

## Relações intersetoriais no contexto de produção da política paranaense de combate à evasão escolar e a atuação do ministério público

*Intersectoral relations in the context of Paraná combat policy production against school dropout and the operation of the public prosecution office*

*Las relaciones intersectoriales en el contexto de producción de la política de Paraná de combate a la deserción escolar y la actuación del ministerio público*

Rosana Aparecida Dea Klen  
Universidade Federal do Paraná  
deaklen2016@gmail.com  
Orcid:

### RESUMO

Este artigo analisa a forma como se desvela a atuação do Ministério Público do estado do Paraná no âmbito intersetorial de formulação da política paranaense de combate à evasão escolar. Toma como base metodológica os textos que normatizam a referida política entre os anos de 2005 a 2013. Considera, por meio de entrevistas semiestruturadas, as vozes dos formuladores que elaboraram os documentos normativos e prescritivos, abrangendo Ministério Público, Poder Judiciário, Secretaria de Estado da Educação e Associação dos Conselheiros Tutelares. O enfoque epistemológico (TELLO, 2012) deste estudo respalda-se nos seguintes autores: Muller e Surel (2002) que exploram a dimensão da *policy* (ação pública) e propõem o conceito de política como constructo social e de pesquisa; Ball e colaboradores (1992,1993,1994) que formulam uma nova abordagem do ciclo de políticas, apontam cinco diferentes contextos que se articulam, sendo que neste estudo será utilizada a dimensão do contexto de produção de texto da política; Habermas (1968) traz contribuições teóricas sobre a racionalidade da técnica e da ciência no âmbito da ideologia e ajuda entender a influência do Ministério Público e dos demais atores políticos e técnicos; Poggi (1981) analisa a estrutura do Estado moderno e respalda o debate sobre o nível de complexidade das decisões que permeiam o Poder Público. No intercorrer da análise se verificou a posição de autoridade do Ministério Público por meio do uso de uma racionalidade técnica que interferiu na formulação da política.

**Palavras-Chave:** Evasão e abandono escolar. Política educacional. Ciclo de políticas. Ministério Público.

## ABSTRACT

*This article analyzes how Paraná State Public Prosecution Office is revealed in the intersectoral scope of the Paraná policy school dropout combat formulation. It uses as a methodological basis the regulation texts of this policy between 2005 and 2013. It uses semi-structured interviews and considers the voices of the formulators who elaborated the normative and prescriptive documents. It includes Public Prosecution Office, Judiciary, State Secretariat of Education and Association of Guardianship Council. The epistemological approach (TELLO, 2012) of this study is supported by the following authors: Muller and Surel (2002) who explore the dimension of policy (public action) and propose the concept of politics as a social construct and research; Ball and colleagues (1992,1993,1994) who formulate a new approach to the policy cycle. They point out five different contexts that are articulated. This study will use the dimension of the text production context of the policy; Habermas (1968) brings theoretical contributions on the rationality of technique and science within the scope of ideology which helps to understand the influence of the Public Prosecution Office and other political and technical actors; Poggi (1981) analyzes the structure of the modern state and supports the debate on the level of complexity of the decisions that permeate the Public Authorities. During the analysis, was verified the authority of the Public Prosecution Office using a technical rationality that interfered in the formulation of the policy.*

**Keywords:** *School dropout and leaving. Educational politics. Policy cycle. Public Prosecution Office.*

## RESUMEN

*Este artículo analiza la forma en que la actuación del Ministerio Público del Estado de Paraná se revela en el ámbito intersectorial de la formulación de la política paranaense de combate a la deserción escolar. Toma como base metodológica los textos que regulan la citada política entre los años 2005 a 2013. Considera, a través de entrevistas semiestructuradas, las voces de los formuladores que elaboraron los documentos normativos y prescriptivos, abarcando al Ministerio Público, el Poder Judicial, la Secretaría de Estado de Educación y Asociación de Consejeros Tutelares. El enfoque epistemológico (TELLO, 2012) de este estudio es sustentado por los siguientes autores: Muller y Surel (2002) quienes exploran la dimensión de política (acción pública) y proponen el concepto de política como constructo social e investigativo; Ball y otros (1992, 1993, 1994) quienes formulan un nuevo enfoque del ciclo de políticas, señalan cinco contextos diferentes que se articulan, y en este estudio se utilizará la dimensión del contexto de producción de textos de política; Habermas (1968) trae aportes teóricos sobre la racionalidad de la técnica y la ciencia en el ámbito de la ideología y ayuda a comprender la influencia del Ministerio Público y otros actores políticos y técnicos; Poggi (1981) analiza la estructura del Estado moderno y sustenta el debate sobre el nivel de complejidad de las decisiones que atraviesan el Poder Público. En el transcurso del análisis, se verificó la posición de autoridad del Ministerio Público mediante el uso de una racionalidad técnica que interfirió en la formulación de la política.*

**Palabras clave:** *Abandono y deserción. Política educativa. Ciclo de política. Ministerio Público.*

## Introdução

As políticas públicas, são formadas, reformuladas e muitas vezes transformadas em outras políticas. (PALUMBO, 1994). Expressam interesses, necessidades e relações de poder entre diversos sujeitos que participam do processo de tomada de decisões. (SOUZA, 2009). Numa perspectiva pluralista, o governo não pode ser visto como único ator, pois há a interface direta ou indireta com outros atores, tais como organizações não governamentais, empresariado, instâncias públicas e privadas.

De acordo com Ball (1993), as políticas mudam, assim como também mudam os seus significados, as suas representações e a forma de serem interpretadas por diferentes atores ao longo do tempo. Uma política pública se mostra complexa, está em constante mudança, “[...] é como um alvo em movimento, não é algo que possa ser observado, tocado ou sentido.” (PALUMBO, 1994, p. 35).

Neste estudo, o conceito de política pública corrobora a análise de uma política educacional paranaense que visa combater a evasão escolar na rede estadual de ensino. Propõe-se analisar a forma como se desvela a atuação do Ministério Público do estado do Paraná no âmbito intersetorial de formulação da referida política, abrangendo formuladores internos e externos ao sistema de ensino, diretamente o Ministério Público, o Poder Judiciário, a Secretaria de Estado da Educação e a Associação dos Conselheiros Tutelares.

Por dentro e por fora do campo da educação, os atores fazem e refazem a política, cujo primeiro programa foi criado em 2005 e instituiu a Ficha de Comunicação do Aluno Ausente (FICA) que, em 2009, passou por uma reescrita com exposição de dados das causas da infrequência constatada através das informações contidas nas fichas. Em 2012, o programa foi repactuado por meio de um novo Termo de Convênio e Cooperação Técnica e no ano de 2013, com base no termo o programa foi reformulado, com vistas a uma maior participação da Rede de Proteção Social. Em 2014 o programa adquiriu uma versão informatizada chamado de Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) com tutoriais no meio digital desde 2015, início de implantação em 2017 e edição de documento orientador em 2018.

O que se destaca como especificidade no contexto de produção da política são as relações intersetoriais que permeiam o jogo de interesses e de poder entre os formuladores da educação, do sistema de justiça (Ministério Público e Poder Judiciário) e do Conselho Tutelar. Ademais, o conteúdo prescritivo da referida política prevê, no campo

da prática, que as escolas realizem a articulação com atores que compõem a Rede de Proteção Social (assistência social, conselhos de direitos da criança e do adolescente, unidades de saúde, conselhos comunitários, conselhos tutelares, ministério público, fóruns de direito e varas da infância e da juventude).

É por esse caminho de movimentos sinuosos, de interlocução com novos atores em cena na política educacional, de construção e reconstrução de significados contidos no texto da política, de interpretação e reinterpretação de múltiplos atores do Estado que este artigo se debruça.

