

**Programas de combate ao abandono escolar no Paraná:
reflexões e compreensões a partir de um estudo em uma instituição do Estado do Paraná**

*Programs to combat school dropout:
reflections and understandings based on a study in an institution in Paraná State*

*Programas de prevención del abandono escolar en Paraná:
reflexiones y comprensiones a partir de un estudio en una institución del Estado de Paraná*

Emerson Rolkouski¹
Universidade Federal do Paraná

Leticia Menegusso²
Secretaria Estadual de Educação do Paraná

Resumo: O problema do abandono escolar é latente na realidade brasileira e, por isso, diversos trabalhos têm sido feitos para a ampliação da compreensão desse fenômeno. Este artigo se insere nesse movimento, focando políticas públicas de combate ao abandono escolar. Tem-se como objetivo tecer compreensões sobre os programas lançados pelo Governo do Estado do Paraná – o Programa de Combate ao Abandono Escolar na sua segunda edição (2018) e o Programa Presente na Escola (2019). O lócus da pesquisa foi um colégio do setor da Cidade Industrial de Curitiba (CIC). Para tanto, aportes do método do Ciclo de Políticas Educacionais foram mobilizados. Foram utilizados como dados documentos oficiais e entrevistas com a diretora e um professor do colégio lócus da pesquisa e um gestor da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná (SEED-PR). Aponta-se como resultado a necessidade de diálogo com a comunidade envolvida na construção dos programas que podem auxiliar na elaboração de políticas públicas mais adequadas às diferentes realidades escolares brasileiras.

Palavras-chave: Abandono escolar; Ciclo de Políticas Públicas; Paraná.

Abstract: The problem of school dropout is latent in Brazilian reality, which has encouraged research to expand understanding of the phenomenon. This article is part of this movement, focusing on public policies to combat school quitting. The objective is to provide an understanding of the programs launched by the Government of the State of Paraná – the Program to Combat School Dropout in its second edition (2018) and the Present at School Program (2019). The research locus was a school in the Industrial City of Curitiba. To this end, contributions from the Educational Policy Cycle method were mobilized. Official documents and interviews with the researched school principal, a teacher, and a manager from the State Department of Education of the State of Paraná (SEED-PR) were used as data. The result is the need for dialogue with the community involved in creating programs that can help construct appropriate public policies to the varied Brazilian school realities.

Keywords: School dropout; Public Policy Cycle; Paraná.

¹ Doutor em Educação Matemática – Universidade Estadual Paulista. Professor Titular da Universidade Federal do Paraná (UFPR), Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: rolkouski@ufpr.br; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7329669702482470>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7961-4715>.

² Mestre em Educação em Ciências e em Matemática – Universidade Federal do Paraná. Professora da Secretaria Estadual de Educação do Paraná (SEED-PR). Curitiba, Paraná, Brasil. E-mail: leticiamenegusso@gmail.com; Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5115056725879427>; ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6393-3631>.

Resumen: El problema del abandono escolar es latente en la realidad brasileña, por ello, se han realizado varios estudios para ampliar la comprensión de este fenómeno. Este artículo forma parte de este movimiento, centrándose en las políticas públicas para combatir el abandono escolar. El objetivo es proporcionar ideas sobre los programas lanzados por el Gobierno del Estado de Paraná: el Programa de Prevención del Abandono Escolar en su segunda edición (2018) y el Programa Presente en la Escuela (2019). La investigación se llevó a cabo en una escuela ubicada en el sector Ciudad Industrial de Curitiba (CIC). Para ello, se utilizó como marco metodológico el Ciclo de Políticas Educativas. Se emplearon como fuentes de datos los documentos oficiales y entrevistas con la dirección y los profesores de la escuela, así como con un funcionario de la Secretaría Estatal de Educación del Estado de Paraná (SEED-PR). El estudio resalta la importancia de establecer un diálogo con la comunidad involucrada en el desarrollo de estos programas, lo que puede contribuir a la creación de políticas públicas más adecuadas para las diversas realidades de las escuelas brasileñas.

Palabras clave: Abandono escolar; Ciclo de Políticas Públicas; Paraná.

Recebido em: 20 de setembro de 2023

Aceito em: 30 de novembro de 2023

Introdução

O problema do abandono escolar³ é latente na realidade brasileira e, por isso, diversos trabalhos têm sido feitos para a ampliação da compreensão desse fenômeno. Este artigo se insere nesse movimento, focando políticas públicas de combate ao abandono escolar.

A partir de um estudo em uma instituição do estado do Paraná, tem-se como objetivo analisar dois programas relacionados ao combate ao abandono escolar lançados nos anos de 2018 e 2019: o Programa de Combate ao Abandono Escolar (PCAE), em sua segunda edição (2018), e o Programa Presente na Escola (2019)⁴. Nesse sentido, pretende-se investigar a constituição dos programas e, num contexto mais específico, sua atuação⁵ em um colégio na região do setor da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), na cidade de Curitiba – Paraná. Tal compreensão se dará a partir do ciclo de políticas, idealizado pelos pesquisadores ingleses Stephen Ball, Richard Bowe e Anne Gold,

³ De acordo com a nota técnica INEP (2018), abandono e evasão escolar são tomados erroneamente como análogos. O abandono escolar é considerado um dado de rendimento, configurado pela frequência inferior a 75%. Já a evasão é considerada um indicador de fluxo que “têm por objetivo informar sobre a trajetória do estudante na educação básica” (INEP, 2018, s/p). Um aluno que foi matriculado em um ano “t” e não se matriculou no ano “t + 1” é considerado evadido.

