

POLÍTICAS PÚBLICAS DE PERMANÊNCIA NA EDUCAÇÃO SUPERIOR BRASILEIRA NOS ANOS 2000

Carla Busato Zandavalli Maluf de **Araújo** (UFMS)

1 INTRODUÇÃO

Até os anos 1990 não são frequentes estudos no Brasil sobre a permanência de estudantes na educação superior, mas sobre a evasão. Freitas (2009, p.249) observa que antes dos anos 1980, o foco das pesquisas estava voltado à identificação das causas da evasão e no final dos anos 1980 os estudos privilegiam as ações preventivas à evasão e os casos de sucesso da permanência, no que toca às estratégias dos alunos e das instituições.

A ênfase na categoria permanência na educação superior ocorre no Brasil após a expansão significativa de cursos e instituições nos anos 1990 na esfera privada e mediante a instauração de políticas públicas voltadas à expansão da educação superior nas instituições públicas, a partir dos anos 2000. Outro fator que contribuiu para o desenvolvimento de estudos sobre a permanência foi a expansão das políticas focais que acentuaram a importância do acesso e da permanência das chamadas minorias qualitativas, a partir da perspectiva da inclusão.

Neste artigo, buscou-se identificar as políticas de permanência dos estudantes em cursos de graduação no Brasil promovidas por meio de Programas, Projetos e Ações do Ministério da Educação (MEC), nos anos 2000, bem como analisar a proposição e o processo de implantação destas políticas, no âmbito do planejamento do Estado brasileiro.

Observado o pressuposto de que as ações do Estado voltadas à criação, manutenção e ampliação da infraestrutura das instituições, à melhoria da titulação e formação continuada de docentes, como muitas outras, impactam diretamente e indiretamente na permanência dos estudantes, estão sendo considerados neste artigo, os programas que indicam, explicitamente em seus objetivos, a ampliação da permanência dos estudantes do ensino de graduação.

O ponto de partida do estudo foi o de identificar a percepção sobre a permanência nos documentos oficiais, na legislação vigente e na literatura das políticas educacionais. Na sequência foram caracterizados e analisados os programas que explicitamente têm como objetivo central a ampliação da permanência de estudantes nos cursos de graduação.

2 A concepção de permanência na legislação, no planejamento do Estado Brasileiro e na literatura

A igualdade de condições para o acesso e a permanência de estudantes na escola é um dos princípios para a oferta do ensino no Brasil, assegurado no art. 206 da Constituição Federal de 1988 e ratificado no art. 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

No que se refere especificamente à educação superior, algumas ações relativas à permanência de estudantes são indicadas na Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004¹, que institui o Programa Universidade para Todos (PROUNI), destinado, inicialmente à concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de cinquenta por cento, para cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas. Em 2005, como ação complementar ao PROUNI, por meio da Lei nº 11.180, de 23 de setembro de 2005, é autorizada a concessão de bolsa-permanência.

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, objetiva “[...] criar condições para a ampliação do acesso e **permanência** na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais”. (BRASIL, 2007, grifo nosso). Na meta global do Reuni, indica-se a elevação da taxa de conclusão média dos cursos de graduação para noventa por cento (90%) e são instituídas diretrizes voltadas à ampliação do acesso, da permanência e da conclusão dos estudantes nos cursos de graduação:

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - **redução das taxas de evasão**, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno; [...]

¹ A medida provisória foi convertida em Lei ainda em 2004, a Lei nº 10.891 de 9 de julho de 2004, posteriormente revogada pela Lei nº 11.096 de 13 de janeiro de 2005.

V - **ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil**; [...] e (BRASIL, 2005, grifo nosso).

Em 2010² é instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) com a finalidade específica de “[...] ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal”. (BRASIL, 2010).

A proposta de implantação do PNAES prevê a articulação das suas ações com as ações de ensino, pesquisa e extensão das IES federais, abrangendo as seguintes áreas no que toca à assistência ao estudante: moradia estudantil; alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação. (BRASIL, 2010). Há indicação de prioridade aos estudantes oriundos da rede pública de educação básica e aqueles de baixa renda. (BRASIL, 2010).

No âmbito do Planejamento do Estado brasileiro, desde o primeiro Plano Plurianual (PPA), com vigência no período de 1996 a 1999³, consta como meta, na área de Educação a “[...] extensão aos alunos carentes de oportunidade de acesso e **permanência** no ensino superior, através da concessão de ‘crédito educativo’ ”. (BRASIL, 1996a, p. 13, grifo nosso).

