



13^a REUNIÃO REGIONAL SUDESTE ANPEd

EM DEFESA DA EDUCAÇÃO PÚBLICA, LAICA E
GRATUITA: POLÍTICAS E RESISTÊNCIAS

1996 - Trabalho Completo - 13a Reunião Científica Regional da ANPEd-Sudeste (2018)
GT 14 - Sociologia da Educação

ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSA DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA

Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock - PUC-Rio - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Agência e/ou Instituição Financiadora: CNPq

Resumo: O presente trabalho insere-se no debate sobre as políticas públicas educacionais no Brasil, e apresenta resultados parciais de pesquisa sobre o processo de implementação tendo como objeto de estudo o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. O Pibid faz parte de um conjunto de políticas e programas recentes do Ministério da Educação (MEC) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) direcionadas aos cursos de licenciatura em todo o país com foco sobre a formação inicial docente. A base teórica e metodológica é oriunda do campo de implementação de políticas públicas, cujas principais referências são da Ciência Política, da Administração Pública e da Sociologia. Os dados empíricos compreendem os documentos associados (que regulamentam políticas e programas aos quais o Pibid está articulado) e os documentos normativos (Portaria, Decreto e editais), assumidos aqui como materiais que apresentam as perspectivas dos formuladores. Os resultados da pesquisa apontam para as articulações referenciadas nas normas para fins de caracterização do processo de implementação do Programa na perspectiva dos formuladores.

Palavras-chave: Política educacional; Implementação de políticas; Formulação de políticas; Pibid; Articulação de políticas.

ARTICULAÇÃO DE POLÍTICAS NA FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSA DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA

RESUMO

O presente trabalho insere-se no debate sobre as políticas públicas educacionais no Brasil, e apresenta resultados parciais de pesquisa sobre o processo de implementação tendo como objeto de estudo o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. O Pibid faz parte de um conjunto de políticas e programas recentes do Ministério da Educação (MEC) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) direcionadas aos cursos de licenciatura em todo o país com foco sobre a formação inicial docente. A base teórica e metodológica é oriunda do campo de implementação de políticas públicas, cujas principais referências são da Ciência Política, da Administração Pública e da Sociologia. Os dados empíricos compreendem os documentos associados (que regulamentam políticas e programas aos quais o Pibid está articulado) e os documentos normativos (Portaria, Decreto e editais), assumidos aqui como materiais que apresentam as perspectivas dos formuladores. Os resultados da pesquisa apontam para as articulações referenciadas nas normas para fins de caracterização do processo de implementação do Programa na perspectiva dos formuladores.

Palavras-chave: Política educacional; Implementação de políticas; Formulação de políticas; Pibid; Articulação de políticas.

1. Introdução

O presente trabalho insere-se no debate sobre as políticas públicas educacionais. Para isso, apresenta resultados

parciais de pesquisa sobre o processo de implementação de políticas públicas, tendo como objeto de estudo o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. O Pibid faz parte de um conjunto de políticas e programas recentes do Ministério da Educação e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior direcionadas aos cursos de licenciatura em todo o país com foco sobre a formação inicial docente.

O presente trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa, e para a análise empreendida foi considerado um conjunto de variáveis normativas para compreender a implementação do Pibid sob o ponto de vista dos agentes formuladores. O conjunto de normas que rege o Pibid são os seus marcos legais e normativos que apresentam as características do plano conforme proposto pelos formuladores. O I e II PNE, o PDE, a “nova” Capes e o Parfor são considerados políticas e programas associados, em virtude da sua articulação ao Pibid. Os resultados apontam para as articulações explicitamente referenciadas nas normas, para fins de caracterização do processo de implementação do Programa na perspectiva dos formuladores.

2. Fundamentos teóricos e metodológicos: os estudos sobre implementação de políticas públicas

Embora as pesquisas sobre a análise de implementação de políticas tenham de três a quatro décadas, já foram realizadas sob diversos pontos de vista que representaram diferentes estratégias de pesquisa. Nesse sentido, são consideradas três gerações de pesquisas: 1) os estudos pioneiros de casos exploratórios; 2) estudos de segunda geração com suas estratégias de pesquisa de cima para baixo e de baixo para cima e os modelos de síntese; e 3) uma terceira geração com testes mais sistemáticos baseados em projetos de pesquisa comparativa e estatística (WINTER, 2010).