Busca-se uma coesão epistemológica através da abordagem do ciclo de políticas proposto por Ball e colaboradores (1992, 1993, 1994), da teoria cognitiva de políticas idealizada por Muller e Surel (2002), da estrutura de Estado moderno desenvolvida por Poggi (1981) e da acepção habermasiana de técnica e ciência no âmbito da ideologia apresentada por Habermas (1968). Esses são alguns dos autores que sinalizam em direção a um fio condutor de análise da política de combate à evasão escolar. Conforme expõe Mainardes (2017) com respaldo em Tello (2012), ao assumir um enfoque epistemológico, os elementos da pesquisa dialogam e revelam coerência, firmeza e rigor.

Para dar conta da análise de políticas a que se propõe este estudo, os procedimentos metodológicos abrangem entrevistas semiestruturadas com os formuladores da política, estudo documental dos programas que compõem a política estadual e referenciais bibliográficos de autores que dialogam no campo da política educacional e do direito à educação.

Entretanto um dos desafios é explorar o conteúdo das entrevistas evitando descrições pouco analíticas e ao mesmo tempo construir uma relação epistemológica de pesquisa, de modo a ajustar-se a estrutura deste artigo. Assim, optou-se pela elaboração de duas categorias de análise que se entrelaçam ao conteúdo teórico deste estudo. A primeira refere-se ao quadro normativo da política, a segunda ao contexto de produção de texto ou formulação da política.

Diante do exposto, as seções deste artigo se desdobram a partir do percurso metodológico e das categorias analíticas correlatas ao *fio condutor* que articula todos os elementos da pesquisa atribuída aos referenciais teóricos de base.

## Procedimentos metodológicos e categorias analíticas: caminhos que direcionam a análise da política

Neste artigo, interessa analisar a atuação e a influência do Ministério Público no processo intersetorial de formulação da política paranaense de combate à evasão escolar considerando os três programas, datados de 2005, 2009 e 2013. Ao olhar por dentro da política, nas decisões que dão operacionalidade aos textos, aos fluxos, aos objetivos e a metodologia, visualiza-se a dimensão da *policy*, ou seja, as orientações e ações que desenham a política e impulsionam a prática. O conteúdo dos documentos dialoga com outras políticas e serviços de atendimento à criança e ao adolescente na forma de um Sistema de Garantia dos Direitos, por isso a característica intersetorial. Já no que se refere ao contexto de produção de texto, a análise de fala dos formuladores se remete ao campo da *politic*, ou seja, a atividade política ou ainda, a ocupação dos postos de poder.

Diante dessa complexidade, o procedimento metodológico da pesquisa, tem como base as falas dos entrevistados e os textos que normatizam a política. As entrevistas foram organizadas nos meses de abril a junho de 2017, envolvendo atores técnicos e políticos da Secretaria de Estado da Educação do Paraná, do Ministério Público do Estado do Paraná através do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça, da Associação dos Conselheiros Tutelares de Curitiba e do Paraná. O objetivo foi abordar os formuladores da política de combate à evasão e abandono escolar do estado do Paraná que atuaram diretamente na pactuação dos termos de convênios de 2005 e 2012 e da mesma forma na elaboração do texto dos programas criados em 2005, 2009 e 2013. Atualmente, em 2018 houve uma nova reformulação do documento com integrantes que fazem parte das mesmas instâncias contempladas neste estudo. O QUADRO 1 a seguir, apresenta o número de entrevistados, a identificação dos mesmos e suas respectivas funções e locais de atuação.

Nº de entrevistados	Identificação dos entrevistados	Período de atuação na função/ identificação para a pesquisa	Órgão de atuação na estrutura do Estado
2	Secretários Estaduais de Educação	2003 - 2008 A 2011 - 2014 B	Secretaria de Estado da Educação do Paraná
2	Superintendentes Estaduais de	2003 - 2007 A 2013 - 2015 B	Secretaria de Estado da Educação do Paraná

	Educação		
1	Diretor de Políticas e Programas Educacionais	2013 - 2014	A Secretaria de Estado da Educação do Paraná
1	Procurador Geral de Justiça	2008- 2012	- Ministério Público do Estado do Paraná
2	Promotores de Justiça	1996- 2002 2004- 2006 2014- 2017	A Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Ministério Público do Paraná (MPPR)
		2002 - 2005 2008 - 2017	B Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça de Proteção à Educação do MPPR

**Quadro 1** – Apresentação dos entrevistados: formuladores da política (2005- 2013)

**Fonte:** A autora

**Nota:** Neste documento os entrevistados serão identificados pela função seguida da letra alfabética.

A entrevista como procedimento metodológico de pesquisa possui algumas qualidades que contribuem para a análise pretendida, pois permite capturar importantes elementos contidos no discurso dos entrevistados. Segundo Gerhardt e Silveira (2009), desde a flexibilidade, a expressão corporal, a possibilidade de esclarecer questões ao entrevistado e ainda, ao maior nível de profundidade das respostas. Por isso optou-se pelo formato de entrevista semiestruturada em que “[...] o pesquisador organiza um conjunto de questões (roteiro) sobre o tema que está sendo estudado, mas permite, e às vezes até incentiva, que o entrevistado fale livremente sobre assuntos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal.” (GERHARDT; SILVEIRA, 2009, p. 72).

Conforme aponta Minayo (2002), “[...] o trabalho em campo combina entrevistas, observações, levantamentos de material documental, bibliográfico, instrucional, etc.”. (p. 26). Configura-se como um recorte empírico que possibilita uma construção teórica que dá fundamento à pesquisa. E por capturar conteúdos relevantes e densos, tanto nas falas dos formuladores quanto nos documentos normativos é que se optou por organizar este artigo em duas categorias analíticas.

A primeira refere-se ao quadro normativo da política e baseia-se em Muller e Surel (2002) que concebem a política pública como um “constructo social e de pesquisa” que demanda problemas de difícil análise e interpretação para além dos resultados das decisões do Estado. Os autores explicam que o quadro normativo é um dos elementos que compõem a política e se forma a partir de um “[...] conjunto de medidas concretas que

constituem a substância ‘visível’ da política.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 14). Essa concretude pode ser vista por meio dos recursos financeiros, reguladores (normativos) e materiais. Considera-se que “[...] para que uma política pública exista é preciso que as diferentes declarações e ou decisões sejam reunidas por um quadro geral de ação que funcione como uma estrutura de sentido, ou seja, mobilize elementos de valor e de conhecimento.” (MULLER; SUREL, 2002, p. 16). Essa estrutura implica em reconhecer o caráter normativo dos programas públicos de ação e possibilita visualizar seus objetivos, sejam eles explícitos ou não. A dificuldade, segundo os autores, é saber quais atores definem as normas e também, tomar consciência do caráter contraditório de toda a política. Esse elemento – o quadro normativo – ajuda a entender o conteúdo visível dos programas estaduais de combate à evasão e ao abandono escolar no Paraná, abrangendo metodologia, objetivos, atribuições, fluxos, recursos e instrumentais. Ademais, materializa o texto da política, seja em forma de programas, leis, decretos ou orientações técnicas.

A segunda categoria ancora-se no contexto de produção de texto da política com base nos estudos de Ball (1992,1993,1994) sobre a abordagem do ciclo de políticas. Essa abordagem ressalta a natureza complexa da política, abrangendo interlocução entre cinco contextos do ciclo de políticas: de influência, de produção de texto, de prática, de resultados ou efeitos e de estratégia. (MAINARDES, 2006).

Este estudo respalda-se no contexto de produção de texto que é entendido como produto de compromissos assumidos diante de vários processos, na influência inicial, na micropolítica, na legislação, no parlamento, na articulação com o grupo de interesse, na formulação e no conteúdo da política. (BALL, 1993). Esse contexto é resultado de negociações, disputas e acordos movidos por uma gama de interesses e pelo controle da representação política. É justamente ao olhar para o contexto de produção do texto no processo de formulação da política que se identifica a atuação do Ministério Público.