No PPA, subsequente, com vigência de 2000 a 2003⁴, o programa “Desenvolvimento do Ensino de Graduação”, apresenta como principais ações: o funcionamento do curso de graduação; a concessão de financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito e a construção e ampliação de bens imóveis das instituições de ensino gratuito (BRASIL, 2000a). Na descrição do programa indica-se a preocupação com o crédito educativo a alunos carentes, não especificando a rede, se pública ou privada.

O PPA, com vigência entre 2004 a 2007, foi estruturado a partir de três megaobjetivos: 1) Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais; 2) Crescimento com Geração de Emprego e Renda, Ambientalmente Sustentável e Redutor

² Instituído por meio do Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010.

³ Instituído por meio da Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996.

⁴ Instituído por meio da Lei nº 9.989, de 21 de julho 2000.

das Desigualdades Regionais e 3) Promoção e Expansão da Cidadania e Fortalecimento da Democracia. Os Megaobjetivos foram desdobrados em desafios “[...] que expressam grandes alvos que levam à superação de obstáculos a implementação da Estratégia de Desenvolvimento”. (BRASIL, 2004). No Megaobjetivo 1, consta o desafio de “Ampliar o nível e a qualidade da escolarização da população, promovendo o acesso universal à educação e ao patrimônio cultural do país” e nele, a diretriz: “5. Democratização do acesso à educação, em todos os níveis para atendimento dos segmentos excluídos”. Neste PPA não há, portanto, menção direta a ações voltadas à permanência de estudantes nos cursos de graduação, mas destaque ao acesso.

No relatório de avaliação do PPA, relativo ao período de 2004/2005⁵ porém, aponta-se a necessidade de reunir as ações voltadas à educação superior em um único programa “Universidade para o século XXI” e incluir a ação: “[...] ‘Concessão de Bolsa de Permanência no Ensino Superior’, tendo em vista a concessão de bolsa de permanência a determinados alunos beneficiários do Prouni”. (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005, p. 367). Também é acentuada, nos resultados, a “democratização”:

Os principais resultados do programa foram: **democratização do acesso e permanência** nas Instituições Federais de Ensino Superior - Ifes; expansão universitária; regulação da educação superior mediante o Sinaes; e incremento para custeio e capital nas Ifes. [...].(MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2005, p. 364).

No PPA 2008-2011⁶ as ações relativas ao ensino superior são previstas no programa “Brasil Universitário”, que tem por objetivo geral “Ampliar com qualidade o acesso ao ensino de graduação, à pesquisa e à extensão, com vistas a disseminar o conhecimento” e como público-alvo: “Alunos e professores das Instituições Federais de Ensino Superior - IFES, bem como bolsistas das IES privadas”. (BRASIL, 2008b, p. 63). As ações afetas à permanência de estudantes situam-se mais explicitamente nas atividades: 4556 – Administração do Financiamento concedido a estudantes do ensino superior não-gratuito; 4005 – Apoio à residência multifuncional; 4002 – Assistência ao estudante do Ensino de Graduação.

No PPA vigente (2012-2015)⁷, destaca-se a preocupação com o acesso, a permanência dos estudantes do ensino de graduação e a contenção da evasão:

⁵ Os relatórios de avaliação do PPA relativos aos anos de 2006, 2007 e 2008 encontram-se indisponíveis no site do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

⁶ Instituído por meio da Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008.

⁷ Instituído por meio da Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012.

[...] outro desafio é a manutenção e ampliação das medidas que garantem condições de acesso à educação superior para todos, como a expansão e interiorização da rede pública federal gratuita, da concessão de bolsas de estudo e de financiamentos estudantis, **além do apoio à permanência dos estudantes de baixa renda, de forma a reduzir a evasão.** (BRASIL, 2012, p. 148, grifo nosso).

Neste PPA, há a junção dos vários programas relacionados à educação superior, no programa temático: 2032 - Educação Superior: Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão, que tem por objetivo:

Ampliar o acesso à educação superior **com condições de permanência e equidade** por meio, em especial, da expansão da rede federal de educação superior, da concessão de bolsas de estudos em instituições privadas para alunos de baixa renda e do financiamento estudantil, promovendo o apoio às instituições de educação superior, a elevação da qualidade acadêmica e a qualificação de recursos humanos. (BRASIL, 2012, p. 150, grifo nosso).