De acordo com Faria (2012), a publicação *Implementation*, de Pressman e Wildavsky em 1973, foi a primeira referência nos estudos específicos de implementação de políticas e foi responsável pelo reconhecimento da centralidade da implementação e pela subsequente proliferação de trabalhos acadêmicos dedicados ao tema tanto nos Estados Unidos quanto na Europa. Os estudos de implementação da segunda geração são denominados construtores de modelos de cima para baixo (*top down*) e de baixo para cima (*bottom up*) e de modelos de síntese, com início na década de 1980. A ambição desta geração de pesquisas era avançar no desenvolvimento de construção de modelos teóricos ou estruturas de análise que guiassem a empiria (WINTER, 2010).

O modelo de cima para baixo toma como foco de análise o processo de formulação da política pública, cujas variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. Esse modelo está assentado numa abordagem sequencial que apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes. Enquanto o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa (ELMORE, 1996 *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Tratar o plano como um conjunto de disposições permite escapar da disputa sobre quem controla o processo de implementação, pois ele assume um caráter intrinsecamente descentralizado e aberto (LIMA; D’ASCENZI, 2013; LOTTA, 2015). No que se refere à medição do sucesso ou fracasso, essa concepção abre espaço para o resultado alcançado com o esforço de ação produzido, significa incorporar a contribuição *top down* com modificações. “A superestimação da capacidade de determinação do plano foi minimizada, e procuramos trata-lo como parte de uma dinâmica mais complexa” (LIMA; D’ASCENZI; 2013, p. 106).

Para o presente trabalho, foi adaptado do modelo de síntese de Lima e D’Ascenzi (2013) a consideração das normas e regulamentos do Pibid como *as características do plano*: um conjunto de disposições. A partir de algumas categorias consideradas em conjunto como as *variáveis normativas* (políticas e programas associados; normas e regulamentos; estrutura de incentivos; recursos) foi realizada uma interpretação e análise do Pibid considerando a proposta dos formuladores. Os documentos analisados estão disponíveis em domínio público em seu sítio oficial. A principal referência utilizada foi Minayo (2015). Trata-se de uma pesquisa qualitativa cuja produção de dados deu-se por pesquisa bibliográfica e documental, a partir de uma estratégia de análise de conteúdo temática.

3. O Pibid e a articulação de políticas na sua formulação e implementação

O Pibid é um programa de incentivo e valorização do magistério e de aprimoramento do processo de formação de docentes para a educação básica. O programa oferece bolsas para que alunos de licenciatura exerçam atividades pedagógicas em escolas públicas de educação básica, contribuindo para a integração entre a teoria e a prática na formação inicial docente, aproximação entre universidades e escolas e para a melhoria de qualidade da educação brasileira. Os bolsistas licenciandos são orientados por coordenadores de área (docentes das instituições de ensino superior) e por supervisores (docentes das escolas públicas) onde exercem as suas atividades (BRASIL, 2013c).

A criação do Pibid ocorreu em dezembro de 2007. De acordo com os artigos 1º e 2º da Portaria 96/2013 (BRASIL, 2013b), o Pibid tem como base legal a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96, a Lei Complementar nº 12.796/2013 e o Decreto nº 7.219/2010. As áreas prioritárias desde o início do Pibid foram as das ciências naturais e exatas, nas quais verificou-se menor presença de professores em exercício com formação específica, conforme relatório apresentado pelo Conselho Nacional de Educação em 2007 (BRASIL, 2007b).

A ligação objetiva do Pibid com a política nacional de formação de professores está expressa no Art. 62º § 5º da atual LDBEN, cuja redação foi dada pela Lei Complementar nº 12.796, Art. 62:

5º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios incentivarão a formação de profissionais do magistério para atuar na educação básica pública mediante programa institucional de bolsa de iniciação à docência a estudantes matriculados em cursos de licenciatura, de graduação plena, nas instituições de educação superior (BRASIL, 1996).

Mais do que o contexto, pode-se apontar a criação do Pibid resultado de um conjunto mais abrangente de políticas educacionais. Dentre essas políticas estão programas específicos voltados à formação inicial de professores para a educação básica. Destaca-se a criação dos dois Planos Nacionais de Educação (PNE), do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as novas atribuições da Capes e a criação de Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). A seguir são apresentadas as articulações entre essas políticas recentes.

