

ACESSO SEM PERMANÊNCIA: POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO À EVASÃO NO ENSINO SUPERIOR EM PERSPECTIVA COMPARADA

**ACCESS WITHOUT PERSISTENCE: POLICIES TO ADDRESS DROPOUT IN
HIGHER EDUCATION IN COMPARATIVE PERSPECTIVE**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 20/09/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/789869569](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/789869569)

Aline Cristina Helfenstein¹

Gleimiria Batistada Costa²

Alice Munz Fernandes³

RESUMO

A evasão no ensino superior é objeto de política pública em praticamente todos os sistemas nacionais, mas as respostas construídas para enfrentá-la diferem de forma significativa. Este artigo apresenta uma revisão de literatura de caráter narrativo cujo objetivo é comparar as políticas de enfrentamento à evasão adotadas na Europa, na América do Norte e na América do Sul, e situar o caso brasileiro nesse quadro. A discussão organiza-se em torno da seguinte questão: se a literatura internacional converge quanto ao diagnóstico do fenômeno, por que as políticas dele derivadas divergem tanto em desenho e em resultados? Os achados indicam três convergências entre as regiões examinadas: o reconhecimento da natureza multidimensional da evasão, a insuficiência do apoio financeiro isolado e a centralidade dos períodos iniciais da trajetória. Há ainda duas divergências persistentes: relativas ao modelo de financiamento estudantil e ao grau de institucionalização dos sistemas de monitoramento. Quanto ao Brasil, argumenta-se que a distância entre as políticas de acesso e as de permanência não é de natureza conceitual, mas de desenho institucional, e que se manifesta em três assimetrias: de estatuto jurídico, de temporalidade da mensuração e de capacidade avaliativa. Conclui-se que o avanço das políticas brasileiras de permanência depende menos da formulação de novos programas do que da articulação e da avaliação dos já existentes.

Palavras-chave: Evasão; Políticas de permanência; Ensino superior; Assistência estudantil; Educação comparada.

ABSTRACT

Dropout in higher education is currently a matter of public policy in virtually every national system, yet the responses designed to address it differ considerably. This article presents a narrative

literature review aimed at comparing dropout policies adopted in Europe, North America and South America, and at situating the Brazilian case within that framework. The discussion is organised around one question: if the international literature converges on the diagnosis of the phenomenon, why do the resulting policies diverge so markedly in design and outcomes? The findings point to three convergences across the regions examined namely the recognition of the multidimensional nature of dropout, the insufficiency of financial aid alone, and the centrality of the early stages of the academic trajectory, alongside two persistent divergences concerning student funding models and the degree of institutionalisation of monitoring systems. Regarding Brazil, it is argued that the gap between access and persistence policies is not conceptual but institutional in design, manifesting itself in three asymmetries: of legal status, of measurement temporality, and of evaluative capacity. It is concluded that advancing Brazilian persistence policies depends less on formulating new programmes than on articulating and evaluating those already in place.

Keywords: Dropout; Persistence policies; Higher education; Student assistance; Comparative education.

1. INTRODUÇÃO

A ampliação do acesso ao ensino superior marcou a trajetória dos sistemas educacionais nas últimas décadas. Esse movimento ocorreu sob configurações bastante diferentes, alcançando tanto países europeus com tradição de ensino público gratuito quanto sistemas latino-americanos nos quais o setor privado ocupa parcela expressiva da oferta. Em comum, houve uma mudança no perfil de quem chega à universidade. Passaram a ingressar estudantes com trajetórias escolares, condições materiais e repertórios culturais mais

diversos daqueles que historicamente compunham esse espaço (Hovdhaugen; Kottmann; Thomas, 2015; Ristoff, 2016).

A expansão das oportunidades de ingresso trouxe para o debate outro problema: ingressar na universidade não significa, necessariamente, conseguir permanecer nela até a conclusão do curso. Quando a trajetória é interrompida, as consequências alcançam o próprio estudante e também repercutem sobre as instituições e sobre os recursos mobilizados para a formação superior (Silva Filho *et al.*, 2007; Vossensteyn *et al.*, 2015). Por isso, a evasão deixou de ocupar apenas a agenda da pesquisa educacional e passou a aparecer com maior frequência nas políticas públicas, nos programas de financiamento e nas ações de acompanhamento promovidas pelo Estado e pelos órgãos de controle.

Os estudos produzidos em diferentes países oferecem uma compreensão relativamente consistente sobre o fenômeno. A evasão dificilmente decorre de uma única causa; fatores individuais, acadêmicos, econômicos, institucionais e culturais se combinam de maneiras distintas ao longo da trajetória universitária (Kehm; Larsen; Sommersel, 2019; Véliz Palomino; Ortega, 2023). Há menos uniformidade, entretanto, quando se observa o que os países fazem diante do problema. As políticas adotadas diferem em desenho, alcance e instrumentos, assim como variam os resultados atribuídos a essas iniciativas.

Essa diferença orienta a questão examinada neste artigo: se há relativa aproximação na literatura quanto à natureza multidimensional da evasão, por que as respostas construídas para enfrentá-la são tão distintas entre os países? Para responder a essa questão, comparam-se políticas adotadas na Europa, na América do

Norte e na América do Sul, situando o Brasil nesse conjunto e examinando aproximações e diferenças entre as experiências analisadas. O interesse não está apenas em reunir iniciativas existentes. O argumento desenvolvido é de que, no caso brasileiro, a distância entre acesso e permanência não parece decorrer do desconhecimento sobre os fatores associados à evasão, já reconhecidos em documentos oficiais, mas de como esse diagnóstico tem sido traduzido em desenho institucional e instrumentos de política pública.

2. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O estudo foi desenvolvido por meio de uma revisão narrativa da literatura. Essa escolha permite reunir trabalhos produzidos sob diferentes referenciais e contextos nacionais e examiná-los de forma interpretativa. A heterogeneidade do próprio objeto também pesou nessa decisão. Carlhed (2017) mostra que a evasão não é definida nem mensurada da mesma maneira entre os sistemas de ensino superior, o que impõe limites à comparação direta de indicadores e reduz a pertinência de uma síntese estatística entre países.

As fontes utilizadas cumprem funções diferentes na análise. Revisões de literatura e estudos comparativos, de alcance regional ou internacional, foram utilizados para caracterizar os contextos examinados. Estudos empíricos permitiram discutir instrumentos específicos de política, entre os quais financiamento estudantil, tutoria e mentoria. Já os documentos oficiais e marcos normativos serviram de base para identificar como essas políticas foram formalizadas, com atenção particular ao caso brasileiro.

A comparação seguiu o percurso do método comparado em educação: descrição, interpretação, justaposição e comparação (Bereday, 1964). As experiências foram descritas por região e, em seguida, justapostas a partir de três categorias construídas na leitura do material: o marco orientador da política, o instrumento predominante de enfrentamento à evasão e os limites apontados pela literatura, categorias sintetizadas no Quadro 1. A unidade de comparação adotada é o sistema nacional de ensino superior, e não a instituição isolada, opção que, como observa Manzon (2011), precisa ser explicitada porque delimita o que a comparação é capaz de mostrar. A seleção das regiões seguiu a lógica dos sistemas mais diferentes (Przeworski; Teune, 1970): Europa, América do Norte e América do Sul apresentam formas contrastantes de financiamento e de organização do acesso, o que permite observar se respostas semelhantes emergem apesar de contextos distintos.

Foram priorizados artigos publicados em periódicos revisados por pares, relatórios de organismos multilaterais e órgãos governamentais, além de teses e dissertações de programas reconhecidos, nos idiomas português, espanhol e inglês. A busca concentrou-se na produção posterior a 2005, sem excluir trabalhos anteriores necessários à fundamentação teórica, como Tinto (1993).

A comparação realizada diz respeito ao desenho das políticas e não ao desempenho dos sistemas de ensino superior. Como as definições e formas de mensuração da evasão variam entre os países, suas taxas não foram tomadas como medidas diretamente comparáveis. Quando apresentadas, servem apenas para dimensionar o problema no contexto analítico a que se referem.

3. POLÍTICAS DE PERMANÊNCIA EM PERSPECTIVA COMPARADA

As políticas de permanência assumiram configurações diferentes entre as regiões analisadas. Na Europa, sua discussão está vinculada à dimensão social do Processo de Bolonha; na América do Norte, às relações entre equidade, mérito e financiamento; e, na América do Sul, aos desafios que acompanharam a expansão do acesso ao ensino superior. A análise dessas experiências permite observar aproximações e diferenças nos instrumentos utilizados e no modo como cada contexto tem tratado a permanência estudantil.

3.1. Europa: A Dimensão Social do Processo de Bolonha

Na Europa, a permanência passou a ocupar maior espaço na agenda do Processo de Bolonha à medida que suas preocupações se ampliaram para além da organização dos graus e da mobilidade estudantil. Iniciado em 1999, o processo incorporou progressivamente a chamada dimensão social, presente no Comunicado de Londres, de 2007, e retomada nas declarações ministeriais de Leuven, em 2009, e de Bucareste, em 2012 (Riddell; Weedon, 2014; Holford, 2014). Entre os compromissos assumidos estava o de aproximar o perfil dos estudantes que ingressam, progridem e concluem o ensino superior da diversidade social existente na população. A permanência e a conclusão passaram, assim, a integrar de forma explícita o debate sobre equidade no acesso.

Os dados disponíveis mostram diferenças consideráveis entre os países europeus. No levantamento realizado por Vossensteyn *et al.* (2015), que reuniu 35 países, as taxas de evasão variaram de 10% a 54%, com diferenças relacionadas ao país, ao tipo de instituição e à área de conhecimento. A revisão de Kehm, Larsen e Sommersel (2019), baseada em 44 estudos sobre universidades europeias,

encontrou fatores recorrentes associados à evasão, entre os quais preparação acadêmica anterior, integração social, condições financeiras, escolha profissional e comprometimento com a formação.

As políticas adotadas não seguem um único modelo. Nos países nórdicos, bolsas não reembolsáveis e empréstimos subsidiados integram sistemas de apoio financeiro de ampla cobertura. O Reino Unido seguiu outro caminho, especialmente depois das reformas de 2012, ampliando a participação dos estudantes no financiamento por meio de empréstimos cujo pagamento está vinculado à renda (Clancy; Goastellec, 2007; Vossensteyn *et al.*, 2015). Essas diferenças mostram que o apoio à permanência está relacionado também à forma como cada sistema distribui os custos do ensino superior entre Estado e estudantes.