Nesta categoria os posicionamentos de Habermas (1968) ajudam a entender, de um lado, a dominação racional e ideológica contida na fala dos formuladores da política com destaque ao Ministério Público, e de outro a influência de uma nova institucionalidade jurídica outorgada pela Constituição Federal de 1988 que imputa legitimidade a novos atores que influenciam a política.

Por outro caminho, Ball (1993) explica que as políticas têm seu próprio impulso dentro do Estado. Elas mudam, resignificam-se e são interpretadas de formas diferentes, a depender do lugar ocupado pelos atores que formulam a política e aqueles que a colocam em prática. Entretanto, ao analisar uma política, é importante reconhecer que ela

não é externa às desigualdades. Embora possa alterá-las, também é afetada e sofre influências. (BALL, 1993).

Tendo esclarecido o percurso de análise, as seções a seguir concretizam este estudo.

## **Quadro normativo da política de combate à evasão escolar da rede estadual de ensino do paraná**

Na política paranaense de combate   evasão escolar, o quadro normativo possui uma estrutura composta basicamente por dois mecanismos reguladores: os Termos de Convênio e Coopera o Técnica e os programas prescritivos. Ambos são sustentados por legisla o da área da educa o e dos direitos da criança e do adolescente.

Entre 2005 e 2009, os programas “Fica Comigo” foram elaborados numa mesma gestão de governo eleito; enquanto que, em 2012, a nova pactua o do Termo de Convênio culminou com a cria o do Programa de Combate ao Abandono Escolar, em 2013, sob influência de outra gestão do governo estadual. Em 2018 houve uma nova reformula o, que neste estudo não será analisada.

Na trajetória de constru o do texto da política, ocorreram transforma es no quadro normativo que abrangem alguns aspectos apontados por Muller e Surel (2002), ou seja, aos fins e objetivos que o programa pretende atingir e que nem sempre são claros ou fluídos, podem ser ambíguos e de difícil identifica o. Também há divergentes interesses de quem define as normas da a o pública e que ultrapassam o estudo do Estado como aparelho político administrativo (o governo). Outro aspecto, diz respeito ao caráter contraditório de toda a política. “Mas não   menos verdade que toda política pública se caracteriza por contradi es, até incoerências que devem ser levadas em conta”. (MULLER; SUREL, 2002, p. 19).

O primeiro programa   resultado de um Termo de Convênio e Coopera o Técnica, assinado em 2005 pela Secretaria de Estado da Educa o, Associa o dos Conselhos Tutelares dos Municípios do Paraná, Dirigentes Municipais de Educa o, Associa o dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família do Estado do Paraná, Ministério Público do Paraná e Poder Judiciário. O referido termo caminhou para a cria o, no mesmo ano, do Programa de Mobiliza o para Inclusão Escolar que implantou no estado a Ficha de Comunica o do Aluno Ausente (FICA), um instrumento disponibilizado às escolas para sistematizar a es de combate   evasão, a qual segue um fluxo passo a passo para sua operacionaliza o.

O objetivo do primeiro programa, visa “garantir que nenhuma criança fique fora da escola, impedindo que os números da evasão escolar, motivada por vários fatores históricos, sociais e mesmo educacionais, continuem a crescer no Paraná em proporções alarmantes.” (PARANÁ, 2005, p.1).

O problema é a ausência de definições mais específicas sobre como garantir a permanência das crianças na escola. Isso pressupõe toda a demanda de alunos inseridos na educação básica paranaense que se evadem e, ainda, aqueles que estão fora da escola e precisam ser incluídos. Outro aspecto citado no objetivo diz respeito às causas sociais e históricas que influenciam o fenômeno da evasão escolar. Isso deixa evidente que o problema ultrapassa os fatores internos correlatos à escola. Ao examinar a literatura acerca do assunto, Alves, Oliveira e Thums (2015), Ramos (2015) e Silva (2016) colocam que há aspectos externos que interferem na vida escolar dos alunos e provocam situações de evasão. Esses aspectos conjugam dimensões de ordem política, econômica, cultural e social que escapam as lógicas inerentes ao sistema educacional.

Acontece que, ao se admitir a complexidade social e histórica do problema da evasão, ainda que se pretenda garantir 100% das crianças e adolescentes na escola, o objetivo proposto apresenta limites que barram essa ousadia idealizada e expõe contradições reais.

Para Muller e Surel (2002), ainda que os objetivos da ação pública estejam explícitos no texto da política, eles devem compor o campo de estudo do pesquisador como objeto de trabalho, de identificação e reconstrução. Ball (1993) refere-se ao texto da política sob a influência da teoria literária como representações que são codificadas de maneira complexa, ou seja, “[...] os autores não podem controlar os significados de seus textos - os autores das políticas fazem esforços concentrados para afirmar esse controle pelos meios à disposição deles.” (BALL, 1993, p. 11, tradução nossa). O autor também explica que o texto da política é carregado de discurso que incorpora significados e intenções de acordo com a maneira com que as palavras são ordenadas e combinadas, deslocadas ou excluídas.

Com base nessa análise, não se identifica, no corpo do texto, um diagnóstico acerca do fenômeno da evasão escolar no estado. Isso revela certa fragilidade na elaboração da política e contradições em relação a sua finalidade. Ora pretende garantir todas as crianças na escola, ora promover a inserção daqueles que estão excluídos, ora diminuir a evasão, ora responsabilizar a família. Parece haver distintas percepções dos atores acerca da finalidade do programa que, na confluência do texto com a prática, resulta na criação da

FICA como instrumento para “[...] sistematização de ações de combate à evasão escolar em todo o Estado do Paraná.” (PARANÁ, 2005, p. 10).

A ideia é essa, você colher dados, inclusive em relação as causas não somente os dados quantitativos de quantos estão fora da escola ou se evadiram, mas o que está levando à evasão. O fundamental é partir do conhecimento da realidade e então se pode desenvolver ações preventivas para transformar essa realidade. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

Veja, o projeto junto ao Ministério Público permitiu maior controle. Porque uma das coisas que atrapalha muito as políticas públicas é a falta de gestão da informação. Muitas vezes as informações são produzidas na escola, a quantidade de alunos que tem dificuldade de aprendizagem numa disciplina e essas informações todas são produzidas, mas não se transformam em dados utilizados pelos gestores. (...) Quando você tem a informação mais dissecada, você consegue ter políticas e intervenções mais objetivas, mais efetivas. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, A).

Na fala do Promotor de Justiça e do Secretário de Educação, verifica-se preocupação em criar um programa para se obter informações que permitam conhecer a realidade e enfrentar o problema da evasão escolar paranaense. Esses formuladores focam a necessidade de diagnóstico dos motivos que levam as crianças a abandonarem a escola.

Retomando Muller e Surel (2002), ainda que os objetivos estejam declarados no texto, pode haver contradições e incoerências, pois a política é construída no campo do mundo real e no contraditório. A política também segue uma trajetória temporal que se movimenta no espaço das relações e nas contradições de diferentes contextos, de influência, da produção de texto e da prática. “A ‘abordagem da trajetória’ capta as formas pelas quais as políticas evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, assim como as suas incoerências. Aqui a formulação de política é um processo que ocorre em arenas de luta por sentido.” (BALL, 2006, p. 21).

Mais tarde, em 2009 seguindo a trajetória da política – na mesma gestão de governo – o texto prescritivo do programa passa por algumas alterações, dessa vez propostas pela Secretaria de Estado da Educação do Paraná, através da Coordenação de Gestão Escolar (CGE). Os objetivos gerais permanecem os mesmos: promover a inserção das crianças e adolescentes no sistema educacional e criar uma rede de enfrentamento à evasão e exclusão escolar. O que muda é a exposição de um diagnóstico das causas da evasão elaborado a partir de um levantamento das fichas preenchidas pelas escolas. Nota-se nesse documento um interesse político da secretaria em identificar essas causas, uma

vez que as fichas, após preenchidas, passaram pela análise dos núcleos de educação e mostraram, tanto fatores externos, como internos à educação.