3.1. Os Planos Nacionais de Educação, Plano de Desenvolvimento da Educação, “nova” Capes e Parfor

O PNE é um instrumento de planejamento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor educacional. O I PNE (2001 a 2010) teve por objetivo cumprir metas estabelecidas na Constituição de 1988, que previu o estabelecimento de um Plano Nacional de Educação por lei. Com isso, responsabilidade jurídica foi gerada e as ações para o alcance das metas passaram a ser exigíveis. O segundo PNE entrou em vigor em 2014 e terá vigência até 2024. No novo texto estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis a serem executados nos próximos dez anos. O novo PNE traz dez diretrizes, entre elas a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, concebida como um dos maiores desafios das políticas educacionais (BRASIL, 2014).

O novo PNE possui quatorze artigos, que são também os seus quatorze temas. Para os temas apresentados foram estabelecidas vinte metas que devem ser atingidas até o seu último ano. Os temas referentes aos artigos têm um caráter mais geral, já as metas explicitam os objetivos para cada um dos temas elencados. O destaque para o tema da formação de professores para a educação básica está nas metas 15 e 16 (figura 1). Na meta 15 é reforçada a proposta da atual LDB sobre a formação de professores em nível superior para atuação na educação básica.

Figura 1: Temas e metas 15 e 16 do II Plano Nacional de Educação

	TEMAS	METAS
15	Formação dos profissionais da educação / professores da educação básica	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de vigência de um ano deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei 9.394/96, assegurando que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
16	Formação, em nível de pós-graduação, dos professores da educação básica Formação continuada na área de atuação	Formar, em nível de pós-graduação, 50% dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE. Garantir a todos os profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

Além dos objetivos em relação à formação em nível superior para exercício da docência na educação básica expresso na meta 15, a meta 16 prevê formação em nível de pós-graduação, para cinquenta por cento dos professores da educação básica até o último ano de vigência do novo PNE. A meta 16 também prevê a formação continuada nas áreas de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

O PDE foi criado em 2007 como um plano, um conjunto de programas visando uma tradução instrumental do primeiro PNE. Os programas relacionados ao PDE estão organizados em torno de quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização (BRASIL, 2007). O tema da formação de professores está relacionado ao eixo norteador Educação Básica. A reformulação sofrida pela Capes em 2007 também está relacionada ao conjunto de planos propostos no PDE. O órgão passou a subsidiar o MEC também na formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica. Tal reestruturação responsabilizou a Capes, até então voltada apenas à formação do pessoal docente para o nível superior, também pela indução, fomento e articulação de ações destinadas à formação dos docentes da educação básica (SCHEIBE, 2011), além do suporte ao Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e ao desenvolvimento científico e tecnológico do país (BRASIL, 2013c).

A Capes acoplou na sua estrutura organizacional mais um órgão colegiado, o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB): a Diretoria de Educação Básica Presencial^[1] e a Diretoria de Educação a Distância. A este Conselho foi dada a tarefa de embasar o trabalho das duas diretorias. Ao lado do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Conselho Nacional de Educação e das secretarias do MEC, sua função passou a ser complementar à regulação da formação dos professores (SCHEIBE, 2011).

As diretorias de Educação Presencial e de Educação à Distância assumiram ações que já eram desenvolvidas por outras secretarias do MEC, caracterizando assim um processo de continuidade das atividades: passaram a coordenar o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e outros projetos na área da formação inicial, presencial e à distância programas: o Pibid, o Programa de Consolidação das Licenciaturas (ProDocência), o Observatório da Educação (Obeduc) e a Universidade Aberta do Brasil^[2] (SCHEIBE, 2011).