Vale destacar que o acesso vem acompanhado da permanência e da “equidade”, no sentido da ampliação da proporcionalidade da participação dos grupos historicamente excluídos na educação superior, ou seja, mantêm-se a tendência das políticas focais que vêm sendo desenvolvidas pelo Estado Brasileiro.

No Plano Nacional de Educação⁸, com vigência de 2001 a 2010, no item que trata do diagnóstico da Educação Superior, salienta-se a necessidade imediata de ampliação de vagas neste nível de ensino em razão das projeções de aumento de demanda. Destaca-se, mesmo observando-se a ampliação das vagas nos anos 1990, a situação desfavorável do Brasil, frente a outros países da América Latina, quanto à taxa de escolarização líquida, correspondente no Brasil a menos de 12%, contra 40% na Argentina, 20,6% no Chile, 26% na Venezuela e 20,6% na Bolívia.

Acentua-se a participação das instituições estaduais no aumento de vagas e também o crescimento da oferta nas instituições privadas, mas salienta-se a importância do papel da União como responsável pelo desenvolvimento deste nível de ensino:

À União atribui-se historicamente o papel de atuar na educação superior, função prevista na Carta Magna. As instituições públicas deste nível de ensino não podem prescindir do apoio do Estado. As universidades públicas têm um importante papel a desempenhar no sistema, seja na pesquisa básica e na pós-graduação *stricto sensu*, seja como padrão de referência no ensino de graduação. Além disso, cabe-lhe qualificar os docentes que atuam na educação básica e os docentes da educação superior que atuam em

⁸ Instituído por meio da Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2011.

instituições públicas e privadas, para que se atinjam as metas previstas na LDB quanto à titulação docente. (BRASIL, 2001).

As diretrizes indicadas para a oferta da Educação Superior abrangem a expansão de vagas em geral e no ensino noturno; a expansão e diversificação das instituições de ensino superior e dos tipos de cursos ofertados em face às particularidades da população; a expansão da oferta nas universidades públicas, observando-se a manutenção de nunca menos de 40% da oferta de vagas, especialmente em função do atendimento aos alunos carentes; a melhoria da qualidade do ensino por meio do fortalecimento dos processos de avaliação e da melhoria dos níveis de titulação de docentes e o estímulo da produção e socialização do conhecimento.

Não há menção acerca da permanência ou da terminalidade de estudantes dos cursos de graduação, pois o foco central é a expansão do acesso, mas já há a indicação do atendimento às minorias qualitativas e à assistência estudantil, por meio dos seguintes objetivos e metas:

19. Criar políticas que facilitem às minorias, vítimas de discriminação, o acesso à educação superior, através de programas de compensação de deficiências de sua formação escolar anterior, permitindo-lhes, desta forma, competir em igualdade de condições nos processos de seleção e admissão a esse nível de ensino.**

34. Estimular a adoção, pelas instituições públicas, de programas de assistência estudantil, tais como bolsa-trabalho ou outros destinados a apoiar os estudantes carentes que demonstrem bom desempenho acadêmico.**

35. Observar, no que diz respeito à educação superior, as metas estabelecidas nos capítulos referentes à educação a distância, formação de professores, educação indígena, educação especial e educação de jovens e adultos. (BRASIL, 2001).

No Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020, ainda em tramitação no Congresso Nacional, por meio do projeto de Lei nº 8.035/2010, as metas colocadas são mais direcionadas ao acesso de alunos da escola básica pública e das minorias qualitativas. Nas estratégias da meta 12, indica-se a ampliação do acesso de egressos da escola pública, por meio de programas especiais, as políticas de inclusão e de assistência estudantil nas instituições públicas de educação superior, bem como a expansão do financiamento estudantil por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) e do atendimento específico a populações do

campo e indígena, em relação a acesso, permanência, conclusão e formação de profissionais para atuação junto a estas populações.

A análise dos documentos oficiais do Estado brasileiro permite observar que também nos anos 2000, a preocupação do Estado centra-se ainda na ampliação do acesso à educação superior e em menor proporção, ao apoio a parcelas específicas de estudantes da graduação, com vistas à sua permanência e terminalidade, a partir do pagamento de bolsas e/ou financiamento estudantil.

Muito embora as taxas de escolarização líquida e bruta da educação superior no país ainda estejam em patamares indesejáveis (Tabela 1), a ampliação do acesso trouxe outras necessidades, especialmente para as camadas mais pobres da população que mesmo obtendo vagas em instituições públicas não apresentam condições materiais para permanecer no ensino superior.

