



DO PROBLEMA À FASE DE FORMULAÇÃO DO PIBID: UMA CONTEXTUALIZAÇÃO A PARTIR DO *POLICY-CICLE*

Jairton Mendonça de Jesus¹

GT9 - Políticas Públicas e Gestão Socioeducacional.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo fazer uma contextualização do surgimento do Pibid a partir do modelo de análise de políticas públicas denominado *Policy-Cycle*. Por esse modelo, uma política pública passa por seis fases: Definição de um problema, *Agenda setting*, Formulação da política, Implementação, Avaliação e Reformulação. Assim, partindo do problema a ser solucionado, passando pela *agenda setting*, chegamos até à fase de formulação do programa. Para a contextualização, usamos como suporte teórico conceitos da literatura relacionada à avaliação de políticas públicas. Metodologicamente utilizamos a análise documental – leis, decreto e portaria que normatizaram ou normatizam o programa –, o que nos permitiu, além de outras conclusões, observar que o programa passou do *status* de Política de Governo para o de Política de Estado.

Palavras chave: 1. Políticas públicas; 2. *Policy-Cycle*; 3. Formação docente; 4. Pibid.

ABSTRACT

This paper aims to contextualize the origin of Pibid based on the public policies analysis model named Policy-Cycle. According to this model, a public policy goes through six phases: Definition of a problem, Agenda setting, Policy formulation, Implementation, evaluation and Reformulation. Thus, starting from the problem to be solved and going through agenda setting, we come to the formulation stage of the program. To contextualize, we used as theoretical support literary concepts related to the evaluation of public policies. Methodologically, we used document analysis - laws, decree and ordinances that have standardized Pibid or continue to do so -, which allowed us, amongst other conclusions, to note that the program has gone from Government Policy to State Policy.

Key-words: 1. Public policies; 2. Policy-Cycle; 3. Teacher training; 4. Pibid.

¹ Professor do Instituto Federal de Sergipe – IFS, Doutorando em Educação pelo PPGED/UFS. Participa dos grupos de Pesquisa: Grupo de Pesquisa em Avaliação, Política, Gestão e Organização da Educação – APOGEU; Grupo de Estudos em Linguagem, Interação e Sociedade – GELINS; e Grupo de estudos Linguísticos e Literários. Email: jairtonmendonca@yahoo.com.br



INTRODUÇÃO

Dados estatísticos levantados por políticas de avaliação apontam que a educação básica² brasileira é de má qualidade. Uma das variáveis que podem interferir nessa qualidade é a formação de professor. Entretanto, a formação docente não é, unicamente, a responsável pela melhoria ou pelo fracasso da educação básica, mas podemos considerar que, se os docentes tiverem uma boa qualificação, isso refletirá naquele nível de ensino de maneira positiva. O maior desafio nesse aspecto está no tipo de formação que as Instituições de Ensino Superior – IES oferecem a seus alunos. Autores como Esteve (1995), Charlot (2005), Tardif (2012) têm sido consensuais ao defenderem que os cursos superiores não têm conseguido fazer uma ponte entre os conteúdos teóricos e a aplicação desses conteúdos na sala de aula da educação básica.

A partir dessa discussão, nosso objetivo é fazer uma contextualização de como surgiu o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid, tendo em vista que esse programa se caracteriza normativamente como uma política de formação de professor voltada para a relação entre teoria e aplicação prática dos conhecimentos adquiridos nos cursos de licenciaturas com a finalidade de melhorar a qualidade da formação docente.

Para atingirmos nosso objetivo, utilizamos conceitos relacionados à literatura sobre avaliação de políticas e do *Policy-Cycle*³ como modelo de análise de uma política pública. Para traçar o percurso a que nos propomos, isto é, o de fazer uma contextualização do surgimento do problema até a fase de formulação do Pibid, utilizamos como metodologia a análise documental. São, principalmente, leis e normas que preveem ou regulamentam o programa. Esses documentos direcionaram a discussão e análise, permitindo, por exemplo, concluir que o programa passou do *status* de Política de Governo para o de Política de Estado.