Essa versão do programa assume um objetivo mais inteligível e delimitado. Visa proporcionar subsídios às equipes pedagógicas das escolas para que analisem de forma mais aprofundada os fatores que causam o problema da evasão escolar. Como procedimento, o passo a passo inclui outros dois instrumentos: “Roteiro para investigação das causas que levam à evasão dos alunos” e o “Instrumento por escola - ações de enfrentamento a evasão”. (PARANÁ, 2009, p. 10).

Diferente do primeiro programa de 2005 que não conta com dados e informações, o texto do documento elaborado em 2009 apresenta um estudo correlato a 29.199 fichas preenchidas pelas escolas, constando diversas causas de abandono escolar. Para além dos números, a Promotora de Justiça (B) questiona:

O que está ocasionando essa evasão? Violência doméstica? É questão social dos menos favorecidos? É uma deficiência da oferta da política pública pelo Poder Público responsável? As escolas estão efetivamente próximas da residência dessas crianças? A qualidade dessa educação ofertada está adequada? É a falta de qualidade que não está atraindo essas crianças aos estabelecimentos de ensino? (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

De acordo com o programa de 2009, a Secretaria Estadual de Educação demonstra preocupação em investigar os motivos da evasão e como uma das consequências prover encaminhamentos à Rede de Proteção Social.

O texto da segunda versão do programa cria um novo mecanismo para identificar as causas da evasão e propõe que haja um processo de reflexão entre os profissionais da escola sobretudo quando identificarem motivos intraescolares. Por outro lado, ainda que o texto do programa enfatize que “[...] estes instrumentos não têm, de forma alguma, uma dimensão burocratizante”, (PARANÁ, 2009, p. 10), dependendo do modo como a política é interpretada e atuada na escola, pode ser entendida como mais uma tarefa a ser executada.

Houve, portanto uma trajetória temporal de construção e prática da política que culmina com uma nova pactuação sete anos mais tarde, em 2012 por meio de outro Termo de Convênio. Novos atores da administração estadual entram em cena, enquanto outros permanecem representando o Ministério Público.

Na sequência, em 2013, é criado o Programa de Combate ao Abandono Escolar e a utilização do instrumental da FICA, com o preenchimento de três guias é refutado, uma vez

que se constatarem ações burocráticas do fluxo de encaminhamento aos agentes da Rede de Proteção Social e retorno à escola. Segundo os Promotores de Justiça, a dinâmica da FICA não estava sendo muito eficiente, pois grandes quantidades de fichas eram encaminhadas ao Ministério Público e, na visão deles, sem que providências efetivas fossem tomadas.

E acabou acontecendo que a notificação não acontecia como deveria, pois se encaminhava no final do ano um caminhão de fichas, virou uma burocracia, se notificava pelo dever, mas não se tinha clareza do porquê e da importância da notificação a tempo de resgatar esse aluno. Pois o que queremos é trabalhar esse aluno para que ele não perca o ano letivo. (PROMOTOR DE JUSTIÇA, A).

A promotora de justiça B também enfatiza que “[...] ao final do ano, na hora de fazer um balanço anual, os conselheiros juntavam as fichas e enviavam pacotes ao Ministério Público com 500, 600 fichas todas de uma vez. Com argumentos semelhantes, a conselheira tutelar é taxativa ao dizer “A FICA fica na mesa dos conselheiros, pois não dávamos conta de tanto FICA que chegava, de tanta coisa que chega, no meio e no final do ano chegava de penca não aguentávamos atender” (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, B).

Há uma leitura do texto da política presente na fala dos formuladores, pois eles, de igual modo, precisaram colocar em prática a política. Ball, Maguire e Braun (2016) explicam que, embora os textos de políticas tenham o objetivo de persuadir o leitor, os atores da política podem atuar nesses textos utilizando uma multiplicidade de recursos para interpretá-los.

Inúmeros fatores interferem na leitura e na interpretação da política. Para os Promotores de Justiça houve um efeito burocrático como algo que influenciou na repactuação, pois na prática as fichas foram preenchidas para cumprir o fluxo do programa. Já a conselheira tutelar entende que as fichas não se caracterizavam como um programa e que apenas serviam a função de diagnóstico das causas de evasão. A Superintendente de Educação (A) enfatiza que,

[...] especialmente em relação a FICA que acho um nome impróprio para um programa, pois é apenas um instrumento, é uma ficha de acompanhamento e um programa é muito mais que isso. Mas o apelido “FICA” acaba sendo mais representativo que a própria ficha. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A)

Num período de sete anos (2005 a 2012), a política foi praticada e os próprios formuladores entenderam a necessidade de uma reformulação por perceberem que o fluxo não estava acontecendo de forma adequada. Isso do ponto de vista do Ministério Público e do Conselho Tutelar que recebiam inúmeras fichas sem efetiva resolubilidade do problema. Por outro lado, importa ressaltar que as escolas faziam o que lhes era solicitado, ou seja, preenchiam as três guias da FICA e as encaminhavam. Como consequência disso, tanto Ministério Público, como Conselho Tutelar sentiram o impacto das incontáveis fichas que chegavam nesses órgãos.

Quanto a visão da Secretaria de Estado da Educação, em 2012 no contexto de uma nova gestão de governo, o que influenciou a necessidade de mudança do programa foi o aumento das taxas de abandono, justamente no período em que assumiram a gestão estadual. O Diretor de Políticas e Programas Educacionais sinaliza que “[...] os indicadores estavam aumentando. Se percebia uma movimentação de indicadores de abandono, de distorção idade série e isso era preocupante.”

Nessa categoria analítica do texto normativo se visualiza uma estrutura pautada em objetivos, metodologia e criação de instrumentais produzidos por formuladores que ocupam diferentes posições no interior da estrutura do Estado. Alguns agem por dentro do sistema educacional (poder executivo) e outros ocupam lugares externos ao sistema (sistema de justiça e Conselho Tutelar) e interferem nos processos de elaboração do texto normativo da política.

Na próxima seção o que se pretende apontar é a maneira como os formuladores agem em relação a política de combate à evasão escolar, especialmente o Ministério Público. Se discute a tese de uma racionalidade técnica que lhes distingue a depender do lugar que ocupam, seja por dentro ou por fora da educação.

## **Atuação técnica e política do ministério público do Paraná no contexto de formulação da política**

Ao desvelar as inter-relações na construção da política paranaense de combate à evasão escolar, percebe-se a imposição da racionalidade técnica entre os próprios autores da política. Não é apenas uma questão de divergência acerca do nome dado ao programa, ou de sua estrutura, ou mesmo da forma como foi apresentado. As decisões que desenham o texto dessa política passam pela racionalidade do Poder Executivo e também de formuladores que atuam no sistema de justiça (Ministério Público e Poder Judiciário) e que exercem formas de dominação política.

Segundo Habermas (1968), a racionalidade não é só econômica, mas serve para garantir posições na hierarquia política através da técnica e da ciência que incorporam uma ideologia e reproduzem um discurso dominante. O Ministério Público, como instância outorgada pela Constituição Federal de 1988 e redesenhada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), domina a técnica jurídica e mobiliza instrumentos do campo do Direito no desempenho de suas ações. Portanto, interfere na construção do quadro normativo dessa política e desvela um certo domínio do discurso que o conduz a ação política de propor a criação de um programa educacional. Na outra ponta, o Poder Executivo, representado pela Secretaria Estadual de Educação, domina a técnica da administração pública que no campo da Educação, respalda-se no saber pedagógico, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e numa diversidade de normativas que orientam inúmeras políticas públicas educacionais, não somente a de combate à evasão escolar.