Tabela 1 - Taxas de Escolarização Bruta e Líquida na Educação superior – Brasil 1995-2009.

Ano	Ed. Superior (18 a 24 anos)	
	Bruta	Líquida
1995	9,4	5,8
2009	26,7	14,4

Fonte: Tabela elaborada pelo MEC/Inep/DTDIE, a partir de dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio 1995, 2001 a 2009, do IBGE.

Zago (2006) explicita que uma parcela de estudos sobre permanência na educação superior surge como decorrência das investigações sobre “sucesso e/ou fracasso escolar”, pois após a constatação do acesso, a necessidade posterior é a de permanência para a efetividade do “sucesso”, especialmente dos estudantes de baixa renda. Menciona a importância de estudos que acompanhem a trajetória de escolarização dos estudantes mais pobres que estão vencendo barreiras e permanecendo na educação superior.

Moreira, Bolsanello e Seger (2011) discutem a inclusão de alunos com deficiência no ensino superior, identificando-a como acesso e permanência. Descrevem as políticas “inclusivas” de acesso e permanência desenvolvidas na Universidade Federal do Paraná (UFPR), mencionam as suas bases normativas e as ações já realizadas e apresentam a percepção dos estudantes deficientes acerca da importância e efetividade destas políticas.

Barbosa e Santos (2011) analisam as articulações entre o financiamento do ensino de graduação, o desempenho e a permanência de estudantes em diferentes cursos de três grandes áreas de conhecimento: ciências humanas, biológicas e exatas, com o intuito de verificar a real capacidade do sistema educacional brasileiro em propiciar maior igualdade de oportunidades num momento de expansão e diversificação do ensino superior.

Barbosa e Santos (2011) destacam, no âmbito do financiamento, o Prouni Integral, por estar associado aos desempenhos mais elevados na maioria dos cursos analisados. São contrapostos os tipos de financiamento (FIES, Prouni Integral, Prouni Parcial, Bolsa Institucional, Bolsas de outras Instituições), com os níveis de desempenho manifestados no Enade. Um aspecto importante deste estudo é o mapeamento indireto das políticas de permanência, via análise do financiamento.

Ao tratarem da democratização da educação superior e seu significado em termos de acesso e permanência, as autoras mencionam a importância dos estudos de Zago (2006), Almeida (2007), Santos (2011) e Moreira (2010).

Observa-se a prevalência das teses e dissertações que tratam da permanência, a partir da segunda metade dos anos 2000. Nos trabalhos identificados, são associados à permanência, os seguintes aspectos: Acesso e expansão da educação superior; Inclusão de deficientes; Assistência estudantil; Evasão na graduação e evasão em cursos na modalidade a distância; Políticas de cotas e ações afirmativas; Políticas de permanência, em especial ProUni.

Não há, nos resumos, indicações de dados empíricos sobre a permanência ou a sistematização de uma taxa que permita localizar claramente índices de permanência, a identificação específica de dados sobre a permanência limita-se aos estudos de casos em determinadas instituições.

Nos textos analisados a permanência é identificada como a manutenção do estudante ao longo do curso, com vistas à sua terminalidade, no tempo devido para sua integralização.

A incipiência dos estudos sobre permanência poderia ser justificada pela centralização dos esforços ainda relativos à ampliação do acesso de estudantes ao ensino de graduação, mas em função do redimensionamento das políticas educacionais, balizadas por critérios de eficiência e eficácia, especialmente nos anos 2000, a manutenção do aluno passa a ser algo vinculado ao financiamento das instituições

públicas, que começam a se preocupar em criar estratégias para a manutenção dos estudantes.

Um aspecto relevante a ser discutido é o da limitação técnica de obtenção de dados, pois a efetiva identificação da permanência de um determinado estudante, na ótica da sua manutenção ao longo do curso e sua terminalidade no mesmo curso, só se torna possível, no âmbito do sistema de educação superior brasileiro, no momento em que o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), ao realizar a coleta do Censo da Educação Superior, solicita das instituições, a identificação de cada estudante matriculado, por meio do seu CPF, o que permite a verificação de sua permanência no curso/instituição/ensino superior. Tal solicitação passou a ocorrer apenas na coleta data-base 2009 (realizada em 2010), em observância à Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007, do Ministério da Educação, que define no parágrafo único do Art. 61-H⁹:

Parágrafo único. A coleta de dados relativos a docentes e estudantes da educação superior no período de referência **será feita por indivíduo, identificado pelo número de registro no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), a fim de evitar duplicidades.** (BRASIL, 2010, grifo nosso).

