



**Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock**

**Estudo de revisão do arranjo institucional  
de implementação de políticas:  
o caso do Programa Institucional  
de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio.

Orientador: Prof. Murillo Marschner Alves de Brito

Rio de Janeiro  
Junho de 2018



## **Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock**

### **Estudo de revisão do arranjo institucional de implementação de políticas: o caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Educação do Departamento de Educação do Centro de Teologia e Ciências Humanas da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Murillo Marschner Alves de Brito**

Orientador

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Alicia Maria Catalano de Bonamino**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Gabriela Spanghero Lotta**

Departamento de Políticas Públicas – UFABC

**Prof.<sup>a</sup> Maria Inês Galvão Flores Marcondes de Souza**

Departamento de Educação – PUC-Rio

**Prof.<sup>a</sup> Monah Winograd**

Coordenadora Setorial do Centro de Teologia e  
Ciências Humanas PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de junho de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

## **Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock**

Graduada em Geografia pela Universidade Federal Fluminense, Licenciatura (2008) e Bacharelado (2010), ex-bolsista do Programa de Educação Tutorial (SESu/MEC). Especialista em Educação Básica – Ensino de Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2010). Professora com atuação na rede federal (Colégio Pedro II – 2009 a 2010), estadual (Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro, desde 2010) e municipal (Prefeitura Municipal de São Gonçalo, desde 2011). Bolsista supervisora do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid/UFF) Subprojeto de Geografia (Niterói) em parceria com o Colégio Estadual Manuel de Abreu (Icaraí, Niterói) entre março de 2014 e abril de 2017.

### Ficha catalográfica

Cock, Juliana Cristina Araujo do Nascimento

Estudo de revisão do arranjo institucional de implementação de políticas : o caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) / Juliana Cristina Araujo do Nascimento Cock ; orientador: Murillo Marschner Alves de Brito. – 2018.

195 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Educação, 2018.

Inclui bibliografia

1. Educação – Teses. 2. Políticas públicas. 3. Política educacional. 4. Arranjo institucional de implementação de políticas. 5. Pibid. 6. Escalas. I. Brito, Murillo Marschner Alves de. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Educação. III. Título.

CDD: 370

*Para minha mãe, Expedita, que é doutora em ser mãe, com amor e carinho.*

## Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus pela vida, salvação, presença constante em todos os momentos; graça, coragem para viver e lutar, superar os obstáculos da vida e olhar sempre para frente, para o Alto. A Rocha em que me abrigo, meu lugar secreto.

Agradeço à minha querida mãe, uma mulher de muita força e coragem, exemplo de bondade, de amor e de fé, pela força atuante e vibrante em cada passo e conquista dos seus filhos. Os seus pensamentos e orações me acompanham; as suas palavras estarão sempre no meu coração. Aos meus queridos irmãos, companheiros de alegrias e tristezas, de lutas e de conquistas. Ao Levi, pela parceria ao longo da vida, apoio e força durante toda a pesquisa. Obrigada por apoiar os meus objetivos. Ao meu pai, tios e primos, também apoiadores vibrantes na minha caminhada.

Aos queridos amigos, que são anjos, e que me mostraram as suas lindas asas. Cecília, irmã e amiga, Thábata, Mariana Nóbrega, Mariana Sandroni, Paloma, Paula, Karen, Karol, Bruna, Ângela, Denizart, Lenon, Miguel, impossível caminhar sem os seus ombros, abraços e força. Muito obrigada! Aos companheiros da turma do mestrado de 2016, especialmente aos companheiros dos grupos de pesquisa GPEDS – Grupo de Pesquisa em Educação e Desigualdades Sociais – e SOCED – Grupo de Pesquisa em Sociologia da Educação, pelas trocas significativas de conhecimentos e risos!

Um agradecimento especial à PUC-Rio e ao Programa de Pós-Graduação em Educação pela oportunidade de desenvolvimento desta pesquisa, e ao CNPq pelos meses enquanto bolsista professora da rede pública. Aos professores do PPGE com os quais pude aprender importantes lições de pesquisa, em especial às professoras Zaia Brandão e Alicia Bonamino pelo carinho, apoio e incentivo sempre presentes. Grandes professoras e pesquisadoras que transbordam conhecimento e afeto com as quais tive o prazer de aprender bem de perto. Ao professor Murillo Marschner, orientador e importante presença na minha formação acadêmica; importantes momentos vividos. Obrigada por compartilhar a sua amizade, carinho e conhecimento. Um agradecimento especial às professoras componentes da banca,

Alicia Bonamino, Gabriela Lotta, Maria Inês Marcondes, Vanda Ribeiro e Zaia Brandão pela leitura atenta, avaliação e contribuições com elogios e críticas a esta pesquisa.

Um agradecimento especial também à equipe do Subprojeto Pibid de Geografia da UFF, em Niterói, no qual pude ter a experiência de ser supervisora. Aos meus ex-licenciandos bolsistas, demais colegas professores e ao professor Denizart Fortuna, coordenador de área do Subprojeto, pelo grande incentivo à produção desta pesquisa e por todos os momentos de aprendizado, incentivo, companheirismo e amizade.

A todos aqueles que voluntariamente fizeram parte dessa pesquisa, professores, gestores e estudantes da UFF, PUC-Rio e das escolas parceiras.

## Resumo

Cock, Juliana Cristina Araujo do Nascimento; Brito, Murillo Marschner Alves de (Orientador). **Estudo de revisão do arranjo institucional de políticas: o caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**. Rio de Janeiro, 2018. 195p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Estudo de Revisão do Arranjo Institucional de Implementação de Política: o Caso do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), apresenta um estudo de revisão do campo de estudos de Políticas Públicas e principalmente do subcampo de implementação de políticas. Com base nas referências teóricas e metodológicas de tradição na área, oriundas da Ciência Política, Administração Pública e Sociologia Política, foi realizada uma análise do arranjo institucional de implementação de uma política educacional, o Pibid. Esse programa faz parte de um conjunto de políticas públicas recentes do MEC e da Capes direcionadas aos cursos de licenciatura com foco sobre a formação inicial docente. Trata-se de uma pesquisa qualitativa desenvolvida mediante análise de conteúdo temática de dados bibliográficos e documentais, além da utilização de dados secundários. O objeto da pesquisa consiste em compreender as especificidades do Pibid no histórico das políticas públicas voltadas à formação inicial docente no Brasil a partir de uma análise do arranjo institucional da sua implementação. Os objetivos específicos são compreender i) a articulação de políticas educacionais no contexto de formulação do programa; ii) como está estruturado o seu desenho mediante os regimes de colaboração entre os entes federativos, os níveis de ensino e as instituições de ensino superior e básica, e iii) os papéis desempenhados pelos atores desde a formulação até a implementação. A reflexão proposta também visa contribuir para o campo de implementação de políticas ao expandir o escopo analítico incorporando o conceito de escala, em interface com a Geografia, para uma perspectiva socioespacial.

## Palavras-chave

Políticas públicas; política educacional, arranjo institucional de implementação de políticas; Pibid; escalas; regime de colaboração

## Abstract

Cock, Juliana Cristina Araujo do Nascimento; Brito, Murillo Marschner Alves de (Advisor). **Review study of the institutional arrangement of policies: the case of the Scholarship Institutional Program for Initiation to Teaching (Pibid)**. Rio de Janeiro, 2018. 195p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This research presents a review study of the Public Policies field, mainly the subfield of Policy Implementation. Based on established theoretical and methodological references from Political Science, Public Administration and Political Sociology, we analysed the institutional arrangement for the implementation of specific educational policy, "Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência" (Pibid), the Brazilian Scholarship Institutional Program for Initiation to Teaching. This program is part of a set of recent public policies of the Ministry of Education and Capes – the coordination for higher education staff development –, directed to undergraduate courses focusing on initial teacher training. We developed qualitative research through the analysis of the thematic content of bibliographic and documentary data, together with secondary sets of data. The purpose of the research was to understand the specificities of Pibid in the history of public policies for initial teacher training in Brazil throughout the analysis of the institutional arrangement of its implementation. The specific objectives were to understand i) the articulation of educational policies in the context of the program formulation; ii) the structure of the policy design through collaboration schemes between federative entities, educational levels and institutions both of higher and K-12 education, and iii) the roles played by the actors from the formulation to the implementation. The prospective reflection aims to further contribute to the Policy Implementation field by expanding the analytical scope, incorporating the concept of scale in an interface with Geography, within the lights of a socio-spatial perspective.

## Keywords

Public policies; educational policy; institutional arrangement for policy implementation; Pibid; scales; collaboration scheme



## Sumário

1. Introdução	19
2. O campo de estudos de políticas públicas e de implementação de políticas: uma revisão teórica e empírica	26
2.1 A constituição do campo de estudos de políticas públicas	26
2.2 O desenvolvimento do campo de estudos de políticas públicas no Brasil	32
2.3 Modelos e tipologias nas análises de políticas públicas	40
2.3.1 As fases ou estágios das políticas públicas e os modelos explicativos	44
2.4 Os estudos sobre implementação de políticas públicas	50
2.4.1 As três gerações de estudos sobre implementação de políticas públicas e os principais modelos analíticos	53
2.4.2 Os estudos de implementação de políticas públicas com foco sobre a atuação dos agentes implementadores	63
2.4.3 Sobre o arranjo institucional de implementação das políticas públicas e os instrumentos na produção da ação pública	90
3. Estruturando a pesquisa: os caminhos metodológicos	95
3.1 Os objetivos e os pressupostos da pesquisa	96
3.2 Estrutura de análise e produção dos dados	99
4. O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid): aspectos normativos e articulação de políticas	105
4.1 Articulação de políticas na formulação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência	106
4.1.1 O Pibid no âmbito da “nova” Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor)	112
4.2 Os marcos normativos de criação e expansão do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência	118
5. Implementação e escalas: uma proposta de análise a partir do Pibid	138
5.1 O raciocínio escalar como possibilidade interpretativa e analítica da implementação do Pibid	139
5.1.1 Regimes de colaboração, estruturas e escalas no Pibid	144
5.1.2 Os agentes implementadores e as escalas de ação	155
6. Considerações finais	162
7. Referências bibliográficas	171
8. Anexos	194

## Lista de Figuras

Figura 1. Modelo de análise de arranjo institucional de implementação das políticas públicas	92
Figura 2. Pibid: desenho do programa	121
Figura 3. Pibid: regimes de colaboração na estrutura institucional-legal	148
Figura 4. Pibid: regimes de colaboração na estrutura institucional-acadêmica	151

## Lista de Quadros

Quadro 1. Temas e metas 15 e 16 do II Plano Nacional de Educação	110
Quadro 2. Critérios de elegibilidade para recebimento de bolsas no âmbito do Pibid (Edital MEC/Capes/FNDE de 2007)	129
Quadro 3. Pibid: categorias e atribuições dos bolsistas conforme o Decreto nº 7.219/2010 e Portaria nº 096/201	157

## Lista de Tabelas

Tabela 1. Pibid: editais com bolsas aprovadas até 2012	131
Tabela 2. Bolsas concedidas pelo Pibid e Pibid Diversidade para o ano de 2014 (Editais nº 61/2913 e nº 66/2013)	133
Tabela 3. Número de IES e Projetos Institucionais participantes do Pibid e Pibid Diversidade	135
Tabela 4. Pibid: evolução dos recursos executados	137

## **Lista de Gráficos**

Gráfico 1. Distribuição de professores por nível de escolaridade no Brasil (1991-2006)	20
Gráfico 2. Pibid: bolsas concedidas por edital até 2012	132

## Lista de Mapas

Mapa 1. Pibid: distribuição das IES públicas e privadas participantes (2013)

136

## **Lista de Abreviaturas e Siglas**

ABCP – Associação Brasileira de Ciência Política

Anpocs – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

CAP – Comissão de Acompanhamento do Pibid

Capes – Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CTC-EB – Conselho Técnico Científico da Educação Básica

DEB – Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica

Enade – Exame Nacional de desempenho de Estudantes

Fies – Financiamento ao Estudante do Ensino Superior

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Fundeb – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituição de Ensino Superior

Ifes – Instituições Federais de Ensino Superior

IGC – Índice Geral de Cursos

Inep – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Ipes – Instituições Públicas de Ensino Superior

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

Obeduc – Observatório da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PAR – Plano de Ações Articuladas

Parfor – Plano Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PI – Projeto Institucional

Pibic – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica

Pibid – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência

Pibid Diversidade – Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência para a Diversidade

PNE – Plano Nacional de Educação

PISA – Programme for International Student Assessment (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes)

ProCampo – Programa de Apoio à Formação Superior de Licenciaturas em Educação no Campo

ProDocênica – Programa de Consolidação das Licenciaturas

ProLind – Programa de Apoio à Formação Superior de Licenciaturas Internacionais Indígenas

ProUni – Programa Universidade para Todos

Reuni – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

SDI – Sistema de Disseminação de Informações da Capes

Secadi – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão

SINAES – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior

SNPG – Sistema Nacional de Pós-Graduação

UAB – Universidade Aberta do Brasil

Undime – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação



*Espera no Senhor, anima-te, e ele fortalecerá o teu coração; espera pois, no  
Senhor  
Salmos 27: 14  
Bíblia Sagrada*

# 1

## Introdução

O tema da formação de professores é um dos que possuem destaque e relevância no cenário educacional atual, e, conforme Nacarato (2006), uma das linhas de pesquisa no campo da Educação com maior produção científica. Em relação ao campo de conhecimento denominado políticas públicas, Souza (2006) ressalta que as últimas décadas registraram o ressurgimento da sua importância assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. E sobre as políticas educacionais especificamente, de acordo com Mainardes, Ferreira e Tello (2011), vêm se constituindo em um campo de investigação em permanente busca de consolidação tanto no cenário internacional quanto nacional.

Freitas (2007) argumenta que a configuração atual da formação de professores no Brasil caracteriza-se pela diversificação e flexibilização da oferta de cursos de modo a atender à crescente demanda pela formação superior. Essa discussão também está presente em Mateus (2014), artigo no qual dialoga com Freitas (2007), ao dizer que no caso do Brasil, as políticas mais recentes de formação de professores seguem a reforma universitária em andamento, relacionada à expansão do ensino superior iniciado na década de 1990.

De acordo com Afonso et al. (2012), a oferta de vagas na educação superior brasileira esteve localizada historicamente em cursos de bacharelado e na modalidade de ensino presencial. Como resultado das políticas do Governo Federal frente à necessidade de rápida resposta para a formação de profissionais e, com a evolução das novas tecnologias, novos formatos de cursos foram adotados. Nos últimos anos, o governo brasileiro vem implementando políticas visando à expansão deste nível de ensino através do Programa de Apoio ao Plano de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Programa Universidade para Todos (ProUni), Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (Fies), além da Universidade Aberta do Brasil (UAB).

Como consequência desse conjunto de políticas recentes direcionadas à expansão do ensino superior, pesquisas apontam (LIMA, 2011; AFONSO et al., 2012; ALVES DE BRITO, 2014; 2017) que houve um crescimento significativo do

acesso a esse nível de ensino no Brasil nas últimas décadas<sup>1</sup>. Conforme os resultados de pesquisas, para o período de 2000-2010 o sistema apresentou aumento em sua capacidade relativa de provimento de acesso, uma vez que o volume absoluto de oferta de vagas em instituições de terceiro grau acompanhou o crescimento da população elegível (ALVES DE BRITO, 2017). O autor ressalta ainda que,

O vigor apresentado pela expansão nos anos 2000, além de refletir uma tendência que já era observada nos anos 1990 (alavancada pelas mudanças nas regras de funcionamento das instituições), foi também tributário da melhoria na qualidade de investimento estatal direto – em instituições públicas – e indireto – através do aumento no volume de bolsas concedidas em instituições privadas. (ALVES DE BRITO, 2017, p. 236)

Em relação à situação atual dos cursos de licenciatura, que também foram impactados por essa expansão, Gonçalves (2014) enfatiza que a tarefa de compreender precisa se realizar diante da realidade histórica da sociedade e das políticas e reformas educacionais relacionadas às diretrizes da educação, bem como ao papel que o Estado ocupa na formação de professores. De acordo com Rodrigues (2015), nas últimas décadas, principalmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, passamos por diversas modificações no cenário educacional, marcado por transformações sociais e políticas que demandaram mudanças substanciais na estrutura formativa de professores no Brasil, e que influenciaram as diretrizes para a educação brasileira.

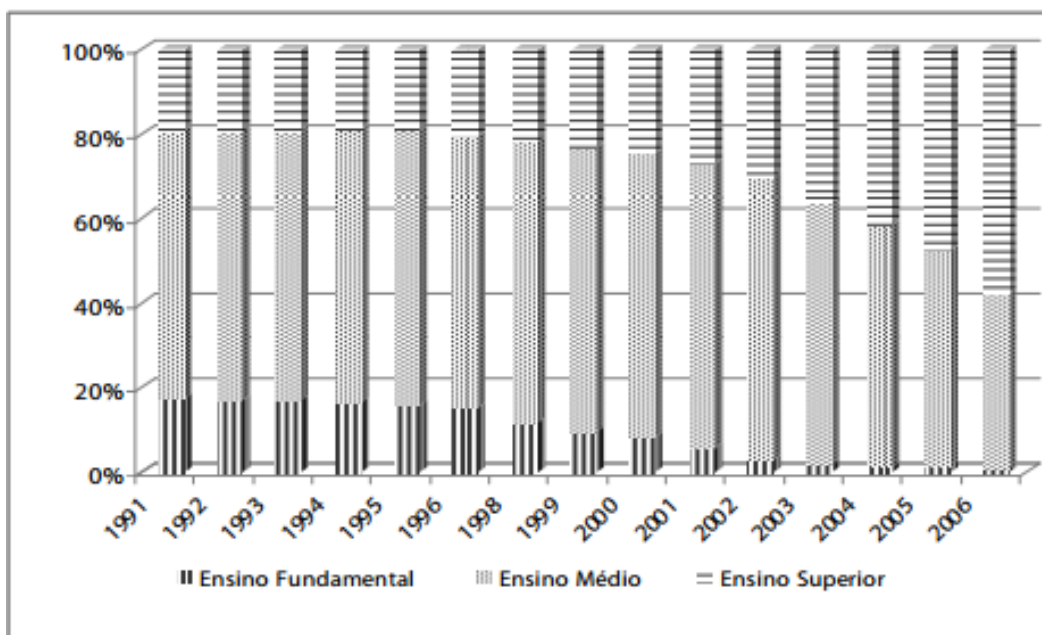
De acordo com a pesquisa de Louzano et al. (2010), a mudança na legislação educacional em 1996, que estabelecia que todos os professores do ensino fundamental tivessem formação universitária, levou a um aumento significativo no número de professores com nível superior no Brasil. Ao elaborarem o gráfico

---

<sup>1</sup>Entretanto, de acordo com Afonso et al. (2012), ainda que se tenha observado na educação superior brasileira um aumento significativo de instituições de ensino superior e de matrículas nos últimos anos, a taxa de escolarização líquida da população de 18 a 24 anos continua baixa (13,6%) e a taxa bruta em torno de 25% (CNE/BRASIL, 2010). Desse modo, apesar de ter havido um crescimento significativo do acesso ao ensino superior, o Brasil não atingiu as metas propostas pelo primeiro PNE (2001-2011) quanto ao crescimento de matrículas, ao pretender inserir ao menos 30% da faixa etária de 18 a 24 anos na educação superior até o final da década, nem mesmo nas regiões economicamente mais desenvolvidas, que apresentam maior número de IES e de matrículas. A média do país subiu apenas de 8,8% para 13,6% (CNE/BRASIL, 2010). Nessa direção, o novo PNE propõe a meta de elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos até 2020. Isso significa dobrar os índices verificados no final da última década.

abaixo (Gráfico 1), os autores mostram a distribuição dos professores por nível de formação nos últimos 15 anos. Em 1991, cerca de 20% dos docentes tinham formação superior. Em 2006, 60% tinham obtido um diploma universitário e pouco menos de 40% dos professores tinham apenas o diploma de ensino médio. Os professores sem diploma no mesmo ano eram quase inexistentes.

**Gráfico 1:** Distribuição de professores por nível de escolaridade no Brasil (1991-2006)



Fonte: Adaptado de Louzano et al., 2010, p. 547. Dados do Censo Escolar, Inep/MEC.

Dialogando com a pesquisa da OCDE (2005), os autores apontam que a carreira de professor deve ser pensada como um processo de aprendizagem constante, e não somente como a oferta de uma formação inicial. E que, de fato, os países de melhor desempenho no PISA empenham-se em não só oferecer formação de qualidade aos professores iniciantes, mas também oportunidades e incentivos para o desenvolvimento profissional contínuo ao longo da sua carreira. No entanto, a formação inicial de professores não deixa de ser um alicerce importante para a atuação desse profissional (LOUZANO et al., 2010).

Segundo Abdalla (2012), mesmo no contexto dos anos 1990, considerada a “década da educação”, e atualmente, nota-se um aprofundamento de políticas neoliberais e os efeitos da globalização, gerando um cenário que, por vezes, torna mais complexo o mundo do trabalho dos profissionais da educação. Nesta perspectiva, princípios foram prescritos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação

Nacional nº 9.394/96 (BRASIL, 1996), assim como foram sancionadas diferentes Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio e outras modalidades, sem contar as Diretrizes Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica (BRASIL, 2001), entre outros documentos.

A pesquisa realizada por Rodrigues (2015) aponta que, seguindo a promulgação da Lei nº 9.394/96, também são marcos importantes para a educação brasileira, dentre outros documentos, o Plano Nacional de Educação (PNE – Lei nº 10.172 de janeiro de 2001) instituído com vigência de dez anos (2001-2010) e configurado como um instrumento capaz de produzir mudanças significativas na estrutura da educação brasileira. Passado o período de vigência do primeiro PNE, o processo de discussão para aprovação do segundo Plano foi intenso. Somente em 25 de junho de 2014 foi decretado pelo Senado e sancionada a Lei nº 13.005 que dispõe sobre o II Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência para os próximos 10 anos (2014-2024).

Podemos dizer que a criação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) em 2007, está inserida no contexto de estímulo à formação de professores em nível superior, seguindo a proposta da “década da educação”. De acordo com os números do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP/MEC do mesmo ano (BRASIL, 2007b), tinha ocorrido significativa redução na procura por cursos de licenciaturas, especificamente nas áreas de Química, Física, Matemática e Biologia.

Desde o seu primeiro edital o Pibid vem sendo reconhecido como uma proposta significativa de incentivo e valorização do magistério e de aprimoramento do processo de formação de docentes para a educação básica (GATTI et al., 2011; ANDRÉ, 2012; AMBROSETTI et al., 2015; MONTANDON, 2012; GATTI et al., 2014; RODRIGUES et al., 2016; JARDILINO, 2014; RODRIGUES, 2015; CUNHA, 2015; MARQUEZAN, 2016; VICENTE, 2016; SANTOS, 2014; ARAÚJO, 2015; MARTELET, 2015; MARTELET; MOROSINI, 2015).

Entretanto, a ideia de que escolas e universidades deveriam trabalhar juntas a formação de professores não é nova (MATEUS, 2014; ANDRÉ, 2012). Por isso, consideramos relevante analisar o Pibid para compreender quais são as suas especificidades em comparação às demais políticas voltadas à formação docente das últimas décadas, considerando a mais recente LDBEN, os Planos Nacionais de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação como documentos que

estabelecem um marco nesse processo. O referencial teórico e metodológico escolhido para o desenvolvimento desta análise é oriundo do campo de políticas públicas, mais especificamente sobre a fase de implementação das políticas.

O campo de pesquisas sobre implementação de políticas públicas é relativamente jovem na área da Administração Pública e no campo de Políticas Públicas. A importância do campo está em poder agregar uma perspectiva com foco em como as políticas são transformadas durante o processo de execução até o ponto de entrega e mesmo após (WINTER, 2010). Para Lima e D'Ascenzi (2013) os estudos de implementação de políticas estão atrelados às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos políticos e administrativos. A fase de implementação diz respeito ao momento em que as políticas já formuladas entram em ação e são colocadas em prática.

De acordo com Lotta (2012b, p. 224),

[...] a compreensão do processo de implementação parte do entendimento de que há uma série de fatores e condições específicas que influenciam as ações e decisões tomadas pelos burocratas implementadores. Assim, para desvendar a implementação, é importante, em primeiro lugar, compreender como se conforma o contexto de implementação da política em questão e, especialmente, quais são os fatores que sobre ela incidem e a determinam.

Ainda que considerado uma política pública recente, pesquisas realizadas<sup>2</sup> têm indicado a efetividade da realização dos objetivos do Pibid de maneira positiva tanto para a formação inicial docente, o que se verifica nas pesquisas com os bolsistas licenciandos egressos, quanto na formação continuada de professores das escolas básicas envolvidas no projeto. Além disso, o seu formato oferece maior espaço às atividades práticas e maior proximidade dos licenciandos e professores formadores com as escolas básicas do que na forma tradicional dos estágios supervisionados, em que predominam as observações do espaço escolar, principalmente das salas de aula. Tais dados, portanto, apontam para alguns aspectos diferenciados que estejam garantindo a efetividade desta política em sua implementação e na forma como é executada pelos seus agentes.

---

<sup>2</sup> Dentre as pesquisas que trazem dados empíricos encontradas no levantamento bibliográfico estão ARAÚJO, 2015; CUNHA, 2015; VICENTE, 2016; MARQUEZAN, 2016; SANTOS, 2014; MARTELET, 2015; GATTI et al. 2014.

Considerando o exposto, o objeto da pesquisa consiste em compreender as especificidades do Pibid no histórico das políticas públicas voltadas à formação inicial docente no Brasil a partir de uma análise do arranjo institucional da sua implementação. Trata-se de um estudo qualitativo com produção de dados mediante análise documental e bibliográfica e utilização de dados secundários disponibilizados pela Capes no sítio oficial do Pibid. Com a análise documental pretendemos sistematizar a expressão dos objetivos presentes nos documentos que regulamentam o Programa e as condições materiais que são colocadas para a sua realização, bem como os papéis atribuídos aos atores envolvidos nesta política pública.

A justificativa para essa investigação está ligada à relevância do Pibid enquanto uma política pública educacional direcionada à formação docente, com um desenho que se estrutura em regimes de colaboração do Governo Federal, através da Capes, com os demais entes federativos mediante as parcerias estabelecidas entre as instituições de ensino superior e as redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Ainda não foram encontrados estudos que analisam o Pibid na perspectiva dos estudos sobre implementação de políticas públicas, daí mais uma possibilidade de contribuição com dados empíricos e abordagem teórica-metodológica para as pesquisas acadêmicas sobre o Programa. A atuação enquanto bolsista supervisora do Pibid entre os anos de 2014 e 2017 corroborou com a motivação intelectual para pesquisar sobre esse programa num curso de mestrado em Educação.

O objetivo geral da pesquisa está subdividido em três objetivos específicos relacionados ao estudo do arranjo institucional da implementação do Pibid, que são compreender i) a articulação de políticas educacionais no contexto de formulação do programa; ii) como está estruturado o seu desenho mediante os regimes de colaboração entre os entes federativos, os níveis de ensino e as instituições de ensino superior e básica, e iii) os papéis desempenhados pelos atores envolvidos desde a formulação até a implementação.

O primeiro capítulo desta dissertação é a presente introdução. No segundo capítulo, apresentamos uma revisão teórica e empírica do campo de estudos de políticas públicas, sobretudo no Brasil, explicitando os estudos de referência e os modelos explicativos desenvolvidos. Um foco maior é dado à fase de implementação das políticas públicas, aos modelos analíticos desenvolvidos e às

pesquisas empíricas com foco sobre a atuação das burocracias implementadoras. Apresentamos também a proposta de análise do arranjo institucional de implementação de políticas e o modelo utilizado nesta pesquisa. No terceiro capítulo apresentamos a metodologia utilizada, os autores de referência e a proposta de operar com conceitos baseada nas colocações de Brandão (2010a; 2010b; 2010c), Bourdieu (1989) e Becker (2007), além da proposta analítica e interpretativa dos documentos selecionados.

Os capítulos quatro e cinco apresentam as análises dos documentos e um ensaio em interface com a Geografia, a partir da utilização do conceito de *escala*, para compreensão das características específicas do Pibid enquanto escalas do fenômeno, escalas de ação e como recurso analítico. O conjunto de normas que rege o Pibid constitui o que denominamos *variáveis normativas*: são os *marcos legais e normativos* que apresentam as características do arranjo institucional da implementação conforme proposto pelos formuladores do Programa: a Portaria Capes nº 096/2013, o Decreto nº 7.219/2010 e os editais do Pibid lançados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) entre 2007 e 2013.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 e sua Lei Complementar nº 12.796/2013, assim como o I e II Plano Nacional de Educação (PNE), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a regulamentação da “nova” Capes e o Plano Nacional de Formação de Professores para a Educação Básica (Parfor) são considerados *documentos associados*, em virtude da articulação dessa legislação e programas ao Pibid. Portanto, para trabalharmos esse conjunto de variáveis a nossa análise terá como base uma pesquisa bibliográfica e documental.