Habermas (1968) preocupa-se em como o discurso técnico e científico tem um peso hierárquico nas relações humanas e como o uso da ciência enquanto conhecimento passa por interesses nem sempre explícitos. O autor não explica tudo pelas relações da reprodução do capital e das lutas de classes. Para ele, importa o processo de organização da sociedade moderna. Também reflete sobre como o capitalismo se organiza na estrutura social de dominação e, ao mesmo tempo, cria um conjunto de racionalidades nas relações com o Estado, colonizando a vida cotidiana das pessoas por meio do agir racional. Habermas não se preocupa em discutir o Estado, porém ajuda a entender relações de poder que operam dentro dele.

Por isso, neste artigo, a concepção de Estado, respaldada em Poggi (1981), contribui. O autor adentra na gradual formação do Estado moderno, cada vez mais complexo e dinâmico, com inúmeras ações e metas a serem realizadas, incorporando a necessidade de estruturar a máquina administrativa para que seja capaz de dar conta da pluralidade de focos e que não se restrinja ao um único campo. Com tantas atribuições e funções ocupadas pelo Estado, as controvérsias engendram o jogo de poder e de disputas da *politic*. De acordo com Poggi (1981, p. 143), “[...] a divisão de poderes levou efetivamente o Estado, como um todo, a aumentar suas prerrogativas através da competição engendrada entre todas as suas unidades e subunidades em torno de suas prerrogativas e respectivas”. O autor assevera que, embora haja uma organização do sistema de governo subdividido em órgãos, seções ou departamentos, num plano idealizado e unitário, coexistem interesses privados, de grupos ou de classes que lutam pela sua autonomia.

Após a Constituição Federal de 1988, ao elevar a educação ao patamar de direito público subjetivo (art. 208, § 1º), na sequência a LDB, ao reafirmar a exigibilidade do direito à educação (art. 5º) e o Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, ao fundar-se na Doutrina da Proteção Integral (art.1º e 3º), ocorre uma gradativa mudança na forma de articulação entre os diferentes setores do Estado para garantia do direito à educação. O Poder Judiciário, aliado ao Ministério Público, são provocados pela legislação a assumirem um papel mais proativo na defesa dos direitos da criança e do adolescente. Todavia convém problematizar sobre qual perspectiva esses novos autores da política de combate à evasão exercem a função de guardiões do direito infanto-juvenil. Somente impulsionados pelo aparato legal ou pelo posicionamento técnico e instrumental? Para a Promotora de Justiça (B):

[...] hoje não temos mais essa visão exatamente quadrada das coisas e cada órgão, setor ou poder atua estanque na sua área de atuação. O Ministério Público por exemplo, nunca se furtou a chegar ao Executivo e a propor política ao gestor público e nunca se furtou de colaborar na elaboração, se necessário for, com a questão da evasão. Foi isso que aconteceu, o Ministério Público começou a fomentar essa articulação trazendo o Conselho Tutelar a Secretaria de Estado da Educação, secretarias municipais e o Poder Judiciário. (PROMOTORA DE JUSTIÇA, B).

A organização da máquina pública, consolidada em três áreas de atuação (Executivo, Legislativo e Judiciário), passa por alterações gradativas diante das complexidades do Estado moderno. A fala da Promotora de Justiça respalda-se em um contexto político e jurídico favorável à atuação mais proativa do sistema de justiça, impulsionada por uma legislação nacional que nasceu num período de fértil participação popular.

Paoli e Telles (2000) explicam que, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 é um importante marco histórico e político, pois implanta uma modernidade democrática que promete enterrar o autoritarismo militar pela via da participação e da movimentação social. As autoras asseveram que a década de 1980 alavancou os movimentos sociais e sindicais, e que, em 1990, em que pesem as ambivalências devido às reformas neoliberais, houve a incorporação de uma agenda universalista de direitos. “E é isso também que se traduziu na conquista de espaços de representação e negociação em torno da formulação e implementação de políticas públicas diversas [...]” (PAOLI; TELLES, 2000, p. 109). Os dispositivos constitucionais e legais inspirados no ideário social de justiça e luta por

espaços de participação democrática e consolidação dos direitos demarcam uma nova institucionalidade política. (PAOLI; TELLES, 2000). Essa nova institucionalidade caminha ao revés de propostas conservadoras do papel do Estado e abre espaço para que entidades populares também participem da formulação e execução da política.

Nesse contexto, a Constituição Federal de 1988 e a LDB demarcam que o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo e pressupõe a garantia de exigibilidade. A Lei determina que qualquer cidadão, grupo organizado, associações, entidades e inclusive o Ministério Público podem acionar o Estado e reivindicar o direito caso seja violado, negligenciado ou haja omissão. (BRASIL, 1996). Como uma das consequências da participação social, Paoli e Telles (2000) afirmam que ao ser provocado por frequentes ações judiciais contra o Poder Público, o Poder Judiciário passa a ter maior autonomia, tanto em relação ao Executivo, quanto em relação às elites locais.

Por outro lado, no que se refere a política de combate à evasão escolar do Paraná não dá para interpretar essa nova institucionalidade política como participação popular advinda do Ministério Público ou do Poder Judiciário. A nova institucionalidade pode ter impulsionado as ações destes atores políticos num contexto de criação de direitos sociais e de luta pela garantia dos mesmos. Acontece que, se o movimento social fosse forte o suficiente para pressionar o Poder Público, talvez não houvessem tantas demandas de ações judiciais e de exigibilidade do direito à educação encaminhadas ao sistema de justiça.

De acordo com Habermas (1997) o princípio da divisão de poderes pauta-se na relação entre direitos humanos e soberania popular que pode determinar a estrutura normativa dos Estados de direito democráticos. Essa soberania se entrecruza com o poder político e organizado de forma que “[...] o princípio ‘todo o poder político parte do povo’ vai ser concretizado através dos procedimentos e pressupostos comunicativos de uma formação institucionalmente diferenciada da opinião e da vontade.” (HABERMAS, 1997, p. 173). Ao analisar esse princípio pela linha da teoria do discurso, significa que o poder político depreende do poder comunicativo dos cidadãos, de tal modo que o exercício desse poder se direciona e se legitima pela via das leis criadas pelos próprios cidadãos.

Para o autor, tanto o Poder Executivo, quanto o Judiciário dispõe de poder administrativo, todavia a concepção habermasiana do princípio da soberania popular redesenha a estrutura clássica da divisão de poderes advinda do liberalismo, pois se fundamenta na teoria do discurso,

[...] o que implica que a separação entre o Poder Legislativo, enquanto instância legisladora, o poder judicial, como instância aplicadora, e o Poder Executivo, como instância executora, resulta da distribuição de possibilidades de recorrer às distintas classes de razões e formas de comunicação apropriadas a estas classes de razões. (DURÃO, 2009, p. 133, apud HABERMAS, 1994, p. 166).

Habermas (1997) fala da ação comunicativa do povo na esfera pública ampla (macropolítica) quando por exemplo, exerce o direito do voto em eleições governamentais e pauta agendas nas conferências, fóruns ou conselhos que envolvem ações dialógicas e de disputa discursiva. As ponderações desse autor dialogam com o contexto democrático brasileiro analisado por Paoli e Telles (2000). Porém nesse contexto de participação democrática o Ministério Público e o Poder Judiciário, não se enquadram no preceito da ação comunicativa ao contrário, fazem uso da racionalidade técnica e instrumental como ideologia, ou seja, quando dizem “cumpra-se”, compete à outra parte a execução.

Ao analisar a fala da Promotora de Justiça, quando se refere às novas formas de atuação dos órgãos, setores do Estado e poderes constituídos, mostra que o campo de formulação da política não pode se restringir exclusivamente ao Poder Executivo e deve superar a “visão exatamente quadrada das coisas” e abrir-se inclusive à participação do Ministério Público.