O suporte financeiro não é o único instrumento encontrado nas experiências europeias. A tutoria acadêmica aparece entre as estratégias voltadas à adaptação e ao acompanhamento dos estudantes. Da Re, Clerici e Pérez (2017), ao avaliarem um programa de tutoria formativa na Universidade de Pádua, encontraram redução do abandono associada à participação no programa, sobretudo quando a intervenção ocorria nos períodos iniciais. Em universidades britânicas, Walsh, Larsen e Parry (2009) observaram, a partir de estudo com 60 estudantes, que os tutores ocupavam posição importante no apoio à integração acadêmica e ao desenvolvimento de competências de estudo.

Comparar os resultados dessas iniciativas, entretanto, não é simples. Carlhed (2017) chama atenção para as diferenças existentes na própria definição de evasão e nas formas utilizadas para mensurá-la,

o que limita a comparação entre sistemas nacionais. Há ainda questões próprias de cada país. Ao examinarem a República Tcheca, Švec, Vlk e Štiburek (2015) discutem as dificuldades de ampliar a participação no ensino superior e, ao mesmo tempo, preservar condições de qualidade diante das restrições do financiamento público.

3.2. América do Norte: Financiamento Estudantil e a Tensão Entre Equidade e Mérito

Nos Estados Unidos, o apoio financeiro aos estudantes combina diferentes fontes e critérios de concessão. Bolsas federais destinadas à estudantes com menor renda coexistem com empréstimos subsidiados e não subsidiados, programas estaduais e auxílios oferecidos pelas próprias instituições, estes últimos concedidos por necessidade financeira, desempenho acadêmico ou pela combinação dos dois critérios (McPherson; Schapiro, 1998).

Os estudos analisados indicam que não apenas o volume do auxílio, mas também a forma como ele é concedido pode interferir na permanência. Singell Jr. (2001), com base em dados administrativos de uma universidade pública, encontrou efeitos mais expressivos das bolsas não reembolsáveis sobre a retenção quando comparadas aos empréstimos estudantis. Em outro estudo, Olbrecht, Romano e Teigen (2016) acompanharam mais de quatro mil estudantes durante cinco anos e identificaram associação positiva entre o recebimento de apoio financeiro não reembolsável e a probabilidade de conclusão. Os dois trabalhos apontam para uma diferença relevante entre recursos que não precisam ser restituídos e aqueles que aumentam o endividamento do estudante.

A definição de quem recebe esses recursos envolve escolhas que ultrapassam a dimensão financeira. McPherson e Schapiro (1998) discutem a disputa entre dois critérios recorrentes na distribuição dos auxílios: a necessidade econômica e o mérito acadêmico. A questão assume particular importância nos *community colleges*, frequentados por parcela expressiva de estudantes de primeira geração e de grupos socioeconomicamente desfavorecidos. Nesse contexto, políticas que pressionam as instituições por melhores indicadores de conclusão precisam ser examinadas também pelos possíveis efeitos sobre o acesso, especialmente quando o desempenho institucional passa a influenciar decisões relacionadas ao ingresso.

O acompanhamento acadêmico constitui outra frente presente nas experiências norte-americanas. Rheinheimer *et al.* (2010), ao examinarem 89 estudos sobre tutoria em universidades dos Estados Unidos, encontraram melhores resultados de retenção entre estudantes em risco acadêmico que participaram de programas estruturados. No Canadá, Rodger e Tremblay (2003) realizaram um experimento com 204 estudantes do primeiro ano e observaram melhor desempenho acadêmico e maior integração social entre os participantes de um programa de mentoria. Mais recentemente, Gehreke, Schilling e Kauffeld (2024), em revisão sistemática de 37 estudos, também encontraram evidências favoráveis à mentoria na fase de ingresso no ensino superior.

No Canadá, a permanência aparece ainda vinculada ao debate sobre equidade, diversidade e inclusão. Michalski, Cunningham e Henry (2017) identificaram desigualdades na participação de povos indígenas das Primeiras Nações, pessoas com deficiência, estudantes de primeira geração e residentes de áreas rurais. A

existência de compromissos institucionais com a equidade, entretanto, não significa que eles sejam implementados da mesma forma. Foi o que Tamtik e Guenter (2019) observaram ao analisar 43 universidades canadenses. Para Louie e Prince (2023), a discussão envolve também o reconhecimento de conhecimentos e formas de aprendizagem indígenas no ambiente educacional, situando a permanência para além de medidas pontuais de apoio ao estudante.

3.3. América do Sul: Acesso Ampliado, Permanência Frágil

Na Argentina, a tradição de universidade pública associada aos princípios da Reforma Universitária de 1918 foi acompanhada, ao longo do tempo, pela ampliação do acesso. Mais recentemente, a Lei nº 27.204, de 2015, reafirmou a gratuidade dos estudos de graduação nas instituições estatais e estabeleceu o ingresso livre e irrestrito. A abertura do sistema, entretanto, convive com dificuldades de permanência. Fanelli e Deane (2015) registram taxas de abandono superiores a 60% no ciclo básico de algumas carreiras. Vargas e Heringer (2017) mostram que parte importante das respostas adotadas no país esteve concentrada em programas nacionais de bolsas, como o *Programa Nacional de Becas Universitarias* e o *Programa Nacional de Becas Bicentenario*, enquanto o acompanhamento acadêmico institucional recebeu menor desenvolvimento.