1. O *POLICY-CICLE* COMO MODELO DE ANÁLISE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Uma política pública, para que seja implementada e obtenha resultados, passa por etapas, as quais foram denominadas, pela literatura de análise de políticas, estágios ou fases da política, que formam o *Policy-Cycle* (Ciclo da política).

² Considere-se educação básica as três etapas previstas nas alíneas a, b e c do art. 4º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996): Pré-escola; Ensino fundamental e Ensino médio.

³ A expressão *Policy Cycle* é retirado de Schmitz et al (2009). Pode ser definido como o ciclo, composto de fases, pelas quais uma determinada política pública deve passar.



Para nosso estudo, vamos utilizar o modelo de *Policy-Cicle* de Bussmann, Klöti e Knoepfel (1997, *apud* SCHMITZ et al. 2009, p. 31) por ser conciso, mas abrangente. Por esse modelo, uma política pública passa por seis fases: Definição de um problema, *Agenda Setting*, Formulação da política, Implementação, Avaliação e Reformulação. Assim, como pressuposto para a fase da *Agenda Setting*, é preciso haver a definição de um problema a ser solucionado. Além disso, depois da Avaliação, é necessário repensar a política, por meio da fase de Reformulação. Escolhemos esse modelo também por ser mais adequado para uma avaliação processual de uma política, podendo ser feita tanto numa perspectiva formativa, ao possibilitar a produção de informações em todas as fases do *Policy-Cicle* e numa perspectiva somativa, ao possibilitar a produção de “informações necessárias à avaliação de impacto e de resultados” (SCHMITZ et al, 2009, p. 31).

Exposto isso, podemos passar a caracterizar resumidamente cada uma das fases do *Policy-Cicle*. Assim, antes mesmo que o governo decida que política pública formular, é preciso haver um problema a ser solucionado possível de entrar na agenda governamental. Nesse sentido, a *Agenda Setting* pode ser definida como “o processo de escolha de um determinado problema ou assunto, sua especificação e inclusão ou não na lista de prioridades do governo” (PARENTE; PEREZ; MATTOS, 2011, p. 20). A seguir vem a fase de Formulação da política, que se caracteriza pela elaboração de um projeto voltado para a solução de um problema suscitado na Agenda.

A fase de Implementação, na sequência, é o momento em que a política sai do planejamento para ser efetivamente aplicada, baseando-se num desenho proposto no projeto de formulação. Após a fase de Implementação, deve-se seguir a fase de Avaliação da política, que tem como objetivo medir a “relação de causalidade entre programa e resultados” (PARENTE; PEREZ; MATTOS, 2011, p. 22). Entretanto, o ciclo não se fecha aí, pois a avaliação serve justamente para rever o que não deu certo ou ratificar o que foi produtivo, proveitoso. Por isso é preciso haver a fase de Reformulação da política. Essa fase é a que dá a ideia de fechamento do ciclo.

Como seria inviável, neste trabalho, fazer uma análise do Pibid tomando por base todo o *Policy-Cicle*, optamos por discutirmos a definição do problema a ser solucionado e contextualizarmos as fases da *Agenda Setting* e da Formulação dessa política.

2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

É imprescindível trazer duas reflexões a respeito de problemas em debate que suscitaram uma nova percepção da formação docente: a primeira delas é a má qualidade da educação básica brasileira e a segunda é o debate acadêmico a respeito da formação inicial dos futuros docentes.



No primeiro caso, podemos nos reportar a dados de políticas de avaliação que medem o desempenho dos alunos não só em âmbito internacional, mas também em âmbito nacional. Em 2006, os resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa) apresentaram os estudantes brasileiros como de nível de entendimento textual dos piores do mundo. Em 2009, o resultado mostrou uma leve melhoria, embora distante do desejável.