⁴ Nesse sentido, dá-se sequência ao estudo de Klein (2018), em que a autora desenvolve uma pesquisa com relação à historicidade dos projetos de combate ao abandono escolar, na realidade do município de São José dos Pinhais, situado na região metropolitana de Curitiba, entre os anos de 2005 e 2017.

⁵ Aqui o termo atuação é utilizado em oposição à implementação, já que para Ball, Maguire e Braun (2016) uma política pública não é implementada e sim atuada, sofrendo interpretações por seus atores que a modificam.

divulgado no livro “*Reforming education and changing schools*” (1992), e se valerá de fontes documentais e entrevistas com um gestor da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, uma diretora e um professor.

Com vistas a cumprir o objetivo enunciado, inicialmente destacaremos a lente de leitura a ser utilizada para a análise dos dados, o Ciclo de Políticas Educacionais. Na sequência, apresentaremos algumas considerações metodológicas e a análise dos dados constituídos. Finalmente, destacaremos nossas compreensões nas considerações finais.

O Ciclo de Políticas Públicas Educacionais

Na sua origem, os criadores do Ciclo de Políticas Públicas Educacionais, Bowe, Ball e Gold (1992), indicam que a abordagem era composta por três facetas: a política proposta, a política de fato e a política de uso. Tais facetas buscavam retratar, respectivamente: as intenções do governo, dos departamentos educacionais, das escolas e das autoridades locais; os textos que lhe davam a forma e, finalmente, seu processo de implementação. No entanto, ao considerarem que as fases de formulação e implementação não poderiam ser separadas, reforçando o papel da gestão na elaboração de políticas públicas e ignorando a participação do público para o qual tal política foi elaborada, os autores reformulam a abordagem considerando que as políticas públicas devem ser compreendidas por meio de contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática, inter-relacionados em um processo dinâmico e contínuo.

Não obstante possuam inter-relações e se influenciem mutuamente, apresentam, cada qual com suas particularidades, arenas e lugares próprios sobre os quais diferentes atores exercem mais ou menos influência. Em trabalhos mais recentes (Ball; Maguire; Braun, 2016), os autores desenvolvem a *policy enactment*, entendida como as formas por meio das quais os atores interpretam, adaptam e/ou transformam as políticas.

Quanto ao *contexto de influência*, destaca-se que é marcado pelas disputas de pessoas, coletivos e instituições, que buscam construir sentidos e definições acerca do que trata a política em si. Com respeito à política educacional, Mainardes (2006) afirma que os grupos de interesse nesse cenário buscam definir as finalidades da educação e o que é, de fato, ser educado. Trata-se do contexto

[...] onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado. Atuam nesse contexto as redes sociais dentro e em

torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo. É também nesse contexto que os conceitos adquirem legitimidade e formam um discurso de base para a política. O discurso em formação algumas vezes recebe apoio e outras vezes é desafiado por princípios e argumentos mais amplos que estão exercendo influência nas arenas públicas de ação, particularmente pelos meios de comunicação social. Além disso, há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos, que podem ser lugares de articulação de influência (Mainardes, 2006, p. 51).

O *contexto da produção de texto* engloba fatores para além da escrita de um documento oficial. Esse contexto tem grande relação com o contexto da prática, pois o que é desenvolvido nele será materializado numa política a ser efetivada que, portanto, será interpretada pelos atores envolvidos. Além de sua forma escrita, esses textos podem aparecer em outras representações como em registros orais e vídeos. “O contexto da produção de texto é o espaço em que as políticas são traduzidas para discursos e, geralmente, passam a estar melhor articuladas com ‘a linguagem do interesse público em geral’” (Bowe; Ball; Gold, 1992, p. 20, aspas no original).

A análise desse contexto, de modo geral, se debruça sobre leis, manuais e materiais de formação. Pode, no entanto, envolver a análise de materiais de propaganda em áudio e vídeo e discursos oficiais. Tal como apontado a seguir, a análise de tal contexto envolve superar uma leitura ingênua, tomando-os como neutros.

Com relação à análise do contexto de produção de texto, um dos desafios principais refere-se à necessidade da análise crítica dos textos das políticas. Em muitos casos, a análise resulta em uma leitura “ingênua” dos textos e da própria política investigada. Algumas vezes, observa-se a crença de que os textos são coerentes e válidos, resultando em análises “aparentemente neutras” ou que tendem a legitimar as políticas investigadas. A explicitação de um conceito de política e de um posicionamento epistemológico pode auxiliar e enriquecer a análise dos textos. A análise crítica dos textos de políticas envolve: a) identificação da teoria do problema (que deu origem à política) e da teoria da política (seus fundamentos), bem como de possíveis desencontros e fragilidades tanto da teoria do problema quanto da teoria da política; b) análise discursiva dos textos para identificar seus fundamentos, ideologias subjacentes, incoerências, termos que se repetem; c) identificação das redes políticas e sociais envolvidas na formulação da política e dos seus textos; d) fundamentos teórico-epistemológicos explícitos ou implícitos (conceitos, autores), entre outros elementos (Mainardes, 2018, p. 13, aspas no original).