Nas considerações finais retomamos os principais pontos do trabalho e os resultados a partir dos objetivos específicos. Apresentamos também os dados que já foram produzidos, porém ainda não explorados, que podem ser utilizados para continuidade da investigação do processo de implementação do Pibid. Acreditamos que esta pesquisa pode contribuir para o debate sobre o arranjo institucional da implementação das políticas públicas a partir também da apreensão de uma perspectiva socioespacial das mesmas.



## 2

# O campo de estudos de políticas públicas e de implementação de políticas: uma revisão teórica e empírica

### 2.1

## A constituição do campo de estudos de políticas públicas

A política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica foi criada nos Estados Unidos, em meados do século XX, rompendo com a tradição europeia. Na Europa, a área surgiu como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias sobre o papel do Estado, suas instituições e de uma das mais importantes delas, o governo, como o produtor por excelência de políticas públicas. Nos Estados Unidos, a área foi criada no meio acadêmico sem estabelecer as bases teóricas a partir do papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2003a; 2006; 2007).

Faria (2003) nos diz que, em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, ou seja, nas demandas e articulações de interesse, uma vez que a análise das políticas públicas ainda não era reconhecida como uma subárea da disciplina. Os estudos estavam centrados apenas nos processos de formação das políticas públicas. A mudança começou a ocorrer a partir da década de 1950, quando se passou à definição das próprias políticas públicas como unidades de análise.

[...] antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga escala ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. Em um segundo momento, contudo, a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos dos chamados *policy process* e aos distintos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos. (RADAELLI, 1995 *apud* FARIA, 2003, p. 21)

Souza (2003a; 2006; 2007) afirma que as últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas

públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Segundo a autora, vários fatores contribuíram para a maior visibilidade desta área: a adoção de políticas restritivas de gastos, sobretudo nos países em desenvolvimento; as novas visões sobre o papel dos governos, que substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra; e, nos países em desenvolvimento e de democracia recente, por ainda não existirem coalizões políticas capazes de equacionar desenhos de políticas públicas que pudessem impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte da sua população.

De acordo com Saraiva (2006) os fatores acima e outros como, por exemplo, a crescente demanda por participação democrática no âmbito público e o desenvolvimento da telemática (comunicações associadas à informática) permitiram fortalecer a transparência e o consequente controle social das ações do Estado. Todos esses fatores resultaram num fortalecimento progressivo de uma concepção mais ágil da atividade governamental: a ação baseada no planejamento deslocou-se para a ideia de política pública. A dinâmica estatal, por sua vez, enriqueceu-se com conceitos derivados de transformações operadas no campo da tecnologia, da economia e da administração. A democratização do sistema político também foi facilitada pela tecnologia, com a descentralização e a participação mais facilitada do ponto de vista operacional. Nesse contexto, mudanças sociais tornaram-nas possíveis e desejáveis.

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser formulado cientificamente e analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006; 2007). De acordo com Viana (1996), a produção em matéria de políticas públicas busca analisar o modo de funcionamento da máquina estatal, tendo como ponto de partida a identificação das características das agências públicas “fazedoras” de política; dos atores participantes desse processo de “fazer” políticas; das inter-relações entre essas variáveis (agências e atores); e das variáveis externas que influenciam esse processo. Há também uma busca para obtenção de maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos, assim como das relações que se estabelecem entre políticas públicas e política e entre o governo e sociedade (SARAIVA, 2006).

Dentro do campo específico de políticas públicas alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação. O desenho das políticas públicas e as regras sobre as suas decisões, elaboração, implementação, assim como os seus processos, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre a própria política. Tais fatores contribuíram para que a área de políticas públicas passasse a receber significativa atenção em estudos acadêmicos e técnicos (SOUZA, 2003b; 2006; 2007)<sup>3</sup>.

Conforme Souza (2003a; 2003b; 2006; 2007), são quatro os “pais fundadores” desse campo de pesquisas. Laswell (1936) introduziu a expressão *policy analysis* como forma de conciliar conhecimento científico-acadêmico com a produção empírica dos governos e de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. Simon (1957) trouxe o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, dados alguns problemas típicos como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc. Entretanto, essa racionalidade, pode ser maximizada pela criação de um conjunto de regras e incentivos que enquadre o comportamento dos atores e o modele na direção de resultados desejados, impedindo a busca de maximização de interesses próprios.

Os dois outros autores de referência são Lindblom (1959; 1979), que questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o

---

<sup>3</sup> De acordo com Souza (2006, p. 22-23), a trajetória da disciplina, que nasce como subárea da ciência política, abre o terceiro grande caminho trilhado pela ciência política norte-americana no que se refere ao estudo do mundo público. O primeiro, seguindo a tradição de Madison, focalizava o estudo das instituições, consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana. O segundo seguiu a tradição de Paine e Tocqueville, que viam nas organizações locais a virtude cívica para promover o “bom” governo. O terceiro caminho foi o das políticas públicas como um ramo da ciência política para entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. Seu introdutor no governo dos EUA foi Robert McNamara que estimulou a criação, em 1948, da RAND Corporation, uma organização não-governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora dos *think tanks*. O trabalho do grupo de matemáticos, cientistas políticos, analistas de sistema, engenheiros, sociólogos etc., influenciados pela teoria dos jogos de Neuman, buscava mostrar como uma guerra poderia ser conduzida como um jogo racional. A proposta de aplicação de métodos científicos às formulações e às decisões do governo sobre problemas públicos se expandiu depois para outras áreas da produção governamental, inclusive para a política social.

que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Já o quarto entre os pioneiros, Easton (1965), contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam os seus resultados e efeitos.

Não existe uma única e nem melhor definição sobre o que seja política pública, e várias definições foram formuladas<sup>4</sup> conforme o desenvolvimento do campo. Entretanto, todas direcionam-se para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos<sup>5</sup>. Essas definições procuram, de alguma maneira, uma teoria geral da política pública, que implica a busca por sintetizar teorias construídas no campo da Sociologia, da Ciência Política e da Economia, dada a sua característica multidisciplinar. Além desses, outros campos acadêmico-científicos têm partilhado interesses comuns na área (Antropologia, Geografia, Planejamento, Gestão e outras Ciências Sociais Aplicadas), o que tem contribuído para avanços teóricos e empíricos (SOUZA, 2006; 2007).

Para Monteiro (2006, p. 249-250), o estudo de política pública não deve ficar restrito a este ou àquele segmento das Ciências Sociais. Tal recomendação torna-se relevante quando se tem em conta a diferenciação metodológica da Economia, Sociologia, Ciência Política e Administração no trato do problema. Conforme o autor, a política como uma escolha racional de um agente de decisão é o ângulo de análise típico da Economia; como um *output* da organização governamental é a

---

<sup>4</sup> Souza (2006, p. 24-25; 2007, p. 68) apresenta as mais conhecidas definições que marcaram o campo de estudos de políticas públicas. Mead (1995) define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Lynn (1980) denomina um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) define a política pública como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984), sintetiza como o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Laswell (1936) considera que decisões e análises sobre política pública implica responder às questões: quem ganha o quê, por quê e o que faz diferença. A autora aponta que a mais clássica é atribuída a Lowi (*apud* Rezende, 2004), ao dizer que a política pública “é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”. A autora acrescenta também a contribuição de Bachrach e Baratz (1962) ao mostrarem que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

<sup>5</sup> Ainda conforme Souza (2003b; 2006; 2007), críticos das definições que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a sua essência: o embate em torno de ideias e interesses. Por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos, além das possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

perspectiva de estudo de política que se articula diretamente com as áreas de conhecimento da Administração e da Teoria de Organização; e, a política como uma resultante da negociação (ou barganha) política é o cenário típico das análises desenvolvidas por cientistas políticos e sociólogos.

Saraiva (2006, p. 28-29) apresenta uma definição para o conceito de política pública como

[...] um fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão. É possível considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

Considerando o ponto de vista operacional, Saraiva (2006) considera as políticas públicas como um sistema de decisões que visa a ações ou omissões, sejam elas preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou a modificar a realidade de um ou vários setores da vida social. Tais decisões se materializam por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos.

Políticas públicas são também entendidas como o “Estado em ação” (GOBERT; MULLER, 1987 *apud* HÖFLING, 2001, p. 31), ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo através de programas e ações voltadas para setores específicos da sociedade (HÖFLING, 2001). No entanto, o processo de política pública não possui uma racionalidade manifesta, e não corresponde a uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado (SARAIVA, 2006).

Ainda conforme Saraiva (2006, p. 31), existem componentes que são comuns a todas as políticas públicas, que são: *institucional*: a política é elaborada ou decidida por uma autoridade formal legalmente constituída no âmbito da sua competência e é coletivamente vinculante; *decisório*: a política é um conjunto ou sequência de decisões, relativo à escolha de fins e/ou meios, de longo ou curto alcance, numa situação específica e como resposta a problemas e necessidades; *comportamental*: implica ação ou inação, fazer ou não fazer nada; mas uma política

é, acima de tudo, um curso de ação e não apenas uma decisão singular; e, *causal*: são os produtos de ações que têm efeitos no sistema político e social.

Segundo Souza (2006, p. 25), “do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”, daí o motivo pelo qual “qualquer teoria da política pública precisa também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade”. Entretanto, existem diferenças quanto ao objeto quando se fala em políticas públicas e em políticas sociais.

Souza (2007) nos apresenta essa distinção ao afirmar que os estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos; concentram-se no processo, atores, construção de regras e em responder questões como “por quê” e “como”. Tais estudos não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política e, portanto, não assume importância fundamental nessas pesquisas o objeto da política. Logo, qualquer produção do governo em qualquer área ou setor pode ser tomada como ilustração do processo.

Já a pesquisa em/sobre política social, cuja origem está mais na academia europeia do que americana, teve o seu marco inicial nos estudos sobre o Estado de bem-estar social. Diferentemente dos estudos sobre políticas públicas, os estudos sobre políticas sociais tomam o processo apenas como “ pano de fundo ” para se concentrarem em suas consequências; são demarcados pelo objeto da política com foco sobre o que ela precisa resolver, os problemas da área e os seus resultados. Tais estudos têm recebido maior atenção acadêmica no Brasil, além de serem os mais abundantes e disseminados. As pesquisas sobre políticas sociais têm abrangido as seguintes áreas: política e gestão de serviços sociais, como saúde e educação; problemas sociais, como segurança pública, estudos relacionados aos grupos minoritários e excluídos e desigualdades sociais (SOUZA, 2007; HÖFLING, 2001).

Höfling (2001, p. 31) acrescenta ainda que as políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. Para a autora, as políticas sociais têm suas raízes nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos conflitos surgidos entre capital e trabalho, no desenvolvimento das primeiras revoluções industriais. Nesse artigo, a autora

exemplifica a sua compreensão ao dizer que compreende a educação, por exemplo, como uma política pública social, uma política pública de corte social, de responsabilidade do Estado – mas não pensada somente por seus organismos<sup>6</sup>.

Considerando o avanço do campo de estudos de políticas públicas e o seu caráter multidisciplinar, Souza (2003a; 2003b; 2006; 2007) nos chama a atenção para duas implicações daí decorrentes. A primeira delas se refere ao fato de ter se tornado território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos. A política pública, embora tenha nascido como uma subárea da ciência política, atualmente não se resume mais a ela, uma vez que pode ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento.

A outra implicação, decorrente da primeira, sinaliza que esse caráter holístico não significa que ela careça de coerência metodológica, mas que comporta vários olhares. Faria (2012<sup>a</sup>, p. 124) nos diz que a investigação sobre políticas públicas pode ser pensada tanto como “uma subárea da Ciência Política” quanto como “um campo do saber transversal, que tem nichos constituídos em diversas áreas do conhecimento”.

## 2.2

### **O desenvolvimento do campo de estudos de políticas públicas no Brasil**

Segundo Souza (2003a), não existem dúvidas sobre o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica brasileira, e várias áreas do conhecimento, e não somente a Ciência Política, vêm realizando tais pesquisas. Toda essa produção que se amplia ocorre tanto na academia quanto em órgãos governamentais e centros de pesquisas, além da criação de cadeiras em políticas públicas em vários departamentos de ciência política.

O crescimento no número de dissertações e teses sobre temas relacionados às políticas governamentais; disciplinas de “políticas públicas” criadas ou inseridas nos programas de graduação e nos programas de pós-graduação, com a criação de

---

<sup>6</sup> Augusto (1989) nos diz que a partir da década de 1970 a expressão política pública passou a se impor no discurso oficial e nos textos das ciências sociais recobrindo o mesmo espaço empírico antes ocupado pela noção de planejamento estatal. Referindo-se ao contexto brasileiro, a autora afirma que o estabelecimento de distinções entre os conceitos – planejamento estatal e política pública – talvez permita avançar na compreensão do significado da intervenção estatal, ainda que o entendimento das duas noções sejam próximas, similares e até mesmo intercambiáveis.

linhas de pesquisa especialmente voltadas para esse campo do conhecimento, além do fomento à pesquisa pelas agências de financiamento, são reflexos do crescimento da área no Brasil (ARRETCHE, 2003; FARIA, 2003; FARIA, 2012b).

Conforme aponta Almeida (2007), no Brasil, a área de estudos de políticas públicas nasceu com a transição “do autoritarismo para a democracia”, entre o final dos anos 1970 e a primeira metade da década seguinte. Este também foi um momento importante para o processo de institucionalização das ciências sociais com a fundação da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), em 1977, junto a um sistema de pós-graduação no país. Os desafios da democratização definiram a agenda de pesquisas, desenvolvida em ligação com as atividades de pós-graduação, e ganhou densidade acadêmica com os debates promovidos por associações científicas.

O Grupo de Trabalho (GT) de Políticas Públicas da Anpocs é considerado o mais antigo e significativo fórum multidisciplinar de discussão da produção acadêmica em políticas públicas e para o desenvolvimento desse campo de estudos no Brasil. Outro fórum igualmente importante é a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) como uma das instituições responsáveis pela organização acadêmica e institucional do campo das políticas públicas no país (ARRETCHE, 2003; ALMEIDA, 2007; HOCHMAN, ARRETCHE e MARQUES, 2007; FARIA, 2012b).

Antes, porém, segundo Almeida (2007), as políticas de governo já despertavam a atenção de analistas dentro e fora do meio acadêmico, dando origem aos estudos considerados clássicos. Entretanto, foram obras isoladas e que não se multiplicaram a tal ponto de constituírem uma área de estudos, que só ocorreu por ocasião da democratização e institucionalização acadêmica das ciências sociais. Os temas da agenda política do país dominavam os estudos, e, ainda nos anos 1980, buscava-se entender sentidos, possibilidades e obstáculos às iniciativas de mudanças inscritas na nova Constituição e aquelas resultantes das decisões dos governos. O referencial analítico para o estudo das ações do Estado e as dimensões explicativas das análises eram de natureza macrossociológica e influenciados pelo marxismo e orientações estruturalistas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

Conforme Almeida (2007, p. 10), a relação entre a agenda política do país e a agenda de pesquisas do campo de políticas públicas, contudo, não é uma



característica apenas do desenvolvimento desse campo no Brasil, nem uma característica relativa à sua juventude. Ao contrário,

[...] constitui traço mais ou menos universal deste campo de estudo, no qual é forte a orientação para a pesquisa aplicada. Talvez de forma ainda mais intensa e visível do que em outras áreas das ciências sociais, neste caso é tênue a fronteira que separa a análise positiva do juízo normativo e da prescrição.

O período entre o final da década de 1970 e os anos 1980 marcaram o início dos estudos de políticas públicas no Brasil com a publicação de trabalhos sobre a formação histórica das *policies* entendidas como objetos de análise. Diversos trabalhos procuraram analisar criticamente as políticas públicas, e, sobretudo, as políticas sociais, examinando os desenhos das políticas e as suas relações com a cidadania, a cultura política, os padrões de financiamento estatal. Foram trazidos à luz atores, interesses e processos presentes em cada política setorial, construindo um corpo de conhecimentos sobre o padrão brasileiro de produção de políticas públicas (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007).

Hochman, Arretche e Marques (2007) destacam como trabalhos clássicos os desenvolvidos por Oliveira Viana, Vitor Nunes Leal e Raimundo Faoro, assim como os de Luciano Martins, Bresser Pereira e Fernando Henrique Cardoso. Destacam ainda que, no mesmo período, anos 1970 e 1980, as análises que investigaram a natureza da ação social do Estado no Brasil e a concepção de cidadania a ela associada, bem como as bases sociais de seu padrão de intervenção – o corporativismo, a formação e o papel das burocracias, os movimentos sociais, os grupos de interesses – foram influentes na produção acadêmica das ciências sociais. Os autores ressaltam também as contribuições de Wanderley Guilherme dos Santos e de Sônia Draibe, que apresentaram às ciências sociais “uma agenda de pesquisa em que a análise das características institucionais das políticas era uma variável-chave para o entendimento das relações entre o Estado e o cidadão” (HOCHMAN; ARRETCHÉ; MARQUES, 2007, p. 14).

Assim, as características das políticas setoriais entraram para a agenda de pesquisas em políticas públicas, em um esforço de abrir a “caixa-preta” do funcionamento do Estado brasileiro, pelo exame das características institucionais de suas políticas, tendo a estrutura interna do Estado, de suas bases sociais e de seus

fundamentos doutrinários como variáveis explicativas centrais. (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007, p. 14)

Nos anos 1990 houve mudanças na agenda de pesquisas em políticas públicas no Brasil. Influenciada pela literatura sobre processo decisório, sobretudo pelas vertentes da literatura neo-institucionalista, a análise da produção de políticas públicas passou a ser examinada pelo ângulo de suas relações com as instituições políticas. A sua capacidade de afetar as estratégias dos atores e as decisões tomadas – sob a forma de desenhos de políticas – passaram a ser a variável explicativa central. Essa mudança na agenda de pesquisas ocorreu em associação com os deslocamentos da agenda política do país, sobretudo com a reforma do Estado<sup>7</sup>, a forma de governo (presidencialista) e a forma de Estado (federativa) ganharam centralidade nas interpretações sobre as reconfigurações das políticas específicas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007).

No final dos anos 1990, a crítica de Melo (1999) consistia em considerar que, no Brasil, essa disciplina podia ser caracterizada por uma baixa capacidade de acumulação de conhecimento, resultante de uma proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de uma agenda de pesquisa. No mesmo período, as arenas decisórias com suas regras e capacidade de afetar as estratégias, assim como a força relativa dos atores sociais, ganharam relevância na análise dos processos de formulação de políticas. Nos anos recentes, foram desenvolvidos estudos sobre o Legislativo como relevante arena de análise, mas permaneceu relativamente subdesenvolvido o papel das ideias na formulação das políticas (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007). A ênfase dos estudos sobre políticas públicas no Brasil foi comumente dada à análise das estruturas e instituições ou à caracterização dos processos de negociação de políticas setoriais específicas (FREY, 2000).

Faria (2003) traz uma contribuição significativa para o debate sobre políticas públicas e programas educacionais ao trazer novas perspectivas analíticas, incorporando o papel das ideias e do conhecimento a partir de referências empíricas desenvolvidos em outros contextos nacionais. A sua questão principal consiste em assinalar que as ideias e o conhecimento são muitas vezes cruciais para a

---

<sup>7</sup> O Plano Diretor da Reforma do Estado foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e, depois de ampla discussão, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em sua reunião de 21 de setembro de 1995. Em seguida foi submetido ao Presidente da República, que o aprovou na forma publicada. Luiz Carlos Bresser Pereira ocupava o cargo de Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado (BRASIL, 1995).

compreensão de uma importante questão, que é a formação da agenda de políticas públicas, e que as vertentes analíticas mais profícuas são aquelas que buscam conciliar ideias e interesses. As ideias podem explicar algumas mudanças nas políticas quando as interpretações baseadas nos interesses são falhas e parciais. Porém, no Brasil, questões como a implementação e a avaliação de políticas públicas têm sido negligenciadas, e as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento no processo das políticas praticamente ignoradas.

Ainda que reconheça o crescimento da área de políticas públicas na pesquisa acadêmica brasileira, Souza (2003a), ao discutir o estado do campo, mapeou os principais problemas decorrentes do próprio crescimento da disciplina. Entretanto, valendo-se das conclusões de Melo (1999), a autora assinala que “apesar de a área ainda apresentar problemas do ponto de vista acadêmico, ela tem crescido em qualidade e em volume de produção, apontando para a maturidade de sua produção científica” (SOUZA, 2003a, p. 15).

Dialogando com Melo (1999), Souza (2003a) nos diz que o primeiro problema enfrentado pelo campo de pesquisas em políticas públicas no Brasil a ser superado parece ser o da escassa acumulação do conhecimento e do diálogo entre os pesquisadores da área. Ao contrário de buscar um desenvolvimento linear do conhecimento, o objetivo deve ser a construção de um programa normal de pesquisa, no sentido kuhniano, envolvendo a comunidade de pesquisadores. No entanto, os avanços em direção à solução desses problemas tendem a progredir com a constituição de fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos como a Anpocs e a ABCP, e com a informatização de periódicos nacionais e internacionais.

O segundo problema apontado por Souza (2003a) e Melo (1999) decorre de uma razão oposta à primeira: existe uma abundância de estudos setoriais, sobretudo estudos de caso, o que traz para a área uma diversificação horizontal de objetos empíricos sem um fortalecimento vertical da produção, com destaque para o analítico. Ainda relacionado ao crescimento horizontal da disciplina, Souza (2003<sup>a</sup>, p. 16) acrescenta:

[...] sendo a área de política pública subdividida em várias subáreas, esses estudos focalizam, em geral, aspectos determinados de uma política pública. Isto porque a disciplina abarca, no mínimo, análises sobre a identificação do problema

que vai ou não se transformar em uma política, ou seja, a definição da agenda (*agenda setting*), a formulação da própria política, sua legitimação, gestão, implementação e avaliação. Assim, a existência de muitos estudos setoriais, que transitam por várias áreas do conhecimento, e não apenas pela ciência política, aliados às subáreas nas quais a análise de políticas públicas se desdobra, é da essência mesma da disciplina.

Entretanto, o problema do crescimento horizontal excessivo *versus* a falta de fortalecimento vertical também é decorrente do crescimento da própria disciplina no Brasil, uma vez que a produção das pesquisas esteve tradicionalmente mais ligada às áreas temáticas do que aos grupos de pesquisa (SOUZA, 2003a; ARRETCHE, 2003; FARIA, 2003).

O terceiro problema apresentado por Souza (2003a) e Melo (1999) diz respeito ao financiamento das pesquisas e a possibilidade de interferências dessas agências nas pautas das pesquisas. Nesse sentido, os problemas não estariam exclusivamente relacionados aos órgãos governamentais, mas também aos organismos multilaterais. A solução deve estar no fortalecimento da área de políticas públicas em agências de financiamento de pesquisas puramente acadêmicas nacionais e estrangeiras. Ainda relacionado às pautas das pesquisas, Souza (2003a) aponta o problema de enveredarmo-nos por novos temas que suscitam apenas um interesse particular, sem que se pese uma perspectiva propriamente acadêmica, gerando uma proliferação de estudos sobre um mesmo tema, o que prejudica a acumulação do conhecimento.

No que se refere ao foco de análise das pesquisas no início dos anos 2000, já se considerava a existência de uma concentração de trabalhos sobre a implementação das políticas públicas. Contudo, ainda era necessário superar a chamada primeira geração de estudos na área: concentrada nos fracassos, pouco preocupada com as questões políticas e assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares desvinculados dos processos políticos (ARRETCHE, 2003; SOUZA, 2003a).

Esse tipo de análise ainda é muito influenciado pela tentativa de se separar o mundo do governo e da administração pública do mundo da política. Precisamos, então, avançar para a chamada segunda geração, que deve seguir na direção do desenvolvimento de tipologias analíticas, e concentrar esforços no sentido de

identificar as variáveis que causam impactos sobre os resultados das políticas públicas. Essa trajetória vai da dicotomia de analisar sucessos ou fracassos das políticas públicas para um estágio onde se enfatiza o melhor entendimento dos resultados. (SOUZA, 2003a, p. 17)

Outro caminho apontado por Souza (2003a) para a consolidação da área no Brasil, além de uma maior utilização da literatura específica sobre políticas públicas, e em particular do segmento que se concentra na construção de tipologias, está a análise denominada *bottom-up*. Conforme a autora, a importância dos estudos nessa perspectiva analítica cresceu a partir da década de 1980 com a pesquisa realizada por Michael Lipsky (1980), que chamou a atenção para o fato de os modelos de análise em políticas públicas serem excessivamente concentrados em atores (decisores) que elaboram uma política.

A obra de Lipsky (1980) passou a ser referência no campo de estudos de políticas públicas na perspectiva analítica *bottom-up*, que parte das seguintes premissas: analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera “central”; concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e descrever e analisar as redes de implementação (SOUZA, 2003a)<sup>8</sup>.

Sobre as teorias e tipologias presentes nas pesquisas brasileiras à época, Souza (2003a) apontou que do ponto de vista teórico-metodológico, mesmo com os avanços, a área ainda apresentava uso excessivo de narrativas pouco pautadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, por teorias próximas do objeto de análise e uma leveza metodológica exagerada, embora alguns trabalhos já tivessem superado essas limitações.

Finalizando o levantamento dos problemas encontrados em seu mapeamento do estado do campo das pesquisas sobre políticas públicas no Brasil, Souza (2003a), advertiu sobre o uso da literatura neo-institucionalista. Por ser um aporte teórico ainda em processo de construção (à época), fazia-se necessário saber quando e como utilizá-lo, não perdendo de vista que a análise de política pública é, por

---

<sup>8</sup> Souza (2003<sup>a</sup>, p. 17) ressalta que os modelos de análise *bottom-up* podem ser passíveis de críticas quanto à sua capacidade explicativa, mas, por não ignorarem a complexidade de uma política, precisam ser mais testados entre nós.

definição, estudar o governo em ação, motivo pela qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam à sua análise, e que a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou das regras do jogo, nem sempre é clara. Outra característica ressaltada pela autora foi a pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como são implementadas.

Sobre as perspectivas possivelmente promissoras, Souza (2003a) apontou os estudos baseados no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda (*agenda setting*), os modelos construídos com base na teoria das elites, como o das redes sociais, além das desenvolvidas e testadas apenas nos países centrais<sup>9</sup> até aquele momento. Como lacunas a serem superadas, a autora apontou as pesquisas comparativas a respeito da *performance* de diferentes políticas públicas, como o trabalho desenvolvido por Arretche (2000), e uma compreensão mais abrangente e comparativa sobre as políticas desenvolvidas no âmbito dos estados.

De acordo com Faria (2012b), quando se observa a maneira como o campo tem se institucionalizado no Brasil nas diversas áreas do conhecimento, por exemplo, através da criação de programas de pós-graduação específicos e de linhas de pesquisa nos programas já existentes, somada à expansão de produção bibliográfica específica, podemos dizer que o campo de políticas públicas alcançou maturidade. Essa consolidação ocorreu nos anos 2000 tanto no ensino quanto na pesquisa. Outro indicativo apresentado pelo autor refere-se ao fato de que não há mais prevalência de burocracias públicas na produção de análises de políticas públicas.

Faria (2012b) sustenta as suas colocações mediante resultado de uma pesquisa para a qual levantou dados no banco de teses e dissertações da Capes de trabalhos de conclusão de curso entre os anos de 1987 e 2010. Os seus resultados apontaram para um crescimento exponencial tanto das teses e dissertações, incluindo os

---

<sup>9</sup> Lowi (1964, 1972). Segundo Souza (2003, 18), o teste de um dos principais argumentos de Lowi, de que a política pública faz a política, também tem sido pouco aplicado, em especial do ponto de vista comparativo entre diferentes políticas. Entre as tipologias bastante testadas em estudos empíricos sobre políticas públicas de outros países, mas ainda pouco utilizadas no Brasil encontram-se a do “ciclo da política pública”, do modelo *garbage can*, de Cohen, March e Olsen (1972), da “coalizão de defesa” (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), do *multiple-streams*, de Kingdon (1984), que toma como ponto de partida o modelo *garbage can*, e o do *punctuated equilibrium*, de Baumgartner e Jones (1993).

mestrados acadêmicos e profissionais, com forte concentração na segunda metade dos anos 2000.

Outro indicativo estaria na quantidade de periódicos publicados e encontrados através do descritor “políticas públicas” na base de dados do *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) em 2011, ainda que o resultado, como diz o autor, tenha sido de “menor pujança”. Na área do ensino, um indicativo de crescimento está registrado na criação de novos cursos de graduação dedicados às políticas públicas e à gestão e ou administração pública<sup>10</sup>, considerando que até então o ensino de políticas públicas estava mais restrito à pós-graduação (FARIA, 2012b).

Atualmente no Brasil há estudos sobre políticas públicas em todas as grandes áreas do conhecimento, conforme a classificação proposta pela Capes para fomento das atividades acadêmicas e científicas. Porém, a sua concentração tem ocorrido em duas grandes áreas principalmente, que são as Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Humanas. Dada a diversidade de áreas do conhecimento que desenvolve estudos de políticas públicas no país, faz-se necessário compreender a análise de políticas públicas não em termos de uma área do conhecimento específica, mas em estudos de distintos campos que têm a política pública como um objeto comum (FARIA, 2012b).