O acompanhamento preciso do fluxo acadêmico por meio do CPF do aluno, não é casual, mas parte subjacente às medidas de efetivação das políticas públicas do Estado brasileiro, especialmente do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), instituído por meio do Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, como uma das ações que integram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). As metas globais e as diretrizes do Reuni acentuam a ampliação do acesso, da permanência e da terminalidade dos estudantes dos cursos de graduação das universidades federais, como já indicado em parte anterior do texto.

A avaliação das metas exige a identificação precisa de estudantes e professores, para possibilitar a geração da taxa de conclusão média dos cursos e o acompanhamento da relação professor-aluno, nos cursos de graduação presenciais, porém não se indica explicitamente a geração de uma taxa de permanência.

⁹ Vale observar que o Art. 61-H não constava no texto inicial da Portaria nº 40, mas foi incluído em 2010, na consolidação da mesma.

Mediante consulta¹⁰ à Coordenação do Censo da Educação Superior, verificou-se que as coletas desenvolvidas com as data-base 2009 e 2010 não contaram com o preenchimento correto dos CPF dos estudantes, motivo pelo qual, a coleta data-base de 2011, passou a indicar a obrigatoriedade de todas as IES preencherem os dados completos, havendo confronto entre o dado inserido e o disponibilizado pela Receita Federal. Deste modo, dadas as dificuldades ocorridas o Inep não possui, até o momento, indicadores relacionados à permanência de alunos nos cursos de graduação, o que está sendo gradativamente estruturado pelas Diretorias do Inep e do MEC.

O Resumo Técnico do Censo da Educação Superior, data-base 2009, destaca como principal diferencial a coleta individualizada de dados dos alunos e a inclusão do cadastro docente (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2010). Este destaque se repete na apresentação dos manuais do usuário do Censo da Educação Superior 2010 e 2011.

Por meio dos manuais do usuário de 2011 é possível perceber o aprimoramento do processo de coleta que passa a estabelecer vínculos com as informações entre os diferentes módulos: Aluno, Docente, Curso e Instituição.

O vínculo de maior interesse, no âmbito da categoria permanência, é o estabelecido entre estudante/curso/IES. No módulo aluno, observa-se tal vínculo a partir da articulação entre os dados cadastrais do aluno e os do(a): curso, turno, situação de vínculo do aluno no curso (cursando, matrícula trancada, desvinculado do curso, transferido para outro curso da mesma IES, formado ou falecido).

No que toca às políticas de permanência, os dados obtidos via coleta do Censo possibilitarão o acompanhamento de sua efetividade por meio da indicação do financiamento estudantil e a particularização do tipo: a) reembolsável (FIES, Programas de financiamento do governo estadual ou municipal, programa de financiamento da IES, Programa de financiamento de entidades externas e outros); b) não reembolsável (ProUni integral, ProUni parcial, Programas de financiamento do governo estadual ou municipal, Programa de financiamento de entidades externas e outros). Indica-se também se o aluno recebe apoio social e de qual tipo (alimentação, moradia, transporte, material didático, bolsa trabalho, bolsa permanência) e se as atividades de formação

¹⁰ A consulta ocorreu em abril de 2013, sendo as informações repassadas pela Coordenadora do Censo da Educação Superior, do Inep, Maria das Graças Moreira Costa.

complementar (pesquisa, extensão, monitoria, estágio não obrigatório) que realiza são pagas (bolsa/remuneração).

Em médio prazo, com a identificação dos alunos feita via CPF, será possível verificar com precisão a permanência de estudantes no curso de graduação do seu ingresso, ou em outro curso da IES ou em outra IES. Contrapondo variáveis, será possível identificar qual é o perfil destes estudantes que permanecem e se houve ou não influência das políticas públicas desenvolvidas pelo Estado brasileiro para o acesso, a permanência e a terminalidade nos cursos de graduação.

4 POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA DE ESTUDANTES DE GRADUAÇÃO NOS ANOS 2000

Os programas do Ministério da Educação instituídos nos anos 2000, que indicam explicitamente nos seus objetivos a busca pela permanência dos estudantes no ensino de graduação, são: o Programa Universidade para Todos (PROUNI), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), e o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), sendo o primeiro voltado ao financiamento de estudantes de graduação em instituições privadas e os demais em instituições públicas.