Finalmente, o *contexto da prática* trata do lócus em que a política será atuada. No contexto da produção de texto, compreende-se que os documentos produzidos serão distribuídos e, portanto, executados. No entanto, para além da qualidade dos textos produzidos, o que pode gerar equívocos, destacam-se outros fatores que influenciam na leitura do texto.

Este contexto da prática é onde ocorrem as leituras dos textos, é onde se desenvolvem interpretações e recriações, pautadas na história, valores, propósitos e valores dos sujeitos. [...] onde a política está sujeita à interpretação e recriação e onde a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original (Bowe; Ball; Gold, 1992, p. 22).

Na área educacional, Ball, Maguire e Braun (2016) consideram os professores como os principais atores desse contexto, pois entendem que é desses sujeitos que se exige grande criatividade para traduzir as palavras dos textos oficiais em algo viável no ambiente escolar – “a política é feita pelos e para os professores, eles são atores e sujeitos e objetos da política” (Ball; Maguire; Braun, 2016, p. 13).

O contexto da prática abrange o contexto de resultados/efeitos. Esse contexto se preocupa com a justiça social⁶, igualdade e liberdade individual. “As políticas nesse sentido deveriam ser analisadas baseadas em seu impacto para com as desigualdades existentes”. Para essa análise, sugere-se que se reúnam dados abrangentes, relacionados às mudanças na estrutura e na prática (Mainardes, 2018, p. 4).

No contexto da prática, é onde se devem interpretar e recriar as políticas escritas nos documentos oficiais. Para isso, Ball, Maguire e Braun (2016) aprofundaram a ideia na teoria da atuação, a qual vem para contribuir para a expansão da análise do contexto da prática (Mainardes, 2018, p. 10).

Considerações metodológicas

Tal estudo⁷, de abordagem qualitativa, tem como objetivo tecer compreensões sobre os programas lançados pelo Governo do Estado do Paraná – o Programa de Combate ao Abandono Escolar (PCAE), na sua segunda edição (2018), e o Programa Presente na Escola (2019) em um contexto específico: um colégio na região do setor da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), na cidade de Curitiba. Para tanto, o estudo se pautará no Ciclo de Políticas Públicas, tal como elaborado por Ball, Bowe e Gold (1992), e, aqui, restringido a três contextos: influência, produção de texto e prática. Na sequência desta seção, apresentaremos o **lôcus da pesquisa**, e a seguir o **corpus de análise**.

⁶ Em entrevista a Mainardes e Marcondes (2009), Ball define: “O conceito básico que sustenta tudo é o conceito de poder. Assim, eu vejo a justiça social através da opressão de poder, vejo as políticas de distribuição e reconhecimento em termos de lutas de poder” (p. 307).

⁷ Pesquisa aprovada no Comitê de Ética e Pesquisa da UFPR sob o código 43881421.0.0000.0102.

Iniciamos destacando que, em 2018, o índice de abandono escolar no Ensino Médio no estado do Paraná era de 7,5%, enquanto o índice nacional era de 7%. Especificamente, Curitiba tinha um índice de 5,3%. Com vistas a determinar o **lócus da pesquisa**, procuraram-se, dentro da realidade da referida cidade, as regiões que apresentavam os maiores índices de abandono. Os dados obtidos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) apontam para a divisão da cidade em matrizes regionais, cujos dados são apresentados na tabela 1, separados por Ensinos Fundamental e Médio:

Tabela 1 – Índice médio de abandono escolar por matriz regional dos Anos Finais do Ensino Fundamental (EF) e Ensino Médio

Setor	Anos Finais do EF		Ensino Médio	
	Nº de escolas	Índice de abandono escolar (%)	Nº de escolas	Índice de abandono escolar (%)
Centro	9	0,66	11	3,1
Boa Vista	15	1,29	11	5,36
Santa Felicidade	17	1,18	8	5,3
Portão	15	1,9	12	6,4
Cajuru	20	2,11	15	9,38
Pinheirinho	14	1,03	8	6,88
Boqueirão	15	0,7	16	3,41
Bairro Novo	9	1,2	8	6,95
CIC	13	3,3	13	8,15
Tatuquara	6	1,56	5	3,38

Fonte: INEP, 2018

Devido ao maior índice de abandono escolar em ambos os níveis de ensino, optamos pela região da Cidade Industrial de Curitiba (CIC), enviando convite a 11 escolas da região. Uma das escolas se dispôs a participar⁸. As taxas de abandono da escola participante estão apresentadas a seguir:

⁸ Tendo em vista que o convite ocorreu em meados de 2021, inferimos que o motivo para a baixa adesão ao estudo pode estar relacionado com os efeitos da pandemia de COVID-19.

Tabela 2 – Taxa de abandono escolar médio por turma da instituição participante (%)

	6º ano	7º ano	8º ano	9º ano	1º ano	2º ano	3º ano
Taxa de abandono	0,4	0,5	0,9	3,4	11,7	7,3	7,8

Fonte: INEP, 2018

O **corpus de análise** foi constituído por documentos oficiais que tratam da instituição de políticas públicas de combate ao abandono escolar na rede estadual de ensino paranaense, além de entrevistas. Quanto aos documentos, são os seguintes:

- Segunda edição do Programa de Combate ao Abandono Escolar (Paraná, 2018);
- O Programa Presente na Escola, que nasceu em maio de 2019 através da Resolução nº 2.134/2019 (Paraná, 2019).