## 2.3

### Modelos e tipologias nas análises de políticas públicas

No clássico texto de 1976, Lima Júnior e Santos concebiam a análise de política pública, embora recente e restrita à época, com uma área em franco desenvolvimento, já tendo produzido para os cientistas sociais abordagens diversas e descobertas interessantes. Segundo os autores, as controvérsias existentes referiam-se à melhor forma de conhecer como são tomadas as decisões, sob que conjunto de determinantes e com que consequências. Permeando a maior parte da literatura, verificava-se uma tendência para considerar as políticas públicas como variáveis dependentes. Uma década depois (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986),

---

<sup>10</sup> Segundo Faria (2012b, p. 136-137), ainda que os institutos de Ciências Sociais e Administração das instituições federais de ensino superior do país tenham tido papel preponderante na estruturação e oferta desses novos cursos, eles estão sob a responsabilidade conjunta dos departamentos de Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Administração, contando também com a colaboração dos departamentos de Economia, Direito, Ciências Contábeis, Planejamento Urbano e Regional e de Relações Internacionais.

na análise de políticas públicas, os cientistas políticos se preocupavam em estudar como as decisões eram tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo.

De um modo geral, política pública envolve um conjunto de ações interligadas que são desempenhadas por diferentes *policy makers* em diversos estágios do processo decisório, como afirma Monteiro (2006). Uma vez desenhadas e formuladas, as políticas públicas se desdobram em planos, projetos, programas, bases de dados, sistemas de informações, grupos de pesquisa e até mesmo numa nova legislação. Ao serem postas em ação, ficam sujeitas a acompanhamentos e avaliações, envolvem vários atores e níveis de decisão. Ainda que sejam materializadas nos governos, não se restringem aos participantes formais, mas também considera como importantes os informais (SOUZA, 2006; 2007).

De acordo com Faria (2003), há hoje uma “babel de abordagens”, teorizações e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas. Compondo o que ele denominou como um terreno “caleidoscópico” estão os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros. Assim, o campo de análise de políticas públicas se institucionaliza com a definição das políticas como variáveis dependentes, e as variáveis independentes passam a ser, inicialmente e quase exclusivamente, aquelas relacionadas ao poder.

Segundo Faria (2003), nas duas últimas décadas os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido reformulações. Isso se deve à incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses (pluralismo, corporativismo, marxismo) de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos. Outro motivo seria a participação de novos atores, a exemplo das organizações não governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. Essas mudanças estariam demonstradas, por sua vez, em grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual.

Dialogando com as proposições de P. John (1999), Faria (2003) distingue cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos



grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das ideias e do conhecimento. Em seu ensaio, Faria (2003) nos apresenta esta quinta vertente, destacando algumas de suas principais ramificações e o impacto que ele considera apenas residual nas análises que essas questões têm tido no Brasil.

Considerando a formulação de Radaelli (1995), Faria (2003) ressalta que a análise tradicional do poder concede ao conhecimento, quando muito, apenas um papel justificatório ou de *advocacy*. Portanto, a principal distinção a ser feita é entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao *policy process* e aqueles nos quais ele nada mais é do que *input*, ou seja, apenas um argumento a mais no jogo de interesses.

Segundo Saraiva (2006, p. 31), existem diversas formas de se estudar uma política, que dependem do ponto de vista em que se situa o analista. Considerando as contribuições de Hogwood e Gunn (1981), o autor elenca sete perspectivas de estudos para análise de uma política: *conteúdo político*: o analista procura descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas específicas; *processo das políticas*: que presta a atenção nas etapas pelas quais passa um assunto e procura verificar a influência de diferentes setores no desenvolvimento desse assunto; *produtos de uma política*: tratam de explicar por que os níveis de despesa ou o fornecimento de serviços variam entre áreas; estudos de *avaliação*: se localizam entre a análise de política e as análises para a política e podem ser descritivos ou prescritivos; *informação para a elaboração de políticas*: dados são organizados para ajudar os tomadores de decisão a adotar decisões; *análise de processo*: procura melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas; e *análise de políticas*: em que o analista pressiona, no processo de política, em favor de ideias ou opções específicas.

Cada política pública passa por diversos estágios. Em cada um deles, os atores, as coalizões, os processos e as ênfases são diferentes. Essa distinção é necessária porque cada uma das etapas é campo para tipos diferentes de negociações. Laswell (1962) foi pioneiro na identificação de etapas de política pública, que ele classifica em compreensão, recomendação, prescrição, colocação em prática, execução, avaliação e terminação (*intelligence, recommending, prescribing, invoking, applying, appraising, terminating*) (SARAIVA, 2006).

Considerando essa premissa, nos textos de referência sobre análises de políticas públicas estão presentes delimitações das mesmas em fases ou estágios, ainda que em diferentes perspectivas de estudo, como as apresentadas acima.

Segundo Rocha (2012)<sup>11</sup>, Hill e Hupe (2009) explicam que considerar que existem fases ou estágios nas políticas públicas significa compreender o processo da política a partir de uma sequência de ações dividida em categorias funcionais de atividades. Apesar disso, a utilização do modelo tende a simplificar a realidade, que na prática é mais dinâmica e desorganizada. Significa dizer, então, que essas fases não necessariamente ocorrem de forma linear, considerando também a variação em relação ao tipo da política.

Por *análise de políticas públicas*, conforme Arretche (1998) entende-se o exame da engenharia institucional e dos traços constitutivos dos programas, e qualquer política pública pode ser formulada e implementada de diversos modos. A análise de políticas públicas busca reconstituir estas diversas características, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível. Entretanto,

[...] ainda que a análise de uma dada política pública possa atribuir a um determinado desenho institucional alguns resultados prováveis, somente a avaliação desta política poderá atribuir uma relação de causalidade entre um programa *x* e um resultado *y*. (ARRETCHÉ, 1998, p. 2)

Nesse sentido, conforme Arretche (1998), a avaliação deve ser uma etapa posterior à implementação das políticas e programas uma vez que é destinada a influenciar a sua reformulação, seja durante a implementação ou posteriormente.

### 2.3.1.

#### **As fases ou estágios das políticas públicas e os modelos explicativos**

---

<sup>11</sup> Rocha (2012, p. 6) afirma que Simon, Lindblom e Wildavsky são considerados pioneiros dos estudos de políticas públicas. Entretanto Hill e Hupe (2009) destacam que é possível atribuir a Woodrow Wilson (1887) e a Max Weber um importante papel na definição das bases dessa concepção de políticas públicas estruturadas em estágios. Wilson teorizou sobre a dicotomia entre política e administração. Já Weber introduziu a noção de um tipo ideal de burocracia. Para esses dois autores, portanto, a política está normativamente ancorada em uma concepção das políticas públicas como uma sucessão de estágios possíveis de serem identificados, em que a noção de hierarquia está implícita.

Na maior parte dos estudos são apresentadas quatro fases ou estágios básicos das políticas públicas: definição da agenda, formulação da política, implementação e avaliação. No entanto, Saraiva (2006, p. 33-35) apresenta sete fases do processo de política pública ao subdividir e apresentar minuciosamente o que ele considera como as etapas dos processos das políticas. Optamos por apresentar essa proposta pelo seu caráter mais explicativo.

1) *Agenda*: inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda na lista de prioridades do poder público<sup>12</sup>.

2) *Elaboração*: identificação e delimitação de um problema atual ou potencial da comunidade, a determinação das possíveis alternativas para sua solução ou satisfação, a avaliação dos custos e efeitos de cada uma delas e o estabelecimento de prioridades.

3) *Formulação*: seleção e especificação da alternativa considerada mais conveniente seguida de declaração que explicita a decisão adotada, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro.

4) *Implementação*: planejamento e organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para executar uma política; preparação para pôr em prática a política pública, a elaboração de todos os planos, programas e projetos que permitirão executá-la.

5) *Execução*: conjunto de ações destinado a atingir os objetivos estabelecidos pela política; pôr em prática a política, a sua realização. Inclui o estudo dos obstáculos, que normalmente se opõem à transformação de enunciados em resultados, e especialmente, a análise da burocracia.

---

<sup>12</sup> [...] a noção de “inclusão na agenda” designa o estudo e a explicitação do conjunto de processos que conduzem os fatos sociais a adquirir status de “problema público”, transformando-os em objeto de debates e controvérsias políticas na mídia. Frequentemente, a inclusão na agenda induz e justifica uma intervenção pública legítima sob a forma de decisão das autoridades públicas (GARRAUD, 2004 *apud* SARAIVA, 2006, p. 33).

6) *Acompanhamento*: processo sistemático de supervisão da execução de uma atividade (e de seus diversos componentes), que tem como objetivo fornecer as informações necessárias para introduzir eventuais correções a fim de assegurar a consecução dos objetivos estabelecidos.

7) *Avaliação*: consiste na mensuração e análise, *a posteriori*, dos efeitos produzidos na sociedade pelas políticas públicas, especialmente, no que diz respeito às realizações obtidas e às consequências previstas e não previstas<sup>13</sup>.

Apesar de apresentar as fases de modo sequencial e linear, Saraiva (2006) nos diz que a divisão por etapas é mais uma esquematização teórica do que de fato ocorre na prática. Conforme o autor, o processo nem sempre observa a sequência sugerida, que é habitualmente improvisada e desordenada, mas as etapas mencionadas e suas fases constitutivas estão geralmente presentes.

Alguns autores que têm se dedicado aos estudos de políticas públicas concebem as fases ou estágios das políticas como uma abordagem analítica. O sociólogo inglês Stephen Ball, Richard Bowe e outros colaboradores (BOWE; BALL, 1992; BOWE; BALL; GOLD, 1992; BALL, 1994; CORBITT, 1997; VIDOVIKH, 1999; WALFORD, 2000; LOONEY, 2001; KIRTON, 2002; VIDOVIKH & O'DONOGHUE, 2003; LOPES, 2004<sup>14</sup>) elaboraram um referencial teórico e analítico com base na *policy cycle approach* para análise de políticas educacionais que tem sido utilizado em diferentes contextos, inclusive no Brasil.

Conforme os autores, é possível analisar trajetórias de políticas ou programas educacionais com base em cinco contextos do ciclo das políticas públicas, os quais denominaram: *contexto de influência*, *contexto da produção de texto*, *contexto da prática*, *contexto dos resultados/efeitos* e *contexto de estratégia política* (MAINARDES, 2006).

Segundo Mainardes (2006), a abordagem do “ciclo de políticas” adota uma orientação pós-moderna e foi elaborada por Stephen Ball e Richard Bowe em estudos de políticas educacionais. Com essa abordagem os autores visam destacar

<sup>13</sup> Conforme Saraiva (2006), a fase de avaliação é a área de política pública que mais tem sido desenvolvida nos últimos tempos.

<sup>14</sup> Citados em Mainardes, 2006, p. 48.

a natureza complexa e controversa das políticas educacionais enfatizando os processos micropolíticos, sobretudo da ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local (as escolas), ao mesmo tempo em que indicam a necessidade de articulação entre os processos macro e micro nas análises das políticas educacionais.

Os autores [BOWE; BALL, 1992] consideram que os profissionais que atuam nas escolas não são totalmente excluídos dos processos de formulação ou implementação de políticas e usam os dois estilos de textos considerados por Roland Barthes (*writerly* e *readerly*) para distinguir em que medida os profissionais que atuam na escola são envolvidos nas políticas. Um texto *readerly* (ou prescritivo) limita o envolvimento do leitor ao passo que um texto *writerly* (ou escrevível) convida o leitor a ser co-autor do texto, encorajando-o a participar mais ativamente na interpretação do texto. (MAINARDES, 2006, p. 50)

Nesse sentido, o foco da análise das políticas deveria incidir sobre a formação do discurso da política e sobre a interpretação ativa que os profissionais que atuam no contexto da prática fazem, a fim de relacionar os textos da política à prática. Portanto, a realização das políticas ocorre mediante processos de “resistência, acomodações, subterfúgios e conformismo dentro e entre as arenas da prática, e o delineamento de conflitos e disparidades entre os discursos nessas arenas” (MAINARDES, 2006, p. 50).

Dentro do referencial elaborado pelos autores, os três principais contextos são: o contexto de influência (construção dos discursos políticos; início das políticas), da produção de texto (os textos políticos, legais e oficiais) e o da prática (em que a política é realizada e produz efeitos), que não possuem dimensão sequencial nem linear e são inter-relacionados. “O ponto-chave é que as políticas não são simplesmente ‘implementadas’ dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação e, então, a serem ‘recriadas’” (BOWE et al., 1992 *apud* MAINARDES, 2006, p. 53).

Os dois últimos contextos foram elaborados posteriormente pelos autores de referência (BALL, 1994a) e incorporados ao referencial teórico-analítico inicial. O quarto contexto do ciclo de políticas (resultados ou efeitos) considera a ideia de efeito mais apropriada do que de resultados. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto ou efeitos (gerais e específicos) e das

interações com desigualdades existentes. Por fim, o quinto contexto – estratégia política – envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que seriam necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada (MAINARDES, 2006).

Encontramos posicionamentos contrários quanto ao uso da abordagem do ciclo de políticas de Stephen Ball e de seus colaboradores para o estudo das políticas públicas, sobretudo para as análises de implementação. Para Lima e D’Ascenzi (2013) a abordagem sequencial, apresentada como abordagem analítica, não oferece variáveis explicativas para os fenômenos. Tal modelo promove a separação das políticas públicas em fases e, por isso, a sua maior utilidade está em ser uma ferramenta de recorte do objeto de análise a partir da separação em etapas.

Segundo Rocha (2012), a ideia do ciclo de políticas públicas contempla algumas funções societais importantes, na medida em que possibilita a redução da complexidade, e práticas, pela hierarquização das etapas. Entretanto, é uma proposta que tem baixo poder de explicação, especialmente sobre os processos de implementação. Pires (2009a) também apresenta críticas a essa abordagem em relação à percepção dada à implementação como um processo mecânico, linear e complexo de tradução de metas em rotinas de operação, e traz argumentações de autores que enfatizaram que a etapa de implementação diz respeito a questões, conflitos e decisões fundamentais sobre “quem recebe o quê”.

Por outro lado, temos os estudos de políticas públicas desenvolvidos com base nesse escopo teórico-analítico, como por exemplo os trabalhos de Paulilo (2010), que considerou promissor o modelo apresentado do Ball (1994a) para uma comparação histórica das políticas educacionais; Shiroma, Garcia e Campos (2011), ao realizarem uma análise de discurso do Movimento Todos pela Educação; Lopes e Macedo (2011) que também utilizaram a abordagem do ciclo de políticas em pesquisas sobre políticas de currículo; e Freitas, Teramatsu e Straforini (2017), ao realizarem um estudo de mapeamento do Pibid no território brasileiro.

Souza (2006; 2007) nos apresenta oito modelos explicativos, considerados por ela como os principais<sup>15</sup> desenvolvidos no campo específico de políticas

---

<sup>15</sup> Viana (1996) também apresenta uma proposta de análise de políticas a partir de quatro modelos que podem ser utilizados independentemente das fases da política: *burocrático*, de *recursos humanos*, *político* e *simbólico*. Utilizando exemplos de Medina (1987), segundo a autora, a escolha de um ou outro modelo pelo pesquisador dependerá das características internas da política em

públicas, os quais apresentamos a seguir conforme as interpretações feitas pela autora nessas referências. O primeiro deles, *o tipo da política*, desenvolvido por Theodor Lowi (1964; 1972), é considerada a mais conhecida tipologia sobre política pública e reconhecida pela máxima “a política pública faz a política”. Lowi considera que a política pública pode assumir quatro formatos: *políticas distributivas*, *políticas regulatórias*, *políticas redistributivas* e *políticas constitutivas*.

O segundo modelo apresentado chama-se *incrementalismo* e foi desenvolvido por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). A política pública é vista como um processo incremental, ou seja, os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política não partem do zero, mas de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou substantivas nos programas governamentais. Desse modelo procede a visão de que as decisões tomadas no passado constroem as decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotarem novas políticas públicas ou de reverter a rota das atuais.

O terceiro modelo é *o ciclo da política pública*, que vê a política pública como um ciclo deliberativo formado por estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. Os estágios que compõem o ciclo são: definição da agenda (*agenda setting*), identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição da agenda, perguntando por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo de políticas focalizam mais os participantes dos processos decisórios e outras o de formulação da política.

O quarto modelo é chamado *garbage can* ou “lata de lixo”, e foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972). O argumento principal é de que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem numa lata de lixo, com vários problemas e poucas soluções, que não seriam detidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro. Soluções procuram por problemas, e as escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes conforme aparecem. Essa abordagem também foi

---

questão a ser analisada (recursos envolvidos, níveis de conflito, caráter objetivo ou subjetivo da política, intensidade de capital ou recursos humanos necessários à efetividade da política etc.).

aplicada de maneira combinada ao estágio de definição da agenda (*agenda setting*) do ciclo de políticas resultando num outro modelo denominado *multiple streams*, ou múltiplas correntes.

*Advocacy coalition* ou “coalizão de defesa”, elaborado por Sabatier e Jenkins-Smith (1993), é o quinto modelo apresentado. Nesse modelo explicativo, a política deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, articulados aos acontecimentos externos, que por sua vez dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política. Os autores defendem que as crenças, os valores e as ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, embora sejam ignorados nos modelos anteriores. Cada subsistema de uma política é composto por um número de coalisões de defesa, que se distinguem pelos seus valores, crenças, ideias e recursos dos quais dispõem.

O sexto modelo apresentado chama-se *arenas sociais*, e vê a política pública como uma iniciativa dos *policy makers*. A ação desses decisores ou empreendedores políticos se dariam no sentido de prestar atenção em algumas questões e ignorar outras para que uma circunstância ou evento se transforme em um problema, seguido de um convencimento de que algo precisa ser feito. Nesse sentido, há três mecanismos atuantes: divulgação de indicadores que apresentam a dimensão do problema; eventos ou repetição do problema; e, falhas ou resultados medíocres da política atual. Os empreendedores envolvidos constituem a *politcy community* e as redes sociais que envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si, instituições e uma estrutura social. Com este modelo tem-se a possibilidade de investigar padrões de relações entre indivíduos e grupos.

O sétimo modelo chama-se *equilíbrio interrompido* (*punctuated equilibrium*) e tem como base noções de biologia e computação. Elaborado por Baumgartner e Jones (1993), concebe a política pública como caracterizada por longos períodos de estabilidade, nos quais o sistema político age apenas de forma incremental mantendo o *status quo*, interrompidos por períodos de instabilidade, que gerariam mudanças profundas em relação às políticas anteriores.

Os chamados *modelos influenciados pelo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal* aparecem no final da lista dos modelos explicativos apresentados pela autora. Tais modelos seriam decorrentes do “gerencialismo público” (*public management*) e da política fiscal restritiva de gastos adotada por vários governos, que introduziram novos formatos nas políticas públicas. A busca da “eficiência” passou



a ser o principal objetivo das políticas públicas, aliada à credibilidade e “independência” política das instituições delegadas a realizá-las. De acordo com essa visão a discricionariedade seria minimizada, haveria independência do jogo político e dos ciclos eleitorais. Contudo, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas esses novos formatos que têm guiado as políticas públicas mais recentes.

Além dos modelos acima que têm origem nos estudos específicos de políticas públicas, segundo Souza (2003b; 2006; 2007), o debate sobre políticas públicas tem sido influenciado também por premissas de outros campos teóricos da Ciência Política, como o neo-institucionalismo, que enfatiza a importância das instituições e regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. A autora registra a contribuição de quatro ramos do neo-institucionalismo nos estudos de políticas públicas: *teoria da escolha racional*, *institucionalismo histórico*, *institucionalismo estruturalista* e *teoria da escolha pública* (*public choice*).

Apesar das diferenças existentes entre eles, ambos consideram as instituições como regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. A questão fundamental, portanto, seria “como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas” (SOUZA, 2007, p. 82).

## 2.4

### Os estudos sobre implementação de políticas públicas

Nesta seção apresentamos o subcampo dos estudos de implementação nas análises de políticas públicas. Esse enfoque é necessário uma vez que na presente pesquisa temos por objetivo realizar um estudo de implementação de política. Para isso, apresentamos o desenvolvimento do subcampo, as suas três gerações de estudos e principais modelos analíticos, bem como exemplos de pesquisas brasileiras. Nas últimas subseções nos atermos especificamente aos estudos de implementação com foco sobre as burocracias implementadoras.

Assim como o estudo de políticas públicas não é um monopólio da Ciência Política, tampouco o são os estudos de implementação, mas os principais campos a desenvolverem as pesquisas nessa área são a Ciência Política e a Administração Pública. Os estudos sobre implementação de políticas só foram difundidos e

sistematizados a partir do reconhecimento generalizado de dois fatores: o processo de implementação pode ser o responsável principal pelo baixo impacto das políticas públicas e o caráter falacioso da distinção entre política e administração (FARIA, 2012a).

Pressman e Wildavsky (1984 *apud* PEREZ, 2010, p. 1181) delimitam o início do processo de implementação no momento da transformação da política em programa, isto é, quando por ação de uma autoridade são criadas as condições iniciais à implementação. Porém, esses mesmos autores discutem as dificuldades de se distinguir a implementação da própria política e do programa.

De acordo com Perez (2010), é interessante verificar o quanto, inicialmente, a ideia de implementação se restringia ao *cumpra-se* da política, uma vez que não era considerada no desenho da política. O pressuposto era de que a decisão de uma autoridade seria automaticamente cumprida. Por isso, o mérito do estudo de Pressman e Wildavsky (1973) foi demonstrar o quanto a operacionalização do programa apresentava inúmeros percalços no nível local, apesar da decisão do nível central (os formuladores).

Os estudos de implementação também demonstram o quanto a operacionalização varia de acordo com a política e seus diferentes tipos de formato centralizado ou descentralizado, e com a natureza das agências que a implementam. Os estudos empíricos desenvolvidos a partir da década de 1970 ofereceram evidências de que a atuação das burocracias públicas não é neutra por uma diversidade de motivos. A implementação envolve inevitavelmente escolhas e decisões que são tomadas pelos agentes públicos não eleitos, que são as burocracias públicas (FARIA, 2012a).

Para Arretche (2001), a implementação é um campo de incertezas. Supor que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com o desenho e os meios previstos por seus formuladores é praticamente impossível. Significa dizer que na gestão de programas públicos é grande a distância entre os objetivos originais e desenho dos programas e a tradução deles nas intervenções públicas, ou seja, em como atingem os seus beneficiários e provedores.

O mesmo é apontado por Pires (2009a; 2012) ao afirmar que no Brasil, quando observamos mais de perto a implementação de algumas políticas públicas seja na área social, segurança, regulação etc., não é incomum ficarmos frustrados com os seus resultados ou constataremos que os resultados de uma mesma política

implementada sejam heterogêneos entre os entes federativos. Significa dizer que os objetivos formais ou iniciais de uma política não são alcançados da mesma forma em todos os lugares.

De acordo com Arretche (2001), essa distância está relacionada às próprias contingências da implementação em função, por exemplo, das decisões tomadas por uma cadeia de implementadores e dos contextos econômicos, políticos e institucionais em que operam. Por isso, a distância entre o plano e o seu produto ou resultado não diz respeito a fatores de ordem moral ou ética que possam ser atribuídos aos formuladores ou implementadores. Contudo, “é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação *modifica* as políticas públicas” (ARRETCHE, 2001, p. 46, grifo do original).

Qualquer programa tem duas dimensões, que podem ser analiticamente desagregadas: objetivos e uma metodologia ou estratégia pela qual se pretende que esses objetivos sejam atingidos. A definição da estratégia é uma escolha entre outras possíveis, o que significa que um mesmo objetivo pode ser atingido por diversas modalidades de ação. (ARRETCHE, 2001, p. 46)

É na implementação que são desenvolvidas as atividades para que os objetivos propostos sejam alcançados, considerando para isso uma combinação complexa de diversos agentes. Quanto mais complexo for um programa, maior será a tendência de variedade de interesses e concepções envolvidas na sua implementação e, portanto, mais fortes também as tendências de não convergência das vontades, interesses, lealdades e concepções ideológicas dos agentes envolvidos. A margem de autonomia para execução das atividades é a principal característica dos implementadores, ainda que haja esforços de regulamentação por parte dos formuladores para controlar a qualidade e quantidade dos bens e serviços a serem oferecidos nas atividades (ARRETCHE, 2001).

Considerando as colocações de Mitnick e Backoff (1984)<sup>16</sup>, mais do que uma fase técnica e obediente que sucede à formulação de programas, a implementação pode ser encarada como um jogo em que a autoridade central (formuladora) busca induzir os implementadores a colocarem em prática os objetivos e estratégias. Para

---

<sup>16</sup> Citado em Arretche, 2001, p. 49.

obter a adesão e “obediência” desses agentes a autoridade central deve oferecer uma bem-sucedida estrutura de incentivos. Entretanto, os formuladores não concebem as estratégias de implementação dispondo de completa e perfeita informação acerca da realidade sobre a qual se pretende interferir (ARRETCHE, 2001).

É por essa razão que a autonomia da qual dispõem os agentes implementadores torna-se importante para a execução das políticas, dada a sua maior tendência de conhecer dados mais precisos dos contextos locais de realização. Deve-se atentar para o fato de que “a diversidade dos contextos de implementação pode fazer com que uma mesma regulamentação produza impactos inteiramente diversos em diferentes unidades da federação” (ARRETCHE, 2001, p. 51).

Segundo Faria (2012b), no Brasil, com a expansão e consequente consolidação do campo das políticas públicas, ainda que com certa fragmentação e heterogeneidade, também houve expansão de pesquisas e publicações de estudos de implementação. Ainda assim, para Marques (2015), a implementação continua sendo a fase da produção de políticas menos explorada no país. As análises mais próximas da implementação foram produzidas com grande isolamento dos modelos teóricos já disseminados internacionalmente, e apenas no fim da primeira década do século XXI começou a se estruturar um debate empiricamente embasado e teoricamente informado sobre a fase de entrega de políticas públicas no Brasil.

#### **2.4.1.**

##### **As três gerações de estudos sobre implementação de políticas públicas e principais modelos analíticos**

As pesquisas de análise de implementação de políticas públicas têm de três a quatro décadas de existência e já foram realizadas sob diversos pontos de vista que representaram diferentes estratégias de pesquisa, padrões de avaliação, conceitos, áreas temáticas focais e metodologias. 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 modelos de síntese; e 3) uma terceira geração com testes mais sistemáticos baseados em projetos de pesquisa comparativa e estatística (WINTER, 2010).

Segundo Winter (2010), a publicação *Implementation*, de Pressman e Wildavsky em 1973, foi a primeira grande referência nos estudos específicos de implementação de políticas públicas e preparou o cenário subsequente de estudos dessa fase das políticas. A maioria dessas pesquisas, que fazem parte dos estudos pioneiros, concentrou-se nos problemas relacionados às barreiras e fracassos da implementação. De acordo com Faria (2010), essa foi a obra responsável pelo reconhecimento da centralidade da implementação das políticas e pela subsequente proliferação de trabalhos acadêmicos dedicados ao tema tanto nos Estados Unidos quanto na Europa.

No estudo de Pressman e Wildavsky (1973), a “complexidade da ação conjunta” foi apontada como o principal problema da implementação local de um programa de desenvolvimento econômico federal para a redução do desemprego entre grupos minoritários em Oakland (Estados Unidos), uma vez que eram muitos os atores envolvidos na implementação (atores dos governos federal, regional, estadual e municipal, tribunais, os grupos de interesse afetados, empresas privadas e a mídia) (WINTER, 2010).

Além dos muitos atores envolvidos, os pesquisadores apontaram os diversos pontos de decisão e veto que deveriam ser aprovados durante o processo como um outro problema da implementação, além de instrumentos ruins da própria política; um certo pessimismo dava o tom das análises. Os autores acima são considerados como bons representantes da primeira geração dos estudos de implementação: estudos de caso exploratórios e indutivos com poucas variáveis teóricas centrais e objetivo de gerar teoria. Outras referências consideradas representantes dos estudos pioneiros são os de Eugene Bardach (1977), Erwin Hargove (1975)<sup>17</sup> e Walter Willians e Richard Elmore (1976) (WINTER, 2010).

Segundo Winter (2010), 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, começando no início da 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.

---

<sup>17</sup> Soren Winter (2010, p. 211) ressalta que nessa publicação o autor chamou a implementação de “elo perdido” no estudo do processo da política. Segundo Faria (2012a), o autor utilizou esse termo (*missing link*) para se referir ao vácuo que haveria dentre os estudos de políticas públicas, uma vez que estavam mais focados nos processos decisórios e na avaliação.

Os pesquisadores de cima para baixo, dominantes, enfocavam uma decisão política específica, geralmente uma lei. Tomando como pano de fundo seu propósito oficial, seguiam a implementação sistema abaixo, frequentemente com especial interesse nos tomadores de decisão nos níveis mais altos. Costumavam adotar uma perspectiva de controle sobre a implementação, tentando dar bons conselhos sobre como estruturar o processo a partir do topo, para atingir a finalidade da legislação e minimizar o número de pontos de decisão passíveis de veto. (WINTER, 2010, p. 211)

A principal referência desse modelo é a publicação de Sabatier (1986), cuja estrutura de análise foi desenvolvida em publicação anterior (MAZMANIAN; SABATIER, 1981). A estruturação proposta considerou a hierarquia, nomeação de autoridade e equipe de trabalho com atitude positiva em relação à legislação ou programa e o uso de incentivos. A pesquisa considerou dezessete variáveis divididas em três grupos principais relativos à tratabilidade dos problemas abordados pela legislação, ao contexto social e político e à capacidade das leis de estruturarem o processo de implementação (WINTER, 2010).