O Chile seguiu uma trajetória diferente. Seu sistema de ensino superior foi marcado pela forte presença privada e pela cobrança de mensalidades, inclusive em instituições estatais, configuração posteriormente modificada pela expansão da política de gratuidade para estudantes de menor renda. Ao analisar os mecanismos de

financiamento, Barrios (2011) encontrou menor probabilidade de abandono entre estudantes beneficiados por bolsas e créditos, sobretudo entre aqueles de menor renda. Porém, os fatores financeiros não aparecem isoladamente: formação acadêmica anterior, escolha do curso e integração à universidade também estão relacionadas à continuidade dos estudos. A dimensão do problema pode ser observada nos dados reunidos por Cortés-Cáceres *et al.* (2019), segundo os quais entre 30% e 40% dos estudantes chilenos deixam o ensino superior nos dois primeiros anos.

Na Colômbia, o tratamento da evasão assumiu maior grau de sistematização e passou a ocupar espaço relevante na produção científica sobre o tema. Na revisão de 81 artigos latino-americanos e caribenhos publicados entre 1990 e 2016, Mellado, Orellana e Gabriele (2018) encontraram participação expressiva de estudos colombianos e relacionam esse movimento ao fomento estabelecido a partir do Plano Nacional Decenal de Educação 2006–2016. Entretanto, a produção de conhecimento sobre evasão ainda apresenta uma limitação importante na região. Chiarino *et al.* (2024) observaram maior presença de estudos voltados à caracterização do problema do que de pesquisas destinadas a avaliar os resultados das intervenções implementadas.

As experiências sul-americanas acrescentam ainda uma dimensão que não se reduz às condições econômicas de permanência. Ao estudar estudantes indígenas no sul andino peruano e no ocidente colombiano, Suárez (2017) mostra que aspectos culturais, linguísticos e identitários também atravessam a experiência universitária. Para esses grupos, permanecer envolve questões como reconhecimento de conhecimentos e línguas ancestrais, adequações curriculares e

condições institucionais capazes de acolher diferenças culturais. O apoio financeiro, embora relevante, responde apenas a uma parte dessas demandas.

3.4. Convergências e Divergências

A comparação das experiências analisadas mostra aproximações importantes, apesar das diferenças entre os sistemas de ensino superior. Uma delas consiste na compreensão da evasão como fenômeno associado a fatores de diferentes naturezas, entendimento presente tanto na literatura quanto nas políticas examinadas. Também se observa que o apoio financeiro, embora importante, responde apenas a uma parte das dificuldades de permanência. Hovdhaugen, Kottmann e Thomas (2015) mostram que esse suporte pode reduzir a necessidade de conciliar os estudos com o trabalho remunerado e ampliar o tempo disponível para as atividades acadêmicas. As pesquisas discutidas nas seções anteriores acrescentam outras necessidades atendidas por iniciativas de tutoria, mentoria e apoio acadêmico e social. Outro ponto recorrente é a atenção aos primeiros períodos do curso, presente tanto nas experiências europeias de tutoria quanto nos programas norte-americanos de mentoria.

As diferenças aparecem com maior nitidez na forma como essas respostas são organizadas. O financiamento estudantil assume configurações que vão de bolsas não reembolsáveis a empréstimos com pagamento vinculado à renda, além de combinações entre diferentes modalidades de auxílio. Também varia a capacidade de acompanhar a trajetória dos estudantes ao longo do curso. Em alguns dos sistemas examinados, esse acompanhamento está incorporado às políticas de permanência; em outros, os dados

permanecem dispersos ou apresentam limitações de continuidade e atualização. Essa diferença no grau de institucionalização do monitoramento, sintetizada no Quadro 1, mostra-se particularmente importante para a análise do caso brasileiro.

Quadro 1. Síntese comparada das políticas de enfrentamento à evasão por região

Região	Marco orientador	Instrumento predominante	Limite apontado pela literatura
Europa	Dimensão social do Processo de Bolonha (2007–2012)	Financiamento estudantil combinado a tutoria formativa	Heterogeneidade conceitual e metodológica impede comparação entre sistemas
América do Norte	Ajuda financeira federal e estadual; agendas de equidade e inclusão	Bolsas por necessidade e por mérito; mentoria por pares	Tensão não resolvida entre equidade e mérito na alocação dos auxílios
América do Sul	Legislação nacional de ampliação do acesso	Programas nacionais de bolsas; nivelamento e tutoria	Predomínio da caracterização do fenômeno sobre a avaliação das intervenções
Brasil	PNAES (2010) e Plano Nacional de Educação (2014)	Assistência estudantil descentralizada às instituições	Instabilidade do financiamento e ausência de monitoramento sistemático

Fonte: elaboração própria a partir da literatura revisada.

4. O CASO BRASILEIRO: A CONSTRUÇÃO DO ACESSO E OS LIMITES DA PERMANÊNCIA

A evasão começou a aparecer com maior frequência no debate sobre as políticas brasileiras de educação superior a partir dos anos 2000, acompanhada por estudos que procuraram dimensionar o problema e discutir suas consequências (Silva Filho *et al.*, 2007; Lobo, 2012; Santos Junior; Real, 2017). Conquanto, a preocupação já estava presente na década anterior. Em 1996, a Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras distinguiu a evasão de curso, de instituição e de sistema, classificação que passou a orientar parte importante dos estudos realizados no país (Brasil, 1996).