As entrevistas foram realizadas com um gestor da rede estadual de educação do Paraná, a diretora e um professor da instituição participante. As entrevistas, que ocorreram virtualmente e de forma semiestruturada, basearam-se nas questões orientadoras sugeridas em Mainardes (2006).

Compreensões e reflexões sobre os contextos

Iniciamos as compreensões pelo *contexto de influência*. Trata-se de uma discussão sobre o momento em que a política começa a ser elaborada, no qual, entre outros motivos, há o reconhecimento de problemas sociais que merecem atenção. Em nosso caso, apesar da óbvia necessidade social de abordar o tema do abandono escolar, vemos que diferentes atores acabam influenciando no desenho e no momento de lançamento da política, o que, por vezes, gera distorções.

O Programa de Combate ao Abandono Escolar (PCAE) é visto como um dos mais importantes do governo do estado (gestão 2018-2022), tendo sido lançado no início da gestão. Essa brevidade em sua criação, sem utilização de consultas públicas, resultou em um programa com pouco diálogo com as bases, representando, portanto, de forma proeminente, o ideário do governo em detrimento dos anseios da comunidade.

Apesar de não encontrarmos na fala do gestor elementos que identifiquem influências internacionais diretas na elaboração dos programas, concordamos com Ball (2004) quando esclarece que os serviços sociais, como, por exemplo, a Educação, têm sido vistos como produtos que visam ao cumprimento de objetivos de mercado – “por meio de

um sistema de recompensas e sanções baseado na competição e na performatividade” (Ball, 2004, p. 1107), razão pela qual altos índices de evasão não é adequado.

Nesse sentido é que surge o estímulo de órgãos mundiais de financiamento, como o Banco Mundial (BM), e de outros organismos de cooperação, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). É de conhecimento que investimentos geram a contrapartida da apresentação de resultados e alinhamentos ideológicos, em nosso caso, a redução das taxas de evasão e abandono escolar e a melhoria de índices de aprovação/reprovação.

Por outro lado, o gestor compreende que os programas em análise foram criados para suprir demandas de leis em âmbito nacional, em particular a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e percebe influências de outros programas nacionais:

Sobre o PCAE – Programa de Combate ao abandono Escolar, é um programa muito parecido na maioria das realidades brasileiras, acaba envolvendo ações da Rede de proteção que formada além da escola, o Conselho Tutelar, o CRAS, o CREAS, os agentes de saúde compõem uma parte da rede de proteção. Esse modelo, esses fluxos são muito parecidos, em outros locais, em outros estados também. A diferença é que os outros locais não têm um programa online⁹ (Entrevista com o gestor da Secretaria Estadual de Educação do Estado do Paraná – SEED/PR).

De fato, tal fala vai ao encontro do levantamento feito por Klein (2018), que nos auxilia a compreender essa dinâmica, apresentando um levantamento de programas de combate ao abandono escolar em âmbito nacional até o ano de 2017, dos quais destacamos aqueles que possuem configuração próxima ao PCAE (2018) e seus anos de criação no quadro a seguir:

⁹ O gestor se refere ao Registro de Classe Online – RCO. Através desse sistema, é possível registrar as frequências, as notas das avaliações e o conteúdo. Ele vem para substituir os tradicionais livros impressos de registro de classe.

Quadro 1 – Programas semelhantes ao PCAE (2013/2018)

Programa	Estado	Ano
Programa Presente Garantindo o Futuro	Bahia	2004
Programa de Combate à Evasão Escolar, com o tema “Escola: por que não ficar aqui?”	Roraima	2005
Projeto “Nenhum a menos”	Rondônia	2005
Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente na Rede Estadual de Ensino	Maranhão	2006
Presente na Escola – Ação de Combate à Evasão e a Infrequência Escolar (FICAI)	Ceará	2008
Programa de Apoio e Monitoramento ao Aluno Infrequente (AMAI)	Goiás	2008
Projeto FICAI	Alagoas	2008
Projeto FICAI	Piauí	2008
Programa Pró-Escola	Espírito Santo	2009
Ficha de Acompanhamento de Aluno Infrequente (FICAI)	Rio Grande do Norte	2010
Programa de Combate à Evasão Escolar – Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI	Paraíba	2011
Projeto FICAI – Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente, Indisciplinado, Infrator	Mato Grosso	2011
Ficha de Comunicação do Aluno Infrequente – FICAI. FICAI <i>online</i>	Rio Grande do Sul	2012
Ficha de Acompanhamento de Aluno Infrequente (FICAI)	Pernambuco	2013
Programa APOIA	Santa Catarina	2013
Combate à evasão escolar por meio da FICAI	Rio de Janeiro	2014

Fonte: Klein, 2018

O levantamento mostra que existem pelo menos 13 precedentes do Programa de Combate ao Abandono Escolar, em sua primeira edição. Em relação à segunda edição, teríamos ao menos 16 referências que poderiam ter sido usadas, ou ainda serem influências para o desenvolvimento do programa.

Procuramos compreender de que maneira as políticas foram pensadas e, dessa forma, desenvolvidas. No entanto, não existem documentos publicizados que apontem essas discussões por parte da Secretaria de Educação, e para isso na entrevista questionamos o gestor responsável pelos programas. Com relação ao Programa de Combate ao Abandono Escolar, o gestor não foi assertivo com relação a quais foram as fases de desenvolvimento, pois ainda não atuava no departamento responsável, e, após assumi-lo, não obtive essas informações.