Da mesma forma, o Inaf, que é um indicador que mede os níveis de alfabetismo funcional⁴ a respeito das habilidades e práticas de leitura, escrita e matemática dos brasileiros entre 15 e 64 anos de idade, apontou que, em 2011, de cada quatro brasileiros, apenas um dominava plenamente as habilidades de leitura, escrita e matemática. Dos graduados, 38% foram classificados como analfabetos funcionais, ou seja, somente 62% das pessoas com ensino superior são classificadas como plenamente alfabetizadas. No ensino médio, esse número era 35%.

Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb⁵) traz resultados que mostram uma leve melhoria na qualidade da educação básica, principalmente no ensino fundamental, mas revela que o Brasil está muito distante de países desenvolvidos. Em 2005, a nota Ideb da educação básica brasileira era 3,8, muito abaixo da nota de países desenvolvidos – em torno de 6,0. No Brasil, o Plano de Desenvolvimento da Educação estabelece essa nota como meta a ser atingida em 2022 para o ensino fundamental⁶.

Dados do Ideb de 2013 apontam para uma melhoria na educação fundamental e um retrocesso no ensino médio. Nos anos iniciais daquele nível de ensino (1º ao 5º ano), a nota foi 5,2 e, nos anos finais (6º ao 9º ano), 4,2. No primeiro caso, ultrapassou a meta de 4,9 para o ano; no segundo, não atingiu a meta de 4,4. Já o ensino médio obteve nota 3,7, ficando abaixo da meta (3,9) para o ano de 2013. Em 2015, apenas os anos iniciais do ensino fundamental alcançou a meta (5,2), obtendo nota 5,5. Os anos finais daquele nível de ensino não alcançou a meta (4,7) novamente, obtendo nota 4,5. O resultado obtido no ensino médio está estagnado em 3,7 desde 2011. Para 2015 a meta era de 4,3. Esses índices demonstram uma precária aprendizagem no nível da educação básica brasileira.

No que diz respeito ao segundo ponto, isto é, ao debate acadêmico sobre formação inicial docente, trazemos algumas discussões para reflexão a partir das quais passamos a analisar nosso objeto de estudo – o Pibid.

⁴ O alfabetismo funcional diz respeito às habilidades de ler e entender o que é lido, escrever textos inteligíveis e saber conhecimentos básicos de matemática.

⁵ O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios.

⁶ Dados disponíveis em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=276461>. Acesso em: 16 de mar. 2016



Apesar de a formação docente não ser, sozinha, a responsável pela melhoria ou pelo fracasso da educação básica, entendemos que é um dos elementos muito importante. Entendemos que a forma de trabalho do professor pode ser reflexo de sua concepção de educação e de como ela deve ser efetivada na prática, da sua formação inicial, da sua formação continuada ou ainda de fatores que vão desde a falta de valorização da carreira docente a fatores econômicos, sociais e culturais. Para nossa discussão neste trabalho, destacamos apenas a formação inicial.

Nesse sentido, não trazemos respostas, mas questionamentos relacionados à forma como se efetiva a formação inicial docente. Por isso é necessária uma discussão a respeito das políticas docentes direcionadas a resolver problemas da formação inicial, que vão interferir na educação básica.

Podemos considerar a formação inicial como um problema a ser resolvido pelo modo como se efetiva, pois há o consenso entre os estudiosos da educação de que há um abismo entre o que se ensina na universidade e o que o professor recém-formado vai ter que enfrentar na realidade do dia-a-dia da sala de aula.

Uma das maiores críticas desses estudiosos, quando se fala em formação de professor, é esta: a universidade não consegue fazer uma ponte entre os conteúdos teóricos e a aplicação desses conteúdos na sala de aula da educação básica. Nessa direção seguem as críticas de pesquisadores como Esteve (1995), Charlot (2005), Tardif (2012). Todos eles defendem que a formação de professores deve ser feita em contato direto com a prática.

Esteve (1995) diz que, por causa de mudanças na esfera sociocultural e por a escola estar inserida nesse contexto, o professor é absorvido por uma avalanche de novas realidades com as quais muitas vezes não sabe ou não tem como lidar. Embora os professores mais experientes também estejam inseridos nessa situação desfavorável, os que mais sofrem com esses choques com a realidade são os recém-formados, que, de uma hora para outra, são “abandonados” no seu ambiente de trabalho sem a menor noção de como os problemas devam ser resolvidos.