No texto ciência e técnica como ideologia Habermas (1968) aponta a força ideológica da racionalidade técnica que interfere na ação política e que nessa pesquisa se revela na ação do Ministério Público quando adentra na formulação e execução de uma política pública educacional. O mesmo autor, em outro estudo, discute a macropolítica pela via do discurso da opinião pública como forma de legitimação de um sistema social que no Estado democrático de direito infere à análise de que ocorrem mudanças na forma de organização política dos poderes constituídos. (HABERMAS, 1997)

Nesse caminho de análise a “nova institucionalidade política” (PAOLI; TELLES, 2000) de participação popular abre espaço para uma “nova institucionalidade jurídica” (HABERMAS, 1997) que pela imposição legal provoca o Ministério Público e o Poder Judiciário a assumir um maior protagonismo pela defesa dos direitos políticos, civis e sociais.

O Procurador Geral de Justiça do Paraná salienta a necessária intervenção do Ministério Público “enquanto instituição prevista no ECA como defensora dos direitos da população infanto-juvenil, não somente para garantir o ingresso, mas a permanência dos educandos e o futuro sucesso no sistema educacional.” O Promotor de Justiça (A), reforça

que “um diferencial do Estatuto da Criança e do Adolescente em relação ao Código de Menores é que na época do código tinha que esperar para depois agir e a ideia do estatuto é trabalhar a prevenção.” O ECA abre uma janela que não existia, pois imputa ao Ministério Público o poder de guardião dos direitos infanto-juvenis, mas não deixa evidente sua função de ator político e formulador de políticas.

O cenário pós Constituição mostra que novos atores passam a modificar o conteúdo das leis e a atuar na produção da política. Para Muller e Surel (2002, p. 14) o conteúdo do quadro normativo da política se materializa ao que chamam de “*outputs reguladores*”, ou seja, diversos textos que normatizam a política, portanto para além do conteúdo prescritivo dos programas a LDB e o ECA sustentam essa política. Os argumentos utilizados pelo Procurador Geral de Justiça e Promotor de Justiça se remetem ao domínio que o campo do Direito exerce no processo de formulação da política, através da imposição legal dada a este órgão pelo ECA. Já a posição da Secretaria Estadual de Educação respalda-se nos preceitos legais da LDB e da Constituição Federal a qual estabelecem a obrigatoriedade do ensino. Para o Secretário de Educação (B),

Os temas evasão e abandono, assim como reprovação e a distorção idade série, sempre foram muito debatidos na história da educação e, também, no nosso período por um conjunto de razões: pela necessidade das crianças, adolescentes e jovens terem acesso à educação, concluírem, participarem da sociedade, terem seus direitos assegurados e não serem excluídos do processo educacional o que seria uma negação dos direitos. Também houve esforços articulados para se viabilizar a obrigatoriedade à escola. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, B).

Ainda que crianças e adolescentes não tenham necessariamente representação política no âmbito dos movimentos sociais, a Constituição Federal de 1988 nascida de um cenário de negociações e conflitos abre espaço para um Sistema de Garantia dos Direitos. Uma das consequências é que a Lei Infraconstitucional do ECA imputa tanto ao Ministério Público, quanto ao Conselho Tutelar o poder de zelarem pelos direitos das crianças e dos adolescentes visando proporcionarem de maneira concreta, a proteção integral que lhes é prometida. Nesse contexto o direito público subjetivo à educação obrigatória é delineado pela LDB que abre espaço para a intervenção de alguns órgãos do sistema de justiça com vistas a exigibilidade. Para a Superintendente de Educação (A),

Entendo que desde a década de 1980, especialmente no Brasil, nós temos um direcionamento em relação a democratização da educação que vem alicerçado sobre três aspectos fundamentais. Que é a questão do acesso, a permanência na escola e a qualidade. Estes três aspectos acabam gerando inúmeras formas de fazer a gestão educacional e dentro delas, dependendo de cada Estado, partidos políticos e de ideologias surgem ações, atividades, programas e projetos que vão dando corpo a política educacional. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A)

Na posição da Superintendente de Educação, a tríade acesso, permanência e qualidade sustenta a política através de um direcionamento legal advindo do campo da Educação e que orienta a ação do Poder Executivo. Por outro lado, o desenho inicial da política de combate à evasão escolar mostra que o Ministério Público e o Poder Judiciário, através do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, de certa forma convocam o Poder Executivo e o Conselho Tutelar a elaborarem uma política educacional e propõem a estrutura prescritiva do texto do programa em 2005. De um lado, a técnica racionalizada do Ministério Público explica parte de sua interferência na construção da política e de outro, a administração pública também utiliza sua racionalidade com domínio no campo da Educação.

Acontece que os espaços políticos e institucionais também são campos de disputas por interesses respaldados nas concepções e posições ocupadas por técnicos e políticos que assumem cargos de poder. A posição do técnico ou burocrata se distingue do político. Conforme expõe Bellardo (2015), o burocrata ou técnico na dinâmica interna do Estado tem como recurso de poder a sua competência técnica, dimensionada pelas exigências inerentes ao cargo. Esse profissional exerce suas funções pela “ética da convicção”. Importam as suas concepções respaldadas no seu conhecimento. O político diferente do técnico ocupa outra posição na estrutura do Estado, pois precisa responder em um menor tempo aos seus eleitores. Sua estadia no poder depende da “ética da responsabilidade” e do compromisso com as “promessas” de campanha.

A nova institucionalidade política advinda da participação democrática abriu um espaço de ação política do Ministério Público. Esse ator age pela “ética da convicção” e assume um poder ideológico de conhecimento por meio da técnica. Embora intervenha na política, não se configura como órgão de participação e representação popular.

Em relação ao poder executivo, foram entrevistados representantes técnicos burocratas de alto escalão que exercem posições elevadas de chefia com uma atuação intimamente ligada aos políticos. (BELLARDO, 2015). São dois Secretários de Educação do

Paraná e três profissionais ocupantes de cargos de gestão responsáveis pela condução da política educacional (Superintendentes de Educação e Diretor de Políticas e Programas Educacionais). Entretanto, “[...] a nomeação para os cargos do alto escalão governamental não se pauta por critérios puramente técnicos ou políticos, antes, são escolhas que expressam um movimento híbrido capaz de conciliar os interesses já explicitados.” (BELLARDO, 2015, p. 62).

Os Secretários de Educação, estão muito próximos dos políticos eleitos, assim ao interpretar suas falas percebe-se argumentos pautados muito mais pela “ética da responsabilidade” do que pela “ética da convicção”. Verifica-se que as divergências são atenuadas por um discurso em prol dos interesses da população (os eleitores). Na visão do Secretário de Educação (A):

Tudo isso se somava num esforço de todos para melhorar as condições de acolhimento dos alunos nas escolas, evidente que mesmo que haja este esforço ele não resolveu os problemas da escola a evasão o abandono continuou mesmo com todas essas ações, aí a importante iniciativa do Ministério Público foi deles a ideia. O Dr. Olympio teve essa sensibilidade, então nós abraçamos a ideia com bastante entusiasmo. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, A).

No texto prescritivo do programa Fica Comigo, elaborado em 2005, como já analisado, um dos objetivos expressa claramente esse discurso pela “ética da responsabilidade”, ou seja,

Garantir que nenhuma criança fique fora da escola, impedindo que os números da evasão escolar, motivada por vários fatores históricos, sociais e mesmo educacionais, continuem a crescer no Paraná em proporções alarmantes. (PARANÁ, 2005, p. 1)

Nessa mesma direção, o discurso político pela infância e juventude do Secretário de Educação (B) demarca aproximações amigáveis entre os demais setores do Estado.

Havia uma aproximação muito grande à época entre a Secretaria de Educação, o Ministério Público de uma forma geral, mas particularmente na área da educação, o Poder Judiciário e também os Conselhos Tutelares, todos preocupados em convergir esforços a favor da criança e do adolescente para que participassem pela educação da sociedade. (SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO, B).