4.1. A Arquitetura das Políticas de Acesso

Entre 2005 e 2014, diferentes iniciativas modificaram as formas de ingresso e ampliaram as oportunidades de acesso ao ensino superior brasileiro. O ProUni, instituído em 2005, concedeu bolsas para ingresso em instituições privadas; o REUNI, criado em 2007, ampliou vagas e cursos na rede federal e integrou um período de expansão das universidades para além das capitais; o SiSU, implementado em 2010, passou a utilizar os resultados do ENEM na seleção para vagas ofertadas pelas instituições participantes; e a Lei de Cotas, de 2012, estabeleceu reserva de vagas nas instituições federais. O Quadro 2 reúne essas iniciativas e suas principais características.

Quadro 2. Políticas brasileiras de acesso, permanência e monitoramento (2005-2024)

Política	Ano	Natureza	Instrumento
ProUni (Lei nº 11.096)	2005	Acesso	Bolsas de estudo em instituições privadas
REUNI (Decreto nº 6.096)	2007	Acesso	Ampliação de vagas e interiorização das federais
PNAES (Decreto nº 7.234)	2010	Permanência	Transferência orçamentária às instituições federais
SiSU	2010	Acesso	Seleção unificada a partir da nota do ENEM
Lei de Cotas (Lei nº 12.711)	2012	Acesso	Reserva de vagas nas instituições federais
PNE, Metas 12 e 13 (Lei nº 13.005)	2014	Acesso e qualidade	Metas de matrícula e de qualidade da graduação
Acórdão nº 1868 – TCU	2024	Monitoramento	Exigência de acompanhamento sistemático da evasão

Fonte: elaboração própria a partir dos marcos normativos citados.

A expansão do acesso também alterou o perfil de quem passou a frequentar as universidades federais. Ristoff (2016) registra mudanças importantes na composição socioeconômica e étnico-racial do corpo discente, enquanto Heringer (2018) chama atenção para uma consequência desse processo: ampliar a inclusão tornou mais visível a necessidade de criar condições para que os novos públicos também consigam permanecer e concluir seus cursos.

Entretanto, determinados efeitos associados às políticas de acesso não estavam necessariamente entre seus objetivos. Estudos sobre o

SiSU apontam relações entre sua dinâmica de seleção e aspectos como escolhas de curso menos consolidadas, maior mobilidade geográfica dos estudantes e dificuldades posteriores de adaptação (Nogueira *et al.*, 2017; Barbosa *et al.*, 2017). Também foram observadas mudanças na competição por vagas em cursos mais disputados. Esses resultados colocam uma questão importante para a análise da permanência: o desenho dos mecanismos de ingresso pode repercutir sobre a trajetória posterior do estudante e, por isso, não deve ser examinado separadamente das condições encontradas depois da matrícula.

4.2. O PNAES e os Limites da Permanência

Entre as políticas brasileiras voltadas à permanência, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), instituído pelo Decreto nº 7.234/2010, ocupa posição central. A assistência ao estudante já existia nas universidades antes do programa, mas sua institucionalização ampliou o reconhecimento da permanência como responsabilidade do poder público, afastando-a de uma concepção restrita à concessão pontual de auxílios (Imperatori, 2017). O PNAES passou a reunir ações em áreas como moradia, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso de estudantes com deficiência (Brasil, 2010).

Os estudos sobre o programa registram resultados positivos, embora examinados a partir de recortes e metodologias diferentes. Andrade e Teixeira (2017) relacionam as ações de assistência estudantil ao desempenho acadêmico, à permanência e a aspectos do desenvolvimento psicossocial. Macedo e Soares (2020), ao analisarem estudantes cotistas, encontraram resultados favoráveis

associados às ações de permanência. Ferreira *et al.* (2023), em estudo de abrangência nacional, também apresentam evidências sobre os resultados do programa. Parte dessa literatura sugere ainda que a assistência financeira tende a produzir melhores condições de permanência quando acompanhada de outras formas de suporte acadêmico e psicopedagógico.

A implementação do PNAES não ocorreu de maneira uniforme entre as universidades. As restrições orçamentárias observadas a partir de 2015 limitaram a capacidade de atendimento em um período de demanda crescente e contribuíram para a adoção de critérios mais restritivos de concessão dos auxílios (Gilioli, 2016). Fava e Cintra (2022) encontraram diferenças importantes entre as universidades federais e fragilidades no acompanhamento dos resultados da assistência estudantil. Nesse período, a expansão das matrículas e a diversificação do perfil dos ingressantes maximizaram a pressão sobre políticas de permanência que não se desenvolveram com a mesma intensidade em todas as instituições.

Há ainda uma dificuldade relacionada à produção e ao uso das informações sobre evasão. O Censo da Educação Superior fornece dados importantes sobre a trajetória dos estudantes, mas a periodicidade de divulgação e as limitações para determinadas análises longitudinais reduzem sua utilidade para decisões que precisam ser tomadas durante o percurso acadêmico (Silva Filho *et al.*, 2007; Fava; Cintra, 2022). O Acórdão nº 1.868/2024 do Tribunal de Contas da União (TCU) insere-se nesse problema ao exigir das instituições federais mecanismos sistemáticos de acompanhamento da evasão e de seus fatores associados de modo a subsidiar as políticas de permanência (Brasil, 2024).