Corroborar essa ideia o pensamento de Charlot (2005, p. 86), segundo o qual, os docentes obtêm “uma formação de tipo universitário em que predomina um acúmulo de conteúdos disciplinares”. Apesar de esses conteúdos não serem inúteis, já que “não há boa pedagogia sem um bom conhecimento dos conteúdos ensinados [...], não permitem aos professores resolver os problemas com os quais são confrontados”.

Essa situação nos reporta à formação desses professores, porque, apesar de tantas mudanças e de tantas exigências da atualidade, não houve mudança significativa nos cursos de formação de professor em relação às décadas passadas:



os professores do ensino primário continuam a ser formados de acordo com velhos modelos normativos, aos quais se juntaram, em muitos casos, as descobertas da psicologia da aprendizagem dos últimos vinte anos. Os professores do ensino secundário formam-se em universidades que pretendem fazer investigadores especializados e nem por sombras pensam em formar professores. (ESTEVE, 1995, p. 100)

Tardif (2012), fazendo referência a Windeen et al. (1998), expõe que a universidade dá uma formação aos futuros professores baseada num modelo aplicacionista do conhecimento, segundo o qual os alunos aprendem os conteúdos com o objetivo de aplicá-los quando forem estagiar. Contudo, “quando a formação termina, eles começam a trabalhar sozinhos aprendendo seu ofício na prática e constatando, na maioria das vezes, que esses conhecimentos disciplinares estão mal enraizados na ação cotidiana” (TARDIF, 2012, p. 242).

A partir dessas duas discussões – falta de qualidade da educação básica, apontada pelos dados expostos, e formação inicial docente mal ajustada à realidade, conforme discurso acadêmico, percebemos que há problemas a serem resolvidos. A formação inicial docente é um deles. Assim, tendo sido implementadas políticas públicas no âmbito do ensino superior com a proposta de agir nessa lacuna, a exemplo do Programa de Consolidação das Licenciaturas (Prodocência) e do Pibid. Como nosso foco neste trabalho é contextualizar algumas fases do Pibid, passamos a comentar a fase da *Agenda Setting*.

3. A AGENDA SETTING

Problemas a serem resolvidos compõem a Agenda. Geralmente esses problemas são de “preocupação do país, dos cidadãos e [...] necessitam de atenção dos governos e/ou de soluções urgentes” (PARENTE; PEREZ; MATTOS, 2011, p. 20). Pelas discussões apresentadas, a má qualidade da educação não deve ser uma preocupação apenas do governo, mas de toda a sociedade, já que atinge a todos. É um problema que necessita de soluções urgentes.

Contudo, na decisão de qual problema deve ser resolvido com maior urgência, atuam forças favoráveis e opostas, envolvendo a atuação da política em seu sentido amplo, ou seja, a política como “o agir da coletividade social e sua participação ativa na construção e organização da sociedade” (SCHMITZ; ALMEIDA, 2011, p. 33). Nesse sentido, não se limita ao agir do Estado e do sistema político, mas, de acordo com Schmitz e Almeida (2011, p. 33), envolve três dimensões, “a estrutura do sistema político, os processos internos do sistema político e o conteúdo político”, denominados, respectivamente, de *politics*, *polity* e *policy*.



Não sendo uma determinação do governo apenas, mas resultado de muitas forças, até mesmo opostas, podem influenciar no processo decisório da Agenda

tanto atores governamentais (alto *staff* da administração, funcionários de carreira, parlamentares e funcionários do congresso etc) como atores não-governamentais (categorias ou grupos de acadêmicos, pesquisadores, consultores, a imprensa, os participantes de campanhas, os partidos políticos e opinião pública). (PARENTE; PEREZ; MATTOS, 2011, p. 20)