Com relação ao Programa Presente na Escola, reafirmou que foi desenvolvido de forma rápida e internamente. Isso nos indica que não foram grupos da sociedade civil, gestores dos colégios estaduais, entre outros, que influenciaram no desenvolvimento da política. Portanto, os grupos de interesse, principalmente no Programa Presente na Escola, estão no âmbito do próprio governo.

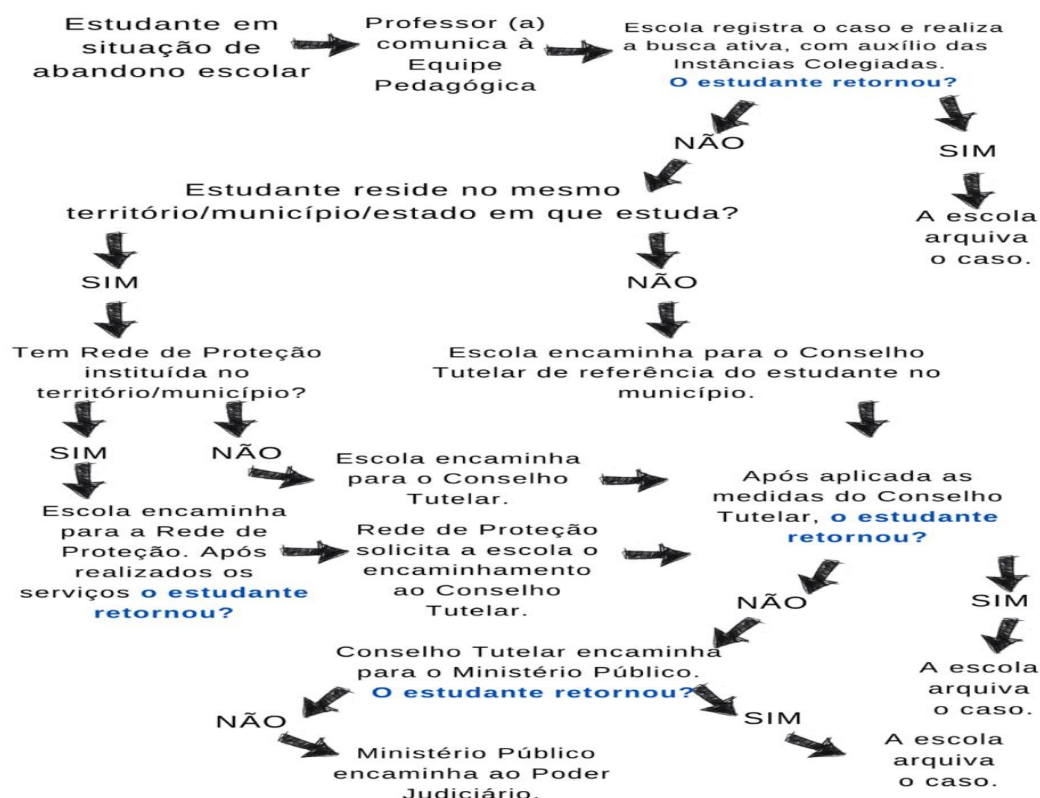
Seguindo as orientações de Mainardes (2006), ao analisarmos se os programas produzem desigualdades, o gestor afirma na entrevista que o Programa Presente na Escola prevê o estímulo e a valorização de “boas práticas”. Isso, de certa forma, evidencia que os resultados das práticas do programa podem variar dependendo das ações da equipe diretiva e pedagógica. Além disso, com relação aos programas, o gestor afirma que, pelas próprias características do estado, os resultados seriam, obviamente, diferentes.

Contudo, ao ser questionado sobre a discussão desses resultados, o gestor informa que não são previstos assessoramentos pelo departamento com a finalidade de amenizar as diferenças, ou seja, não existem estratégias que buscam atender aos colégios que possuem características diferentes. O que ocorre é um aconselhamento, por meio de uma tutoria.

Esses fatos apontados nos evidenciam que desde o seu desenvolvimento até os debates a respeito de sua manutenção não se busca agregar as contribuições dos atores das comunidades escolares. O único tipo de debate apontado pelo gestor nesse sentido se revela sobre regras de cálculo de faltas do sistema de acompanhamento de frequência do Programa Presente na Escola.

Passando à discussão do *contexto da produção de texto*, momento em que se analisam os documentos, escritos ou não, que dão forma à política, iniciamos considerando que a forma de apresentação da política do Programa de Combate ao Abandono Escolar é dada como um passo a passo de como executar o programa. O fluxograma a seguir ilustra a sequência de ações previstas pelo programa:

Figura 1 – Fluxograma do Programa de Combate ao Abandono Escolar



Fonte: Paraná, 2018

A leitura demonstra pontos relevantes para o surgimento da política, já destacados no contexto da influência, o atendimento às exigências do ECA e da LDB. Além disso, discutimos acerca dos sujeitos representados na política, sendo eles seus criadores e para quem foi endereçada, compreendendo que o programa foi desenvolvido de forma interna, sem consultas públicas. Observa-se, no fluxograma, um dos poucos documentos escritos sobre o programa, a ausência de diálogo com a comunidade escolar em geral.

