizando as próprias instituições pelas ações e respectivos resultados, e estabelecendo processos de monitoramento externo sobre elas; e ii) a desresponsabilização dos órgãos públicos quanto à resolutividade da problemática, que envolve questões complexas e demanda novas fontes de recursos para as IES. Isso implica a necessidade de ampliar o espectro

de financiamento das ações de combate à evasão, não se limitando à atenção ao público-alvo do Pnaes, mas expandindo iniciativas que permitam às IES atuar em outras causas, como aquelas decorrentes dos efeitos da pandemia de Covid-19, que afetam o conjunto de estudantes dessas instituições.

A dialética entre as ações nacionais e locais corresponde a um importante fio condutor para o planejamento de ações de combate à evasão. Contudo, embora o Estado brasileiro tenha incorporado essa pauta em algumas ações históricas, no contexto interno das Ifes, esse tema ainda representa um desafio significativo no cotidiano das instituições. Trata-se de um viés oportuno para outras investigações sobre o tema, sobretudo aquelas que explorem a articulação entre autonomia universitária, financiamento público e responsabilidade do Estado na garantia de trajetórias acadêmicas bem-sucedidas.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas: Autores Associados, 1997.

BRASIL. **Ato do Presidente de 14 ago. 2018**. Institui Grupo de Trabalho destinado a avaliar desafios e a propor agenda para as instituições de ensino superior (IES) públicas. Brasília, DF, 15 ago. 2018a. Disponível em:
<https://imagem.camara.leg.br/Imagen/d/pdf/DCD0020180815S01250000.PDF#page=12>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Ato do Presidente de 29 mar. 2019**. Institui Grupo de Trabalho destinado a acompanhar e avaliar o sistema universitário brasileiro. Brasília, DF, 30 mar. 2019. Disponível em:
<https://imagem.camara.leg.br/Imagen/d/pdf/DCD0020190330S00480000.PDF#page=12>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 abr. 2007b. Disponível em:
<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=7&data=25/04/2007>. Acesso em: 08 ago. 2024.

BRASIL. Decreto n. 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 jul. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=5&data=20/07/2010>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Diplomação, retenção e evasão nos cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas. Brasília: ANDIFES/ABRUDEM/SESu/MEC, 1997. 152 p. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/PesquisaObraForm.jsp>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Grupo de Trabalho destinado a avaliar desafios e a propor agenda para as instituições de ensino superior (IES) públicas. Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados, 2018b. 103 p. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/grupo-de-trabalho-das-ies/documentos/seminarios/RELATORIOFINAL.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Grupo de Trabalho destinado a acompanhar e avaliar o sistema universitário brasileiro. Relatório Final. Brasília: Câmara dos Deputados, 2020. 375 p. Disponível em: https://www.abed.org.br/arquivos/Relatorio_Final_PCD_GT-EDSUP.pdf. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=10/01/2001&jornal=1&pagina=177&totalArquivos=446>. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 10.914, de 03 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 04 jul. 2024a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.914-de-3-de-julho-de-2024-569928638>. Acesso em: 12 set. 2024.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1000&pagina=1&data=26/06/2014>. Acesso em: 05 ago. 2024.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 25 set. 2024.

BRASIL. Metodologia de Cálculo dos Indicadores de Fluxo da Educação Superior. Brasília: INEP/MEC, 2017. 45p. Disponível em: <https://encurtador.com.br/GpJhE>. Acesso em: 10 ago. 2024.

BRASIL. Orientações para o cálculo dos indicadores de gestão: decisão TCU n. 408/2002 - plenário. Tribunal de Contas da União; Secretaria de Educação Superior – SESu/MEC; Secretaria Federal de Controle Interno – SFC. Brasília, DF: 2002.

BRASIL. Portaria n. 389, de 23 de abril de 2013. Dispõe sobre normas e diretrizes gerais para a concessão de bolsas e auxílios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 24 abr. 2013.

BRASIL. Portaria n. 651, de 24 de julho de 2013. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jul. 2013c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=9&data=26/07/2013>. Acesso em: 05 set. 2024.