Outra articulação que se observa nas normas do Pibid diz respeito aos programas do MEC voltados às secretarias de educação, tomados como pré-requisitos, embora não decisivos, para a escolha das escolas parceiras das instituições de ensino superior que participam do Pibid. A norma do Pibid considera prioritárias as escolas nas quais o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) encontra-se abaixo da média nacional, e recomenda que as universidades desenvolvam projetos nessas escolas. Entretanto, também possibilita que sejam consideradas parceiras aquelas de experiências bem-sucedidas e com bons indicadores, “a fim de apreender as diferentes realidades e necessidades da educação básica e de contribuir para a elevação do Ideb, compreendendo-o nos seus aspectos descritivos, limites e possibilidades” (Portaria 96/2013, Art. 8º). O inciso II do mesmo artigo, também recomenda que as escolas parceiras sejam aquelas que já aderiram a outros programas das secretarias de educação dos estados, municípios ou do Distrito Federal e do MEC, tais como: Escolas de Tempo Integral, Ensino Médio Inovador e o Programa Mais Educação, fomentando, assim, uma articulação com outras políticas educacionais que acontecem em níveis subnacionais.

Considerações finais

Para realizar a presente análise do Pibid, foram tomados como base teórico-metodológica os estudos sobre a análise de implementação de políticas que buscam considerar as variáveis normativas que determinam a sua realização, porém como um conjunto de disposições. A partir da leitura dos documentos pode-se dizer que há uma articulação do Pibid a outras políticas educacionais que se materializa em diversos programas. O PDE pode ser considerado como decisivo para essa articulação, uma vez que o seu objetivo foi lançar um conjunto de programas cujo objetivo consistiu em pôr em prática o PNE.

Em relação aos programas recentes voltados à formação dos profissionais do magistério para a educação básica, o destaque está na reformulação da Capes e na criação do CTC-EB na sua estrutura organizacional e de duas Diretorias que deram prosseguimento às ações voltadas à formação docente já instituídas no âmbito do MEC e do FNDE. Nesse sentido, o segundo PNE corroborou as ações em andamento ao instituir temas e metas claras e específicas, além de propor objetivos mais ambiciosos do que o anterior em relação à formação dos professores.

Outra característica que se destaca nas políticas elencadas vai para a sua estruturação para execução em escala nacional em regimes de colaboração entre os entes federativos, a partir das redes de ensino superior e básica, tendo o Governo Federal como financiador e coordenador desses programas. Aponta-se também para uma estrutura de colaboração em escala regional e local entre as instituições de ensino superior e básica envolvidas diretamente na realização dos programas. Nesse contexto, o Executivo Federal passou a ser o formulador das políticas, ao estabelecer as normas para a redefinição de responsabilidades entre os entes federativos, ampliando funções de regulação, avaliação e de financiamento das políticas e caracterizando também uma articulação de políticas educacionais.

O recorte escolhido para este trabalho é considerado um ponto de partida para análises mais abrangentes do Pibid, tanto para continuação da abordagem prospectiva (*top-down*), visando abarcar a totalidade dos seus principais documentos norteadores, quanto para incorporar a abordagem retrospectiva (*botton-up*), considerando as ações dos agentes implementadores.

Referências

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96 – 24 de dez. 1996** Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172, de janeiro de 2001**. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2010. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Ministério da Educação (MEC). Brasília, 2007a.

BRASIL. **Escassez de professores no Ensino Médio: Propostas estruturais e emergenciais**. Relatório Comissão Especial (CNE/CEB). Brasília, 2007b.

BRASIL. **Lei n. 11.502 de 11 de julho de 2007**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da Capes. Brasília, 2007c.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa nº 9 de 30 de junho de 2009**. Institui o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Brasília, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, 2013a.

BRASIL. **Portaria nº 96, de 18 de julho de 2013**. Portaria que aperfeiçoa e atualiza as normas do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Brasília, 2013b.

BRASIL. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB/Capes). **Relatório de Gestão – Pibid**. Brasília, 2013c.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE). Brasília, 2014.

FARIA, C. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: _____ (org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012, pp. 123-152.

LIMA, L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, G. **Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015.

MINAYO, M. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 34a. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

SCHEIBE, L. O Conselho Técnico-Científico da educação básica da Capes e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**. v. 41, n. 144, set./dez. p. 812-825, 2011.

WINTER, S. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B.; PIERRE, J. **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF; ENAP, 2010, pp. 209-228.

[1] Com o Decreto 7.692 de 02 de março de 2012, a Diretoria de Educação Presencial passou a se chamar Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (BRASIL, 2013c).

[2] Em 2012 foi criado o Programa de Apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores (LIFE), também no âmbito da Capes.