Dentro dessa perspectiva, poderíamos questionar que atores foram responsáveis por conseguirem inserir na agenda o objeto desta análise, o Pibid. Talvez não seja uma resposta tão simples, já que a discussão a respeito da formação docente não é recente. Ainda assim, baseados na legislação brasileira, tentaremos contextualizar sua formulação. Para isso, destacamos a dimensão da política denominada *policy* como de relevante importância neste trabalho porque, além de não descartar as outras duas dimensões – *politics e polity* –, para a análise do conteúdo da política, a *policy* parte das seguintes questões:

Como o sistema político percebe as demandas e reivindicações sociais? Como ele reage diante dos problemas e desafios sociais? Quais os programas, os projetos e as leis que o sistema político formula? Como ele os formula? Como os implementa? Quais as consequências desses programas, ou seja, qual o *outcome*⁷ e o *impact*⁸ da política? (SCHMITZ; ALMEIDA, 2011, p. 35)

Sem dar menos importância aos outros questionamentos, para este trabalho nos interessa de maneira especial os três primeiros. Isso porque algumas respostas podem ser dadas a partir da discussão anterior referente à problematização que suscitou a formulação do Pibid. Assim, os dados estatísticos apresentados e a discussão acadêmica a respeito da formação docente podem ser dois fortes indicadores de que era necessário fazer algo para se resolver ou pelo menos amenizar o problema. Entretanto, ressaltamos que, apesar de a formação docente ser apenas uma das variáveis que podem interferir na qualidade da educação, é um importante elemento nesse aspecto.

Ante a problemática proposta, passamos à contextualização do surgimento do Pibid como sendo um programa que, em sua finalidade regimental, se propõe a melhorar a formação docente inicial.

Contudo, só podemos nos referir ao termo Pibid a partir de 2007, quando ocorreu a primeira chamada pública para a seleção de projetos de Instituições de Ensino Superior – IES. Isso

⁷ *Outcome* refere-se aos resultados imediatos no público alvo da política (até, por exemplo, 12 meses).

⁸ *Impact* descreve os resultados e benefícios indiretos de um programa a longo prazo numa população mais abrangente.



foi feito por meio de Edital da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes/Ministério da Educação – MEC. O termo só viria a ser incluído na legislação brasileira pelo Decreto 7.219, de 24 de junho de 2010, que dispõe sobre o Pibid. Assim, como parte da Agenda, cabe fazer algumas considerações a respeito dos precedentes referentes à política de formação docente.

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) já falava da formação de professor, embora sua preocupação fosse a formação superior como exigência mínima para o docente poder lecionar na educação básica. Nesse período, era meta fazer com que todos os profissionais da educação básica se formassem em nível superior, no prazo de dez anos, em vista do que previa o parágrafo 4º do artigo 87 da LDB, segundo o qual, após a década da educação, instituída pelo *caput* do artigo 87, só lecionariam na educação básica professores habilitados em nível superior ou formados por treinamentos em serviço. Esse prazo venceu em 2007, mas a meta ainda não foi alcançada⁹. A norma foi revogada pela Lei 12.796/2013.

Em 2001, o Plano Nacional de Educação repete a mesma preocupação, dando destaque para a formação de professores em nível superior, principalmente os das séries iniciais que ainda não tinham essa nível de formação.

Observamos que, se, naquele momento, não dispúnhamos sequer da formação adequada para os níveis de ensino, exigir uma melhoria na forma como esses professores estavam sendo formados seria uma preocupação a mais. Entretanto, essa preocupação passou a ser uma das principais, não só no discurso acadêmico, mas também das políticas públicas. É nesse contexto que surge o Pibid.