Enquanto políticas desenvolvidas pelo MEC, parte-se do falso pressuposto de que o acompanhamento da execução dos programas mencionados é de fácil acesso. O que não ocorre em razão da ausência de indicadores específicos para a avaliação da permanência, como também da ausência de disponibilização de relatórios do MEC e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão com as denominações específicas destes programas¹¹. A alternativa de acompanhamento passa pela identificação dos Programas e ações do MEC, compatíveis com os objetivos elencados nos três programas, e a constatação de seu desenvolvimento, via análise dos recursos empregados por meio da execução dos PPAs.

Vale ressaltar que desde o PPA 2000-2003, portanto, período anterior à execução dos programas citados, o MEC já vinha desenvolvendo ações específicas para o financiamento do crédito educativo e da assistência ao estudante, vinculadas ao

¹¹ Na consulta à base do Portal Transparência do Governo Federal, já consta a indicação da “Linguagem Cidadã”, que identifica mais facilmente do programa ou ação, conforme sua divulgação à população.

Programa Desenvolvimento do Ensino de Graduação: 0577 – Concessão de crédito educativo a alunos carentes; 0579 – Concessão de financiamento a estudantes do ensino superior não gratuito; 4002 – Assistência ao educando do ensino de graduação por meio do fornecimento de refeições, do atendimento médico-odontológico e da oferta de alojamento.

O Quadro 1 apresenta os programas e ações desenvolvidos pelo MEC, a partir de 2004, relativos à Função “Educação” e à Subfunção “Ensino Superior” e compatíveis com as ações dos três programas indicados.

Quadro 1 – Programas e Ações do MEC, por PPA, relativos à permanência dos estudantes do ensino de graduação.

PPA	Programas	Ações	Linguagem Cidadã	
2004-2007	0041 - Desenvolvimento do Ensino de Graduação	<u>0579 - Concessão de Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito</u>	FIES	
		<u>4002 - Assistência ao Educando do Ensino de Graduação</u>	-	
	1073 - Universidade do Século XXI	<u>0A12 - Concessão de Bolsa de Permanência no Ensino Superior</u>	-	
		4556- Administração do Financiamento a Estudantes do Ensino Superior Não-Gratuito	FIES	
2008-2011	1073- Brasil Universitário	<u>0579 -</u>	FIES	
		<u>4002</u>	-	
		<u>0A12 -</u>	-	
		4556-	FIES	
		8282- Reestruturação e Expansão das Universidades Federais	REUNI	
		4005- Apoio à residência multiprofissional	-	
2012-2015	1073- Brasil Universitário	<u>0579 -</u>	FIES	
		<u>4002 -</u>	-	
		<u>0A12 -</u>	-	
		4556-	FIES	
		8282-	REUNI	
		4005- Apoio à residência multiprofissional	-	
		2032- Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação Ensino Pesquisa e Extensão ¹²		-
			0487 – Concessão de Bolsas de Estudos no País	

Fonte: Quadro elaborado por meio de consulta ao portal da transparência do governo federal, por despesa (empenho, liquidação, pagamento), por programa e ação do Ministério da Educação.

O Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior (FIES), embora não indique como um de seus objetivos a permanência de estudantes, consta no Quadro 2 e Tabela 2, pois propicia o acesso dos estudantes às IES privadas e também a

¹² A junção dos níveis e atividades da Educação Superior -Graduação, Pós-Graduação, Pesquisa e Extensão - em um único programa, a partir de 2012, dificulta ainda mais a identificação das ações voltadas à graduação.

permanência, na medida em que possibilita o financiamento de até 100% dos valores a serem pagos às IES.

Na Tabela 2 são apresentados os valores da transferência de recursos por ação e os gastos diretos por ação, obtidos por meio de consulta ao Portal da Transparência do Governo Federal, de responsabilidade da Controladoria Geral da União.

Tabela 02 – Despesas pagas do Governo Federal, em âmbito nacional, relativas às transferências de Recursos e Aplicações Diretas para o financiamento de Ações do Ministério da Educação, especificadas por código, no período de 2004 a 2012.