5. TRÊS ASSIMETRIAS ENTRE ACESSO E PERMANÊNCIA

A comparação realizada até aqui permite olhar para o caso brasileiro por outro ângulo. O problema não parece estar na ausência de um diagnóstico sobre a evasão. A literatura nacional e os documentos produzidos ao longo das últimas décadas já reconhecem que a permanência depende de fatores acadêmicos, econômicos, sociais e institucionais. O que se observa é uma diferença entre esse conhecimento acumulado e a forma como acesso e permanência foram incorporados às políticas de educação superior. Neste estudo, tal diferença é examinada a partir de três assimetrias.

A primeira diz respeito ao estatuto jurídico das políticas. A expansão do acesso foi apoiada por instrumentos que estabeleceram obrigações claras para as instituições. A Lei de Cotas é um exemplo: os percentuais de reserva de vagas são definidos normativamente e integram o processo regular de ingresso. A permanência seguiu uma trajetória diferente. Durante parte importante do período analisado, sua principal política nacional esteve apoiada em instrumento infralegal e condicionada à disponibilidade de recursos orçamentários. Essa diferença ajuda a compreender por que a ampliação das vagas e a garantia de determinados critérios de acesso não foram acompanhadas, na mesma medida, por uma cobertura uniforme das ações de assistência estudantil (Gilioli, 2016; Fava; Cintra, 2022).

A segunda assimetria está no tempo necessário para observar os resultados. O ingresso pode ser registrado no momento em que ocorre; a permanência, não. Saber se o estudante continuará no curso exige acompanhar sua trajetória durante vários períodos letivos. Essa diferença impõe outra exigência aos sistemas de

informação. No Brasil, a defasagem na disponibilização dos dados e as limitações para o acompanhamento de coortes dificultam a produção de informações em tempo adequado à intervenção institucional (Silva Filho *et al.*, 2007; Fava; Cintra, 2022). As universidades sabem rapidamente quantos estudantes ingressaram, mas compreender quem está deixando o curso, quando isso ocorre e em quais condições exige um acompanhamento mais complexo.

A terceira assimetria envolve a avaliação das políticas implementadas. A literatura latino-americana apresenta expressivo número de estudos dedicados à caracterização da evasão, enquanto são menos frequentes aqueles que examinam os resultados das intervenções destinadas a reduzi-la (Mellado; Orellana; Gabrie, 2018; Chiarino *et al.*, 2024). No Brasil, os estudos sobre assistência estudantil oferecem evidências importantes, mas utilizam recortes, indicadores e estratégias metodológicas diferentes (Andrade; Teixeira, 2017; Macedo; Soares, 2020; Ferreira *et al.*, 2023). Esse conhecimento ainda não equivale a um processo contínuo e comparável de avaliação das políticas de permanência.

Essas três dimensões não funcionam de maneira independente. A disponibilidade de recursos interfere no alcance das ações; as limitações do acompanhamento dificultam saber quais estudantes permanecem e quais deixam os cursos; e, sem informações produzidas de forma contínua, torna-se mais difícil avaliar os resultados das políticas implementadas. Entre esses pontos, o monitoramento é aquele sobre o qual as próprias instituições podem atuar mais diretamente. A experiência colombiana discutida por Mellado, Orellana e Gabrie (2018) mostra como a produção sistemática de conhecimento sobre evasão pode integrar a construção das respostas institucionais. No Brasil, o Acórdão nº

1.868/2024 (Brasil, 2024) amplia essa exigência ao determinar o acompanhamento sistemático da evasão nas instituições federais. Sua implementação, entretanto, dependerá também das condições técnicas e institucionais disponíveis em cada universidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A comparação entre as experiências europeias, norte-americanas e sul-americanas mostrou que o reconhecimento da natureza multidimensional da evasão não levou à construção de respostas semelhantes. O apoio financeiro aparece de forma recorrente, mas divide espaço com iniciativas de acompanhamento acadêmico, tutoria, mentoria e outras estratégias voltadas à permanência. Também se repete a atenção aos primeiros períodos do curso. As diferenças tornam-se mais visíveis na forma de financiamento e na capacidade dos sistemas de acompanhar a trajetória dos estudantes e produzir informações sobre os resultados das políticas adotadas.

No Brasil, o problema parece estar menos na compreensão da evasão do que na tradução desse conhecimento em capacidade institucional de acompanhamento e avaliação. A análise desenvolvida neste artigo permitiu organizar essa questão em três dimensões: a forma como acesso e permanência foram institucionalizados, o tempo necessário para mensurar cada um desses processos e a capacidade de avaliar as ações implementadas. Enquanto o ingresso produz informações praticamente imediatas, compreender a permanência exige acompanhar trajetórias que se estendem por vários períodos letivos. É justamente nesse acompanhamento que persistem algumas das principais fragilidades identificadas na literatura.