O modelo de cima para baixo ou *top-down* – também chamado desenho prospectivo – toma como foco de análise o processo de formulação da política pública, cujas variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. Fica clara a distinção entre decisão e sua operacionalização, que possuem arenas e atores distintos (ELMORE, 1996 *apud* LIMA; D’ASCENZI, 2013). As possíveis lacunas correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução. Tais “problemas” são de responsabilidade dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

O modelo de análise *top-down* ou prospectivo se assenta na abordagem sequencial que apresenta a política pública como uma sequência de etapas distintas e guiadas por lógicas diferentes. Assim, enquanto o processo de formulação seria permeado pela lógica da atividade política, a implementação estaria no âmbito da prática administrativa; assume-se que uma vez criada a política, conforma-se um processo técnico de implementação pelas agências administrativas de nível subnacional. Logo, deve-se manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e responsabilidades, e manter um controle

efetivo sobre os implementadores para que a margem de manobra seja limitada (D'ASCENZI; LIMA, 2011; LIMA; D'ASCENZI, 2013).

De acordo com Lima (2012) e Lima e D'Ascenzi (2013), Howlett e Ramesh (1995), Van Meter e Van Horn (1996) e Sabatier e Mazmanian (1996) empreenderam o esforço de delimitar variáveis independentes para o estudo da implementação de políticas públicas no escopo na perspectiva *top-down*, e sistematizam a contribuição desses autores em quatro tipos de variáveis normativas que influenciam o êxito do processo de implementação: i) a *natureza do problema alvo da política*: a existência de tecnologia de intervenção disponível e acessível, de uma teoria causal válida e o tamanho da população-alvo; ii) o *grau em que o plano estrutura a implementação*; iii) as *variáveis contextuais*: o *contexto social* é comumente relacionado ao apoio do público à política; o *contexto econômico*, que influencia a disponibilidade de recursos, e o *contexto político*, que diz respeito a mudanças de governo e ao apoio das elites; e iv) a *organização do aparato administrativo*: disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e da estrutura organizacional.

Para Lima (2012, p. 159), ao considerarem esse conjunto de variáveis independentes percebe-se que “os autores estão preocupados com os elementos que podem comprometer o êxito da implementação, sendo que o parâmetro de sucesso são os objetivos definidos no plano”, e as variáveis “não focam atentamente o espaço da implementação e a ação dos seus atores”.

De acordo com Winter (2010), a estrutura analítica de Mazmanian e Sabatier recebeu dois tipos de críticas. Conforme uma delas, o modelo era ingênuo e irreal, dada a sua ênfase na capacidade dos proponentes de uma política de estruturar a implementação, ignorando a capacidade dos seus oponentes de interferir no processo. Foi desconsiderada a capacidade dos oponentes de tornarem as metas das políticas menos claras ou mesmo de evitar alguns dos efeitos pretendidos pelos formuladores (MOE, 1989 *apud* WINTER, 2010, p. 212).

A segunda crítica foi a que deu origem ao modelo de baixo para cima ou *bottom-up*, que também caracterizou a segunda geração das pesquisas em implementação de políticas. Os pesquisadores que caracterizaram essa corrente tinham um interesse maior no ponto em que o setor público encontra os cidadãos e as empresas no sistema de implementação; enfatizavam a influência da equipe da linha de frente ou trabalhadores de campo na realização de políticas. Nessa

perspectiva, os trabalhadores de campo são considerados tomadores de decisão cruciais, ao mesmo tempo em que é enfatizada a incapacidade de políticos e gestores administrativos de controlá-los (WINTER, 2010).

Essa segunda abordagem – também denominada desenho retrospectivo – enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada, e toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras. Ela enfatiza que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e pode ser desejável, já que esses atores detêm conhecimento das situações locais e podem adaptar o plano a elas (O'BRIEN; LI, 1999 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013). Tais ajustes podem ser possíveis fontes de inovação, dependente das capacidades do Estado. As análises são centradas nos atores dos níveis organizacionais responsáveis pela implementação. (ELMORE, 1996 *apud* LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A referência clássica para essa vertente analítica é a obra de Michael Lipsky (1980)<sup>18</sup>, que desenvolveu uma teoria sobre a burocracia de nível de rua (*street-level bureaucracy*) enfocando as decisões arbitrárias e discricionárias dos trabalhadores de campo, denominados por ele burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), quando estão atuando em contato com os usuários das políticas. São exemplos de burocratas de nível de rua para Lipsky: professores, assistentes sociais, policiais e outros funcionários públicos que regularmente interagem com os cidadãos no decorrer do seu trabalho.

Para Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua são os agentes que estão na ponta do processo de implementação das políticas e por isso ocupam uma posição muito influente na sua entrega e resultado. Para o autor, nas interações com as burocracias de nível de rua os cidadãos experimentam diretamente o governo que eles construíram implicitamente, e desenvolvem interações complexas com esses trabalhadores públicos que podem afetar profundamente os benefícios e as sanções que eles recebem.

Para o autor, os burocratas de nível de rua gerenciam seus trabalhos também numa dimensão psicológica, e desenvolvem rotinas de práticas de modo a simplificar sua clientela e o ambiente. Tais ações influenciam fortemente os resultados de seus esforços. O “processamento em massa” de clientes (*mass*

---

<sup>18</sup> Para esta pesquisa utilizamos a edição de 2010.



*processing of clientes*) é a norma e tem implicações importantes para a qualidade dos serviços prestados. Logo, a compreensão das políticas públicas considerando as ações das burocracias de nível de rua requer análise de como as respostas de trabalho “não autorizadas” desses agentes se combinam com as regras e os pronunciamentos oficiais para resultar no que o público finalmente experimenta como desempenho do órgão público ou agência, isto é, a política pública efetivamente (LIPSKY, 2010).

Conforme as considerações de Araújo Filho (2014, p. 48), Lipsky (1976; 1980) aponta algumas premissas básicas para definir o trabalho dos funcionários públicos alocados nas linhas de frente do Estado: a) trabalham em um curso regular de rotina, em interação constante com os cidadãos; b) embora façam parte de uma estrutura burocrática, estes funcionários atuam com certa independência dessa estrutura – um elemento dessa independência é o poder que lhe foi concedido em tomar decisões – o poder discricionário inerente a sua função na organização; c) o impacto potencial de suas decisões para os cidadãos com que lida é significativo; d) a grande relevância do trabalho desses funcionários está na responsabilidade de transmitir os esforços de uma política de governo para os cidadãos mediando aspectos do relacionamento entre estes e o Estado; e, e) demonstram por meio de seu trabalho “do que se trata a política pública” em questão, e mais do que isso diz sobre “como estará atuando o governo” em determinada função pública, seja ela relacionada à promoção de bem-estar social ou ao controle social.

Segundo Winter (2010), Lipsky vira o processo de cabeça para baixo ao argumentar que os burocratas de nível de rua são os verdadeiros *formuladores de políticas*. Esses trabalhadores experimentam uma lacuna entre as demandas deles exigidas e a sua intensa carga de trabalho. É nessa situação que tendem a aplicar mecanismos de abordagem que sistematicamente distorcem o seu trabalho em relação às intenções originais da legislação e políticas. Para Pires (2009a; 2009b; 2012), foi uma resposta ao “problema da implementação” que introduziu uma mudança paradigmática, visto que chamou a atenção para o papel crucial desenvolvido por atores até então ignorados nas avaliações de políticas públicas.

Conforme Lima e D’Ascenzi (2013), Lipsky expõe que são as condições de trabalho que determinam a atuação desse tipo de burocracia, uma vez que as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, as rotinas que estabelecem e os dispositivos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho

efetivamente tornam-se as políticas públicas que implementam. Assim, o papel de *policy making* desses burocratas é construído sob duas facetas inter-relacionadas de suas posições: o alto grau de discricionariedade e a relativa autonomia em relação à autoridade organizacional.

Outros pesquisadores que desenvolveram pesquisas considerando o modelo de baixo para cima ou *bottom-up* e que também se tornaram referências para a segunda geração de pesquisas em implementação de políticas, além de Lipsky (1976; 1980), são Elmore (1982), Hull e Hjern (1987) e Bogason (2000)<sup>19</sup>. Pires (2009a; 2012) também cita como representantes desse modelo de análise Wilson (1968; 1989), Silbey (1981; 1984), Silbey e Bittner (1982), Tandler (1997) e Maynard-Moody e Musheno (2003).

Quanto à formulação dos modelos de síntese, a intenção era atrair atenção para o fato de que ambas perspectivas desempenham importantes papéis numa análise do processo de implementação de políticas. Elmore (1985 *apud* WINTER, 2010, p. 214), por exemplo, argumenta que, para efeito de análise de políticas, recomenda tanto o uso de mapeamento descendente (*forward mapping*) quanto do mapeamento ascendente (*backward mapping*), uma vez que os planejadores de políticas necessitam levar em consideração os instrumentos e recursos disponíveis, a estrutura de incentivos do grupo-alvo e a capacidade dos burocratas de nível de rua de mudar o equilíbrio desses incentivos para afetar a situação do grupo-alvo da política.

Winter (2010) resumizou as principais propostas de modelos de síntese dentre os autores clássicos da segunda geração de pesquisas em implementação. Conforme a autora, Sabatier (1986) procurou solucionar a controvérsia dos dois modelos ao especificar as condições em que o uso de uma abordagem poderia ser melhor do que a outra. Para isso, combinou os modelos partindo de uma perspectiva de baixo somada à maneira como as condições econômicas e os instrumentos legais restringem o comportamento. Matland (1995), sugeriu que o valor relativo do uso de um ou outro modelo depende do grau de ambiguidade de metas e meios de uma política, além do seu grau de conflito. Hull e Hjern (1987) propuseram uma abordagem indutiva para conciliar os resultados de políticas e suas intenções.

---

<sup>19</sup> Citados em Winter, 2010.

Winter (1990; 1994), sugeriu um modelo de implementação integrando alguns dos elementos teóricos e fatores mais úteis das duas perspectivas num modelo conjunto: formulação e planejamento de políticas, relações interorganizacionais, comportamento burocrático do nível de rua em associação ao comportamento do grupo-alvo, condições socioeconômicas e mecanismos de *feedback* (WINTER, 2010).

Dentre os pesquisadores brasileiros, uma proposta de modelo de síntese foi elaborada por Luciana Lima e Luciano D'Ascenzi a partir de estudos empíricos sobre implementação de políticas na área da saúde e educação. Aos pesquisadores interessava verificar os limites das variáveis organizacionais e a influência das representações e valores dos atores responsáveis pela execução das políticas (D'ASCENZI, 2006; D'ASCENZI; LIMA, 2011; LIMA, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2013). Os autores propõem integrar os elementos principais dos modelos *top-down* – valorização de variáveis independentes relacionadas à hierarquia organizacional, com foco no processo de formulação da política – e *botton-up* – variáveis referentes às características dos espaços locais de implementação e à atuação das burocracias implementadoras – e inserir variáveis ligadas à dimensão cognitiva, como ideias, valores e concepções de mundo dos atores.

Para os autores, os modelos analíticos apresentados encontram seus limites na superestimação da importância das normas ou da discricionariedade dos executores. O foco na estrutura normativa desconsidera a influência dos implementadores. Por outro lado, a capacidade de determinação atribuída a eles no desenho retrospectivo subestima a influência exercida pelas variáveis normativas na implementação. Analisar como algo é feito cria a necessidade de entender a ideia executada e como ela se conformou (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Para tanto, partem de uma concepção mais fluída da implementação, definindo-a como um processo de apropriação de uma ideia que, nesse sentido, é consequência da interação entre a intenção expressa no plano e os elementos dos contextos locais de ação. Isso se dá porque a interpretação da estrutura normativa de uma política pública é influenciada pelas concepções de mundo dos atores que irão executá-la e de suas condições materiais. As ideias conformam a percepção que os tomadores de decisão têm dos *policies issues* influenciando a ação; os recursos também afetam a interpretação do plano e sua implementação. Logo, as

variáveis cognitivas atuam como mediadoras entre as intenções contidas no plano e a sua apropriação pelos burocratas de nível de rua nos espaços locais. Desse amálgama nasce a ação, a política pública de fato (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

A perspectiva de análise do processo de implementação de políticas que deriva dessa dinâmica caracteriza, portanto, um modelo de síntese que compreende os seguintes fatores (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 105-108): *características do plano*: o plano norteia a implementação e o desenvolvimento da implementação modifica o plano. O conteúdo das normas é inserido em processos estabelecidos e adaptado às concepções e capacidades das instâncias de governo e das burocracias implementadoras. Os objetivos definidos, os atores envolvidos e seus papéis e o fluxo da alocação de recursos criam expectativas, geram interpretações e dinâmicas diversas de reações.

Considerando o caminho proposto por Majone e Wildavsky (1984), os autores preferem tratar o plano como um conjunto de disposições que funcionam como ponto de partida para um processo de experimentação, e de procura por uma estratégia melhor adaptada às circunstâncias particulares. Os planos existem apenas como potencialidades, e sua realização depende de qualidades intrínsecas e de circunstâncias externas. No que se refere à medição do sucesso ou fracasso, essa concepção abre espaço para o resultado alcançado com o esforço de ação produzido, e o mais relevante é verificar quais foram os efeitos gerados e se eles são desejáveis ou não.

*Organização do aparato administrativo responsável pela implementação*<sup>20</sup>: a operacionalização de novas políticas, programas ou projetos depende de um conjunto de estruturas e normas internas. Tradução e adaptação do plano às possibilidades e aos constrangimentos das agências e indivíduos executores. Disponibilidade e qualidade de recursos humanos e materiais, estrutura e dinâmica das regras organizacionais formais e informais, fluxo e disponibilização de informações são fatores que influenciam a forma da apropriação e implementação

---

<sup>20</sup> “Os implementadores adaptarão o que se espera ser feito ao que conseguem (ou querem) fazer. Os recursos afetam a interpretação do plano e a sua implementação. A estrutura e dinâmica dos espaços de trabalho são elementos importantes que conformam a percepção dos atores locais e sua ação. [...] as relações de poder estabelecidas nos espaços de trabalho tendem a reproduzir-se na execução de novas atividades [...]. O novo é interpretado com base no conhecido” (LIMA; D'ASCENZI, 2013, p. 106-107).

nos espaços locais. Plano adaptado às possibilidades e constrangimentos das instâncias implementadoras.

*Ideias, valores e concepções de mundo dos indivíduos:* as ideias conformam a percepção dos tomadores de decisão influenciando a ação. Tendência à reprodução de matriz cognitiva precedente. Relevância da noção de coalizões de defesa (*advocacy coalitions*). Permite introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto disso para a implementação.

Além dos fatores elencados acima, na proposta de síntese apresentada pelos autores (LIMA; D'ASCENZI, 2013) as variáveis cognitivas atuam como conexões ou mediadoras entre o plano e a sua apropriação nos contextos locais de ação. Dessa maneira há possibilidade de se ampliar as variáveis explicativas dos processos de implementação.

A terceira geração de pesquisas em implementação de políticas é caracterizada pelo estabelecimento de planos de pesquisas quantitativas, partindo de uma crítica à geração anterior, que ainda estaria dominada por estudos de caso e muitas variáveis. Essa característica teria obstruído a possibilidade de construção de uma teoria sobre implementação (GOGGIN, 1986 *apud* WINTER, 2010).

Essa geração de pesquisas se caracteriza pela tentativa de testagem das teorias com base em estudos de casos comparativos e planos de pesquisa estatística, capazes de aumentar o número de observações, múltiplas medidas e métodos, incluindo os quantitativos. São marcos dessa abordagem analítica os estudos de Goggin et al. (1990), que se baseou principalmente em uma perspectiva da teoria da comunicação sobre implementação governamental, e também inclui variáveis dos modelos *top-down* e *bottom-up* da segunda geração de pesquisas; e Lester e Goggin (1998), que sugeriram uma metateoria mediante a combinação de percepções de teorias, incluindo a da comunicação e da escolha racional. Os autores propuseram como uma variável dependente dos estudos de implementação o foco nos processos e não nos produtos e resultados (WINTER, 2010).

#### **2.4.2.**

#### **Os estudos de implementação de políticas públicas com foco sobre a atuação dos agentes implementadores**

Nesta subseção temos por objetivo estabelecer um foco maior sobre as pesquisas de implementação de políticas públicas que centraram as suas análises na atuação dos agentes implementadores. Como visto na subseção anterior, esses estudos têm por base o modelo de baixo para cima ou *bottom-up*, um dos que caracterizam a segunda geração de pesquisas do campo.

Por meio de um levantamento bibliográfico<sup>21</sup>, selecionamos as publicações brasileiras que apresentam resultados de pesquisas empíricas cujo foco de análise recaem sobre a atuação dos agentes implementadores – as burocracias de nível médio ou de médio escalão e as burocracias de nível de rua – e as suas ações no processo de implementação das políticas. A seleção das referências ocorreu primeiramente pelo título e palavras-chave seguida da leitura dos resumos. Após essa leitura, selecionamos as que mais se aproximam do nosso objeto de estudo. Nessas referências encontramos, inclusive, propostas analíticas que apontam para a construção de outros modelos de síntese. A seguir, apresentamos as pesquisas selecionadas.

Conforme Menicucci (2007), a literatura recente no campo de análise de políticas públicas tem dado atenção especial à centralidade dos problemas de implementação, “pondo em xeque a visão clássica segundo a qual a implementação é vista como uma das fases do ciclo das políticas públicas na qual se executam as atividades necessárias ao cumprimento de metas definidas no processo de formulação” (p. 303). Esses novos estudos, portanto, apresentam uma crítica à visão linear e chamam a atenção para os efeitos retroalimentadores da implementação e, conseqüentemente, para a interação entre as fases de formulação, implementação e avaliação.

A literatura da área apresenta diferentes concepções sobre quem toma as decisões dentro do processo de implementação: se vêm de cima e são implementadas (*top-down*) ou se são reconstruídas a partir de baixo (*bottom-up*). A questão em jogo levanta a indagação sobre que tipo de atores têm influência no processo de implementação e quais os impactos que cada um deles produzirá sobre os resultados das políticas públicas, incluindo um olhar sobre qual será o papel das burocracias (LOTTA, 2008; 2012a; 2012b; 2014; 2015).

---

<sup>21</sup> Último levantamento realizado em janeiro de 2018 no Google Acadêmico.

Nessa perspectiva, percebemos que as pesquisas recentes de implementação de políticas já partem do pressuposto de que a discricionariedade está presente nas diversas ações das burocracias implementadoras. Cabe a esses trabalhadores (re)interpretar os planos e programas oficiais mobilizando os vários recursos (econômicos, humanos e materiais) a eles destinados para a realização das ações. Entretanto, essa (re)interpretação dos planos não é neutra.

Meyers e Vorsanger (2010) situam a discussão do ponto de vista da administração pública, e afirmam que o controle democrático dos burocratas de nível de rua, por exemplo, suscita um conjunto de questões importantes e espinhosas para estudiosos interessados em controle burocrático e implementação de políticas. “Dada a sua posição na interface entre o Estado e o cidadão e as oportunidades de aplicar a discricção (sic), a influência exercida pelos trabalhadores de linha de frente supera sua autoridade formal”. Por sua vez, “o potencial para ações e decisões discricionárias dos trabalhadores de linha de frente suscita questões óbvias de controle democrático” (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 251).

Os pesquisadores do campo da administração pública também têm examinado fatores políticos, organizacionais e profissionais que controlam a discricionariedade no nível da rua. As conclusões dos estudos sobre a condição e ação desses trabalhadores têm sido variadas e até mesmo contraditórias: trabalhadores ocupantes de uma posição de impotência a jusante das correntes de decisões; servidores leais que buscam o bem público, mesmo quando isso significa modificar normas institucionais; burocratas egoístas cujos mecanismos de participação frustram a vontade dos funcionários eleitos (MEYERS; VORSANGER, 2010).

[...] essas descrições contraditórias revelam muito da complexidade dos processos de implementação e das influências dos múltiplos fatores em interação sobre os trabalhadores de nível de rua. Essa complexidade ressalta a necessidade de modelos teóricos mais sofisticados, que reconheçam a contribuição dos mecanismos de controle hierárquicos, restrições organizacionais e incentivos individuais. Além disso, suscitem importantes advertências sobre a contextualização das avaliações do desempenho de linha de frente. (MEYERS; VORSANGER, 2010, p. 250)

As autoras concluem dizendo que se for desconsiderado como os contextos de implementação estruturam as atividades dos trabalhadores de linha de frente,

arrisca-se a dar-lhes crédito ou mesmo a culpá-los pelos resultados que são determinados por várias características, tais como dos projetos das políticas, capacidade organizacional ou outros fatores específicos da implementação. Além de que, se consideradas em conjunto, as conclusões contraditórias sugerem complexidade em vez de contradição (MEYERS; VORSANGER, 2010).

Para os autores que desenvolvem pesquisas sobre a atuação dos burocratas de nível de rua nas políticas públicas, o termo *discrecionariade* é considerado uma palavra-chave para a caracterização das suas ações, uma vez que atuam diretamente com os cidadãos e colocam em prática as políticas e programas públicos no dia-a-dia do exercício das suas funções. Como lemos em Lotta (2008, p. 7),

A discrecionariade desses agentes está em determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos benefícios e as sanções fornecidos por sua agência. Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão, bem como as normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. É, em parte, no exercício da discrecionariade dos agentes implementadores que as políticas públicas são alteradas e reconstruídas.

Considerando as conclusões de Hill (2003), para Lotta (2008; 2012a; 2014; 2015) embora haja o reconhecimento da existência da autonomia das burocracias, a noção de discrecionariade não é normalmente incorporada às análises. Ao contrário, acaba sendo observada apenas como um resíduo que deve ser eliminado ou resolvido, para permitir o controle e a coordenação, ficando de fora dessas análises os fatores ambientais e de contexto.

Para Hill (2003 *apud* LOTTA, 2012a) há dois problemas em relação a esse posicionamento que resultam em lacunas nos estudos de implementação: um deles se refere à própria literatura, ao assumir que os significados das políticas são compartilhados entre os formuladores (atores políticos) e os agentes implementadores<sup>22</sup>. O outro problema diz respeito ao foco estar mais no governo do que em outras entidades ou setores que afetam a implementação direta ou

<sup>22</sup> [...] muitas vezes, as políticas públicas são permeadas por conflitos e coisas vagas, além da falta de diretrizes e guias práticos. Esses processos acabam permitindo aos implementadores decidirem como se comportar perante as situações. Assim, Hill aponta que os acadêmicos deveriam focar também no entendimento que os implementadores têm sobre as políticas públicas e a forma de implementá-las (LOTTA, 2008, p.7).



indiretamente. Lotta (2008; 2012a; 2014; 2015) acrescenta a crítica ao dizer que também existe uma lacuna em compreender de que forma a discricionariedade opera na atuação dos agentes implementadores, e como eles colocam em prática as suas ações e interações exercendo a discricionariedade.

Parte dos autores que desenvolveram estudos sobre a atuação das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas retornaram às teorizações sobre a burocracia do sociólogo Max Weber para traçar um entendimento a respeito dessas agências, seus trabalhadores e de sua atuação, é o caso, por exemplo, de Pires (2009b), Lotta (2012a; 2014; 2015) e Araujo Filho (2014).

O artigo de Pires (2009b) traz uma retrospectiva histórica das abordagens sobre o tema da relação entre o aumento do controle sobre a atuação do Estado e a expansão da capacidade de ação de suas burocracias. Partindo dessa discussão, avalia os efeitos dos modelos de gestão gerencialista e experimentalista e suas respectivas estratégias para o gerenciamento da discricionariedade burocrática sobre o desempenho de burocracias na implementação de políticas públicas.

De acordo com Pires (2009b), o tema da discricionariedade de agentes burocráticos nas linhas de frente do serviço público foi tradicionalmente tratado como uma categoria residual por estudiosos da administração do Estado. Segundo o autor, em parte isso se deve à aceitação de interpretações relativamente superficiais dos escritos de Max Weber sobre burocracia.

Para Weber (2008), a burocracia constitui o tipo tecnicamente mais puro da forma organizacional de um sistema sociopolítico denominado por ele *dominação legal*, e que se diferenciava de outros tipos-ideias de dominação (*tradicional* ou *carismática*). Correspondem ao tipo de dominação legal a estrutura moderna do Estado e também a relação de domínio que se estabelece nas empresas privadas, “numa associação com fins utilitários ou numa união de qualquer outra natureza que disponha de um quadro administrativo numeroso e hierarquicamente articulado” (WEBER, 2008, p. 129).

Conforme o autor, num sistema de dominação legal, o tipo do funcionário é aquele de formação profissional, cujas condições de serviço se baseiam num contrato, e seu ideal é

[...] proceder *sine ira et studio*, ou seja, sem a menor influência de motivos pessoais e sem influências sentimentais de espécie

alguma, livre de arbítrio e capricho e, particularmente “sem consideração da pessoa”, de modo estritamente formal segundo regras racionais ou, quando elas falham, segundo pontos de vista de conveniência “objetiva”. O dever de obediência está graduado numa hierarquia de cargos, com subordinação dos inferiores aos superiores, e dispõe de um direito de queixa regulamentado. A base do funcionamento técnico é a *disciplina do serviço*. (WEBER, 2008, p. 129; grifos do original)

Em outra publicação, Weber (1974, p. 28), nos diz que “é decisivo que na administração de associações de massa os funcionários de carreira treinados sempre componham o núcleo do mecanismo, pois sua disciplina é a precondition absoluta do êxito”. Segundo Pires (2009b), a conceitualização típica-ideal de burocracia desenvolvida por Weber vislumbrava um arcabouço institucional abrangente, “transformando agentes burocráticos em engrenagens impessoais numa máquina organizacional pré-programada”. Essa forma de descrever a burocracia proveu o arcabouço teórico-conceitual que se tornou hegemônico e levou a interpretação de burocracias reais como possuidoras do “domínio das regras formais ao invés da discricionariedade pessoal no seu cerne” (LANGE; RUESCHMEYER, 2005 *apud* PIRES, 2009b, p. 150-151).

Conforme o autor, foi com base nessa interpretação que muitos estudiosos das implicações teóricas e empíricas da expansão de burocracias enfatizaram: impessoalidade, comportamento ditado por regras, previsibilidade e coerência corporativa como as características essenciais do Estado moderno, que por sua vez seriam fundamentais ao desenvolvimento econômico<sup>23</sup>.

Entretanto, estudos empíricos desenvolvidos a partir da década de 1960 na sociologia do direito e na implementação de políticas públicas<sup>24</sup> já apontavam resultados sobre a inevitabilidade e o caráter indispensável da discricionariedade para o funcionamento de sistemas legais e administrativos. No mesmo período, no campo de estudos de política públicas foram publicados estudos nos quais os pesquisadores tentavam explicar a distância entre os objetivos almejados pelos

<sup>23</sup> Johnson (1982); Amsden, (1992); Evans, (1989; 1995); Wade, (1990); Evans e Rauch (1999); Lange e Rueschemeyer (2005); Doner, Ritchie e Slater (2005), citados em Pires (2009b, p. 150-151).

<sup>24</sup> Wilson (1968), Bittner (1967; 1990), Brown (1981), Van Maanen (1973; 1978) e Silbey (1980-1981), citados em Pires (2009b, p. 151).

formuladores das políticas públicas e aqueles efetivamente alcançados<sup>25</sup> (PIRES, 2009b).

Nas subseções a seguir, apresentamos alguns trabalhos recentes de implementação de políticas com foco sobre a atuação das burocracias implementadoras de nível de rua e de médio escalão. A intenção é poder conhecer os principais modelos analíticos utilizados e discutir brevemente sobre alguns dados empíricos que são apresentados pelos autores, bem como a sua contribuição para esta e outras pesquisas.

#### **2.4.2.1.**

##### **Estudos de implementação com foco sobre a atuação das burocracias de nível de rua**

Os estudos sobre a atuação das burocracias de nível de rua em políticas públicas de diferentes setores sociais são mais abundantes, até o momento, do que aquelas que focalizam as burocracias de médio escalão. Para muitas dessas pesquisas foram desenvolvidas estruturas analíticas que fazem interface com outros campos disciplinares e referências teóricas, propondo, inclusive outros modelos de síntese com inovações conceituais.

Araújo Filho (2014) lança mão da literatura da sociologia interacionista como um aprofundamento teórico para reflexões acerca dos efeitos e do valor dos momentos de interação entre os burocratas do nível de rua e seu público para a implementação dos serviços públicos. Segundo o autor, as características do grupo de trabalhadores que interage diretamente com os cidadãos na implementação das políticas públicas demonstram que o estudo da burocracia do nível de rua, enquanto um objeto de pesquisa, se distingue da ideia clássica de burocracia presente nos modelos de análise clássicos sobre o Estado moderno. Nesse sentido, a obra de Michael Lipsky (1980) apresenta-se como uma problematização das teorias clássicas sobre burocracia.