Ações	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TOTAL
4002 - Assistência ao Ensino de Graduação	5.093.963,50	28.331.556,21	36.199.281,51	45.948.136,61	64.027.783,09	183.058.191,47	270.903.581,75	380.666.164,70	464.791.795,28	1.479.020.454,12
0579- Fin. A estudantes do Ens. Sup. Não-grat. (FIES)	80.924.502,82	512.301.628,17	207.646.386,83	0	736.567.023,34	866.504.505,71	0	0	280.433.585,49	2.684.377.632,26
4556- Admin. Do FIES	0	0	72.733.505,23	46.516.000,00	0	121.320.542,44	682.482.378,24	1.884.653.773,19	108.254.779,87	2.233.478.600,73
0A12 - Concessão de Bolsa de Permanência no Ens. Sup.	0	0	3.334.800,00	7.776.300,00	11.419.500,00	14.191.500,00	15.869.700,00	22.900.680,00	23.693.380,00	75.492.480,00
8282 - Id-REUNI	0	0	0	0	36.781.775,72	1.500.000,00	0	1.500.334.134,08	935.290.624,50	2.473.906.534,30
4005 - Apoio à Residência Multiprofissional	0	0	0	0	0	432.010,18	0	1.520.659,71	2.890.119,61	4.410.779,32
0487 - Concessão de Bolsas de Estudos no País	0	0	0	0	0	0	0	0	1.275.608.250,10	1.275.608.250,10
Total										8.870.783.221,51

Fonte: Tabela elaborada por meio de consulta ao portal da transparência do governo federal, por despesa (empenho, liquidação, pagamento).

O gasto nas ações indicadas no Quadro 1, no período de 2004 a 2012, totaliza mais de oito bilhões, tendo como destaques as ações vinculadas ao FIES, que somam juntas quase cinco bilhões, as ações do REUNI, com desenvolvimento a partir de 2008 e gastos superiores a dois bilhões de reais e a ação de Concessão de Bolsas de estudo no país, que apenas em 2012 teve a aplicação de um bilhão e duzentos e cinquenta e sete milhões, mas é uma ação do Programa Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação Ensino Pesquisa e Extensão, que abrange, portanto, não apenas as bolsas da graduação.

As ações que apresentam maior regularidade de investimentos e crescimento gradual são as de assistência ao ensino de graduação, com valor unitário por bolsa de trezentos reais (R\$300,00) e relativas à concessão de Bolsa-Permanência no Ensino Superior, com valor unitário por bolsa de cerca de trezentos e sessenta reais (R\$ 360,00) que seriam compatíveis com as ações do PNAES, mas são desenvolvidas antes da instituição do Programa, em 2010. Observa-se o baixo valor unitário das bolsas, compatível ao salário mínimo pago em 2004, que era de duzentos e sessenta reais (R\$ 260,00), e que se encontra completamente defasado em relação ao valor de seiscentos e

vinte e dois reais (R\$ 622,00) em 2012, o que situa as bolsas pagas como complemento, pois não permite a manutenção do estudante ao longo de um mês.

A única ação acrescida em 2012 é a Concessão de Bolsas de Estudo no país (0487). A consulta mais particularizada da ação indica a presença de algumas empresas beneficiadas, para pagamento de materiais de consumo e também, na maior parte dos casos, de bolsas geridas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), com valor unitário de mil e duzentos reais (R\$1.200,00), valores compatíveis aos pagos aos estudantes da pós-graduação que realizam atividades de tutoria em cursos a distância, por exemplo.

Nas consultas feitas não há indicação clara de pagamento de recursos relativos ao PROUNI, em função do investimento indireto, a renúncia fiscal do Estado, mas há possibilidade do acompanhamento da concessão da bolsa-permanência.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As informações obtidas por meio deste estudo indicam que as políticas para a educação superior estão ainda muito centradas na expansão do acesso deste nível de ensino e atuam muito sutilmente no âmbito da permanência dos estudantes da graduação, mas já com tendências ao desenvolvimento de políticas focais e não universais.

As despesas mais significativas da União incidem sobre o FIES, financiamento de vagas em instituições privadas e com ressarcimento dos valores financiados por parte dos estudantes e nas ações do REUNI, centradas na recuperação e ampliação dos parques universitários. Nas demais ações, observa-se o caráter paliativo ou complementar, pois que o baixo valor unitário das bolsas, pouco pode contribuir com a efetiva manutenção de um estudante ao longo de um mês. Embora haja critérios gerais para a concessão de bolsas, complementados pela definição de cada instituição, observa-se nos programas citados o caráter focal que busca a priorização das minorias qualitativas, mas que esbarra em outro aspecto restritivo, mas bastante comum, que é a restrição de acesso às bolsas aos estudantes trabalhadores, dada a inserção de critérios por parte das IES, que cobram a ausência de vínculo empregatício, a dedicação ou

disponibilidade de carga horária, incompatíveis com a situação do estudante trabalhador.