4. FORMULAÇÃO DO PIBID

O Pibid começa a ser formulado como uma política de governo, pois surge, inicialmente, nos editais da Capes de 2007 e de 2009. Em 2010, o governo edita o Decreto 7.219, de 24 de junho, que dispõe sobre o Pibid. O programa pode ser definido, pelo menos inicialmente, como política de governo por ter sido formulada e implementada pelo Poder Executivo. De acordo com Parente, Perez e Mattos (2011, p. 18), o processo decisório para esse tipo de política “geralmente é mais curto e se consolida no plano administrativo, sem um processo mais amplo de alternativas, escolhas e decisões

⁹ De acordo com o Observatório do Plano Nacional de Educação, em 2014, 24,8% dos professores da educação básica não eram formados em nível superior. A meta nacional proposta para 2015 era que 100% dos professores que já atuam na educação básica tivessem o curso superior. Essa meta ainda não foi alcançada, haja vista existirem, em 2016, 1.702 turmas desses professores estudando uma licenciatura pelo Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor). Disponível em: <http://www.observatoriiodopne.org.br/metas-pne/15-formacao-professores/indicadores>. Acessado em: 25 de jul. 2016.



coletivas. Geralmente se efetivam por meio de decretos e programas descontínuos ou passíveis de descontinuidade”.

Ao se efetivar por meio de programas descontínuos ou passíveis de descontinuidade esse tipo de política carrega consigo a característica da intermitência ou até mesmo do possível desaparecimento repentino, já que é uma decisão discricionária do governo. O contrário ocorre quando a política é de Estado. Nesse caso, o governo não pode extinguir a política discricionariamente. Isso porque esse tipo de política requer uma maior discussão para ser formulada e implementada. Geralmente “passa pelo Congresso, baseia-se em estudos técnicos e análises de impacto, efetiva-se por meio de leis, tem previsão orçamentária e, por isso, tem maiores chances de legitimação e continuidade” (PARENTE; PEREZ; MATTOS, 2011, p. 18). Para extingui-la, por exemplo, deve haver uma nova discussão e ser aprovada pelo Congresso por meio de lei.

Apesar de ter sido formulado pelo Poder Executivo, o Pibid alcança o *status* de política de Estado ao ser publicada a Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a LDB. A partir dessa lei, a redação do artigo 62 da LDB foi alterada e lhe foi acrescentado, além de outros, o § 5º, que dispõe que

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. (Grifo nosso)

Ante os conceitos já apresentados de Política de Governo e de Política de Estado, depreendemos que o Pibid se fortaleceu consideravelmente ao passar para o *status* de Política de Estado. Isso trouxe a expectativa de uma continuidade mais duradoura¹⁰. Depois que a lei foi aprovada, a Capes criou o regulamento do programa por meio da Portaria nº 96, de 18 de julho de 2013, consolidando e estabelecendo as orientações e normativas da política. É a partir desse regulamento, que passaremos a apresentar a estrutura do programa mais à frente.

Antes, porém, para seguir uma ordem cronológica de publicação dos documentos oficiais relacionados ao tema, é preciso destacar que, em 2014, foi sancionada a Lei nº 13.005, de 25 de junho,

¹⁰ Apesar dessa característica de Política de Estado, houve anúncio de corte no programa feito pela Capes. Como reação, ocorreram, em fevereiro de 2016, manifestações em todo o país. Ante a repercussão do anúncio de corte, o secretário de Educação Superior do Ministério da Educação, Jesualdo Pereira Farias, sustou a medida. Atualmente, há uma proposta de substituição do Pibid por outro programa, o Residência Pedagógica, com o discurso de que o Pibid não permite a participação de todos os estudantes. Entretanto, a proposta inicial da Residência Pedagógica é de 80 mil vagas. Esse quantitativo seria suficiente para atender a todos os alunos que cursam licenciatura? Como essa discussão foge aos objetivos deste trabalho, paramos por aqui.



que aprovou o Plano Nacional de Educação para a década seguinte. O PNE (2014) tem como uma de suas metas (a meta 7) “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem”. Das diversas estratégias para que isso seja alcançado, destacamos a de número 7.5 por estar voltada para a formação docente: “formalizar e executar os planos de ações articuladas dando cumprimento [...] às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas [...] à formação de professores e professoras [...]”.

Tendo exposto a contextualização em que se formulou o Pibid, podemos passar para o conceito e desenho administrativo como subdivisões da Formulação da política, conforme modelo proposto do *Policy-Cicle*. Isso será feito com base na Portaria nº 96/2013 da Capes, que regulamenta o programa.