Já o Programa Presente na Escola foi lançado através de uma resolução, tendo sido criado com o objetivo de ajudar na prevenção do abandono escolar. Tal programa prevê uma tutoria. A tutoria ocorre uma vez por semana, sendo conduzida por um representante do núcleo regional. Nessas reuniões, o tutor repassa informações, pedidos e faz análise sobre os dados do abandono escolar gerados pelo sistema do Registro de Classe Online, sistema criado com a finalidade de monitorar de forma imediata os dados de abandono.

A principal discussão apontada sobre o programa é com relação aos parâmetros de análises. O gestor comenta que foram necessárias adequações sobre o que deveria ser considerado como falta, ou ainda qual aula utilizar como parâmetro para o cálculo de faltas.

A ideia central do programa, que pôde ser identificado na fala do gestor, é que as ações de combate ao abandono, através do acompanhamento de frequência e da valorização de boas

práticas, fossem feitas de forma padronizada em toda a rede estadual. Isso é reforçado através das reuniões com a tutoria, em que as ações definidas pela SEED são repassadas inicialmente pelo tutor, e em seguida repassadas para os gestores das escolas.

Assim como no outro programa, o Presente na Escola é uma política que busca atender às exigências provenientes de documentos oficiais como o ECA e a LDB. Esse programa tem o intuito de dar agilidade aos processos, debatidos uma vez por semana com o tutor. Pode-se afirmar que, dessa forma, a probabilidade de uma não identificação de caso de abandono é menor com relação ao programa anterior.

A política não tem um texto oficial mais detalhado. O que existe é uma página no *site* da SEED, onde ficam as boas ações identificadas pelo programa, um local de identificação de perguntas frequentes e um local de contato do tipo “fale conosco”. Dessa maneira, a política chegou às escolas por meio de repasses. A direção do colégio foi comunicada sobre as novas ações que o programa demandaria. Com isso, o setor pedagógico tomou ciência, uma vez que esses são os principais participantes da reunião com a tutoria. E são eles, os pedagogos, que dão ciência aos professores das novas medidas que deverão ser desenvolvidas.

Como o próprio gestor afirma, esse processo foi problemático, pois os gestores escolares ficaram inseguros com essas medidas, já que não existe um documento oficial explicativo sobre o programa. Além disso, inicialmente o programa foi visto como fiscalizador dos professores e da escola, pois anteriormente não existia um acompanhamento tão próximo das ações da escola como atualmente, com a visita semanal de uma pessoa representante da SEED – o tutor. De acordo com as entrevistas realizadas, essa visão de fiscalização foi alterada.

Sobre a interpretação dos textos, no começo, caracterizou muito a ideia de fiscalização “– Ah, a SEED quer ver qual professor está fazendo a chamada, qual que não está” (Entrevista com o gestor da SEED).

De fato, os textos lançados são lidos com lentes muito particulares, influenciando na forma como a política será atuada. Tal análise diz respeito ao *contexto da prática*. De acordo com Bowe, Ball e Gold (1992, p. 22):

[...] os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente, uma vez que histórias, experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal-entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes.

Somente o Programa de Combate ao Abandono Escolar possui uma cartilha explicando o programa, as ações que deveriam ser tomadas, passando por diversos órgãos. Já o Programa Presente na Escola foi lançado através de uma resolução, o que ocasionou problemas em sua chegada às escolas, acarretando desconfiança dentro das instituições, principalmente por parte dos professores, pois no Presente na Escola são previstas ações em que os registros deveriam ser feitos no horário da aula.

Isso aconteceu quando começou o Presente na Escola, eles tinham esse sentimento de que o tutor ia fiscalizar a escola [...] (Entrevista com o professor).

Ambos os fatos são reconhecidos tanto pelo gestor quanto pelo professor. Contudo, afirmam que, ao longo do tempo, as ações da tutoria passaram a não ser mais consideradas como fiscalizadoras.

É importante destacar que, na instituição participante, algumas medidas previstas nos programas já eram feitas, como, por exemplo, o acompanhamento de frequência dos estudantes, fato confirmado na fala da direção. Nesse sentido, existem outras ações que já eram desenvolvidas pela escola, que acabaram se sobrepondo às ações dos programas.

Em ambos os programas, é prevista a busca ativa. Como vimos nos outros contextos, não são feitas discussões para atualização ou aprimoramento. Na instituição participante, percebe-se que se utilizam de ferramentas atualizadas de contato social.

Além desta, existem outras adaptações que são apontadas pela diretora. Uma das ações que a própria escola determinou é que fosse selecionado um responsável pelo acompanhamento do Programa Presente na Escola.

Na verdade, você não pode ter um programa e não ter uma pessoa responsável. Você tem que ter alguém que diz “– tal pessoa, você vai fazer”, então ela sabe que aquilo é a função, e para coisas funcionarem, elas têm que estar detalhadas e as pessoas têm que saber o que elas vão fazer, a responsabilidade delas [...]. Se chegar um programa e você simplesmente o deixar aberto – veio o programa e ninguém é dono de nada – ele não vai funcionar. A pessoa responsável é da equipe, da nossa equipe gestora, nós temos a equipe gestora, é um membro da equipe gestora (Entrevista com a direção).

Além disso, a direção afirma que o colégio passa por processos de reestruturação desde o ano de 2009, pois tinha sido depredado e poucos pais mantinham seus filhos estudando na instituição. Dessa forma, foi iniciado um resgate minucioso dos alunos, que é feito até os dias

atuais, considerando que foi uma ação de sucesso. E assim outra ferramenta de combate ao abandono escolar foi a de separar estudantes por turno, conforme sua idade.