Os aspectos positivos no que toca às políticas de permanência nos anos 2000 referem-se à sua menção explícita em programas do Estado brasileiro, à ampliação mesmo que sutil das publicações sobre a temática e ao desenvolvimento gradativo de procedimentos que possibilitem a identificação efetiva da permanência dos estudantes nos dados agregados do Censo da Educação Superior, dando suporte futuro à avaliação das políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Wilson Mesquita de. Estudantes com desvantagens econômicas e educacionais e fruição da universidade. **Caderno CRH: Centro de Recursos Humanos da UFBA**, Salvador, n.49, p.35-46, jun./abr., 2007.

BARBOSA, Maria Ligia de Oliveira; SANTOS, Clarissa Tagliari. A permeabilidade social das carreiras do ensino superior. **Cad. CRH**, Salvador, v.24, n.63, p.535-554, dez. 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm> . Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007, p. 7. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm> . Acesso em: 27 mar. 2012.

_____. Portaria Normativa nº 40, de 12 de dezembro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 dez. 2010. p. 23-31. Disponível em: <<http://meclegis.mec.gov.br/documento/view/id/17>> . Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Lei nº 9.276, de 9 de maio de 1996. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 1996/1999 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 maio 1996a, p. 8353. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9276.htm> . Acesso em: 14 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 9.989, de 21 de julho 2000. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2000/2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 jul. 2000a. p. 1. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9989.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. **Plano Plurianual 2000-2003**: Avançar Brasil. Programa Desenvolvimento do Ensino de Graduação. Brasília, 2000b. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br/nivel3/index.asp?id=43&cod=BUSCA>> . Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 2004 , p.1. Edição extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.933.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 abr. 2008a, p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 11.653, de 7 abril de 2008. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 abr. 2008b, Suplemento, nº 67-A. Anexo 1: Programas finalísticos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm>. Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jan. 2012, p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm> . Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.245, de 15 de outubro de 2004. Regulamenta a Medida Provisória nº 213, de 10 de setembro de 2004, que institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 out. 2004, p. 1. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5245.htm#art19> . Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 5.493, de 18 de julho de 2005. Regulamenta o disposto na Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 jul. 2005, p. 2. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5493.htm#art19> . Acesso em: 10 abr. 2013.

BRASIL. Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil - PNAES. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jul. 2010, p. 5. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm> . Acesso em: 10 abr. 2013.

FREITAS, Katia Siqueira de. Alguns estudos sobre evasão e persistência de estudantes. **Eccos – Rev. Cient.**, São Paulo, v. 11, n.1, p. 247-264, jan./jun. 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Relatório de avaliação do Plano Plurianual 2005/05. Programas do Ministério da Educação. Disponível em:

<[http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PP A/relatorio_2005/05_PPA_Aval_programas_MEC.pdf](http://www.mp.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PP_A/relatorio_2005/05_PPA_Aval_programas_MEC.pdf) > . Acesso em: 10 abr. 2013.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior: Resumo Técnico 2009**. Brasília, DF, 2010.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior 2011: Manual do Usuário: módulo Aluno. Versão 0.1**, Brasília, DF, jan. 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/questionarios_e_manuais/2011/manual_alunos_v0302.pdf> . Acesso em: 20 mar. 2012a.

MOREIRA, Ana Maria Albuquerque. **Fatores institucionais e desempenho acadêmico no ENADE: um estudo dos cursos de biologia, engenharia civil, história e pedagogia**. 2010. 251f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, 2010.

MOREIRA, Laura Ceretta; BOLSANELLO, Maria Augusta; SEGER, Rosangela Gehrke. Ingresso e permanência na Universidade: alunos com deficiências em foco. **Educ. rev**, Curitiba, n.41, p.125-143, set. 2011. ISSN 0104-4060.

SANTOS, Clarissa Tagliari. **A chegada ao ensino superior: o caso dos bolsistas do ProUni da PUC-Rio**. 2011. 149f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

VARGAS, Michely de Lima Ferreira. Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Avaliação**, Campinas, v.16, n.1, p.149-163, mar. 2011. ISSN 1414-4077.

ZAGO, Nadir. Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares. **Rev. Bras. Educ.**, São Paulo, v.11, n.32, p.226-237, ago. 2006. ISSN 1413-2478.