Na pesquisa desenvolvida por Araújo Filho (2014), o foco estava sobre o trabalho dos auxiliares de fiscalização da Prefeitura de Belo Horizonte (PBH), uma categoria de trabalhadores da linha de frente responsável por variadas demandas

---

<sup>25</sup> Pires (2009b, p. 151-152) cita como exemplo as pesquisas de: Pressman e Wildavsky, 1973; Bardach, 1977; Lipsky, 1980; Leonard, 1977; Wilson, 1989; Maynard-Moody e Musheno, 2003.

associadas ao controle de práticas ditas irregulares ou ilegais em espaços públicos da cidade. O objetivo principal foi analisar a atuação social desses trabalhadores para compreender qual o real impacto de suas atividades para o controle de práticas no cenário urbano da cidade implementado pela gestão municipal e previsto no Código de Posturas. Foi utilizada uma perspectiva microsociológica como base nos estudos de Michael Lipsky (1976; 1980) sobre a atuação das burocracias de nível de rua e de Howard Becker (1963) como possibilidade de uma análise pelo viés interacionista e construcionista sobre o desvio e o controle social.

Os dados da pesquisa foram produzidos a partir de observações e entrevistas em profundidade, e os resultados apontaram que o trabalho desempenhado por estes trabalhadores é fortemente marcado pelo relativo poder discricionário de que dispõem, e por condições de atuação que não os enrijece em protocolos concretos e bem definidos. As contribuições trazidas pelas noções de *empreendedorismo moral* (*criadores de regras e impositores de regras*) e de *controle social* da sociologia interacionista foram consideradas pertinentes à análise proposta.

O autor procurou desnaturalizar a burocracia e o controle estatal colocando em questão *como* as atuações dos auxiliares de fiscalização, individualmente e em grupo, afetam concretamente o controle sobre práticas sociais nos espaços urbanos, uma vez que esses participam ativamente da construção diária dos referenciais regulatórios e das próprias circunstâncias da gestão municipal do controle e da ordem pública (ARAÚJO FILHO, 2014).

Pires (2009a) examinou a política de inspeção do trabalho no Brasil, à qual compete a implementação e a verificação do cumprimento da legislação trabalhista, com o intuito de explorar *se* e *como* a variação nas práticas e nas condutas de agentes burocráticos de linha de frente explica a variação nos resultados obtidos. Para o autor, os fiscais do trabalho correspondem ao perfil do burocrata de linha de frente típico e, conseqüentemente, gozam de alto grau de discricionariedade no exercício das suas funções. Para esses agentes, é impossível cobrir o universo de empresas e trabalhadores assim como todos os regulamentos, e não existe uma forma única de aplicar a legislação para todo o mercado de trabalho. Conforme Pires, o problema em questão oferece, portanto, um contexto para a avaliação da existência de estilos de implementação, bem como dos seus impactos sobre o resultado da política.

No estudo foi utilizada uma metodologia que combinou pesquisa de campo (coleta de dados, documentos, participação em reuniões e 114 entrevistas com os diversos atores envolvidos) com técnicas de análise comparativa para determinar os padrões de resultado existentes entre os diferentes casos e contextos. Foram reunidas informações sobre 24 casos nos quais os auditores-fiscais do trabalho entrevistaram em diversas atividades econômicas e contextos sociais em três estados brasileiros: Minas Gerais, Bahia e Pernambuco.

Na análise dos dados foram identificados três padrões distintos de resultados relacionados aos estilos de implementação empregados pelos agentes: situações nas quais os fiscais do trabalho falham no desempenho de sua missão de garantir o cumprimento da lei por parte das empresas; situações nas quais os fiscais do trabalho conseguiram promover o cumprimento da lei, mas à custa da produtividade ou da competitividade das empresas; e o cumprimento sustentável da lei, nos quais os fiscais promoveram com sucesso a compatibilização das normas trabalhistas com o desenvolvimento econômico (PIRES, 2009a).

A contribuição da pesquisa de Pires (2009a) consiste na demonstração empírica da importância da variável “estilos de implementação” para a compreensão da variação nos resultados da política, que sugere uma forte associação entre combinação de práticas desenvolvidas pelos burocratas de nível de rua e os resultados sustentáveis, ainda que de uma maneira não determinista.

Perez (2010) apresenta a evolução da reflexão acadêmica dos estudos de implementação de políticas e apresenta resultados de pesquisa com contribuições metodológicas para os estudos de avaliação do processo de implementação, compreendido como uma subárea da pesquisa em avaliação de políticas, e tendo como objeto de estudo as políticas educacionais. A pesquisa sobre “Avaliação do processo de implementação do Projeto ‘Inovações no Ensino Básico’ e de algumas medidas da escola-padrão” foi desenvolvida por uma equipe interdisciplinar de pesquisadores<sup>26</sup>, e teve por objetivo acompanhar e avaliar o processo de implementação de reformas e inovações educacionais na rede estadual paulista de ensino na área da Região Metropolitana de São Paulo, entre 1994 e 1996, em seus subprojetos.

---

<sup>26</sup> Pesquisa desenvolvida pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP/Unicamp, SP) da qual fez parte o autor (PEREZ, 2010).

Com a metodologia empregada para tratamento dos resultados empíricos foram desenvolvidas três dimensões para o modelo de análise do processo de implementação de políticas educacionais com base na literatura especializada: a dimensão que trata das relações entre o desenho ou a formulação da política e os formatos que os programas adquirem ao final do processo; a dimensão temporal do processo e seus efeitos diferenciados no tempo sobre a organização em que se processam, sobre os atores que implementam (resistências e adesões) e as modificações das condições iniciais; e a dimensão referente às condições que propiciam ou entram o processo de implementação (PEREZ, 2010).

A partir dessas dimensões foi elaborado um modelo que procurou captar relações complexas entre as *variáveis dependentes* (graus e formas da implementação), *variáveis intervenientes* (comportamento dos agentes envolvidos na implementação) e *variáveis independentes* (estrutura de operação da rede, envolvendo as dimensões organizacionais, jurídicas, financeiras e de apoio logístico). Foi considerada também a *dinâmica de ação dos atores* (grau de conhecimento do processo, sistema de incentivo e de punição, opiniões, interesses etc.) (PEREZ, 2010).

De acordo com Perez (2010), os resultados da pesquisa apontaram para a pertinência do modelo analítico criado, considerado mais dinâmico e processual, uma vez que não pressupõe apenas a relação da implementação com o contexto macropolítico, mas também as relações dinâmicas entre as estruturas organizacionais, os distintos recursos de apoio mobilizados e as características sociais, culturais e econômicas dos agentes implementadores envolvidos. Considerou-se que esse conjunto de fatores ao interagirem entre si e com a estratégia de implementação (o plano), pode afetar o grau de alcance dos resultados e formas da implementação.

O artigo de Torres et al. (2010) também traz resultado de pesquisa no campo educacional considerando a perspectiva de atuação das burocracias de nível de rua. Os autores assumem essa perspectiva analítica para argumentar que as escolhas dos profissionais de educação, condicionadas por aspectos institucionais e pela organização socioespacial da cidade, influenciam significativamente a alocação de docentes nas escolas públicas de São Paulo (SP), com possíveis impactos distributivos dos mesmos.

A análise empreendida pela pesquisa foi viabilizada a partir de uma *survey* com 802 professores de escolas públicas de 1a. a 4a. série (sic) do ensino fundamental das redes municipal e estadual de São Paulo, realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole, do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/Cebrap) em 2007. A pesquisa foi elaborada a partir de uma amostra estratificada de professores de escolas públicas do nível educacional em questão, segundo uma estratificação que considerou o tipo de rede, o rendimento escolar dos alunos por escola e a sua localização espacial (dois por escola distribuídos por turnos). Foram construídas tipologias de professores com base nos atributos autodeclarados e consideradas também dimensões institucionais relacionadas à lógica de operação do sistema de ensino. Por fim, os perfis identificados foram espacializados a fim de observar até que ponto o professorado pode ser considerado homogêneo ou não em todos os locais da cidade de São Paulo.

Conforme Torres et al. (2010), os resultados das análises apontaram que, a despeito de regras racionais-legais adotadas pelo sistema educacional (impessoalidade e o caráter técnico da seleção), foi possível observar uma variação considerável no perfil dos professores que lecionam nas diferentes regiões da cidade e um quadro complexo do sistema educacional, que tende a tornar mais desfavoráveis as condições de escolarização de qualidade das crianças e adolescentes das regiões mais pobres da cidade.

A análise considerou o caráter não determinístico da política educacional entendendo o resultado dessa política não apenas como fruto da lógica dos formuladores, mas também como condicionada pelo contexto em que é implementada e pelas escolhas dos profissionais do nível da rua. Nesse sentido, os autores acreditam que os resultados das ações públicas são também afetados pelas interações entre os diferentes níveis governamentais e administrativos, bem como pela escolha discricionária de quadros técnicos e de trabalhadores de linha de frente que implementam tal política no dia a dia (TORRES et al., 2010). Nas palavras dos autores,

[...] como consequência dos processos de formulação e implementação, a configuração espacial de uma dada política pública pode assumir diferentes formatos, seja no que tange à distribuição de investimentos em infraestrutura e equipamentos, seja no que diz respeito a decisões sobre a alocação e a disponibilização de serviços e de recursos humanos. Todos esses

elementos podem ter consequências distributivas e induzem a variações na qualidade e na diversidade de serviços oferecidos em nível local. (TORRES et al., 2010, p. 130)

A pesquisa de Rodrigues e Ruiz (2016) também teve como objeto de estudo uma política pública educacional, o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE-Escola), criado em 2007 pelo governo federal. A política em questão foi construída num acordo de financiamento entre o Ministério da Educação (MEC) e o Banco Mundial (BM) e é executada em parceria com as secretarias estaduais e municipais. O seu objetivo é promover ações de melhoria na qualidade das escolas de ensino fundamental, aumentando o acesso e a permanência das crianças nas escolas.

O objetivo da pesquisa consistiu em fomentar o debate a respeito dos modelos analíticos dos estudos de implementação da segunda geração de pesquisas mediante proposta de construção de um modelo de síntese, acrescido de contribuições teóricas marxistas para análise de políticas públicas num contexto macroestrutural. O modelo analítico de implementação proposto está baseado em Hill (2006), Howlett e Ramesh (1995) e os dados produzidos a partir de análise documental e pesquisa bibliográfica (RODRIGUES; RUÍZ, 2016).

Conforme as autoras, a contribuição da teoria marxista pode se dar a partir de pressupostos para que se possa compreender que as políticas se situam na superestrutura, sendo uma forma de consciência social engendrada a partir da base de produção (a estrutura). Essa contribuição teórica complementar as análises feitas na perspectiva *top-down* e *bottom-up* de maneira não excludente, fazendo com que as discussões sobre as políticas propostas saiam dos setores específicos e levem em consideração o contexto macroeconômico político e social do país, e se propõem transformações sociais ou não, no sentido de apreender as relações mais amplas do sistema econômico com a política proposta (RODRIGUES; RUÍZ, 2016).

A pesquisa desenvolvida por Lima (2012) teve como foco de análise a atuação da burocracia em nível local na implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) em duas capitais brasileiras, Belo Horizonte (MG) e Porto Alegre (RS). A autora procurou analisar as relações entre os gestores públicos municipais de saúde e os prestadores privados vinculados ao SUS, no seu esforço de implementar a política de regulação desse segmento por meio do desenvolvimento de instrumentos de



controle dos recursos assistenciais. O objetivo foi compreender, além do arranjo institucional da política, as relações entre os atores incumbidos de executá-la.

Para a análise dos dados, Lima (2012) elaborou um modelo de síntese envolvendo as perspectivas *top-down* e *bottom-up* e acrescentou o conceito de *ideia* entendida como visão de mundo dos implementadores (variável cognitiva), a partir de três conjuntos de variáveis: político-partidária (relação entre os grupos partidários e a sua influência sobre a percepção dos problemas a serem enfrentados e as políticas), técnico-política (*policy community* vinculada à política de saúde) e ideológica (questões políticas e ideológicas do contexto local).

As conclusões da pesquisa apontaram para o fortalecimento dos municípios estudados mediante o processo de descentralização do sistema de saúde, com capacitação administrativa e incorporação da atividade de regulação do setor privado promovendo incrementos institucionais, embora tenha ocorrido de maneiras distintas nos municípios em questão. Em relação ao modelo analítico, segundo a autora, foi possível verificar a importância de elementos específicos dos espaços de implementação para a conformação da política. As variáveis políticas e ideológicas, por sua vez, auxiliaram no entendimento do desenvolvimento da política, bem como a configuração da sua trajetória (LIMA, 2012).

No levantamento bibliográfico selecionamos quatro outros estudos nos quais foi utilizado o mesmo modelo analítico de síntese de Lima (2012): são dois estudos de políticas educacionais (D'ASCENZI; LIMA, 2011; SEGATTO, 2012) e dois de políticas de saúde (LIMA; D'ASCENZI, 2013; LIMA et al., 2014). Apresentamos a seguir uma síntese desses estudos bem como as suas principais contribuições.

D'Ascenzi e Lima (2011) analisaram o processo de implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica operacionalizada por meio da criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifes), em 2008, como parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007. O objetivo dos autores foi avaliar o processo de implementação dos Ifes para identificar as variáveis que contribuíram e ou que limitaram a efetivação da mudança pretendida por essa política pública. A inovação teórico-metodológica elaborada pelos autores para essa pesquisa consistiu em, além de conjugar num modelo de síntese as perspectivas *top-down* e *bottom-up* dos estudos clássicos de implementação de políticas, acrescentar elementos teóricos da obra de Antonio

Gramsci (1976; 1978) por meio do conceito de *construção hegemônica*, e variáveis cognitivas dos atores responsáveis pela implementação.

As conclusões da pesquisa apontaram para a pertinência do uso do modelo e as novas contribuições teóricas com base em Gramsci. Na análise dos dados, os autores constataram que os atores remanescentes da política anterior – os Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets) – na unidade estudada (*Campus Osório*, RS), procuraram acomodar as novas exigências aos seus conhecimentos e práticas anteriores, recorrendo, portanto, a uma matriz cognitiva preexistente diante das novas diretrizes institucionais. Foi possível compreender que os novos atores inseridos no processo de implementação da política foram socializados num ambiente de disputa de poder e incertezas, o que resultou em modificações da política pública quando comparada aos seus propósitos originais (D'ASCENZI; LIMA, 2011).

A pesquisa de Segatto (2012) teve como objeto empírico o Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) implementada em 2008 pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará. O programa foi implementado em regime de colaboração com as Secretarias Municipais de Educação e teve por objetivo intervir no processo de alfabetização por meio de formação dos profissionais da educação, sobretudo os gestores. Foi desenvolvido um estudo de caso em dois municípios, contemplando duas escolas de cada, e a produção dos dados ocorreu por meio de análise documental, entrevistas semiestruturadas e observação participante.

A partir do modelo de síntese empregado foi possível identificar diferenças na implementação da política nos municípios escolhidos e ações discricionárias por parte dos agentes implementadores, o que gerou resultados diferentes entre eles. Entretanto, o PAIC foi classificado como um programa que apresenta pouca ambiguidade, alta complexidade em relação ao número de atores e de conflito, e a estrutura de incentivos presente no plano foi apontada como um fator de controle da discricionariedade em muitas das ações previstas (SEGATTO, 2012).

Lima et al. (2014) analisaram a implementação da Política Nacional de Humanização (PNH) nas unidades básicas de saúde de Porto Alegre (RS). O foco da pesquisa estava sobre a ação dos burocratas de nível de rua, os agentes responsáveis pela implementação do programa, as suas decisões e ações. Na escolha do modelo analítico, mais uma vez foi considerada a não dicotomia entre as

perspectivas *top-down* e *bottom-up* para os estudos de implementação, ao contrário, foi ressaltada a complementariedade proporcionada por elas.

No entanto, como os autores focaram a discricionariedade exercida pelos agentes, as suas formas de operação e consequências para o resultado e desenho da política, as variáveis que compõem a perspectiva *bottom-up* foram consideradas mais relevantes nessa pesquisa. Para isso, consideraram três grandes grupos de variáveis independentes: *conhecimento e entendimento da política pública* por parte dos executores; *condições organizacionais*; e, *conformidade dos implementadores* com os princípios e objetivos da política. Esses grupos de variáveis, por sua vez, foram decompostos em subvariáveis. Foram utilizados dados primários (entrevistas semiestruturadas) e secundários (cartilhas produzidas pelo Ministério da Saúde com detalhamento da política pelos formuladores), cuja análise se deu por análise de conteúdo (LIMA et al., 2014).

Nas análises empreendidas, os autores verificaram que diante da falta de treinamento nos marcos normativos da política, além da percepção de carência de recursos e baixo grau de apoio, os agentes implementadores forjaram o seu próprio entendimento dos objetivos e estratégias do PNH. Os agentes das diferentes unidades básicas de saúde criaram as suas versões do que seria “humanizar” os serviços, ajustando as suas escolhas às características e necessidades dos contextos locais, inclusive considerando as práticas já utilizadas nas unidades.

A política implementada diferiu das características propostas. Todavia, os autores consideram que é na forma como são implementadas e entregues aos usuários no dia-a-dia é que de fato temos as políticas públicas reais. Ainda conforme os autores, “a dinâmica de implementação da política pública estudada apontou para a importância da burocracia implementadora como variável explicativa da trajetória e da conformação do processo, assim como da política efetivada”. Nesse sentido, “o espaço de execução apareceu como locus de criação de objetivos e estratégias, expressando o poder decisório desses atores” (LIMA et al., 2014, p. 512).

Lotta (2015)<sup>27</sup>, recupera estudos clássicos de implementação utilizando as contribuições de Pressman e Wildavsky (1973), Lipsky (1980) e Barret (2004), debates do neo-institucionalismo e coalizões de defesa, além de referências do

---

<sup>27</sup> O livro em questão é resultado de pesquisas anteriores desenvolvidas pela autora (LOTTA, 2006; 2010). Utilizamos também ao longo do texto outras referências em que foram utilizados e publicados os dados produzidos nessas mesmas pesquisas (LOTTA, 2008; 2012a; 2012b; 2014).

campo da sociologia relacional (MISHE, 2001; 2003; 2007) e estudos de análise de redes sociais (MARQUES, 2003; 2006; 2007) para caracterizar a discricionariedade, as práticas e os estilos de interação na implementação do programa Estratégia Saúde da Família (ESF). A pesquisa teve por objetivo compreender como os diversos atores envolvidos na implementação agem no funcionamento da política, com foco sobre os burocratas de nível de rua (agentes comunitários de saúde); o que influencia e constrange as suas ações e discricionariedade e quais as consequências desses fatores para a implementação da política.

Segundo Lotta (2015), para compreender a implementação temos de examinar as pequenas decisões e a discricionariedade dos agentes não como erros que devem ser combatidos em prol dos planos delineados. Ao contrário, as ações discricionárias dos agentes implementadores devem ser introjetadas nas análises para que se possa compreender o que influencia diretamente as escolhas que os burocratas de nível de rua efetuam, além das questões que condicionam a sua própria maneira de enxergar as políticas e atuar sobre elas.

Observamos também os detalhes da implementação, considerando que ela é um complexo processo que envolve atores, interesses, necessidades, poder, recursos, disputas, conhecimentos e desconhecimentos. [...] diversos fatores levam a formas de implementação diferentes e que a implementação das políticas se dá a partir de processos de interação entre os implementadores e os diversos atores envolvidos no processo, como usuários, outros profissionais da política, políticos e outros. Entendemos, portanto, que para analisar a implementação devemos entender como os burocratas constroem suas ações e como os diversos atores envolvidos geram diversos impactos nessa construção. (LOTTA, 2015, p. 16-17)

Considerando a literatura sobre implementação de políticas e as suas lacunas, Lotta identifica dois potenciais analíticos para incorporar novas dimensões aos estudos: *integração de novos atores e perspectivas relacionais*, “buscando compreender a implementação como um processo que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações” (2008, p. 2-3); e *introdução dos valores e referenciais desses atores nas análises*, “o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores como influenciando os processos de implementação das políticas” (p. 3).

Na análise realizada, Lotta (2015) buscou compreender a atuação dos agentes comunitários de saúde, na condição de burocratas de nível de rua, considerando a estrutura da política em questão e examinando a sua implementação por meio de duas perspectivas: as *práticas* realizadas: ações ou atividades desenvolvidas por eles como profissionais, e os *estilos de interação*: concretização de como esses agentes interagem com os usuários da política. Para isso, distinguiu três conjuntos de fatores: *organizacionais*: gestão das unidades básicas de saúde, funcionamento das equipes; *relacionais*: redes sociais dos agentes; e, *perfil, afiliações e trajetória* dos mesmos.

A justificativa para a consideração das interações entre os atores envolvidos na implementação das políticas, assim como especificamente as ações discricionárias dos burocratas de nível de rua, segundo a autora, está em pressupor que a discricionariedade exercida pelos burocratas é resultado da interação entre os seus valores, os valores de outros atores envolvidos, procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições. Nesse sentido, é pertinente examinar os padrões de interação para compreender as formas das ações, olhando para o ambiente institucional e relacional onde opera a burocracia (LOTTA, 2008; 2012a; 2014).

Os dados produzidos foram obtidos mediante acompanhamento etnográfico dos agentes comunitários de saúde e entrevistas com os mesmos e com usuários dos serviços de saúde. O trabalho desses dados ocorreu por meio de análises estatísticas exploratórias e análises qualitativas. Para a estrutura analítica da pesquisa foi considerado que os fatores institucionais, os fatores relacionais e o perfil e afiliação influenciam o burocrata de nível de rua que executa a política, compreendendo, portanto, que o processo de implementação é caracterizado por exercício de práticas e uso de estilos de interação, resultando dessa construção a política pública efetivamente implementada (LOTTA, 2015, p. 24).

Lotta (2015) levantou todas as práticas e estilos de interação exercidos pelos agentes comunitários de saúde e comparou a sua incidência e uso nas unidades básicas de saúde estudadas em três municípios: Sobral (CE), São Paulo (SP) e Taboão da Serra (SP). Os resultados apontaram para a existência de um amplo espaço para o exercício da discricionariedade na implementação do programa, na medida em que há considerável variabilidade entre as práticas desenvolvidas e estilos acionados pelos agentes.

Em relação aos fatores que podem influenciar essas ações discricionárias, as conclusões da autora evidenciaram: *fatores organizacionais*: há características muito diferentes entre as unidades estudadas, que se refletem nas operações e regras diversas; uma parte dessas diferenças deve-se à própria ambiguidade da legislação do programa Estratégia Saúde da Família, outra parte está ligada às interpretações e adaptações dos atores ao longo da cadeia entre formulação e interpretação. *Fatores relacionais e de perfil de afiliação dos agentes*: idade, formação, religião, vivência comunitária, redes sociais. Cada uma das unidades de saúde privilegiou um perfil de agente comunitário, e observou-se que o programa tem impacto considerável sobre as redes sociais dos mesmos (tamanho, tipos de vínculos, sobreposições). Essas redes sociais, por sua vez, impactam na forma de atuação dos agentes (LOTTA, 2015, p. 280-282).

No *cruzamento dos fatores organizacionais e relacionais com as práticas e estilos de interação*: os fatores organizacionais tiveram impacto direto nas práticas desenvolvidas pelos agentes; as características de cada organização influenciaram e criaram situações específicas nas unidades básicas de saúde, que determinaram o tipo e a variabilidade das práticas – quanto maior controle, regras e integração das equipes, menos espaço para o exercício de práticas discricionárias. Já os estilos variaram pouco com os fatores organizacionais, mostrando maior relação com os fatores relacionais e de perfil dos agentes. Para os estilos de implementação, a característica individual de vivência comunitária se mostrou mais influente (LOTTA, 2015).

Para Lotta (2015), as análises dos dados da pesquisa trouxeram outros resultados que se mostraram relevantes para a política pública em questão, como por exemplo, as características e perfis dos agentes comunitários de saúde que devem ser levados em consideração nos processos seletivos, objetivando práticas e interações mais condizentes com o que deles se espera. Na síntese e análise das ações dos agentes comunitários de saúde, a autora considerou outros eixos importantes, como por exemplo, as consequências do trabalho dos agentes na mediação e acesso às políticas e consequências para se repensar o próprio programa e as ações desenvolvidas.

Embora considere os limites da pesquisa, Lotta (2015) não só avança na compreensão da política pública especificamente analisada, a Estratégia Saúde da Família, como nos traz elementos sobre como os burocratas de nível de rua atuam

não somente em termos normativos, mas também nos aspectos práticos e interativos com os sujeitos-alvo na entrega das políticas.

#### **2.4.2.2.**

#### **Estudos de implementação com foco na atuação da burocracia de médio escalão**

Para a construção da proposta analítica da presente pesquisa consideramos pertinente a utilização do conceito de *burocracia de médio escalão* para compreendermos a função desempenhada pelos coordenadores institucionais e de gestão na implementação e organização do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) nas instituições de ensino superior pesquisadas. Para isso, realizamos um levantamento bibliográfico<sup>28</sup> e selecionamos as principais referências cujo objeto de análise recaem sobre a ação desses agentes no contexto brasileiro.

Conforme apontam os pesquisadores da área (OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011; PIRES, 2012; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE; LOTTA, 2015), as pesquisas sobre implementação de políticas públicas com foco sobre a ação das burocracias de médio escalão são ainda incipientes no contexto brasileiro<sup>29</sup>. Iniciativas têm sido tomadas no sentido de investigar a atuação desses agentes que estão alocados entre os decisores políticos – posicionados no alto escalão do serviço público e vinculados diretamente ao corpo político – e os trabalhadores da linha de frente, os burocratas de nível de rua, responsáveis pela entrega das políticas aos cidadãos.

Segundo Pires (2012), os burocratas de médio escalão são os gerentes, dirigentes, diretores, coordenadores, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias definidas nos altos escalões da burocracia, porém distanciados dos contextos concretos de implementação das políticas públicas no

<sup>28</sup> Último levantamento realizado em janeiro de 2018 no Google Acadêmico mediante procura por palavra-chave, seguida da leitura dos resumos e seleção das publicações referentes à estudos de implementação de políticas.

<sup>29</sup> Os estudos desenvolvidos pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP, 2014) em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores da Universidade Federal do ABC (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014; CAVALCANTE; LOTTA, 2015) são considerados referências para as pesquisas dessa natureza. Tratam-se de estudos recentes que têm como objeto de análise burocracias de médio escalão responsáveis pela implementação de diferentes políticas públicas do Governo Federal.

nível da rua. Em comum, esses atores têm o fato de ocuparem uma posição intermediária entre o topo e a base na estrutura das políticas, e se situam de alguma maneira “espremidos”, num “limbo” tanto do ponto de vista prático quanto do ponto de vista teórico nos estudos de implementação de políticas. Esses profissionais exercem também um papel-chave no processo de *policymaking*<sup>30</sup> de ações governamentais (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015).

Diferentemente dos estudos cujo foco são as ações dos burocratas de nível de rua, que têm crescido nos últimos anos dentre as pesquisas acadêmicas brasileiras, segundo Oliveira e Abrucio (2011), os estudos sobre as burocracias de médio escalão constituem uma lacuna, ainda que o papel e a importância desses atores sejam fundamentais tanto do ponto de vista da produção de políticas públicas quanto do resultado (político) da sua implementação. Conforme os autores, pouco se sabe sobre essa parte de agentes implementadores que se encontra entre a elite política que compõe o alto escalão e a burocracia do nível da rua, que viabiliza a implementação das políticas públicas por ela desenhadas.

Ainda que não tenham recebido uma atenção analítica destacada, considera-se que os burocratas de médio escalão desempenham funções importantes na transformação de objetivos sociais e políticos em programas e projetos a serem executados pelo governo. Os estudos já desenvolvidos podem ser agrupados em duas linhas: os que destacam o *papel tático-gerencial* e os que ressaltam a *natureza técnico-político* da sua atuação (PIRES, 2012).

Segundo Pires (2012), o *papel técnico-gerencial* dos burocratas médio escalão refere-se à incumbência desses atores de traduzirem, no interior de uma organização, as diretrizes e decisões do nível estratégico em instruções e procedimentos a serem adotados pelos agentes do nível operacional. Para isso, são destacados elementos que se referem às suas características pessoais para promover a liderança e motivação da equipe, os graus de autonomia para a sua atuação, procedimentos e técnicas para estimular e monitorar o desempenho dos seus subordinados bem como controlar as condutas desviantes. Já a *natureza técnico-política* diz respeito ao comparecimento dos burocratas de médio escalão

---

<sup>30</sup> “*Policymaking* é um termo em inglês que sintetiza os principais estágios do processo de políticas públicas: formação da agenda, formulação, implementação e avaliação das políticas públicas” (CAVALCANTE; CAMÕES; KNOP, 2015, p. 57).



diretamente ou por meio de associações, partidos e outras instituições como agentes de negociações e barganhas em contínuas reconfigurações da própria política.