Ao identificarmos essas ações que surgiram por iniciativa da equipe do colégio, é importante refletirmos sobre como tais medidas poderiam ter sido utilizadas como influência no desenvolvimento dos programas. O olhar minucioso para cada estudante, a identificação das necessidades, o que está acontecendo nas suas vidas, para que as ações dos órgãos competentes fossem assertivas, poderiam ser englobados nos programas, transformando essa ideia em algo geral, e não uma exceção.

Abordando as principais dificuldades encontradas na execução dos programas, podemos destacar alguns fatores, como a exigência do Registro de Classe Online e a cobrança por parte da Tutoria Pedagógica em nome da SEED. Os entrevistados apontam as cobranças de novas ações em curto espaço de tempo como algo inviável. Essa fala da direção corrobora com a fala do professor de Matemática que é diretor de outro colégio da rede, e reafirma que a quantidade de tarefas ordenadas aos gestores de colégios é grande.

[...] para nossa escola, a tutoria faz um repasse, geralmente do que a secretaria quer, para discussão. Eu vejo assim que é repasse, um momento para discussão nessa tutoria pedagógica, mas que podem até levar o que nós pensamos, que muitas vezes a gente pensa diferente, que não é bem aquilo, às vezes você implementa e quer que a gente faça, mas acho que o que falta um pouco, que eu acredito enquanto tutoria, nesses programas, é que eles deem um tempo para que ele dê um resultado. A cobrança é muito imediata, eles são muito imediatistas, eles não sabem as dificuldades que você tem, ele tem que dar um tempo, ele nem acaba de fazer aquilo e já está pedindo outra coisa, ele já modifica o programa, alguma coisa no meio do caminho, então essas mudanças, você acostuma, o professor acostuma e de repente “pow” mudou (Entrevista com a direção).

Eles entendem, eles querem achar soluções para os problemas. Claro que eles precisam levar vários dados para a secretaria de educação, esse que é o grande problema. Eu fiz o curso de direção, e nossa! A quantidade de incumbências que nós temos para fazer é absurda, eu disse assim “– Gente, se eu for fazer tudo isso acabou. Não vou sair da minha sala” (Entrevista com o professor).

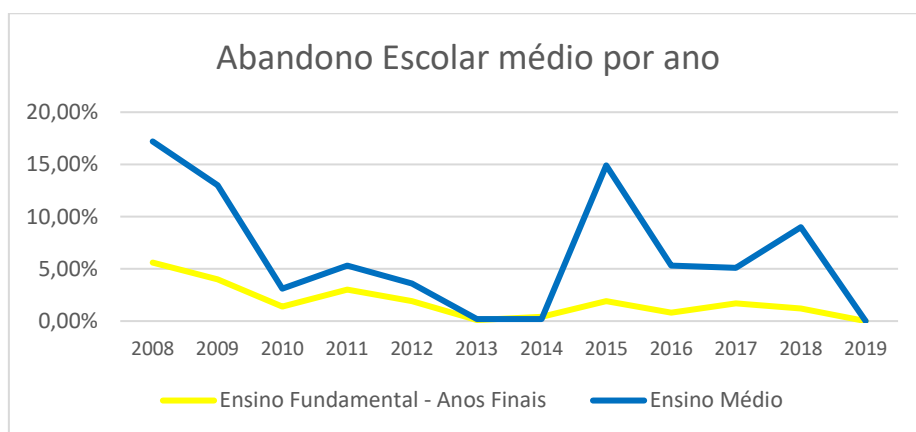
Com relação aos resultados dos programas, a diretora afirma que o índice de abandono escolar é praticamente nulo. É perceptível em sua fala que relaciona o sucesso dos programas com as ações que eram realizadas antes da implementação dos programas. Contudo, mesmo com essas ações próprias dos colégios, que podemos considerar como subterfúgios próprios, que têm objetivo de aprimorá-los e adaptá-los, identificamos dificuldades na fala da direção. Para ela, a troca constante de funcionários e a terceirização de serviços prejudicam o ciclo de ações que foram previstas.

Houve uma contratação de uma empresa terceirizada e acabou dificultando a execução desse programa [...] teríamos que ter um inspetor em cada portão, e eles são poucos, não tem essa demanda preenchida, então acaba prejudicando o programa. Como eu não tenho o inspetor que vai ficar no portão pelo menos 40 horas em cada turno [...] no portão para ver quem está na frente, para receber o aluno, para prestar atenção. Porque tem que ser sempre as mesmas pessoas [...] você sabe quem chega e quem sai. Então, se você é uma pessoa estranha à escola, o funcionário vai saber. [...] Alguém estranho, maior de 18 anos, vem esperar uma menina mais nova, e, de repente – o que já aconteceu – a menina não apareceu na escola porque saiu com o menino. [...] Você tem que prestar atenção e é o que as inspetoras fazem (Entrevista com a direção).

Tal depoimento demonstra a necessidade do diálogo com a comunidade, pois a compreensão do que ocorre dentro da escola vai além do que ocorre dentro de sala de aula e que pode ser registrado por um sistema informatizado.