Por essa razão, ampliar programas ou criar novos instrumentos não responde, por si só, ao problema. As políticas existentes precisam ser acompanhadas de informações que permitam saber quem alcançam, em que momento da trajetória atuam e quais resultados estão associados às ações desenvolvidas. Nesse sentido, o monitoramento assume uma função que ultrapassa a produção de indicadores: ele aproxima o diagnóstico da decisão institucional e cria condições para que as políticas de permanência sejam avaliadas e ajustadas ao longo do tempo.

Os limites deste estudo decorrem, em parte, da opção pela revisão narrativa. A seleção das fontes envolve escolhas dos pesquisadores e não pretende esgotar a produção disponível sobre o tema. Além disso, foram comparados desenhos e instrumentos de política, e não o desempenho dos sistemas nacionais, cujos indicadores de evasão apresentam diferenças conceituais e metodológicas que restringem sua comparação direta (Carlhed, 2017). Estudos futuros podem avançar na avaliação de intervenções específicas, acompanhando seus resultados em diferentes contextos institucionais. No caso brasileiro, também será importante examinar como as instituições federais estão estruturando o monitoramento da evasão requerido pelo Acórdão nº 1.868/2024 e em que medida as informações produzidas passam, de fato, a integrar as decisões sobre permanência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, A. M. J.; TEIXEIRA, M. A. P. Áreas da política de assistência estudantil: relação com desempenho acadêmico, permanência e desenvolvimento psicossocial de universitários. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 22, n. 2, p. 512-528, 2017.

BARBOSA, J. P. G.; PORTILHO, L. A.; MIRANDA, G. J.; TAVARES, M. A adoção do SiSU e a evasão na Universidade Federal de Uberlândia. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v. 12, n. 2, p. 722-738, 2017.

BARRIOS, A. Deserción universitaria en Chile: incidencia del financiamiento y otros factores asociados. **Revista CIS**, n. 14, p. 59-72, 2011.

BEREDAY, G. Z. F. **Comparative method in education**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1964.

BRASIL. **Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. Brasília, DF: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

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

BRASIL. **Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012**. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Comissão Especial de Estudos sobre a Evasão nas Universidades Públicas Brasileiras. **Diplomação, retenção e evasão em cursos de graduação em instituições de ensino superior públicas**. Brasília: MEC/ANDIFES/ABRUEM, 1996.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1868/2024 – Plenário**. Brasília, DF: TCU, 2024.

CARLHED, C. Resistances to scientific knowledge production of comparative measurements of dropout and completion in European higher education. **European Educational Research Journal**, v. 16, n. 1, p. 1-18, 2017.

CHIARINO, N.; RODRÍGUEZ ENRÍQUEZ, C.; CURIONE, K.; CURIONE, I. Abandono y permanencia estudiantil en universidades de Latinoamérica y el Caribe: una revisión sistemática mixta. **Actualidades Investigativas en Educación**, v. 24, n. 2, p. 123-158, 2024.

CLANCY, P.; GOASTELLEC, G. Exploring access and equity in higher education: policy and performance in a comparative perspective. **Higher Education Quarterly**, v. 61, n. 2, p. 136-154, 2007.

CORTÉS-CÁCERES, S.; ÁLVAREZ, P.; LLANOS, M.; CASTILLO, L. Deserción universitaria: la epidemia que aqueja a los sistemas de educación superior. **Revista Perspectiva**, v. 20, n. 4, p. 13-25, 2019.

DA RE, L.; CLERICI, R.; PÉREZ, P. R. A. The formative tutoring programme in preventing university drop-outs and improving

students' academic performance: the case study of the University of Padova (Italy). **Italian Journal of Sociology of Education**, v. 9, n. 3, p. 166-194, 2017.

FANELLI, A. G.; DEANE, C. A. Abandono de los estudios universitarios: dimensión, factores asociados y desafíos para la política pública. **Revista Fuentes**, n. 16, p. 85-106, 2015.

FAVA, H. L.; CINTRA, R. F. Indicadores na assistência estudantil: análise nas universidades federais brasileiras. **Revista Ciências Administrativas**, v. 28, e12649, 2022.

FERREIRA, L. C.; ALMEIDA, A. N.; SANTOS, C. C. B.; KIPNIS, B. Assistência estudantil: uma avaliação de sua efetividade. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 31, n. 112, 2023.

GEHREKE, L.; SCHILLING, H.; KAUFFELD, S. Effectiveness of peer mentoring in the study entry phase: a systematic review. **Review of Education**, v. 12, n. 2, e3462, 2024.

GILIOLO, R. S. P. **Evasão em instituições federais de ensino superior no Brasil**: expansão da rede, SiSU e desafios. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016.

HERINGER, R. Democratização da educação superior no Brasil: das metas de inclusão ao sucesso acadêmico. **Revista Brasileira de Orientação Profissional**, v. 19, n. 1, p. 7-17, 2018.

HOLFORD, J. The lost honour of the Social Dimension: Bologna, exports and the idea of the university. **International Journal of Lifelong Education**, v. 33, n. 1, p. 7-25, 2014.

HOVDHAUGEN, E.; KOTTMANN, A.; THOMAS, L. **Dropout and completion in higher education in Europe: annex 1: literature review**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2015.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social & Sociedade**, n. 129, p. 285-303, 2017.

KEHM, B. M.; LARSEN, M. R.; SOMMERSEL, H. B. Student dropout from universities in Europe: a review of empirical literature. **Hungarian Educational Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 147-164, 2019.