Oliveira e Abrucio (2011) buscaram compreender o efeito e a importância que essa burocracia tem sobre a produção de políticas públicas federais de saúde e educação<sup>31</sup>, ambas caracterizadas por uma estrutura descentralizada e com participação direta dos governos subnacionais. Os autores também visaram a superação do foco sobre os aspectos formais das políticas, considerando que a atuação das burocracias não se assemelha aos parâmetros weberianos. Ao contrário, o pressuposto adotado considerou que “a seleção desses atores, os incentivos que recebem no cargo, sua relação com a alta burocracia e com a burocracia no nível da rua, bem como as distintas condições de trabalho importam também para a provisão de serviços públicos” (p. 2).

Pires (2012), em pesquisa realizada a partir de dados do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), que contém discursos, relatos e descrições dos desafios da implementação dos programas do Governo Federal feito pelos próprios servidores que ocupam uma posição de gerentes desses programas, delimitou a atuação desses atores como fundamentalmente relacionadas às questões ditas burocráticas, ou seja, vinculadas a planejamento, orçamento, gestão de recursos humanos, convênios, parcerias institucionais etc.

Tais atividades viabilizam e dão forma tático-operacional às decisões políticas formuladas nos níveis hierárquicos superiores, além de orientar o comportamento dos executores na linha de frente da implementação das políticas públicas. Logo, os achados corroboram expectativas sobre a posição dos burocratas de médio escalão/gerentes dos programas federais ao demonstrarem a distância entre eles e os demais atores situados nos dois níveis extremos – os formuladores e os burocratas de nível de rua (PIRES, 2012).

Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 487) apresentam resultados de uma revisão de literatura nacional e internacional sobre os burocratas de médio escalão, definidos como:

---

<sup>31</sup> Trabalho desenvolvido com base em pesquisas anteriores (OLIVEIRA, 2009; ABRUCIO, 2010) nos quais foi observado o impacto da gestão no desempenho dos serviços públicos de saúde da rede estadual de hospitais públicos paulistas, e de educação nas escolas públicas das redes estadual e municipal de São Paulo.

[...] aqueles que interagem tanto com o alto escalão quanto com a burocracia implementadora, detentores de conhecimento técnico para a liderança dessa, bem como de habilidade de diálogo técnico e político com a burocracia formuladora, os burocratas de médio escalão são, portanto, peças-chave do complexo emaranhado de interações que envolvem a implementação de políticas públicas. Isto é, o foco na atuação desses agentes e nas relações que se estabelecem a partir deles expande nossas capacidades de compreender os processos de produção de políticas públicas.

Em seu argumento, delimitam três dimensões da atuação desses agentes: i) os seus papéis, funções e lugares; ii) as perspectivas analíticas a partir das quais são observados: estrutural, individual e relacional; e iii) a sua atuação nas políticas públicas setoriais (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014)<sup>32</sup>. Quem são esses atores<sup>33</sup>, como atuam e influenciam a implementação, a gestão e o desenho das políticas públicas é o que documenta o trabalho, que busca delimitar conceitos, categorias e abordagens analíticas para a interpretação da implementação das políticas a partir da atuação destes agentes.

Sobre os papéis, funções e lugares dos burocratas de médio escalão, destacamos a seguinte colocação relativa aos comportamentos, valores e motivações que caracterizam esses agentes apresentado pelos autores na revisão de literatura:

Para Floyd e Wooldridge (1992), a BME [burocracia de médio escalão] participa não apenas do “fazer”, mas do “pensar” as estratégias de atuação da organização e/ou desenho da política pública. Assim, quando divergem do alto escalão, priorizam alternativas que individualmente consideram as mais apropriadas e/ou importantes, ao passo que, quando estão alinhados, atuando de maneira integradora, são capazes de sintetizar todas as diretrizes da política, transformando-as em ação institucional. No que diz respeito à sua relação com a burocracia de nível de rua, permitem adaptações locais justamente quando discordam da

<sup>32</sup> Considerando o contexto brasileiro, de acordo com os autores, para além da relevância teórica do objeto observa-se um processo de expansão dessa burocracia intermediária no Brasil. De 1997 a 2012, ocorreu no Governo Federal brasileiro uma forte expansão do número de cargos associados a essa posição intermediária nas hierarquias burocráticas [...]. A expansão destacada no segmento de gerência intermediária sugere que a burocracia de médio escalão tem sido alvo de transformações importantes e ganha relevância para a atividade governamental no período recente (*Op. cit.*, p. 467).

<sup>33</sup> Para Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 471) a literatura reconhece que, apesar de necessárias, as simplificações referentes às posições intermediárias ocupadas por esses agentes na estrutura administrativa pública e privada não refletem a complexidade associada aos chamados níveis intermediários. Na prática e no cotidiano das organizações há confusos limites em torno do termo “médio” ou “intermediário” e ambiguidades na definição de quem são ou não são esses burocratas de médio escalão.

posição defendida pela política; ou implementam estratégias determinadas por ela no que diz respeito à atuação desejada da burocracia implementadora. (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 475)

As perspectivas relacionais também nos oferecem importantes contribuições para compreendermos as ações dos burocratas de médio escalão. De acordo com Lotta, Pires e Oliveira (2014, p. 418),

[...] há nessas perspectivas uma ideia central de que o posicionamento intermediário dos burocratas de médio escalão confere-lhes a capacidade de criar e regular as relações entre as diversas agências paralelas ou entre as instâncias superiores e inferiores da hierarquia organizacional”.

Nesse sentido, os burocratas de médio escalão assumem posições estratégicas ao regular como se darão as relações e simultaneamente centralizam as informações.

De acordo com os autores, as abordagens analíticas mais recentes têm procurado introduzir um componente relacional-interativo às perspectivas anteriores, que se limitavam às reflexões a partir de estruturas ou da ação individual desses agentes. A sofisticação das perspectivas analíticas, por sua vez, acompanha a própria complexificação da organização e operação do Estado, que partiu de “um padrão marcado pela predominância de arranjos hierárquicos para padrões mesclados com os princípios do mercado e das redes” (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014, p. 487).

Conforme a literatura pesquisada, as ações das burocracias de médio escalão são influenciadas não apenas pelo seu perfil – formação profissional e histórias de vida – mas também pelos contextos organizacionais nos quais atuam, pelas interações em que se encontram envolvidas e pelas lógicas internas de cada área de política pública e categorias profissionais que nelas atuam (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

O livro organizado por Cavalcante e Lotta (2015) traz uma coletânea de artigos desenvolvidos com base nos dados produzidos numa pesquisa conduzida pela Escola Nacional de Administração Pública<sup>34</sup> em 2014 (ENAP, 2014). Nos

---

<sup>34</sup> Pesquisa conduzida em parceria com pesquisadores da Universidade Federal do ABC, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), da Universidade de Brasília (UnB), da Fundação João

trabalhos produzidos, os autores buscaram caracterizar como atuam os agentes públicos situados em posições hierárquicas intermediárias dos órgãos da administração pública e analisar o seu papel no desenho de políticas públicas federais. A seguir, apresentamos brevemente esses estudos e as suas principais contribuições.

Os estudos desenvolvidos seguiram uma perspectiva exploratória e escolhas metodológicas quantitativas e qualitativas. A pesquisa que deu origem aos dados foi realizada em três etapas: mapeamento da literatura da área<sup>35</sup>, elaboração, aplicação e análise de um *survey*<sup>36</sup> e cinco estudos de caso em diferentes políticas. As questões sobre o perfil, trajetória profissional e atuação dos burocratas de médio escalão estão descritas em dois capítulos que trazem resultados da segunda etapa da pesquisa, fundamentada nas informações coletadas pelo *survey*.

Cavalcante, Camões e Knopp (2015) traçaram análises comparativas sobre os perfis, as trajetórias e atuações dos burocratas de nível médio entre quatro grandes setores do governo: social, infraestrutura, econômico e órgãos centrais. Os resultados confirmaram uma heterogeneidade na composição e no comportamento dos burocratas de médio escalão dentro do Governo Federal. Freire, Palloti e Viana (2015) mensuraram os determinantes da influência dos burocratas de médio escalão sobre o processo decisório das políticas, e os resultados apresentados corroboraram a hipótese de que o nível do cargo é uma variável crucial para a compreensão dos níveis de influência da burocracia de médio escalão no Brasil. Entretanto, o grau dessa influência está condicionado à localidade de ação desses agentes.

Os cinco estudos de caso tiveram por objeto as seguintes políticas ou setores federais: Programa Bolsa Família (OLIVEIRA; LOTTA, 2015), Programa Bolsa Verde (ABERS, 2015), Programa de Aceleração do Crescimento (PIRES, 2015), a Secretaria da Receita Federal do Brasil (AMBRÓZIO, 2015) e a Secretaria

---

Pinheiro (FJP) e Fundação Getúlio Vargas (FGV) sobre a burocracia de médio escalão do Governo Federal em 2014.

<sup>35</sup> O conteúdo apresentado no capítulo de revisão teórica (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2015) é o mesmo apresentado na publicação de 2014 pelos mesmos autores; referência essa que foi utilizada nos parágrafos anteriores desta seção.

<sup>36</sup> O *survey* continha questões sobre perfil, trajetória profissional e atuação dos burocratas de médio escalão e foi aplicado aos ocupantes de cargos comissionados de livre nomeação e exoneração, denominados Direção e Assessoramento Superior (DAS) do Governo Federal. Como o foco da pesquisa é no médio escalão da burocracia federal, o *survey* foi direcionado aos DAS de nível 1 a 5, a parcela intermediária que se encontra entre a cúpula do Poder Executivo (secretários e ministros) e a maioria dos servidores que não possuem cargos de DAS, que são aproximadamente 96% dos servidores do Executivo Federal (CAVALCANTE; LOTTA, 2015, p. 15-16).

Nacional de Segurança Pública (GODINHO; PEIXOTO, 2015). Mediante a realização de entrevistas, observações e pesquisa documental, os autores procuraram captar as autodescrições e as narrativas desses atores, de forma a produzir descrições mais detalhadas sobre as suas atuações (CAVALCANTE; LOTTA, 2015).

Os resultados do *survey* contribuíram para identificar aspectos gerais como participação das mulheres entre esses agentes, a qualificação e o fator educacional, o vínculo empregatício, carreiras e experiências, trajetórias profissionais e o tempo médio de ocupação/rotatividade nos cargos por esses servidores. Os dados apontaram para uma complexidade dessas características e fatores na ocupação dos cargos, que variaram entre os burocratas de médio escalão atuantes nos programas e setores federais investigados (LOTTA; CAVALCANTE, 2015).

Segundo os autores, o que se observa nos resultados é a “prevalência da competência técnica e da experiência profissional sobre as dimensões política e de relações pessoais, o que, em tese, converge com a premissa clássica da burocracia weberiana” (p. 296), embora tenham sido observadas distinções entre os graus de importância dos determinantes de nomeação dos burocratas de médio escalão entre os setores de governo e os programas investigados. As análises dos estudos de caso também demonstraram que “no processo de recrutamento para os cargos gerenciais, tem havido valorização de dimensões técnicas e de conhecimento e trajetória profissional em detrimento de dimensões político-partidárias” (p. 296), prevalecendo uma visão mais tecnicista desses agentes. Os estudos também apontaram para a influência das redes pessoais e profissionais dos burocratas de médio escalão para o conhecimento e disseminação das suas capacidades técnicas (LOTTA; CAVALCANTE, 2015).

Conforme os autores, a proximidade ou distância dos burocratas de médio escalão em relação aos trabalhadores das linhas de frente das políticas foi reconhecida como uma variável que diferencia esses agentes. No entanto, foram identificados burocratas de médio escalão que atuam mais próximo à entrega dos serviços, tendo “maior influência em termos de decisões alocativas, especialmente sobre o trabalho dos burocratas de nível de rua”, e outros mais distantes desses, e que “pela lógica da estrutura decisória [...] tendem a tomar decisões mais abrangentes e distantes do que será entregue aos usuários” (LOTTA; CAVALCANTE, 2015, p. 299). Em relação à proximidade ou distância dos

decisores políticos, segundo os autores, “os burocratas mais próximos do topo tendem a estar mais expostos às questões e decisões políticas e, portanto, mais distantes das dimensões operacionais das políticas públicas” (p. 300).

Em relação à autonomia dos implementadores de médio escalão, os autores apontam que ela está sempre relacionada às decisões políticas do alto escalão e às questões institucionais das próprias políticas em que atuam, ou seja, as normas, restrições orçamentárias, recursos humanos etc. As análises das políticas também apontaram para a necessidade de um olhar contextualizado para os burocratas de médio escalão atuantes nas políticas públicas, um olhar contextualizado e relacional ao contexto em que esses agentes estão inseridos, uma vez que há distintos tipos de burocratas de médio escalão.

Uma outra conclusão apontada pelos autores, e que muito nos interessa na análise do objeto da pesquisa, diz respeito à função dos burocratas de médio escalão de “tradução de decisões políticas em processos operacionais”. Trata-se de uma “dimensão criativa” que aparece como central na explicação da atuação desses agentes. Nesse sentido, atuam não apenas como executores, “mas como criadores, tradutores e inventores de regras que ajudam a concretizar e institucionalizar as políticas públicas” (LOTTA; CAVALCANTE, 2015, p. 306).

A partir da revisão de literatura realizada, consideramos que o princípio que se estabelece sobre a importância de se compreender a implementação das políticas públicas a partir da ação dos agentes implementadores – de médio escalão e do nível de rua – diz respeito às modificações inevitáveis que as políticas sofrem em relação ao seu desenho inicial, e ao efeito da ação desses agentes nas modificações engendradas.

Conforme afirmam Lotta e Pavez (2010, p. 110-111),

Quando os agentes “implementadores da ponta”, ou burocratas de rua, vão realizar suas práticas na entrega dos serviços aos cidadãos, já têm por trás todo o arcabouço institucional das políticas, com as transformações realizadas pela cadeia de atores, que se soma ainda à discricionariedade que adotam no momento da implementação. Uma política implementada não pode, assim, ser entendida como “uma única realidade”. Como se fosse, por exemplo, um único processo implementado homogeneamente em todas as escolas, unidades básicas de saúde, e demais políticas públicas, em todas as regiões de uma cidade ou de um país. Embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos passíveis de se

aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resultados não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação.

Essas modificações realizadas pelos atores envolvidos na implementação podem estar relacionadas à própria autonomia concedida aos agentes, o que por sua vez viabiliza a adaptação das políticas e programas aos diferentes contextos regionais e locais, ou ao exercício da discricionariedade que, como apontado pelos resultados das pesquisas apresentadas, também está relacionado a uma série de contingências.

Lotta e Pavez (2010) apontam para a possibilidade de heterogeneidade nos resultados, isto é, dadas as transformações sofridas e ou as adaptações, podemos encontrar, na prática, consequências diferentes e até mesmo opostas de uma mesma política pública em diferentes contextos. Assim, “a discricionariedade dos agentes implementadores, para além de um julgamento normativo, transforma as políticas, adaptando-as ao contexto local” (LOTTA; PAYEZ, 2010, p. 111).

Observamos ao longo dessa revisão que os analistas de políticas públicas se deparam recorrentemente com diferenças entre o desenho proposto nos planos e normas das políticas públicas e o seu resultado na entrega em termos de implementação e execução. Tais diferenças têm se mostrado mais comuns nas políticas federais que devem ser implementadas em contextos locais, e variam também entre eles em sentido horizontal. O próprio processo de “recentralização” ou “coordenação federativa” pelo qual têm passado várias políticas sociais no Brasil desde o início dos anos 1990, tem favorecido a lógica das estruturas dessas políticas que possuem grandes parâmetros e regras gerais de funcionamento, e um conjunto de incentivos para a implementação nos níveis locais (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Portanto,

A essa ideia de regras e normas centralizadas e operações descentralizadas está ligada a lógica de que as políticas públicas podem ser adaptadas às necessidades, dinâmicas e complexidades dos territórios. Ou seja, analisando o contexto atual de coordenação federativa para alguns setores de política, percebemos que, na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com as

diferentes realidades e contextos, se enraízem e se territorializem. (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 113)

Logo, a distância percebida entre o plano das políticas públicas e o seu desenho na entrega constitui apenas uma “aparente ambiguidade”, uma vez que se encontra na raiz da própria concepção das políticas públicas atuais. A política pública, uma vez formulada, passa por uma cadeia de agentes implementadores, indivíduos e instituições, que adaptam o plano aos contextos locais e a todas as suas contingências. Entretanto, “essas várias transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, são consequências do próprio processo que liga a formulação à implementação” (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Nesse sentido, Lotta (2009) e Lotta e Pavez (2010) afirmam, que ao longo da implementação, as políticas podem sofrer ao menos três processos de adaptação: o momento em que as regras são transformadas em rotinas e adaptações; o momento em que as rotinas e operações são coordenadas e passadas para os implementadores; e o momento em que de fato são colocadas na prática. Portanto, a implementação das políticas públicas é concebida como um fenômeno que ocorre em distintos níveis administrativos e burocráticos, e cada um

[...] constitui em si um *locus* de formulação-implementação mediante o qual a política é traduzida e adequada de acordo com os seus próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados em cada um desses níveis. (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 114)

A partir das interpretações e ações dos agentes dos diferentes níveis, as políticas geram diferentes resultados com maior ou menor adaptabilidade às questões e necessidades locais (LOTTA; PAVEZ, 2010).

Considerando os resultados das pesquisas e as conclusões apontadas pelos autores, para analisar a política pública que constitui o objeto desta pesquisa, o Pibid, partimos do pressuposto de que o processo de implementação tem como elementos centrais o exercício da discricionariedade pelos diferentes agentes ao longo da cadeia de implementação e as inevitáveis adaptações aos seus contextos locais.

Nesse sentido, o desenho proposto pelos formuladores a partir das normas do programa será concebido como um plano inicial, e posteriormente adaptado aos



contextos organizacionais das IES participantes. As práticas e interações adotadas pelos agentes envolvidos também podem ser consideradas como resultados das adaptações locais e das concepções que os agentes envolvidos têm do programa em questão e da sua própria função enquanto um agente.

A consideração da margem de atuação dos burocratas de nível médio para fazer e pensar as políticas é, portanto, fundamental para compreendermos as suas ações na implementação. Podemos dizer que tais ações variam entre a própria autonomia concedida a esses agentes e o exercício da discricionariedade nas suas tomadas de decisão, organização e planejamento de ações junto aos burocratas de nível de rua na entrega da política em escala local. Essas questões se mostram relevantes para a compreensão da atuação dos burocratas de médio e os burocratas de nível de rua na política pública que constitui o nosso objeto de pesquisa, o Pibid.

#### **2.4.3.**

#### **Sobre o arranjo institucional de implementação das políticas públicas e os instrumentos na produção da ação pública**

Dentre os estudos sobre a fase da implementação, outro viés teórico e analítico existente se refere ao *arranjo institucional da implementação das políticas públicas*. As principais referências para o desenvolvimento desse tipo de pesquisa no Brasil são os trabalhos de Gomide e Pires (2014) e Pires (2016) desenvolvidos no âmbito do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea). Além dessas referências principais, foram selecionados alguns outros estudos empíricos recentes cujo foco principal foi o arranjo institucional de políticas públicas (STEIN; GUGLIANO, 2017; QUEIROZ-STEIN, 2017; ARAUJO, 2014).

De acordo com Gomide e Pires (2014), compreender o processo das políticas públicas requer aprofundar o olhar sobre os arranjos institucionais que dão sustentação à sua implementação. Os autores definem o conceito de *arranjo institucional* como “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na coordenação de uma política pública específica” (p. 19-20).

Continuando a explicitação do conceito, os autores afirmam que os arranjos institucionais compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem entre si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. O ambiente institucional, por sua vez, fornece o conjunto de

parâmetros sobre os quais operam os arranjos de políticas públicas, os quais definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores numa determinada política pública (GOMIDE; PIRES, 2014).

Conforme os autores, os arranjos institucionais dotam o Estado de capacidades de executar os seus objetivos ao implementar uma política pública, e

No contexto democrático, entende-se que tal capacidade pode ser entendida a partir de dois componentes: o *técnico-administrativo* e o *político*. O primeiro deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as competências dos agentes do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a produção de resultados. O segundo, associado à dimensão política, refere-se às habilidades da burocracia do Executivo em expandir os canais de interlocução, negociação com os diversos atores sociais, processando conflitos e prevenindo a captura por interesses específicos. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 20; *grifos nossos*)

Os autores compreendem que o *componente técnico-administrativo* pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia. As *capacidades políticas*, por sua vez, estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns. No caso brasileiro, por exemplo, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à relação com os atores afetados na tomada de decisão, promoção da *accountability* e controle de resultados (GOMIDE; PIRES, 2014). Essa conjuntura, por sua vez,

[...] demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas. (GOMIDE; PIRES, 2014, p. 21)

Tendo por base essas considerações em relação ao conceito de arranjo institucional, Gomide e Pires (2014) elaboraram um modelo para analisar políticas públicas que é apresentado na Figura 1, a seguir:

**Figura 1:** Modelo de análise de arranjo institucional das políticas públicas



**Fonte:** Adaptado de Gomide e Pires (2014, p. 21)

Conforme proposto pelos autores, as capacidades técnicas e políticas derivam das relações entre o Poder Executivo e os atores dos sistemas participativo (sociedade civil, organizações sociais, movimentos sociais etc.), representativo (esfera política, parlamentares etc.) e controles (órgãos de controle e regulação), além da burocracia envolvida. Portanto, são as regras, processos e mecanismos instituídos pelos respectivos arranjos de implementação que vão explicar os resultados alcançados por cada política pública (GOMIDE; PIRES, 2014). A interação entre esses atores e a mobilização de recursos, por sua vez, precisa ser mediada por processos de articulação, coordenação e monitoramento (PIRES, 2016).

A propósito dos *instrumentos* que são citados pelos autores na explicação do modelo acima, e que podem ser mobilizados no arranjo institucional das políticas públicas, apresentamos a sua conceituação. De acordo com Lascoumes e Galès (2012), o uso dos instrumentos na produção da ação pública é um tema atualmente importante no âmbito da sociologia política, e tem a sua origem nos estudos de Max Weber sobre a burocracia e em Michael Foucault sobre as ciências cameraais.

Conforme Lascoumes e Galès (2012), a questão da escolha dos instrumentos para a ação pública e também a de seu modo de operação geralmente é apresentado de maneira funcionalista, como se resultasse de escolhas técnicas. Entretanto, por instrumentação da ação os autores compreendem “o conjunto dos problemas

colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental” (LASCOUMES; GALÈS, 2012, p. 20).

Trata-se não somente de compreender as razões que levam a se reter certo instrumento mais do que outro, mas de considerar igualmente os efeitos produzidos por essas escolhas para a ação pública. Catalogando esses instrumentos, os autores elencam as características: legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação. Contudo, afirmam a excepcionalidade do caráter mono-instrumental de uma política, sendo mais comum, portanto, a pluralidade dos instrumentos utilizados (LASCOUMES; GALÈS, 2012).

Ainda segundo os autores, os instrumentos têm sido colocados no centro da análise das mudanças nas políticas públicas, e sobretudo os autores da corrente neo-institucionalista têm se dedicado a compreender tais mudanças via uso de instrumentos na ação pública. E uma das hipóteses levantadas pelos autores é de que a importação e a utilização de toda uma série de instrumentos da ação pública são sobredeterminados pela reestruturação do Estado, no sentido do Estado regulador e/ou sob a influência das ideias neoliberais (LASCOUMES; GALÈS, 2012).

A revisão de literatura teórica e empírica sobre o campo de políticas públicas realizada neste capítulo da dissertação teve por objetivo compreender a configuração do campo desde o seu surgimento, sobretudo no Brasil, os modelos analíticos desenvolvidos e os dados empíricos apresentados, e com isso apreender as possibilidades de interpretação e análise de políticas educacionais a partir dessa proposta teórica e metodológica. Especificamente a literatura sobre implementação de políticas, com as suas gerações e modelos de pesquisa, mostra-se promissora ao possibilitar uma leitura mais atenta tanto dos aspectos normativos e papel dos formuladores na estruturação das políticas públicas quanto dos atores que atuam nos níveis da implementação e de execução das mesmas.

Considerando o objeto da presente pesquisa, o modelo escolhido para a análise do Pibid enquanto uma política pública educacional é sobre o *arranjo institucional de implementação das políticas públicas* conforme proposto por Gomide e Pires (2014) e Pires (2016), e a consideração dos *instrumentos da ação pública* conforme Lascoumes e Galès (2012). No capítulo a seguir, apresentamos os caminhos metodológicos escolhidos para o desenvolvimento da pesquisa.

### 3

## Estruturando a pesquisa: os caminhos metodológicos

A pesquisa realizada é de cunho qualitativo, considerando para isso a produção de dados a partir de pesquisa bibliográfica e documental. A base teórica e metodológica é oriunda do campo de implementação de políticas públicas, cujas principais referências, como vimos no capítulo anterior, são da Ciência Política, da Administração Pública e da Sociologia. Apesar de colocarmos num capítulo separado os caminhos metodológicos da pesquisa, compreendemos que a teoria e a metodologia são componentes indissociáveis num trabalho de pesquisa (BOURDIEU, 1989; BECKER, 2007; BRANDÃO, 2010a; 2010b).

De acordo com Bourdieu (1989), a divisão entre teoria e metodologia “constitui em oposição epistemológica uma oposição constitutiva da divisão social do trabalho científico num dado momento” (p. 24). Porém, ele recusa essa divisão em duas instâncias separadas. Ao contrário, conforme o autor, “é em função de uma certa construção do objeto que tal método de amostragem, tal técnica de recolha ou de análise dos dados, etc. se impõe” (p. 24), ou seja, “é somente em função de um corpo de hipóteses derivado de um conjunto de pressuposições teóricas que um dado empírico qualquer pode funcionar como prova” (p. 24). Outro ponto importante abordado por Bourdieu nessa obra diz respeito à necessidade de auto-objetivação permanente por parte do pesquisador, a fim de ter vigilância em relação aos vieses da pesquisa.

Baseada nas “lições de pesquisa” do sociólogo francês, Brandão (2010a; 2010b) afirma a importância de se operar com os conceitos considerando a teoria como uma hipótese de pesquisa, aceitando os desafios postos pela empiria, ao invés de se produzir discursos sobre a teoria. Conforme a autora, Bourdieu questionou a leitura meramente teórica dos seus conceitos; “pôr em jogo as coisas teóricas” foi a sua recomendação, no sentido de trabalhar com e contra os conceitos numa pesquisa.

Longe de significar, no caso, uma desvalorização da prática científica, o reconhecimento de suas limitações é tão mais agudo e partilhado em determinada comunidade científica, quanto mais rigorosa, competente e reconhecida socialmente for essa área do conhecimento. A *teoria* é, nesta ótica, *sempre* uma hipótese. [...]. O “retorno” permanente à tradição *nunca* é um retorno ao mesmo lugar, pois tem o sentido de uma espiral que permite retomar

temas e referências em um novo patamar, ao mesmo tempo em que incorpora e tende a superar os momentos que o antecederam. (BRANDÃO, 2010b, p. 96-97; destaques conforme o original)

O sentido da teoria enquanto hipótese de pesquisa argumentado por Brandão também pode ser percebido em Becker (2007). Nessa obra, o autor apresenta a sua consideração da teoria enquanto uma ferramenta, “algo de que precisamos para levar o nosso trabalho a cabo”. Nesse sentido, apresenta o seu ponto de vista da teoria encarada “como um conjunto de truques, modos de pensar que ajudam pesquisadores confrontados com problemas concretos de pesquisa” (p. 20).

Entretanto, conforme Brandão (2010c), “assim como as referências teóricas precisam ser reelaboradas e revistas no processo de investigação, os depoimentos obtidos através das entrevistas precisam ser recontextualizados”, e isso vale para os dados qualitativos de um modo geral. Ressalta, portanto, a importância de uma prática problematizadora tanto no trato com a teoria quanto com a empiria.

Considerando o posicionamento dos autores acima, no presente capítulo apresentamos os caminhos metodológicos da pesquisa em diálogo com os fundamentos teóricos apresentados anteriormente. A criação da estrutura analítica teve por base as reflexões teóricas e os dados de pesquisas apresentados por autores de referência do campo, contudo num olhar e confronto constantes com as características específicas do Pibid.

Nesse sentido, procuramos operar com os conceitos do campo de implementação de políticas, além de apresentar mais uma possibilidade de composição analítica ao inserir alguns conceitos da Geografia. Essa construção resultou de adaptações e ajustes em relação às propostas de alguns dos autores de referência, com recortes de modelos de análise existentes para a construção de um que fosse melhor adaptado às interpretações do nosso objeto e aos dados produzidos.

### **3.1**

#### **Os objetivos e pressupostos da pesquisa**

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) faz parte de um conjunto de políticas públicas 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 de professores. Como objetivo geral para esta pesquisa nos interessa compreender a posição do Pibid no histórico das políticas públicas voltadas à formação inicial docente no Brasil a partir de uma análise à luz dos estudos de implementação de políticas, com foco sobre o arranjo institucional da sua implementação.

São três os objetivos específicos da pesquisa, considerando o conceito de arranjo institucional: compreender a articulação de políticas educacionais na formulação do Pibid; como está estruturado o desenho do programa, mediante os regimes de colaboração entre os entes federativos, os níveis de ensino e as instituições envolvidas no seu desenho; e, os papéis desempenhados pelos agentes implementadores desde a formulação até a implementação. Propomos também uma compreensão do Pibid em termos de alcance espacial da política compreendendo-o a partir das escalas do fenômeno e de ação (SOUZA, 2016), visando contribuir para o debate sobre implementação de políticas públicas a partir de uma interface com esses conceitos da Geografia.