4.1. O QUE É O PIBID?

O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – Pibid, conforme direção regulamentar, é uma política pública voltada para a formação de professores e como tal tem seu público alvo direto futuros docentes. Uma de suas finalidades também é a melhoria da educação básica. Na portaria nº 96/2013 da Capes, que regulamenta o programa, em seu artigo 2º, há a previsão de que, além de “fomentar a iniciação à docência, contribuindo para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior”, visa à “melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira”.

Caracteriza-se por uma interação entre IES e escola da educação básica pública, tendo em vista que os alunos das diversas licenciaturas participam das atividades escolares, de modo que lhes sejam proporcionadas “oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar” (Art. 4º, III).

Essa interação deve proporcionar ainda a articulação entre teoria e prática para os graduandos, de modo que a qualidade de sua formação melhore. Nesse sentido, os professores da educação básica passam a ser co-formadores dos futuros docentes e as escolas públicas da educação básica tornam-se protagonistas nos processos de formação inicial dos licenciandos envolvidos no programa.

Para participar do programa é necessário que cada IES elabore um projeto institucional, que é composto por um ou mais subprojetos, definidos pela área de conhecimento do curso de licenciatura. As características que os projetos devem apresentar estão previstas nos artigos 6º e 7º da portaria e os requisitos para sua aprovação pela Capes, através de chamada pública, no artigo 12.



A portaria traz ainda requisitos para que as IES possam participar (art. 19) e as atribuições de todos os envolvidos, que são bolsistas, inclusive dos professores da educação básica que trabalham como supervisores. Sendo assim, depreendemos que a estrutura prevista não permite a participação de todos os licenciandos e, embora o programa tenha como objetivo dar uma melhor formação docente, nem todos os estudantes de licenciatura terão a chance de se envolver, tendo em vista que, além de haver uma seleção, a possibilidade de participação dependerá da instituição e do próprio departamento ao qual o estudante está vinculado. Passemos a visualizar mais claramente como é prevista a estrutura do programa em seu desenho administrativo.

4.2. DESENHO ADMINISTRATIVO

A portaria prevê uma estrutura composta por cinco níveis. No ápice está a Capes, seguida da IES. Na sequência, estão os departamentos, os estudantes de licenciatura e os professores da educação básica que atuam como supervisores.

Aparentemente, essa estrutura poderia sugerir que a próxima fase, a fase de Implementação, pudesse ser feita pelo enfoque conhecido como *top-down*, em que “todo o controle está nas mãos dos ‘formuladores’, situados no topo das organizações” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 149). Contudo, apesar de haver uma hierarquia, a portaria atribui autonomia aos departamentos, de modo que a elaboração das ações a serem aplicadas nas escolas da educação básica não está prevista na portaria, mas é delegada aos departamentos. Sendo assim, o planejamento e a previsão das ações devem ser de responsabilidade dos departamentos, bem como o acompanhamento de sua execução, por meio do coordenador de área. As formas de acompanhamento e avaliação previstas são feitas por Comissão de Acompanhamento do Pibid eleita pela própria IES e por meio de relatórios enviados à Capes.

Assim, o enfoque sugerido é denominado *bottom-up*. Por esse enfoque, “pressupõe-se que a política não se define no topo da pirâmide da administração, mas no nível concreto de sua execução” (BAPTISTA; REZENDE, 2011, p. 150). Entendemos dessa forma, porque não há uma obrigatoriedade de participação das IES, nem tampouco dos departamentos. A política é prevista na legislação e regulamentada pela portaria, mas não seria implementada se não houvesse adesão dos departamentos e das IES.

CONSIDERAÇÕES FINAIS



Ao percorrer esse trajeto, podemos trazer algumas reflexões como possíveis pontos de partida para novas pesquisas e discussões. Não era objetivo deste trabalho analisar todo o *Policy-Cicle*, por conseguinte ficamos apenas no início do caminho. Isso significa que mais que respostas, trazemos questões.