Sem a pretensão de comparar as falas dos entrevistados de forma linear, esses argumentos objetivam mostrar diferentes posições a depender do lugar de poder ocupado pelos profissionais. Neste estudo, além dos cargos públicos atrelados ao Poder Executivo, objeto de análise da autora Bellardo (2015), outros atores entram em cena no campo da formulação da política: o Ministério Público e o Conselho Tutelar. Ambos ocupam diferentes espaços ressignificados após a Constituição Federal de 1988.-

Com a instituição do ECA, em 1990, um novo ator público foi criado: “o Conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.” (BRASIL, 1990, art. 131).

Se a ênfase na questão do Ministério Público é sua influência por meio da racionalidade técnica, o Conselho Tutelar é um órgão de representação política, pois parte da escolha democrática da comunidade. Ao examinar o ECA, ambos – Ministério Público e Conselho Tutelar – são instâncias encarregadas de zelar pelos direitos da criança e do adolescente. Suas posições foram desenhadas pela legislação num mesmo contexto de institucionalidade política que gerou alterações na institucionalidade jurídica. O que os diferencia é o lugar que ocupam. O primeiro na condição de um órgão que domina a técnica jurídica e, em nome da lei, interfere na política. O segundo, um ator político, escolhido pela comunidade, que possui maior potencial de ação comunicativa.

Na percepção da representante da Associação dos Conselheiros Tutelares, no período de criação do primeiro programa, havia interesse do Ministério Público em fazer com que a lei fosse cumprida e pouco interesse da secretaria para que houvesse mudança,

Tivemos reuniões na Secretaria da Educação para tentarmos elaborar um projeto para que pudéssemos resolver o problema da evasão. Tivemos muita resistência da Secretaria de Educação, a alegação era que não tínhamos instrumentos, muitas vezes que não era competência e que não se podia cumprir o que a lei determinava porque os funcionários eram poucos, mas conseguimos elaborar o primeiro FICA que foi assinado em 2005 em Faxinal do Céu. (PRESIDENTE DA ASSOCIAÇÃO DOS CONSELHEIROS TUTELARES, A).

Adentrando no discurso dos formuladores e no contexto da produção de texto, as construções epistemológicas de Ball (1993) a respeito de sua concepção do que é política ajudam a entender o que está por traz desses discursos. Não somente interesses privados, como aponta Poggi (1981); posições atreladas aos cargos, conforme argumenta Bellardo (2015) ou racionalidade técnica, conforme teorizado por Habermas (1968). Lembrando

que a teoria desses autores remete a análises muito mais complexas do que foi citado. Tais exemplos são apenas recortes que ajudam a entender as inter-relações entre diferentes setores e atores do Estado que formulam a política.

Para Ball (1993), a política é concebida como texto e como discurso. A política como texto materializa representações que são codificadas de maneira complexa, firmada por compromissos entre os atores que a escrevem. Também é decodificada a partir de distintas interpretações e significados, em relação a sua história, as experiências, aos recursos e ao contexto de elaboração da política.

Os textos são o produto de compromissos em vários estágios, (em pontos de influência inicial, na micropolítica, na legislação, na formulação, no processo parlamentar e na articulação dos grupos de interesse). (BALL, 1993, p. 11, tradução nossa).

Da mesma forma que a política como texto imprime sua marca escrita - é formulada, interpretada e reinterpretada, - a política como discurso imprime as marcas de quem fala e com que autoridade se coloca no campo da *politic*. “Os discursos incorporam o significado e o uso de proposições e palavras [...]. As palavras são ordenadas e combinadas em formas particulares e outras combinações são deslocadas ou excluídas.” (BALL, 1993, p. 14, tradução nossa). Ocorre que algumas vozes dominam o discurso, outras são ignoradas e esse domínio do discurso não está necessariamente vinculado ao alto escalão dos cargos técnicos. A Superintendente de Educação (A), deixa isso muito claro com relação a forma que o programa foi apresentado pelo Ministério Público.

Foi muito local, quase como uma pressão local de que o programa tinha que ser feito, (...) Esta é a ordem para ser executada e por mais que nos déssemos muito bem com as pessoas à frente destes programas, pois respeito-os muito mas dentro da gestão educacional se percebe claramente isso, não só por esse programa, talvez porque junto vinham cobranças do Ministério Público sobre a educação. (SUPERINTENDENTE DE EDUCAÇÃO, A).

Ao analisar os argumentos dos formuladores, percebe-se a ação do Ministério Público em utilizar a técnica racionalizada pela via do conhecimento do campo do Direito como forma de dominação política. Ademais, o contexto brasileiro pós Constituição de 1988 cria uma nova institucionalidade política e jurídica que favorece a atuação mais proativa dos órgãos do sistema de justiça. No caso da política de combate à evasão escolar,

a participação de novos atores no cenário educacional é bastante visível, embora não seja uma política formada a partir de atores que representam o movimento popular.

Os discursos reúnem autoridade e um conjunto de valores éticos a depender do lugar e da posição daquele que o utiliza. Para os técnicos representantes do Ministério Público, foi bom e sem dificuldades, mas o contexto de criação da política em 2005 na visão da Superintendente de Educação (A), responsável pela sua execução, implica em acolher o discurso do Ministério Público, mesmo com algumas resistências, convencer sua equipe e discutir a política em outros espaços. Já na gestão seguinte, em 2012 verifica-se uma trajetória de continuidade da política e negociações que partiram de interesses correlatos tanto do Ministério Público, quanto do poder executivo, em diminuir o número de casos de abandono escolar.

Os formuladores da política de combate à evasão escolar falam de lugares diferentes para atores diferentes. O Ministério Público, na condição de “guardião do direito” e amparado por diversos instrumentos legais, fala para a Secretaria de Educação e para o Conselho Tutelar. Já a secretaria como representante do poder executivo, fala para os atores das escolas por meio do discurso da “ética da convicção”; ao mesmo tempo, faz uso da “ética da responsabilidade”, quando se reporta aos atores políticos representantes do governo. O Conselho Tutelar, também considerado por lei como guardião dos direitos infantojuvenil, ocupa um lugar de representação política e fala para os atores das escolas. Embora seja um dos formuladores, também executa o programa.

## Considerações finais

Um dos aspectos que caracterizou este estudo foi o pressuposto da intersectorialidade, materializado pela participação de diferentes atores e setores do Estado que agiram na formulação da política. Outro aspecto foi atuação do Ministério Público por meio de uma racionalidade técnica que lhe imputa autoridade para agir na produção da política. Na outra ponta, a racionalidade técnica do Poder Executivo demonstra, em 2005, a convicção pelo debate do direito à educação; em 2009, a elaboração de instrumentais pedagógicos anexados ao programa e, em 2012, a preocupação da Secretaria com indicadores de abandono e de distorção idade-série.

Sob essa perspectiva, a concepção habermasiana de ciência e técnica como ideologia aponta para a dominação racional e ideológica entre atores políticos e técnicos que atuam por dentro e por fora do sistema educacional. Na educação, o conhecimento técnico pedagógico do poder executivo sustenta autoridade para formulação da política

pública. Na representação do Ministério Público, a racionalidade técnica se expressa por meio do discurso formal -legal e hierárquico correlato ao campo do Direito.

Houve também um cuidado analítico de entender que as convergências teóricas da acepção epistemológica não serviram apenas para afirmar conflitos ou incoerências entre as falas dos entrevistados até mesmo porque “[...] tudo que é humano está mergulhado em valores, e como tudo que é social tem necessariamente um sentido político”. (SOUZA, 2009, p. 25). Outro cuidado, é que se evitou restringir o estudo a contundências nas inter-relações entre os formuladores, pois o analista de política pública corre o risco teórico metodológico de negar qualquer racionalidade da ação pública ao constatar múltiplas incoerências que permeiam os processos de decisão. (MULLER; SUREL, 2002). Diante disso, o caminho percorrido procurou captar o lugar de fala dos atores.