Com base na revisão de literatura da área de implementação de políticas, compreendemos que as diferentes estruturas organizacionais criadas pelas instituições de ensino superior produzem diferentes estilos de implementação e práticas dos agentes envolvidos no Pibid. Nesta pesquisa as estruturas organizacionais se referem às diferentes organizações do Pibid, que denominamos *organização intra-IES*. A materialização da organização intra-IES encontra-se no desenho que o programa adquire em cada instituição a partir do seu Projeto Institucional (PI), que abrange um determinado número de cursos ou área de licenciatura por polo ou *campus* – os Subprojetos – e as redes de ensino estaduais e/ou municipais vinculadas mediante as parcerias de unidades escolares.

A organização intra-IES é um dos níveis de operacionalização do Pibid, e os agentes diretamente envolvidos nesse nível de atuação são os coordenadores institucionais e os coordenadores de gestão, que denominamos *equipe gestora*, ocupantes de posições e funções típicas de burocratas de médio escalão. Esses coordenadores atuam entre o órgão formulador e regulador – a Capes – e os agentes executores responsáveis pelas ações cotidianas de formação dos licenciandos no Pibid – os professores coordenadores de área e os supervisores.

Consideramos também na nossa análise o nível local da política, que se refere à etapa de entrega ao seu público-alvo, os licenciandos bolsistas, nas escolas parceiras. Essa é a *escala local* de realização do Pibid, e está estruturada nos Subprojetos, respectivo a cada curso ou área da licenciatura que integra o Projeto Institucional. Nesse nível de operacionalização do programa, os agentes diretamente envolvidos são os coordenadores de área e os supervisores, os seus burocratas de nível de rua.

Entretanto, também consideramos como um pressuposto que as ações dos burocratas de nível de rua se diferenciam de acordo com os estilos de implementação derivados das diferentes organizações intra-IES, que constam nos Projetos Institucionais, assim como as influências dos estilos de interação e operacionalização adotados pelas equipes gestoras. Consideramos, portanto, que a organização intra-IES impacta na organização dos Subprojetos e na sua operacionalização, incluindo o alcance espacial da política, resultante de práticas e de processos espaciais (CORRÊA, 2007; SOUZA, 2016) adotados e consolidados a partir de experiências prévias das IES em projetos anteriores de parceria com as redes de ensino e/ou unidades escolares.

Os agentes de implementação lidam na prática com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Essas ações, por sua vez, se dão num contexto em que as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas, devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Tais processos requerem conciliação entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas (LOTTA, 2015). Nesse sentido, ao procurarmos analisar um processo de implementação devemos não somente considerar os objetivos propostos pelos formuladores, materializado nas normas e regulamentos das políticas, mas também registrar as práticas e interações estabelecidas pelos agentes para a sua realização.

Entretanto, nesta dissertação nos atemos à perspectiva de análise do arranjo institucional de implementação do Pibid, a fim de compreender o contexto em que está inserido o Pibid no âmbito das políticas públicas educacionais recentes e o seu desenho a partir da perspectiva dos formuladores registradas nos documentos que regulamentam e dão as diretrizes para o seu funcionamento. Os dados produzidos e os resultados apresentados visam trazer contribuições para a compreensão dos



processos de implementação das políticas públicas de um modo geral, e do Pibid especificamente.

A reflexão proposta também visa contribuir para o campo de implementação de políticas públicas ao expandir o escopo analítico incorporando o conceito de escala, em interface com a Geografia, para a compreensão de aspectos referentes à estruturação e ao alcance espacial das políticas públicas. A partir dessas interpretações e análises produzimos também apontamentos e levantamos questões para continuidade da pesquisa.

### 3.2

#### **Estrutura de análise e produção dos dados**

O plano de análise da pesquisa foi estruturado com base na literatura do campo de implementação de políticas públicas considerando a abordagem dos arranjos institucionais das políticas públicas com base em Gomide e Pires (2014) e Pires (2016) para a elaboração dos pressupostos e estrutura da pesquisa, além de referências da Geografia para a inserção do conceito de escala geográfica (LACOSTE, 2011; CASTRO, 2008; 2009; SOUZA; 2016) nas interpretações sobre o alcance espacial do programa nos capítulos subsequentes.

Conforme o modelo proposto por Gomide e Pires (2014) e Pires (2016), o estudo do arranjo institucional de implementação de uma política pública tem como base a estruturação das políticas proposto no seu desenho. A abordagem analítica dos arranjos institucionais de implementação permite compreender a implementação de políticas públicas em ambientes político-institucionais complexos, como aquelas que envolvem relações federativas, participação social e parcerias público-privadas, por exemplo. E o benefício dessa abordagem favorece tanto a criação de novos programas como a gestão da implementação dos já existentes, além da avaliação de projetos concluídos, ao mapear os atores, processos e instrumentos necessários, antecipar possíveis problemas em termos de capacidades estatais que podem prejudicar os efeitos esperados (PIRES, 2016).

Pires (2016, p. 199-201) sintetiza o modelo proposto (GOMIDE; PIRES, 2014) a partir do que ele denominou os cinco passos principais para análise do arranjo institucional da implementação de uma política pública:

1. *Identificação dos objetivos* da política, programa ou projeto em estudo. Os objetivos podem ser descritos em relação ao seu tipo (regulatório, distributivo, redistributivo etc.), a sua temporalidade, a sua territorialidade, entre outras possibilidades; compreensão das tensões, incoerências e divergências implícitas aos objetivos postulados, pois tais elementos tenderão a repercutir nas ações de implementação, demandando instrumentos e mecanismos específicos.

2. *Identificação dos atores* envolvidos direta ou indiretamente. Um primeiro passo no mapeamento e descrição dos arranjos de implementação envolve a identificação de todos os atores que tenham algum papel ou influência sobre as ações de implementação, sejam eles burocráticos, sociais ou político-partidários.

3. *Identificação dos processos, mecanismos e espaços* que organizam as relações entre os atores na gestão da política. Uma vez identificados os atores, o próximo passo envolve mapear as interações entre eles e os *instrumentos*, espaços e mecanismos que proporcionam tais interações.

4. *Avaliação das capacidades estatais* produzidas pelo arranjo. O mapeamento dos atores e dos processos de interação entre eles fornece a base para a avaliação das capacidades estatais disponíveis e indispensáveis para a execução da política. Tais capacidades podem ser concebidas como técnico-administrativas ou políticas.

5. *Avaliação dos efeitos* dos arranjos e de suas capacidades sobre os resultados observados ou projetados. Trata-se de compreender de que forma a conformação do processo de implementação, seu arranjo e as capacidades promovidas, condicionou (ou condicionarão) os resultados obtidos.

Desse modelo, seguimos os três primeiros passos estabelecidos pelos autores com algumas adaptações para analisar o arranjo institucional específico do Pibid. Portanto, a *avaliação das capacidades estatais* e a *avaliação dos efeitos* do arranjo institucional da implementação do Pibid não estão presentes nesta dissertação, mas serão contempladas em pesquisas posteriores para continuidade da investigação.

A produção dos dados ocorreu a partir de pesquisa bibliográfica e documental, e as referências utilizadas foram Cellard (2016), Kripka, Scheller e Bonotto (2016) e Pimentel (2001). As referências principais para a construção da

metodologia qualitativa foram Becker (2007), Poupart et al. (2016), Minayo (2015) e Bardin (2016). Trata-se de uma pesquisa qualitativa cuja análise e interpretação dos dados deu-se a partir de uma estratégia de análise de conteúdo temática.

Todo o material coletado referente à legislação do Pibid e programas educacionais está disponível em domínio público no site do MEC e da Capes. A seleção e análise dos documentos utilizados ocorreu mediante:

I) uma busca aos documentos citados na Portaria nº 096/2013 e no Edital Capes Pibid nº 61/2013, que eram os documentos regulamentadores principais do Pibid em âmbito nacional no momento de desenvolvimento do campo da pesquisa;

II) cada documento citado nesses dois documentos principais foi coletado e o mesmo procedimento estabelecido, até que esgotamos as referências a novos documentos em todos os já coletados e lidos. Percebemos o esgotamento de novos documentos mediante a circularidade das informações que convergiam para materiais já lidos e explorados;

III) uma vez selecionados, e depois de uma primeira leitura exploratória, foram feitas leituras mais atentas, considerando algumas categorias gerais iniciais para seleção dos trechos que poderiam ser interessantes para a pesquisa e agrupamento dos materiais: *política educacional para o ensino superior; política educacional para a educação básica; programas para a formação docente; Pibid;*

IV) os documentos selecionados foram organizados em seguida por ordem cronológica da sua publicação, visando uma organização temporal dos mesmos;

V) após essa organização, o procedimento foi de maior atenção aos detalhes dos documentos e aos trechos específicos selecionados: se estabeleciam ligações com trechos de outros documentos e, em caso positivo, como estava estabelecida essa ligação;

VI) nos atentamos ao: i) desenho de cada política ou programa selecionado; ii) objetivos; iii) sujeitos e instituições aos quais se direcionavam (os clientes); iv) agentes envolvidos (formuladores e implementadores); v) estrutura de incentivos estabelecida (instrumentos); e, vi) em como pretendia ser posta em prática.

Com a pesquisa bibliográfica e documental e análise de conteúdo pretendemos sistematizar o desenho do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid), bem como a expressão dos objetivos presentes nos documentos que o regulamentam. Importa também descrever as condições materiais que são colocadas para a sua realização, incluindo a estrutura de incentivos, compreendida como parte dos instrumentos da ação pública para a efetivação do Pibid, e assim explorar a *estrutura institucional-legal e acadêmica* do Pibid nas suas diferentes escalas.

Utilizamos também alguns dados secundários disponibilizados pela Capes no sítio oficial do Pibid, que são referentes a informações quantitativas do programa como: número de bolsas concedidas, instituições de ensino superior participantes, quantidade de Projetos Institucionais Pibid e Pibid Diversidade e a sua distribuição quantitativa entre as macrorregiões brasileiras.

Outra fonte de dados secundários utilizada foi o Relatório de Gestão Pibid da Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB/Capes) de 2013, que apresenta informações relativas a todos os programas da Capes voltados à formação de professores para o magistério da educação básica, com um foco maior sobre o Pibid. Importante ressaltar que esses dados oficiais disponíveis trazem informações até o ano de 2014, ocasião do início da vigência dos Projetos Institucionais no âmbito dos editais 61 e 66 de 2013.

Os documentos selecionados e analisados foram posteriormente classificados em duas categorias:

i) *documentos de origem dos formuladores*, que apresentam os marcos normativos e a regulamentação do Pibid: os editais de criação e expansão (2007; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013), o Decreto nº 7.219/2010 e a Portaria nº 096/2013;

ii) *documentos associados*: políticas e programas que estão ligados ao contexto de criação e articulação do Pibid: I Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/2001), II Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005/2014); Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE (2007), “nova” Capes (Lei nº 11.502/2007; Decreto nº 6.316/2007) e Plano Nacional de Formação de Professores para a

Educação Básica – Parfor (Decreto nº 6.755/2009; Portaria Normativa nº 9 de 30 de junho de 2009).

A análise dos *documentos de origem dos formuladores* tem por objetivo compreender as especificidades do Pibid desde o seu surgimento em 2007, apresentar o desenho do programa, a sua estrutura de incentivos e recursos, verificar como os objetivos do programa estão expressos e como a expressão desses objetivos podem ter mudado ao longo do tempo. Os *documentos associados* evidenciam o contexto de criação e a articulação do Pibid a outras políticas e programas do governo federal, e também constituem o conjunto de dados sobre a implementação do ponto de vista dos formuladores.

Optamos por estabelecer o recorte empírico do Pibid até os editais 61 e 66 de 2013. Importante registrar que esses editais tiveram vigência até 31 de março de 2018, e englobavam um determinado número de instituições de ensino superior, bolsistas coordenadores (institucionais, de gestão de processos educacionais e de área), supervisores e licenciandos, além de redes de ensino e escolas parceiras até essa data. Os editais Pibid lançados pela Capes durante o período de 2007 a 2013 ampliaram o programa tanto em termos de instituições envolvidas quanto de recursos financeiros.

Em 01 de março de 2018 foi lançado um novo edital para o Pibid (Edital Capes nº 7/2018) e nova Portaria regulamentadora, nº 45 de 12 de março de 2018, contudo a sua vigência ocorrerá somente a partir de 01 agosto de 2018. Nesse novo edital são consideradas elegíveis ao Pibid as IES públicas e privadas sem fins lucrativos credenciadas no Sistema de Regulação do Ensino Superior (e-MEC) com Conceito Institucional (CI) ou Índice Geral de Curso (IGC) igual ou superior a 3 (três). A IES que submeter o Projeto Institucional para avaliação deve ter pelo menos um curso de licenciatura elegível presencial ou pertencente ao Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB). Optamos por não acrescentar análises referentes a esse novo edital, apenas acrescentamos algumas informações que julgamos necessárias em termos de atualização da estrutura do programa quando muito pertinentes.

Nesse recente edital e Portaria, o Pibid apresenta um formato diferente quando comparado aos documentos anteriores, incluindo a quantidade de bolsas e recursos de custeio destinados. Está bem evidenciado e caracterizado o regime de

colaboração do Governo Federal com os demais entes federativos mediante as propostas de parcerias com as redes públicas de educação básica, além de associação com um outro programa voltado à formação docente chamado Residência Pedagógica. Tendo em vista o tempo de realização do campo desta pesquisa e a complexidade dos novos documentos, optamos por manter o recorte temporal inicial. A seguir, apresentamos o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência mediante a análise empreendida.

## 4

### **O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid): aspectos normativos e articulação de políticas**

O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (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, para a 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 de educação básica) onde exercem as suas atividades (DEB/Capes, 2013).

Neste capítulo o objetivo é apresentar o Pibid como proposto pelos seus formuladores, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Ministério da Educação (MEC). Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica a partir das publicações sobre o programa e dos documentos disponíveis no seu sítio oficial<sup>37</sup> e que datam desde a sua criação, em dezembro de 2007. Nesse processo, procuramos acompanhar as mudanças normativas, bem como os momentos de expansão trazidos pelos editais ao longo do período investigado (dezembro de 2007 a março de 2018).

Para compreender o contexto de formulação do Pibid foram levados em consideração alguns aspectos norteadores dentre os seus marcos legais e normativos: a reestruturação da Capes, que desde 2007 passou a induzir e fomentar programas direcionados ao magistério da educação básica em regime de colaboração com outros entes da federação, e a criação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), também em 2007, durante a vigência do primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) e posteriormente o segundo Plano Nacional de Educação.

A leitura dos documentos que regulamentam essas políticas e programas sugere uma articulação de políticas para cumprimento de metas relacionadas à

---

<sup>37</sup> <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid>; últimos acessos em março de 2018.

formação de professores nos cursos de licenciatura para atuação nas redes públicas escolares e melhoria dos indicadores da educação básica.

#### 4.1

#### **Articulação de políticas na formulação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência.**

A criação do Pibid ocorreu em 12 de dezembro de 2007 através da Portaria Normativa nº 38 do Ministério da Educação, sob a gestão do então Ministro da Educação Fernando Haddad, durante vigência do primeiro Plano Nacional de Educação PNE (2001-2010). Na ocasião o Pibid foi chamado de Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência.

O MINISTRO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO, no uso de suas atribuições, considerando o disposto na Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, na Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992, com a redação dada pela Lei nº 11.502, de 11 de julho de 2007, na Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, no Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, resolve

Art. 1º Instituir, no âmbito do Ministério da Educação, da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, o Programa de Bolsa Institucional de Iniciação à Docência – PIBID, com vistas a fomentar a iniciação à docência de estudantes das instituições federais de educação superior e preparar a formação de docentes em nível superior, em curso presencial de licenciatura de graduação plena, para atuar na educação básica pública. (BRASIL, 2007b, p.1)

De acordo com os artigos 1º e 2º da Portaria Capes/Pibid nº 96, de 18 de julho de 2013 (BRASIL, 2013b), documento que atualmente regulamenta e estabelece as suas regras de funcionamento, o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência tem como base legal a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96, a Lei Complementar à LDBEN nº 12.796/2013<sup>38</sup> e o Decreto nº 7.219/2010<sup>39</sup>. Trata-se de um programa da Capes em parceria com o Ministério da Educação que tem por finalidade fomentar a iniciação à docência, contribuindo

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid e dá outras providências.



para o aperfeiçoamento da formação de docentes em nível superior e para a melhoria da qualidade da educação básica pública brasileira.

De acordo com Carvalho e Quinteiro (2013), o Pibid faz parte das ações do Governo Federal para a realização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), integrando-se ao conjunto de reformas iniciadas em 2001 com a promulgação das Diretrizes Nacionais para a Formação em Nível Superior de Professores para a Educação Básica (Parecer CNE/CP nº 9/2001 e Resolução CNE/CP nº 1/2002).

A ligação objetiva do Pibid com a política nacional de formação de professores está expressa no Art. 62º parágrafo 5º da atual LDBEN, no Título VI “Dos Profissionais da Educação”, cuja redação foi dada pela Lei Complementar nº 12.796, de 4 de abril de 2013, que alterou a redação anterior da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996:

Art. 62. A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (Redação dada pela lei nº 13.415, de 2017)

§ 1º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios, em regime de colaboração, deverão promover a formação inicial, a continuada e a capacitação dos profissionais de magistério. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009)

§ 2º A formação continuada e a capacitação dos profissionais de magistério poderão utilizar recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009)

§ 3º A formação inicial de profissionais de magistério dará preferência ao ensino presencial, subsidiariamente fazendo uso de recursos e tecnologias de educação a distância. (Incluído pela Lei nº 12.056, de 2009)

§ 4º A União, o Distrito Federal, os Estados e os Municípios adotarão mecanismos facilitadores de acesso e permanência em cursos de formação de docentes em nível superior para atuar na educação básica pública. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013)

§ 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. (Incluído pela Lei nº 12.796, de 2013). (BRASIL, 1996; grifo nosso)

Barbosa (2014), ao tratar sobre o Pibid e as culturas formativas no âmbito das licenciaturas, fala sobre a necessidade de mudar a cultura de formação de professores, e que este, inclusive, não é um tema novo no debate sobre a educação no país. Segundo a autora, o Pibid, como política pública federal, representa um importante passo no sentido de criar ações que, no momento da formação inicial, colocam a docência em um patamar de destaque na universidade.

Mais do que o contexto, pode-se apontar a criação do Pibid como 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 e outros marcos governamentais que deram base à formulação do Pibid.

O primeiro PNE, que vigorou de 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. A atual LDBEN (Lei nº 9.394/1996) também dispôs (Art. 9º, inciso I) que a União deveria elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios e no prazo de um ano encaminhá-lo ao Congresso Nacional, com suas diretrizes e metas para os dez anos seguintes em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Art. 87º, § 1º).

Valendo-se de suas prerrogativas de parlamentar, o deputado Ivan Valente apresentou o Projeto de Lei nº 4.155/1998, com vistas à construção de um documento para esse fim com as propostas aprovadas pelo Congresso Nacional de Educação (Coned). O Plano Nacional de Educação é um instrumento de planejamento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor educacional. Pela primeira vez, o Plano Nacional de Educação foi instituído por lei – a Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que vigorou de 2001 a 2010. Com isso, responsabilidade jurídica foi gerada e as ações para o alcance das metas passaram a ser exigíveis (BRASIL, 2014).

Instituído pela Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, o novo Plano Nacional de Educação, cuja vigência inicialmente seria de 2011 a 2020, entrou em vigor

apenas em 2014 e terá vigência até 2024. Nesse novo texto, resultado de debates entre diversos atores sociais e o poder público, estão definidos os objetivos e metas para o ensino em todos os níveis – infantil, básico e superior – a serem executados nos próximos dez anos.

O Plano Nacional de Educação 2014-2024 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. De acordo com o artigo 7º dessa nova lei, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto (BRASIL, 2014).

Conforme apontado no documento, o seu principal objetivo

[...] é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas. Essas são as ações que deverão conduzir aos propósitos expressos nos incisos do Art. 214 da Constituição, quais sejam: erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; melhoria da qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção humanística, científica e tecnológica do país; e estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. (BRASIL, 2014, p. 9)

O novo Plano Nacional de Educação possui quatorze artigos, que são também os seus quatorze temas (anexo 1). Para os temas apresentados nos artigos foram estabelecidas vinte metas que devem ser atingidas durante a vigência do Plano e ou até o seu último ano (anexo 2). 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, como podemos observar no quadro 1.

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

TEMAS		METAS
15	<b>Formação dos profissionais da educação / professores da educação básica</b>	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado 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	<b>Formação, em nível de pós-graduação, dos professores da educação básica</b>  <b>Formação continuada na área de atuação</b>	Formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento 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.

**Fonte:** Adaptado de Brasil, 2014, p. 32-33

Na meta 15 é reforçada a proposta da atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394/96 sobre a formação de professores em nível superior para atuação na educação básica. A sua realização deverá ocorrer em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência do novo Plano e aliada à política nacional de formação dos profissionais da educação.

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 todos os profissionais da educação básica, formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) foi criado em abril de 2007, durante a vigência do primeiro PNE, como um plano executivo com um conjunto de programas<sup>40</sup> visando uma tradução instrumental do primeiro Plano Nacional de

<sup>40</sup> Na página do MEC [http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk\\_pde/default.html](http://portal.mec.gov.br/arquivos/Bk_pde/default.html) encontramos todos os programas e ações vinculadas ao Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), Incentivo à Ciência, Transporte Escolar, Plano de Metas do PDE / IDEB, Programa Brasil Alfabetizado, Programa Luz para Todos, Piso do

Educação (PNE), que havia deixado em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. Os programas relacionados ao PDE podem ser organizados em torno de quatro eixos norteadores: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional e Alfabetização (BRASIL, 2007).

Conforme a pesquisa de Scheibe (2011), o PDE no âmbito da educação básica foi organizado no sentido de enfrentar o desafio da qualidade por meio de várias iniciativas, entre as quais se destacam a utilização do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a aplicação da Prova Brasil e a proposição do projeto que veio a se transformar na Lei nº 11.738, de 16/7/2008, que institui o Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica. Tais iniciativas foram complementadas pelo Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), plano emergencial derivado da Dimensão II do Plano de Ações Articuladas (PAR), que visa à formação superior dos profissionais do magistério que atuam na rede pública de educação básica, por meio da oferta gratuita de cursos de primeira e segunda licenciaturas.

O tema da formação de professores está relacionado ao eixo norteador Educação Básica. Conforme o documento do MEC, o PDE promove o desdobramento de iniciativas levadas a termo recentemente, quais sejam: a distinção dada aos profissionais da educação, única categoria profissional com piso salarial nacional constitucionalmente assegurado<sup>41</sup> e o comprometimento definitivo e determinante da União com a formação de professores para os sistemas públicos de educação básica. No último caso, o PDE especifica dois programas principais: a Universidade Aberta do Brasil (UAB) e o Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (Pibid) (BRASIL, 2007).

---

Magistério, Formação via Universidade Aberta do Brasil, Plano de aumento de vagas nas universidades federais, Fies, Biblioteca nas Escolas, Educação Profissional, nova lei de Estágios, Proinfância, Salas Multifuncionais, Programa de Pós-Doutorado, Educacenso, Saúde nas Escolas, Olhar Brasil, Mais Educação, Educação Especial, Professor Equivalente, Guia de Tecnologias, Coleção Educadores, Dinheiro na Escola, Concursos, Acessibilidade, Cidades-polo, Inclusão Digital, Escrevendo o Futuro, Conteúdos Educacionais, Livre de Analfabetismo, PDE-Escola, Formação da Saúde, Leitura para Todos, Proext, apoio ao ProDocência, Nova Capes, Provinha Brasil e Iniciação à Docência. Último acesso em 06/03/2018.

<sup>41</sup> Na ocasião, a lei sobre o Piso Nacional dos Profissionais de Magistério da Educação Básica encontrava-se em tramitação, e a sua aprovação ocorreu em 2008. A Emenda Constitucional nº 53 estabeleceu a obrigação de que lei federal fixe o piso salarial nacional do magistério, resgatando compromisso histórico firmado em 1994 entre o Ministério da Educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e outros atores sociais (BRASIL, 2007).

Conforme o PDE, a UAB e o Pibid alteram o quadro atual da formação de professores estabelecendo relação permanente entre educação superior e educação básica, sendo o início de um sistema nacional público de formação de professores por meio da Capes. A Capes por sua vez, mediante as propostas do PDE, passou a fomentar não apenas a formação de pessoal para o nível superior, mas a formação de pessoal de nível superior para todos os níveis da educação, inclusive ao dar incentivos às ações já existentes (BRASIL, 2007).

No caso da UAB, os estados, municípios e as universidades públicas estabelecem acordos de cooperação. As universidades públicas oferecem cursos de licenciatura e especialização especialmente onde não existe oferta de cursos presenciais. A UAB oferece cursos que se caracterizam como formação em serviço, para assegurar a todos os professores a possibilidade de adquirir a qualificação mínima exigida pela LDBEN, observando as diretrizes e os parâmetros curriculares, e em desenvolver programas de educação a distância que possam ser utilizados também em cursos semipresenciais modulares (BRASIL, 2007).

Já o Pibid oferece bolsas de iniciação à docência aos licenciandos de cursos presenciais que se dediquem ao estágio nas escolas públicas. Espera-se que, uma vez graduados, esses licenciandos se comprometam com o exercício do magistério nas redes públicas de ensino. As áreas prioritárias desde o início do programa são 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).

#### **4.1.1**

#### **O Pibid no âmbito da “nova” Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor)**

O contexto de criação do Pibid está relacionado à inserção da Capes na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica no âmbito do PDE (SCHEIBE, 2011). Como consta na redação da Lei nº 11.502 de 11 de julho de 2007, que modificou as competências e a estrutura organizacional da Capes, desde então ficou autorizada a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de

programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica por esse órgão (BRASIL, 2007a).

A reformulação sofrida pela Capes, após a promulgação da nova mudou a sua estrutura e ampliou as suas finalidades. Desde então, 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. As alterações então realizadas foram estabelecidas por iniciativa do Executivo Federal junto ao Congresso Nacional, e regulamentadas pelo Decreto nº 6.316 de 20 de dezembro de 2007, que instituiu o estatuto para as suas novas finalidades.

Tal reestruturação no interior do MEC e entre seus órgãos assessores responsabilizou a Capes, até então voltada apenas à formação de pessoal docente para o nível superior, também pela indução, fomento e articulação de ações destinadas à formação dos docentes da educação básica (SCHEIBE, 2008; 2011), além do suporte já instituído ao Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) e ao desenvolvimento científico e tecnológico do País (DEB/Capes, 2013).

De acordo com Scheibe (2011), a concepção da “nova” Capes faz parte de um dos cenários de reforma da legislação nacional, que, em paralelo ao processo de descentralização afirmado como princípio federativo pela Constituição Federal de 1988, desencadeou um movimento de recentralização das políticas educacionais. Nesse novo 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 controle de qualidade, avaliação e de financiamento das políticas. Fica, portanto, estabelecida uma articulação do regime de colaboração para criação e execução de políticas educacionais.

Conforme o novo estatuto,

Art. 2º A Capes subsidiará o Ministério da Educação na *formulação de políticas e no desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica e superior* e para o desenvolvimento científico e tecnológico do País [...]

§ 2º *No âmbito da educação básica, a Capes terá como finalidade induzir e fomentar, inclusive em regime de colaboração com os Estados, os Municípios e o Distrito Federal e exclusivamente mediante convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas, a formação inicial e continuada de profissionais de magistério, respeitada a liberdade acadêmica das instituições conveniadas, observado, ainda, o seguinte:*

I – na formação inicial de profissionais do magistério, dar-se-á preferência ao ensino presencial, conjugado com o uso de recursos e tecnologias de educação a distância;

II – na formação continuada de profissionais do magistério, utilizar-se-ão, especialmente, recursos e tecnologias de educação a distância.

§ 3º *A Capes estimulará a valorização do magistério em todos os níveis e modalidades de ensino* (NR). (BRASIL, 2007; grifos nossos)

A inserção da Capes também na formulação de políticas e desenvolvimento de atividades de suporte à formação de profissionais de magistério para a educação básica ocorreu no âmbito do PDE. Os destaques no novo estatuto do órgão vão para a criação de programas em regime de colaboração com os estados, os municípios e o Distrito Federal e, mediante convênios com instituições de ensino superior, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério da educação básica.

De acordo com Scheibe (2011), para esta nova tarefa, a Capes acoplou na sua estrutura organizacional mais um órgão colegiado, o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB), e mais duas diretorias vinculadas aos seus “órgãos específicos singulares”: a Diretoria de Educação Básica Presencial<sup>42</sup> e a Diretoria de Educação a Distância. A este Conselho foi dada a tarefa de embasar o trabalho das duas diretorias.