Como vimos, o Pibid pode ser inserido num contexto de discussões acadêmicas, mas, principalmente, por sua finalidade de perseguir a melhoria da qualidade da educação básica, pode ser inserido num contexto em que era urgente fazer alguma coisa para melhorar a formação docente. Em seu regulamento, o programa se propõe a proporcionar uma nova visão dessa formação, atrelando teoria e prática, mas, apesar de ter atingido o *status* de Política de Estado, não se configura como um programa que possa atingir a todos os estudantes das licenciaturas.

Isso decorre principalmente da forma como está estruturado. As primeiras limitações são relacionadas à não obrigatoriedade, mas a uma faculdade do estudante e, mesmo que o estudante queira dele participar, terá que passar por uma seleção, o que significa dizer que nem todos os interessados entrarão no programa.

Uma outra limitação é prevista no artigo 38 do regimento ao vedar o acúmulo de “bolsa com qualquer modalidade de auxílio ou bolsa concedida pela Capes ou por qualquer agência de fomento pública, nacional ou internacional, ou de instituição pública ou privada, salvo se norma superveniente dispuser em contrário”. Essa norma limita a participação de professores que já tenham outro tipo de bolsa. Como o próprio regulamento estipula um número máximo de alunos que podem ser acompanhados por um professor coordenador (20), quanto menos professores participarem, menos estudantes entrarão no programa. Sendo assim, por mais que o programa tenha crescido desde seu surgimento e apresente uma proposta para fins da melhoria da formação docente, já nasce limitado no aspecto isonômico: o Pibid não é para todos que estão numa mesma situação, qual seja, a de aprendiz da docência.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Decreto nº 7.219, de 24 de Junho de 2010.** Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – PIBID e dá outras providências. Disponível em: <http://www.pibid.prograd.ufu.br/sites/default/files/Decreto%207219%20de%2024%20de%20junho%202010.pdf>. Acesso em: 20 de mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.** Altera a Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos



profissionais da educação e dar outras providências. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm#art2. Acesso em: 20 de mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm. Acesso em: 20 de mar. 2016.

BRASIL. **Portaria nº 096, de 18 de julho de 2013, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.** Regulamenta o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). Disponível em:

http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_096_18jul13_AprovaRegulamentoPIBID.pdf. Acesso em: 20 de mar. 2016.

CHARLOT, Bernard. **Relação com o saber, formação dos professores e globalização:** questões para a educação hoje. Porto Alegre: Artmed, 2005.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Edital MEC/CAPES/FNDE/2007. Disponível em:

http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edit0al_PIBID.pdf. Acesso em: 25 de mar. 2016.

ESTEVE, José M. Mudanças sociais e função docente. In: NÓVOA, António (org.). **Profissão professor.** Trad. Irene Lima Mendes, Regina Correia, Luísa Santos Gil. Porto: Porto Editora, LDA, 1995.

PARENTE, Cláudia da Mata Darós; PEREZ, José Roberto Ruz. MATTOS, Maria José Marinho Viana de. Avaliação, monitoramento e controle social: contribuição à pesquisa e à política educacional. In: PARENTE, Cláudia da Mata Darós; PARENTE, Juliano Mota (orgs.). **Avaliação, política e gestão da educação.** São Cristóvão: Editora UFS, 2011. p. 15-31.

SCHMITZ, Heike et al. Governança e gestão num sistema de avaliação da educação superior. In: TENÓRIO, Robinson Moreira; VIEIRA, Marcos Antonio (orgs.) **Avaliação e sociedade:** a negociação como caminho. Salvador: EDUFBA, 2009.

SCHMITZ, Heike; ALMEIDA, Samantha Nunes de Oliveira. Avaliação de políticas e políticas de avaliação. In: PARENTE, Cláudia da Mata Darós; PARENTE, Juliano Mota (orgs.). **Avaliação, política e gestão da educação.** São Cristóvão: Editora UFS, 2011. p. 32-46.

TARDIF, Maurice. **Saberes docentes e formação de profissional.** 13. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.