BRASIL. Portaria Normativa MEC n. 08, de 28 de abril de 2016. Cria indicadores de qualidade para a Educação Superior e institui Grupo de Trabalho para elaboração e definição de metodologia para sua implementação. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 29 de abril de 2016a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=11&data=29/04/2016>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. Portaria Normativa MEC n. 15, de 22 de junho de 2016. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 24 de junho de 2016b. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=24/06/2016&jornal=1&pagina=92&totalArquivos=208>. Acesso em: 08 set. 2024.

BRASIL. Portaria Normativa n. 39, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 dez. 2007a. Disponível em: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=39&data=13/12/2007>. Acesso em 05 set. 2024.

BRASIL. Portaria Sesu/MEC n. 125, de 18 de julho de 2012. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 19 de julho de 2012. Disponível em:

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=23&data=19/07/2012>. Acesso em: 27 ago. 2024.

BRASIL. **Portaria Sesu/MEC n. 17, de agosto de 2023.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 14 de agosto de 2023b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-17-de-agosto-de-2023-502753364>. Acesso em: 04 ago. 2024.

BRASIL. **Portaria Sesu/MEC n. 90, de 13 de março de 1995.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15 mar. 1995. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=2&pagina=13&data=15/03/1995>. Acesso em 10 set. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lançamento:** Sistema Integrado de Suporte ao Sucesso Acadêmico (SISSA). Brasília: Ministério da Educação, 2022. 1 vídeo (44 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=2S02FWcjNho>. Acesso em: 30 ago. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **SISSA - Sistema Integrado de Suporte ao Sucesso Acadêmico**, 2025. Página inicial. Disponível em: <https://sissa.ufg.br/#servicos>. Acesso em: 30 jun. 2025.

BUCCI, M. P. D. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas públicas:** reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-50.

CEIA. **P&D:** Inteligência Artificial Para Auxílio De Ações Que Visam À Redução Da Evasão No Ensino Superior. Goiânia: Centro de Excelência em IA, 2020. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/692/o/Proposta_de_P_and_D_SESU_MEC_final.pdf. Acesso em: 27 ago. 2024.

COIMBRA, C. L; SILVA, L. B.; COSTA, N. C. D. A evasão na educação superior: definições e trajetórias. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 47, p. 1-19, 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/WRKk9JVNBnJJsnNyNkFfJQj/>. Acesso em: 11 set. 2024.

CRUZ, I. B. A experiência do TCU com os Indicadores de Gestão das IFES. In: Experiências na Avaliação da Gestão - Utilização do Processo de Contas para a Análise da Conformidade e Desempenho da Gestão, **Painel** [...] Brasília: TCU, 2004. Disponível em:
<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?inline=1&fileId=8A8182A24D7BC0B4014D7E2E162C4784>. Acesso em: 11 set. 2024.

CURY, C. R. J.; FERREIRA, L. A. M. A judicialização da educação. **Revista CEJ**, Brasília, Ano XIII, n. 45, p. 32-45, abr./jun. 2009. Disponível em: <https://revistacej.cjf.jus.br/cej/index.php/revcej/article/view/1097>. Acesso em: 11 set. 2024.

DIAS SOBRINHO, J. Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, out./dez. 2010. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/a/dFtMDqfdWm75WSc5vKXHCtq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 set. 2024.

FIGUEIREDO, M. F; FIGUEIREDO, A; M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, p. 107-127, set./dez. 1986.

GILIOLI, R. S. P. **Evasão em instituições federais de ensino superior no Brasil:** expansão da rede, SISU e desafios. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016. (Estudo Técnico). Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/estudos-e-notas-tecnicas/publicacoes-da-consultoria-legislativa/areas-da-conle/tema11/2016_7371_evasao-em-instituicoes-de-ensino-superior_renato-gilioli.pdf. Acesso em: 11 set. 2024.

GOLDRICK-RAB, S.; BAKER-SMITH, C.; YORK, T. T.; CLARK, K.; WEBBER, D.; PERKINS, C. **Affording degree completion:** an experimental study of completion grants at accessible public universities, finance and economics discussion series. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System. 2023. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/GOV PUB-FR-PURL-gpo215496/pdf/GOV PUB-FR-PURL-gpo215496.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2025.

GOMES, A. M.; MORAES, K. N. Educação superior no Brasil contemporâneo: transição para um sistema de massa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 118, p. 171-190, jan./mar. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hjzmmcXqsPRDNQK3wXvsrQv/>. Acesso em: 11 set. 2024.