LOBO, M. B. C. M. Panorama da evasão no ensino superior brasileiro: aspectos gerais das causas e soluções. **ABMES Cadernos**, v. 25, p. 1-23, 2012.

LOUIE, D. W.; PRINCE, L. Achieving equity in graduation rates and other indicators of success for Indigenous learners in Canada. **Canadian Journal of Education**, v. 46, n. 1, p. 1-29, 2023.

MACEDO, G. D.; SOARES, S. P. L. Avaliação da eficácia do Programa Nacional de Assistência Estudantil para permanência de cotistas na Universidade Federal da Paraíba. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**, v. 25, n. 3, p. 677-696, 2020.

MANZON, M. **Comparative education: the construction of a field**. Hong Kong: CERC/Springer, 2011.

MCPHERSON, M. S.; SCHAPIRO, M. O. **The student aid game: meeting need and rewarding talent in American higher education**. Princeton: Princeton University Press, 1998.

MELLADO, F. R. M.; ORELLANA, M. B. C.; GABRIE, A. J. B. Retención y abandono estudiantil en la educación superior universitaria en América Latina y el Caribe: una revisión sistemática. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 26, n. 61, p. 1-36, 2018.

MICHALSKI, J. H.; CUNNINGHAM, T.; HENRY, J. The diversity challenge for higher education in Canada: the prospects and challenges of increased access and student success. **Humboldt Journal of Social Relations**, v. 39, p. 66-89, 2017.

NOGUEIRA, C. M. M.; NONATO, B. F.; RIBEIRO, G. M.; FLONTINO, S. R. B. Promessas e limites: o SiSU e sua implementação na Universidade Federal de Minas Gerais. **Educação em Revista**, v. 33, e161036, 2017.

OLBRECHT, A. M.; ROMANO, C.; TEIGEN, J. How money helps keep students in college: the relationship between family finances, merit-based aid, and retention in higher education. **Journal of Student Financial Aid**, v. 46, n. 1, p. 2, 2016.

PRZEWORSKI, A.; TEUNE, H. **The logic of comparative social inquiry**. New York: Wiley-Interscience, 1970.

RHEINHEIMER, D. C.; GRACE-ODELEYE, B.; FRANCOIS, G. E.; KUSORGBOR, C. Tutoring: a support strategy for at-risk students. **Learning Assistance Review**, v. 15, n. 1, p. 23-34, 2010.

RIDDELL, S.; WEEDON, E. European higher education, the inclusion of students from under-represented groups and the Bologna Process. **International Journal of Lifelong Education**, v. 33, n. 1, p. 26-44, 2014.

RISTOFF, D. Democratização do campus: impacto dos programas de inclusão sobre o perfil da graduação. **Cadernos do GEA**, n. 9, p. 1-20, 2016.

RODGER, S.; TREMBLAY, P. F. The effects of a peer mentoring program on academic success among first year university students. **Canadian Journal of Higher Education**, v. 33, n. 3, p. 1-17, 2003.

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**, v. 22, n. 2, p. 385-402, 2017.

SILVA FILHO, R. L. L.; MOTEJUNAS, P. R.; HIPÓLITO, O.; LOBO, M. B. C. M. A evasão no ensino superior brasileiro. **Cadernos de Pesquisa**, v. 37, n. 132, p. 641-659, 2007.

SINGELL JR., L. D. Come and stay a while: does financial aid affect retention conditioned on enrollment at a large public university? **Economics of Education Review**, v. 23, n. 5, p. 459-471, 2001.

SUÁREZ, C. I. **La permanencia de estudiantes indígenas en instituciones de educación superior en América Latina**. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2017.

ŠVEC, V.; VLK, A.; ŠTIBUREK, Š. Dropout policy in Czech higher education: can universities serve several masters? **Central European Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, p. 104-123, 2015.

TAMTIK, M.; GUENTER, M. Policy analysis of equity, diversity and inclusion strategies in Canadian universities: how far have we come?

TINTO, V. **Leaving college:** rethinking the causes and cures of student attrition. 2. ed. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

VARGAS, H.; HERINGER, R. Student retention policies in public higher education in comparative perspective: Argentina, Brazil and Chile. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 25, n. 72, p. 1-36, 2017.

VÉLIZ PALOMINO, J. C.; ORTEGA, A. M. Dropout intentions in higher education: systematic literature review. **Journal on Efficiency and Responsibility in Education and Science**, v. 16, n. 1, p. 14-29, 2023.

VOSENSTEYN, J. J.; KOTTMANN, A.; JONGBLOED, B. W. A.; KAISER, F.; CREMONINI, L.; STENSAKER, B.; HOVDHAUGEN, E.; WOLLSCHIED, S. **Dropout and completion in higher education in Europe:** main report. Luxembourg: European Commission, 2015.

WALSH, C.; LARSEN, C.; PARRY, D. Academic tutors at the frontline of student support in a cohort of students succeeding in higher education. **Educational Studies**, v. 35, n. 4, p. 405-424, 2009.

¹ Doutora em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente pela Universidade Federal de Rondônia. Docente do Magistério Superior na Universidade Federal de Rondônia. E-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#)

² Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul. Docente do Magistério Superior na Universidade Federal de Rondônia.

³ Doutora em Agronegócios pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Docente do Magistério Superior na Universidade Federal do Pampa.