Por meio da abordagem teórica de Habermas (1968), foi possível constatar que a relação de autoridade na produção da política se legitima pela racionalidade técnica, pois alguns setores do Estado dominam discursos técnicos que lhes imputam maior peso hierárquico nas relações. Ministério Público e Poder Judiciário dominam a ciência do Direito, enquanto que os técnicos da Secretaria de Estado da Educação afirmam sua racionalidade pelo discurso do campo da Educação.

Contudo, segundo as contribuições de Bellardo (2015) os cargos de alto escalão do governo se investem de autoridade política e técnica. O discurso dos formuladores, além de se afirmarem pela racionalidade, pautam-se pela “ética da convicção”, quando argumentam a partir de preceitos técnicos, e/ou pela “ética da responsabilidade”, quando ocupam cargos políticos. O discurso, seja do Ministério Público, seja do Poder Executivo ou do Conselho Tutelar, expressa o domínio de algumas vozes em detrimento de outras, ora pela capacidade de argumentação (BALL, 1993), ora pelo lugar de autoridade ocupado (BELLARDO, 2015), ora pelo domínio racional da técnica (HABERMAS, 1968).

Acontece que, ao analisar o texto da política e as falas dos formuladores, conforme enuncia Poggi (1981), verifica-se que as controvérsias fazem parte do jogo de poder e de disputas na organização complexa da máquina pública. Nesse cenário, o processo de produção da política é permeado por distintas concepções ideológicas e interesses que desenham o texto dos programas, passa por transformações na elaboração dos objetivos, da metodologia e da criação dos instrumentais. Isso ficou bem elucidado no

estudo da primeira categoria analítica concernente as transformações do quadro normativo.

E para finalizar, é importante admitir que este estudo não adentrou no quadro normativo das novas pactuações que abrangem o Sistema Educacional da Rede de Proteção (SERP) idealizado em 2014 e com a produção de uma reformulação do programa em 2018 por se constatar ausência de dados empíricos uma vez que as entrevistas foram realizadas em 2017. Por outro lado, o que se visualiza é a trajetória de continuidade da dessa política no Estado, com um primeiro texto elaborado em 2005 e o mais atual datado de 2018. Nesse processo, a ação do Ministério Público se destaca, na posição de um ator técnico com autoridade para interferir na política.

## Referências

ALVES, Katiussé, I.; OLIVEIRA, Andréa S. da.; THUMS, Angela. Evasão e Abandono Escolar: do princípio da fuga ao caminho para a permanência. In, FRITSCH, R. (Org.) *Ensino Médio: caminhos e descaminhos da evasão escolar*. São Leopoldo: Oikos, 2015.

BALL, Stephen J. What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, London, v. 13, n. 2, p. 10-17. 1993. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/249913509\\_What\\_Is\\_Policy\\_Texts\\_Trajectories\\_and\\_Toolboxes](https://www.researchgate.net/publication/249913509_What_Is_Policy_Texts_Trajectories_and_Toolboxes)>. Acesso em: 10 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Educational reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, S. J.; BOWE, R.; GOLD, A. Reforming education & changing schools: case studies. In: *Policy sociology*. London: Routledge, 1992.

BELLARDO, Waldirene, S. *Trajatória da burocracia educacional: recrutamento e recursos de poder*. 393 f. Tese (Doutorado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Paraná, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado Federal, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. nº 248 de 23 de dezembro de 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069/1990 de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. 16 de julho de 1990, retificado em 27 de setembro de 1990.

DURÃO, Aylton B. Habermas: os fundamentos do estado democrático de direito. *Revista Trans/Form/Ação*, São Paulo, v. 1, n. 32, p. 119-137. 2009.

GERHARDT, Tatiana E.; SILVEIRA, Denise T. (Orgs.) *Métodos de pesquisa*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de: Flávio B. Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

\_\_\_\_\_. *Técnica e Ciência como Ideologia*. Tradução de: Artur Morão. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1968.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Pesquisa sobre política educacional no Brasil: análise de aspectos teórico-epistemológicos. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, n. 33. 2017.

MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. Petrópolis: Vozes, 2002.

MULLER, Pierre; SUREL, Yvan. *A Análise das Políticas Públicas*. Pelotas: Educat, 2002.

PAOLI, Maria, C. TELLES, Vera, da S. Direitos Sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVAREZ, S.E.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p.103- 148.

PARANÁ. *FICA comigo: Programa Mobilização para a Inclusão Escolar e a Valorização da Vida Paraná*. Secretaria de Estado da Educação. Superintendência de Educação. Assessoria de Relações Externas e Interinstitucionais. Curitiba: SEED – PR, 2005. 32p.

\_\_\_\_\_. *Programa FICA Comigo: enfrentamento à evasão escolar*. Secretaria de Estado da Educação. Curitiba: SEED – PR, 2009. 40 p.

\_\_\_\_\_. *Programa de Combate ao Abandono Escolar no Estado do Paraná*. Secretaria de Estado da Educação. 2013. Disponível em: <[http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/combate\\_abandono\\_escolar/programa\\_combate\\_abandono\\_escolar.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/combate_abandono_escolar/programa_combate_abandono_escolar.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. *Termo de Convênio de Cooperação Técnica*. Secretaria de Estado da Educação. Associação de Conselhos Tutelares. União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Paraná. Associação dos Magistrados e Promotores de Justiça da Infância, Juventude e Família do Estado do Paraná. Ministério Público do Paraná. Tribunal de Justiça. Associação dos Municípios do Paraná. 2005. Disponível em: <[http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/dwnld/termos\\_de\\_cooperacao/edu\\_tc\\_fica.pdf](http://www.educacao.mppr.mp.br/arquivos/File/dwnld/termos_de_cooperacao/edu_tc_fica.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. *Termo de Convênio de Cooperação Técnica*. Secretaria de Estado da Educação. Associação de Conselhos Tutelares. Ministério Público do Paraná. Tribunal de Justiça. 2012. Disponível em: <[http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/Convenios/Diversos/Ministerio\\_Publico/MINISTERIO\\_PUBLICO.pdf](http://www.educacao.pr.gov.br/arquivos/File/Convenios/Diversos/Ministerio_Publico/MINISTERIO_PUBLICO.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2016.

PALUMBO, D. J. A Abordagem de Política Pública para o Desenvolvimento Político na América. In: *The Public Policy Approach to understanding politics in America. Public Policy in America – Government in Action*. Tradução de Adriana Farah. 2 ed, 1994. p. 35-61. Disponível em: <<https://pt.calameo.com/read/00105200788cff394bffd>>. Acesso em: 14 mar. 2017.

POGGI, Gianfranco. *A Evolução do Estado Moderno: uma introdução sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

RAMOS, Ethiana S. da S. *As Relações com o Saber/Aprender dos Jovens do Ensino Médio em Situação de Abandono Escolar*. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Setor de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul, 2015.

SILVA, Helton L. da. *Caminhos e descaminhos da educação brasileira: um estudo dos problemas que motivam a evasão escolar no Ensino Médio*. 231 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” UNESP. Franca, São Paulo, 2016.

SOUZA, Lanara G. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, JAC.; DAZZANI, MV. (Orgs.) *Avaliação educacional: desatando e reatando nós* [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.

TELLO, C. *Las epistemologías de la política educativa: vigilancia y posicionamiento epistemológico del investigador en política educativa*. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 7, n. 1, p. 53-68, jan./jul. 2012.

**Revisores de línguas e ABNT/APA: Rosana Aparecida Dea Klen**

**Submetido em 30/06/2019**

**Aprovado em 30/10/2020**

Licença *Creative Commons* – Atribuição NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)