HÖFLING, E. M. G. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQN WnT6B98Lgjpc5YsHq/>. Acesso em: 11 set. 2024.

MACIEL, C. E.; CUNHA JÚNIOR, M.; LIMA, T. S. A produção científica sobre permanência e evasão na educação superior no Brasil. **Educação & Pesquisa**, São Paulo, v. 45, e198669, p. 1-20, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ep/a/TcyZH4JGLSqK8Jy333yrSq/>. Acesso em: 11 set. 2024.

MANCEBO, D.; VALE; A. A.; MARTINS, T. B. Políticas de expansão da educação superior no Brasil 1995-2010. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 60, p. 31-50, jan./mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/QKyJmCvkwGxsJqg7vSCC4xk/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2024.

NUNES, R. C. Panorama Geral da Evasão e Retenção no Ensino Superior no Brasil (IFES). In: ENCONTRO NACIONAL DE PRÓ-REITORES DE GRADUAÇÃO, 27., Recife. Painel [...]. Recife: FORGRAD, 2013. Disponível em: <https://encurtador.com.br/Eoltw>. Acesso em: 11 set. 2024.

PACHECO, A. S. V.; TETE, M. F.; MONSUETO, S. E. Ações de combate à evasão estudantil na educação superior. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 29, p. 1-22, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/nYw5wfnsnDWmtkPPr9sWLkc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2025.

SALLUM JÚNIOR, B. Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 35-54, jun. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/86VVZRPQ3sH9ndTsdH7tjz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2024

SANT'ANA, T. D. Ações e políticas atuais no combate a retenção e a evasão: aspectos indutores da Matriz OCC. In: SEMINÁRIO ANDIFES EFICIÊNCIA E QUALIDADE NA OCUPAÇÃO DE VAGAS DISCENTES NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS, Brasília. Painel [...]. Brasília: Andifes, 2016. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/categoria/documentos/eventos/eventos-andifes/seminarios-eventos-andifes/>. Acesso em: 19 set. 2024.

SANTOS JUNIOR, J. S. **Institucionalização de políticas de controle à evasão em universidades federais brasileiras**. 2022. 574 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2022. Disponível em: <https://l1nq.com/yAaRB>. Acesso em: 10 ago. 2024.

SANTOS JUNIOR, J. S.; REAL, G. C. M. A evasão na educação superior: o estado da arte das pesquisas no Brasil a partir de 1990. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 22, n. 2, p. 385-402, jul. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/aval/a/GMZgPdKRPFGHKcfRrZ6kXKf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2024.

SILVA, M. G. M; VELOSO, T. C. M. Acesso nas políticas de educação superior: dimensões e indicadores em questão. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, Campinas; Sorocaba, v. 18, n. 3, p. 727-747, nov. 2013. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/aval/a/S7nJrFjwknrbSPgxQMfXZwf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 11 set. 2024.

TCU. **Acórdão n. 506, de 13 de março de 2013.** Auditoria para avaliar a atuação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia nos seus temas finalísticos. Relatório de Auditoria Consolidador. Brasília: TCU, 2013. Disponível em: <https://encurtador.com.br/Tf4GS>. Acesso em: 23 ago. 2024.

VASCONCELOS, N. B. Programa nacional de assistência estudantil: uma análise da evolução da assistência estudantil ao longo da história da educação superior no Brasil. **Ensino Em-Revista**, Uberlândia, v. 17, n. 2, p. 599-616, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/emrevista/article/view/11361>. Acesso em: 11 set. 2024.

Contribuição dos autores

José da Silva Santos Junior - Levantamento e análise de dados, elaboração do texto.
Giselle Cristina Martins Real - Contribuição nas análises e na versão final do trabalho.

Declaração de conflito de interesse

Os autores declaram que não há conflito de interesse com o artigo "O Estado em ação: abordagens multidirecionais para o combate à evasão na educação superior".

Disponibilidade de dados

Os dados não podem ser disponibilizados publicamente, pois contêm informações pessoais dos participantes do estudo, e sua divulgação violaria as normas de privacidade e confidencialidade estabelecidas. Dessa forma, os nomes verdadeiros dos participantes foram removidos e substituídos por números.

Revisado por: Wesley Fernando de Andrade Hilário
E-mail: weehilario@hotmail.com