Com relação aos resultados observáveis, é possível verificar um gráfico com os índices de abandono escolar, desde o ano de 2018, separados por Ensinos Fundamental e Médio, no que se refere à instituição pesquisada. Insta observar os anos de lançamento dos programas em análise nesta pesquisa: o Programa de Combate ao Abandono Escolar em 2018 e o Programa Presente na Escola em 2019.

Gráfico 1 – Média de ocorrências gerais da instituição participante



Fonte: Paraná, 2021

Esse gráfico nos mostra que, após a direção atual do colégio iniciar sua gestão, em 2009, os índices passaram a diminuir. Dessa forma, com os dois programas em vigor, a segunda edição do PCAE e o Programa Presente na Escola, o índice em 2019 chegou a zero. Com relação aos índices de 2020, estes não foram lançados oficialmente, existe uma prévia divulgada pela Secretaria de Educação, que demonstra que se manteve o índice em 0%.

Considerações finais

A partir de um estudo em uma instituição do estado do Paraná, este artigo teve por objetivo tecer compreensões sobre o Programa de Combate ao Abandono Escolar na sua segunda edição (2018) e o Programa Presente na Escola (2019). Tais compreensões foram pautadas pelo método do Ciclo de Políticas de Ball (2009). Foram utilizados como dados: documentos oficiais e entrevistas com a direção e o professor do colégio lócus da pesquisa e um gestor da SEED-PR.

As apreensões permitidas pelos dados possibilitaram concluir que tais programas resultam do atendimento a demandas internacionais, em particular devido a financiamentos obtidos junto ao Banco Mundial e ao apelo de organismos de cooperação, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), além de suprir o enunciado em documentos como o ECA e a LDB. Finalmente, embora tais programas tenham sido anunciados na gestão 2018-2022, percebe-se que se trata de um movimento nacional, que se evidencia pela preexistência de vários programas similares.

As compreensões sobre os documentos escritos foram realizadas em diálogo com as entrevistas concedidas. Pudemos verificar que a análise é mais fluida quando existe um texto oficial da política, para que a partir dele seja possível realizar contrastes entre o pretendido e o que ocorre na atuação da política. Ao analisar o Programa Presente na Escola, sentimos que a falta de um texto oficial resultou na dificuldade de compreensão do que se espera da política, parcialmente suprido pela entrevista com o gestor envolvido em sua criação, desenvolvimento e execução.

Por fim, destacamos *nuances* singulares no contexto da prática da política, em particular no que diz respeito às pressões sofridas pelos atores, que se viam obrigados ao preenchimento de relatórios diversos. A falta de diálogo inicial resultou em um sentimento de vigilância pelo tutor, em detrimento do papel orientador que este deveria exercer desde o início do programa. Finalmente, destacamos a extrapolação da problemática do abandono e da evasão para além da sala de aula. Trata-se de um compromisso que deve ser compartilhado também com toda a comunidade escolar e em particular com os demais funcionários da escola, cuja rotatividade deve ser evitada.

Destaca-se como inovação o Registro de Classe Online, que, ao requerer do professor o registro em aplicativo próprio, permite à direção, de forma imediata, detectar possíveis casos de abandono e iniciar a busca ativa. Compreende-se que tal registro, se por um lado, pode acarretar uma nova burocracia, tem a rapidez da resposta a possíveis casos de abandono uma potencialidade a ser ressaltada.

Além de várias informações relevantes, a entrevista com a direção do colégio nos permite afirmar que parte das ações previstas pelos programas já eram realizadas e, portanto, não é possível atribuir o sucesso à redução da evasão às políticas públicas analisadas. Por outro lado, dada a riqueza da experiência compartilhada tanto pelo professor como pela diretora, compreende-se que o debate com a comunidade envolvida é imprescindível para diminuir equívocos de interpretação e comunicação e serve de guia para a personalização necessária das ações públicas nas realidades tão diversas das escolas brasileiras em geral e paranaenses em particular. Essa devida construção, em diálogo, de políticas públicas pode auxiliar a diminuir as desigualdades, pauta absolutamente urgente em nosso país.

Referências

- BALL, S. J. Performatividade, privatização e o pós-Estado do bem-estar. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1105-1126, set./dez. 2004.
- BALL, S. J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. *Como as escolas fazem as políticas*: atuação em escolas secundárias. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2016.
- BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. Reforming education & changing schools: case studies. In: *Policy sociology*. London: Routledge, 1992.
- INEP. *Nota técnica nº 8/2017/CGCQTI/DEED*. Brasília, 2018.
- KLEIN, R. A. D. *Política de combate à evasão escolar no Paraná (2005-2017): análise das inter-relações entre formuladores e atores no contexto da produção e da prática na Rede Estadual de Ensino em São José dos Pinhais*. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2018.
- MAINARDES, J. A abordagem do ciclo de políticas: explorando alguns desafios da sua utilização no campo da Política Educacional. *Jornal de Políticas Educacionais*, v. 12, n. 16, ago. 2018.
- MAINARDES, J. Abordagem do ciclo de políticas para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.
- MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009.
- PARANÁ. *Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional*. Curitiba, 2021.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. *Programa de Combate ao Abandono Escolar*. Curitiba: SEED – PR, 2018.
- PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. *Programa Presente na Escola*. Curitiba: SEED – PR, 2019. Disponível em: <http://www.presentenaescola.pr.gov.br/Pagina/Apresentacao>. Acesso em: 25 nov. 2020.