A inovação foi uma decisão de governo, explicitada como uma estratégia para a implementação das políticas vinculadas à valorização e formação dos profissionais do magistério, tomando como base exemplar a consideração de que a Capes representou uma alternativa bem-sucedida para a formação de pessoal para atuar no nível superior de educação. Ao lado do Instituto Nacional de Estudos Educacionais Anísio Teixeira – Inep –, do Conselho Nacional de Educação – CNE – e das secretarias do Ministério da Educação, sua função passa a ser complementar, em muitos aspectos, à regulação da formação dos professores. (SCHEIBE, 2011, p. 818)

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 destas atividades: passaram a coordenar o Plano

<sup>42</sup> A partir do Decreto nº 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, mantendo-se a sigla DEB, já consolidada na Capes e nas instituições parceiras. A mudança não alterou o trabalho desta Diretoria, mas revelou de modo mais claro o foco de sua missão: promover ações voltadas para a valorização do magistério por meio da formação de professores (DEB/Capes, 2013).



Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor) e outros projetos na área da formação inicial, presencial e à distância programas, tais como: o Pibid, o Programa de Consolidação das Licenciaturas (ProDocência), o Observatório da Educação (Obeduc) e UAB<sup>43</sup> (SCHEIBE, 2011).

Coube como tarefa inicial ao CTC da Educação Básica a discussão relativa à criação de um Sistema Nacional de Formação de Professores. Esta missão foi a principal atividade à qual se dedicou o conselho ao longo de 2008. Como resultado, foi definida uma Política Nacional de Formação de Profissionais da Educação Básica, que resultou na publicação do Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009, com diretrizes e indicações específicas disciplinando a atuação da Capes no fomento a programas de formação inicial e continuada de profissionais para a educação básica (SCHEIBE, 2011).

Conforme o Decreto, no artigo 1º, foi instituída a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica. Tal política será realizada na forma dos artigos 61 a 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e abrangerá as diferentes modalidades da educação básica (Decreto nº 6.755 de 29 de janeiro de 2009) e articulada entre o Ministério da Educação, as instituições formadoras e os sistemas e redes de ensino.

Da Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica derivou o Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor), instituído na Portaria Normativa nº 9 de 30 de junho de 2009. O Parfor tem por objetivo atender aos princípios, objetivos e determinações do Decreto nº 6.755 de 29 de janeiro de 2009. Trata-se de uma ação conjunta do MEC e da Capes em colaboração com as secretarias de educação dos estados, municípios e do Distrito Federal com as Instituições Públicas de Educação Superior (Ipes), nos termos do Decreto que instituiu a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de atender à

---

<sup>43</sup> Em 2012 foi criado outro programa para os cursos de licenciatura com vistas ao fomento da formação de professores da educação básica, também no âmbito da “nova” Capes, o Programa de Apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores (LIFE), também no âmbito da Capes, mediante a Portaria nº 104 de 13 de julho de 2012.

demanda por formação inicial e continuada dos professores das redes públicas de educação básica. (BRASIL, 2009b).

O Parfor é uma ação emergencial que visa estimular a formação em nível superior de professores em exercício nas redes públicas de educação básica, proporcionando-lhes oportunidades de acesso à qualificação profissional exigida pela LDBEN e desenvolvido em regime de colaboração entre a União – representada pela Capes – os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. O Programa fomenta a implantação de turmas especiais para cursos e programas de primeira licenciatura, para docentes em exercício na rede pública da educação básica que não tenham formação superior; segunda licenciatura, para docentes em exercício há pelo menos três anos na rede pública que atuem em área distinta da sua formação inicial; e formação pedagógica, para docentes graduados, mas não licenciados (DEB/Capes, 2013).

Do ponto de vista financeiro, os recursos básicos com que contam os programas para a educação básica no âmbito do PDE são constitutivos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), aos quais o MEC se propôs a adicionar outros recursos visando atender prioritariamente os municípios com os mais baixos níveis de qualidade aferidos pelo Ideb (SCHEIBE, 2011).

No Relatório de Gestão dos anos 2009 a 2013, a DEB apresentou dados sobre os primeiros anos da Capes após ter recebido atribuições para a formulação e fomento de programas voltados à formação de profissionais para a educação básica, dando maior ênfase ao Pibid. Em 2013, a DEB buscou fortalecer seus principais programas com o propósito de organizá-los a partir de eixos comuns, de forma que o conjunto concretize uma política de Estado voltada à formação inicial e continuada. Os eixos comuns a essa política são (a) a busca da excelência e da equidade na formação de professores; (b) a integração entre instituições formadoras, escolas públicas de educação básica e programas de pós-graduação e (c) a produção e disseminação do conhecimento produzido.

Conforme o Relatório apresentado, houve mudanças significativas nos programas voltados à formação de profissionais para a educação básica após a reestruturação da Capes,

O diferencial que a Capes traz à formação de professores e aos programas de fomento a estudos, pesquisas e inovação na

Educação Básica advém de sua experiência de mais de seis décadas na qualificação, expansão e consolidação da pós-graduação no Brasil e de uma visão sistêmica da educação brasileira. Como decorrência dessa visão sistêmica, a Capes incentiva as instituições de educação superior a reconhecerem nas escolas públicas um espaço de produção e de apropriação de conhecimento, tornando-as, simultaneamente, partícipes e beneficiárias dos estudos e dos programas desenvolvidos. (DEB/Capes, 2013, p. 6)

No desenvolvimento das atividades de indução e fomento à formação de professores para a educação básica, a Capes/DEB trabalha em quatro linhas de ação: (a) formação inicial; (b) formação continuada e extensão<sup>44</sup>, (c) formação associada à pesquisa<sup>45</sup> e (d) divulgação científica<sup>46</sup>. A linha de ação que interessa nesta pesquisa é a que diz respeito à formação inicial. Nessa linha estão três importantes programas executados em regime de colaboração entre instituições de ensino superior e as redes públicas da educação básica: o Parfor, destinado aos professores que já atuam na rede pública, porém, sem a formação superior exigida pela LDBEN; o Pibid, direcionado aos alunos de licenciaturas – professores em formação; e o Prodocência, que busca promover a melhoria e a inovação nas licenciaturas incentivando a atualização dos professores que formam professores (DEB/Capes, 2013).

A partir da análise de documentos realizada, podemos dizer que há uma articulação de políticas educacionais que se materializa na interligação existente entre diversos programas, lançados em sua maioria na primeira década dos anos 2000. Duas políticas se destacam como principais nesse contexto: o primeiro Plano

<sup>44</sup> Nessa linha, estão os programas Novos Talentos, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento Profissional de Professores, a Residência Docente no Colégio Pedro II, os programas de formação de professores e alunos medalhistas associados às Olimpíadas de Matemática e Química e projetos de iniciação científica da Rede Nacional de Educação e Ciência. O programa Residência Docente abre a linha de indução profissional, tema em discussão nos países avançados, e propõe um acompanhamento especial e uma orientação qualificada a docentes recém-iniciados na rede pública (DEB/Capes, 2013, p. 7).

<sup>45</sup> A formação *stricto sensu* associada à pesquisa concretiza-se com o Observatório da Educação que, contudo, não forma somente doutores e mestres, mas envolve nos estudos e nas pesquisas estudantes de licenciatura e professores da educação básica (DEB/Capes, 2013).

<sup>46</sup> A divulgação científica busca valorizar a ciência, despertar vocações, propor metodologias ativas e experimentais e, em boa parte, está associada aos demais programas de formação inicial e continuada. Muitas propostas de Feiras de Ciências e Mostras Científicas decorrem de participantes dos programas Pibid, Parfor, Novos Talentos, da Rede Nacional de Educação e Ciência. Já o programa de apoio a Laboratórios Interdisciplinares de Formação de Educadores – Life é transversal a todas as linhas e, à semelhança do programa Pró-Equipamentos, da pós-graduação, permite às IES públicas a formação de professores com domínio das novas linguagens e tecnologias, em uma vivência de diálogo interdisciplinar (DEB/Capes, 2013, p. 7).

Nacional de Educação e o Plano de Desenvolvimento da Educação. Consideramos o PDE decisivo para essa articulação, uma vez que o seu objetivo foi lançar um conjunto de programas cujo objetivo consistiu em pôr em prática o primeiro PNE, e foi uma política propulsora de modificações significativas dentro da Capes voltadas para o fomento de novos programas para a educação superior e básica.

Em relação aos programas recentes voltados à formação dos profissionais do magistério para a educação básica, o destaque está na própria reformulação da Capes com a criação do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica na sua estrutura organizacional, e das suas 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 mais claras e específicas para a educação de maneira ampla, além de propor avanços e objetivos mais ambiciosos do que o anterior em relação à formação dos professores. Para o cumprimento das novas metas referentes à formação de docentes, o prosseguimento dos programas apresenta-se como fundamental.

Outra característica que se destaca nas políticas e programas elencados vai para a sua estruturação e 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. Apontamos também para uma estrutura de colaboração que se desenha em escala regional e local entre as instituições de ensino superior e de educação básica envolvidas diretamente na realização dos programas.

O Pibid, portanto, é um desses programas recentes vinculados a uma política nacional de formação de professores que se desenha desde o lançamento do PDE e da reestruturação da Capes para ser realizado em regime de colaboração entre os entes federativos e as suas instituições de ensino. Veremos a seguir, por exemplo, que nos seus marcos normativos estão articulados outros programas de abrangência nacional relacionados a essas políticas educacionais recentes.

## 4.2

### **Os marcos normativos de criação e expansão do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência**

Esta seção não consiste numa análise exaustiva dos documentos que constituem as normas do programa. O objetivo é apresentar as características do Pibid de modo a apreender as especificidades desse programa e como ele foi sendo estruturado ao longo do seu tempo de existência. Nesse sentido, o Decreto nº 7.219 de 24 de junho de 2010, a Portaria nº 96/2013 e os editais (2007; 2009; 2010; 2011; 2012; 2013) constituem uma importante fonte de informação vinda dos formuladores uma vez que neles estão estabelecidas as regras para a adesão das instituições e cursos de licenciatura, mediante a submissão e aprovação de Projetos Institucionais e Subprojetos, assim como a estrutura de incentivos, alocação de recursos, operacionalização e condicionalidades para essa adesão.

A proposta da DEB e da Capes é de que o Pibid, a exemplo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (Pibic)<sup>47</sup>, que valorizou a produção científica nas universidades, seja uma política de Estado voltada para formação de professores também num caráter de ensino e de pesquisa. A institucionalização do Pibid na política nacional de formação de professores ocorreu pelo Decreto nº 7.219 de 24 de junho de 2010, que substituiu as portarias anteriores (Portaria nº 38/2007 de 12 de dezembro de 2007 e Portaria nº 72/2010 de 9 de abril de 2010) ao sinalizar a preocupação do Ministério da Educação e da Capes com a institucionalização do programa e com a sua consolidação e continuidade na agenda das políticas públicas educacionais (DEB/Capes, 2013).

O apoio da Capes ao Pibid consiste na concessão de bolsas aos integrantes do projeto e no repasse de recursos financeiros para custear as suas atividades. A Capes concede bolsas nas seguintes modalidades e conforme as condições definidas no Capítulo VI e Anexo II da Portaria nº 96/2013:

a) *iniciação à docência*: para os estudantes da licenciatura, no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) mensais;

---

<sup>47</sup> O Programa Institucional de Bolsa de Iniciação Científica (Pibic) é uma iniciativa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), agência do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), que tem como principais atribuições fomentar a pesquisa científica e tecnológica e incentivar a formação de pesquisadores brasileiros. O Pibic visa apoiar a política de Iniciação Científica desenvolvida nas Instituições de Ensino e/ou Pesquisa, por meio da concessão de bolsas de Iniciação Científica (IC) a estudantes de graduação integrados na pesquisa científica. Informações disponíveis em: [http://cnpq.br/apresentacao\\_institucional/](http://cnpq.br/apresentacao_institucional/) e <http://cnpq.br/pibic>; acesso em 07/07/2018.

b) *supervisão*: para o professor da rede pública de educação básica que supervisione os licenciandos, no valor de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais) mensais;

c) *coordenação de área*: para o professor da IES que coordene o subprojeto, no valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais) mensais;

d) *coordenação de área de gestão de processos educacionais (coordenador de gestão)*: para o professor da IES que auxilie na gestão do projeto institucional, no valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais) mensais; e,

e) *coordenação institucional*: para o professor da IES que coordene o projeto institucional, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais) mensais.

Os projetos aprovados e executados por IES públicas e privadas sem fins lucrativos (comunitárias, filantrópicas e confessionais) poderão receber, além das bolsas, recursos de custeio para apoiar as atividades dos bolsistas. Tais recursos destinam-se exclusivamente ao pagamento de despesas essenciais à execução do projeto institucional, relacionadas a material de consumo, diárias, passagens e despesas com locomoção e prestação de serviços de terceiros (pessoa física e jurídica)<sup>48</sup>. Entretanto, conforme o artigo 74 da Portaria nº 96/2013, a concessão das bolsas e o repasse dos recursos de custeio e de capital estão condicionados à disponibilidade orçamentária e financeira da Capes.

Começando em dezembro de 2007, quando foi destinado somente aos cursos de licenciatura das ciências naturais e exatas, o Pibid foi expandido entre os anos de 2009 e 2014. Ao longo do tempo houve uma progressiva expansão de instituições de ensino superior e cursos de licenciatura participantes, passando a englobar todas

<sup>48</sup> A base de cálculo para concessão dos recursos de custeio é de R\$ 750,00 (setecentos e cinquenta reais) por licenciando, por ano, limitado à disponibilidade orçamentária. O valor máximo a ser concedido é de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por Subprojeto, por ano. Durante a execução do projeto, a Capes poderá conceder recursos além do limite de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) por subprojeto, respeitando o valor de R\$750,00 (setecentos cinquenta reais) por licenciando, desde que haja disponibilidade financeira (Edital Capes/Pibid nº 61/2013, p. 3). Exceto as instituições privadas com fins lucrativos, todas as públicas e privadas sem fins lucrativos recebem recurso de custeio para realizar as atividades previstas no Plano de Trabalho encaminhado. As instituições privadas com fins lucrativos, por sua vez, entram com o valor de custeio como contrapartida para participarem do programa. A base para calcular o valor do custeio é a mesma, independente da natureza jurídica da IES (DEB/Capes, 2013, p. 33).

as áreas do conhecimento, Subprojetos interdisciplinares, intercultural indígena e para a educação no campo e um número expressivo de bolsistas de todas as categorias – iniciação à docência, supervisores, coordenadores de área, coordenadores de área de gestão e coordenadores institucionais. De acordo com o Sistema de Disseminação de Informações da Capes (SDI) de 2013, o Pibid foi o segundo maior programa de bolsas da Capes vinculado à Diretoria de Formação de Professores para a Educação Básica (DEB) (DEB/Capes, 2013).

O Pibid é um programa de formação inicial para os alunos de licenciatura, mas para os coordenadores de área e supervisores possui um caráter de formação continuada e de pesquisa (DEB/Capes, 2013). Na Figura 2, abaixo, é apresentado um desenho que demonstra o esquema de funcionamento do Pibid.

**Figura 2:** Pibid: desenho do programa



**Fonte:** Adaptado de Relatório de Gestão Pibid 2009-2013 DEB/Capes, 2013, p. 27

Os projetos apoiados pela Capes no âmbito do Pibid são propostos por instituições de ensino superior e desenvolvidos por grupos de licenciandos sob supervisão de professores da educação básica (supervisores) e orientação de professores das IES (coordenadores de área) numa estrutura de articulação entre as IES e as redes públicas de educação básica, mobilizando os professores de ambas instituições como formadores dos licenciandos.

O Pibid é formalizado e passa a operar nas instituições de ensino superior

após elaboração, submissão e aprovação pela Capes de uma proposta de Projeto Institucional que deve ser único por instituição. Este documento, cujo preenchimento ocorre por formulário específico emitido pela Capes, contém as propostas de trabalho, objetivos gerais e específicos, estratégias de trabalho, resultados pretendidos e panorama do contexto educacional da educação básica da região onde a instituição de ensino superior está inserida.

Nesse documento são apresentadas também as características da própria instituição relacionadas ao fomento de ações direcionadas aos cursos de licenciatura e demais atividades vinculadas à formação de professores, pós-graduação e parcerias diversas com as secretarias de educação das redes públicas de ensino. Cada Projeto Institucional (PI) é desenvolvido por meio de uma articulação entre a instituição de ensino superior e os sistemas públicos de educação básica em regime de colaboração entre os entes federativos, mediante assinatura de termo de adesão por parte das secretarias de educação das redes públicas, que passam a fazer parte dos Projetos Institucionais das universidades que solicitaram a parceria.

A elaboração do projeto institucional e o desenvolvimento das atividades devem contemplar a inserção dos estudantes de licenciatura nas escolas das redes públicas de ensino, o contexto educacional da região onde será desenvolvido, atividades de socialização dos impactos e resultados, aspectos relacionados à ampliação e aperfeiçoamento da língua portuguesa e à capacidade comunicativa oral e escrita como elementos centrais na formação de professores e questões socioambientais, éticas e a diversidade como princípios de equidade que devem perpassar transversalmente todos os Subprojetos (Portaria nº 096/2013, Art. 7º).

Em relação às características específicas, o Projeto Institucional submetido e aprovado deve conter (Portaria nº 096/2013, Art. 13º):

a) a estratégia a ser adotada para atuação dos bolsistas nas escolas, de forma a privilegiar ações articuladas entre áreas e outras instituições participantes do Pibid;

b) descrição das ações dos bolsistas de iniciação à docência nas escolas, envolvendo o desenvolvimento das diferentes características e dimensões dessa formação;



- c) estratégia para o aperfeiçoamento linguístico em língua portuguesa do bolsista de iniciação à docência;
- d) as formas de seleção, acompanhamento e avaliação dos bolsistas;
- e) o plano de trabalho para a aplicação dos recursos do programa, observando-se a legislação vigente;
- f) a descrição da contrapartida oferecida pela IES<sup>49</sup>; e
- g) sistemática de registro e acompanhamento de egressos.

O Pibid se diferencia do estágio curricular supervisionado por ser uma proposta extracurricular, com carga horária maior do que a estabelecida pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) para os cursos de licenciatura e por acolher bolsistas desde o primeiro semestre letivo, conforme as definições estabelecidas pelas IES nos projetos institucionais. A inserção no cotidiano das escolas deve ser orgânica e não de caráter observacional (DEB/Capes, 2013).

Baseada nos estudos de Nóvoa (2009) e de Neves (2012), a DEB considera como os princípios pedagógicos do Pibid para a formação e desenvolvimento profissional dos professores: 1) formação referenciada no trabalho na escola e na vivência de casos concretos; 2) formação realizada com a combinação do conhecimento teórico e metodológico dos professores das instituições de ensino superior e o conhecimento prático e vivencial dos professores das escolas públicas; 3) formação atenta às múltiplas facetas do cotidiano da escola e à investigação e à pesquisa que levam à resolução de situações e à inovação na educação; e 4) formação realizada com diálogo e trabalho coletivo, realçando a responsabilidade social da profissão (DEB/Capes, 2013, p. 29).

Com base nesses princípios, os objetivos do Pibid foram atualizados no Artigo 4º da Portaria nº 096/2013, quando comparados aos objetivos da primeira Portaria, passando a ter os seguintes incisos:

---

<sup>49</sup> Que deverá ser composta por no mínimo: espaço administrativo, disponibilidade de servidor(es)/funcionário(s) para suporte administrativo do programa, equipamentos para o desenvolvimento de rotinas administrativas, material de consumo para despesas de rotina e disponibilidade de ramal telefônico institucional (Portaria nº 096/2013, Art. 13º, inciso VI).

I – incentivar a formação de docentes em nível superior para a educação básica;

II – contribuir para a valorização do magistério;

III – elevar a qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica;

IV – inserir os licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação, proporcionando-lhes oportunidades de criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador e interdisciplinar que busquem a superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem;

V – incentivar escolas públicas de educação básica, mobilizando seus professores como co-formadores dos futuros docentes e tornando-as protagonistas nos processos de formação inicial para o magistério;

VI – contribuir para a articulação entre teoria e prática necessárias à formação de docentes, elevando a qualidade das ações acadêmicas nos cursos de licenciatura; e,

VII – contribuir para que os estudantes de licenciatura se insiram na cultura escolar do magistério, por meio da apropriação e da reflexão sobre instrumentos, saberes e peculiaridades do trabalho docente.

Algumas modificações podem ser observadas quando se compara esses objetivos àqueles apresentados na Portaria Normativa que instituiu o programa<sup>50</sup>.

<sup>50</sup> Portaria Normativa nº 38, de 12/12/2007, Art. 1º, § 1o. São objetivos do PIBID: I – incentivar a formação de professores para a educação básica, especialmente para o ensino médio; II – valorizar o magistério, incentivando os estudantes que optam pela carreira docente; III – promover a melhoria da qualidade da educação básica; IV – promover a articulação integrada da educação superior do sistema federal com a educação básica do sistema público, em proveito de uma sólida formação docente inicial; V – elevar a qualidade das ações acadêmicas voltadas à formação inicial de professores nos cursos de licenciaturas das instituições federais de educação superior. § 2o O PIBID atenderá prioritariamente a formação de docentes para atuar nas seguintes áreas do conhecimento e níveis de ensino, nessa ordem: I – para o ensino médio: a) licenciatura em física; b) licenciatura em química; c) licenciatura em matemática; d) licenciatura em biologia; II – para o ensino médio e para os anos finais do ensino fundamental: a) licenciatura em ciências; b) licenciatura em matemática; III

Pode-se dizer que os objetivos apresentados Portaria nº 96/2013 são mais específicos em relação aos objetivos da política, que propõe um modelo de formação mais articulado entre as IES e cursos de licenciatura e as redes públicas de educação básica.

Conforme o inciso I, caiu a especificidade de formação de professores para o ensino médio, passando a ser formação de docentes para a educação básica. Não aparece mais a relação das áreas de conhecimento e níveis de ensino prioritários para seleção dos Subprojetos. Os incisos III, IV, V e VII<sup>51</sup> reforçaram a articulação proposta entre os níveis de ensino e qualificaram essa formação conjunta, enumerando benefícios tanto para os cursos de licenciatura quanto para as escolas. Já o inciso V demonstra um reconhecimento da atividade e dos saberes dos professores da educação básica e também qualifica o contexto escolar público como mais um espaço para essa formação. Os professores da educação básica vinculados à política, os supervisores do Pibid, são tidos como co-formadores dos licenciandos bolsistas nessa política.

Para André (2012), o Pibid apresenta características que o diferenciam de outras políticas públicas voltadas à formação docente, e uma delas é a concessão de bolsas não só aos licenciandos e professores das universidades (coordenadores de área, coordenadores de área de gestão e coordenador institucional), mas também a professores de escolas públicas (supervisores) que acompanham as atividades dos bolsistas no espaço escolar, que atuam como co-formadores no processo de iniciação à docência. Além do mais, para fazer parte do Programa e receberem as bolsas, os integrantes devem dispor de oito horas semanais para se dedicarem às atividades.

Consideramos que a concessão de bolsas e os recursos de custeio, aliado à dedicação de certa quantidade de horas especialmente ao Programa, condicionam uma maior possibilidade de dedicação dos agentes envolvidos e uma valorização

---

– de forma complementar: a) licenciatura em letras (língua portuguesa); b) licenciatura em educação musical e artística; e c) demais licenciaturas.

<sup>51</sup> Nesse sentido, alguns termos são significativos, se quisermos problematizar os seus sentidos substantivos no que se refere aos cursos de licenciatura e formação de professores, tais como: “elevar a qualidade da formação inicial nos cursos de licenciatura”, “integração entre educação superior e educação básica”, “inserir os licenciandos no cotidiano das escolas”, “criação e participação em experiências metodológicas, tecnológicas e práticas docentes de caráter inovador”, “superação de problemas identificados no processo de ensino-aprendizagem”, “contribuir para a articulação entre teoria e prática”, “que os estudantes de licenciatura se insiram na cultura do magistério”, “apropriação”, “reflexão”, “instrumentos e saberes peculiares do trabalho docente”.

desse tempo dedicado ao trabalho. Essas características constituem um conjunto de variáveis normativas que organizam e incentivam a participação dos atores envolvidos. Conforma-se, portanto, uma estrutura de incentivos que se mostra favorável às IES, às redes públicas de ensino, às escolas e aos profissionais envolvidos. Destaca-se, também, o protagonismo compartilhado entre as IES e as escolas de educação básica em relação à atuação de seus professores como formadores, o que proporciona maior integração entre esses espaços, cuja formalização se dá mediante adesão das redes de ensino e, portanto, dos entes federativos em regime de colaboração.

#### **4.2.1**

##### **Expansão do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência ao longo dos editais de 2007 a 2013**

De 2007 a 2013 foram lançados seis editais pela Capes para submissão de Projetos Institucionais e Subprojetos Pibid e dois editais para o Pibid Diversidade (Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência para a Diversidade) pelas instituições de ensino superior, com algumas diferenças entre eles em relação às categorias administrativas das instituições elegíveis em cada uma dessas chamadas. No dia 01 de março de 2018, a Capes lançou um novo edital, que entrará em vigor em agosto de 2018, com chamada pública para instituições de ensino superior públicas e privadas sem fins lucrativos apresentarem propostas de projetos institucionais e subprojetos, o Edital Capes Pibid nº 7/2018. Ao longo deste capítulo e da dissertação como um todo apontamos e atualizamos algumas informações, conforme consta nesse novo edital, que forem relevantes para a compreensão do desenho atual do programa. Entretanto, vale ressaltar que a sua vigência ocorrerá apenas a partir de agosto de 2018.

O primeiro edital foi lançado em 12 de dezembro de 2007 (Edital MEC/CAPES/FNDE, de 12/12/2007) numa parceria entre o Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Superior (SESu), a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Nesse edital encontram-se as características iniciais do programa tanto no sentido institucional quanto organizacional, assim como o estabelecimento da relação da Capes com as

instituições federais de ensino superior e as diretrizes para organização interna do Pibid nas mesmas.

O Pibid buscou atender prioritariamente a formação de docentes para atuar nas seguintes áreas do conhecimento e níveis de ensino: I – para o ensino médio: física, química, matemática e biologia; II – para o ensino médio e os anos finais do ensino fundamental: ciências e matemática; e III – de forma complementar: licenciatura em letras (língua portuguesa), licenciatura em educação musical e artística, demais licenciaturas (Portaria Normativa nº 38 de 12 de dezembro de 2007, artigo 1º, § 2º).

Mediante a expansão da quantidade de bolsas, dos cursos de licenciatura envolvidos e de instituições de ensino superior participantes, a prioridade por área do conhecimento deixou de ser um requisito obrigatório nos editais seguintes para a seleção dos Projetos Institucionais e Subprojetos. Em 2007, foram consideradas instituições elegíveis à apresentação de projeto unificado com proposta de iniciação à docência instituições federais de ensino superior e centros federais de educação tecnológica com cursos de licenciatura cuja avaliação fosse considerada satisfatória no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES)<sup>52</sup>.

Outro requisito exigido das instituições federais de ensino superior foi a formalização de convênio ou acordo de cooperação com as redes de educação básica pública dos municípios, estados ou do Distrito Federal, prevendo a participação dos bolsistas do Pibid nas atividades de ensino-aprendizagem desenvolvidas na escola pública. Conforme esse primeiro edital, as propostas deveriam contemplar: 1 (um) professor coordenador por área do conhecimento; 30 (trinta) bolsistas de iniciação à docência<sup>53</sup>, no máximo, por área do conhecimento; e 1(um) professor supervisor por escola da rede pública conveniada.

Os itens financiáveis pela Capes no âmbito do Pibid são as bolsas de iniciação à docência, de coordenação e de supervisão e a parcela de custeio destinada à execução do Projeto. Em relação às despesas, o custeio foi

---

<sup>52</sup> Na forma da Lei no 10.861, de 14 de abril de 2004.

<sup>53</sup> Deverão ser selecionados Projetos que privilegiem, como bolsistas, alunos oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio (Edital MEC/CAPES/FNDE, de 12/12/2007, p. 7).

vinculado às dotações orçamentárias da Capes para a concessão das bolsas de iniciação à docência, e ao FNDE para a concessão de bolsas aos professores da educação básica. Foram elencados pela Capes nove objetivos específicos<sup>54</sup> para o Pibid.

Conforme aponta a pesquisa de Scheibe (2008), entendemos que a justificativa para o lançamento de um programa como o Pibid se encontra no Relatório do Conselho Nacional de Educação de 2007, no qual encontram-se levantamentos de dados e estatísticas que demonstram escassez de professores nas redes de ensino públicas de educação básica, principalmente para atuarem no ensino médio e, sobretudo, nas áreas do conhecimento/licenciatura em cursos abrangidos pelas ciências naturais e exatas, elencadas como prioritárias na Portaria Normativa nº 38 que instituiu o programa. Os objetivos do Pibid, conforme apresentados no primeiro edital de seleção de projetos, reforçam esse entendimento, uma vez que relacionam o programa à formação de professores para atuarem no ensino médio e melhorar a qualidade do ensino das escolas públicas participantes, ao fomentar uma maior articulação entre as Ifes e as redes públicas de ensino.

Sobre os critérios de elegibilidade para recebimento das bolsas individuais, dentre os itens elencados pela Capes para cada uma das categorias, destacamos as principais no quadro 2, a seguir. Em relação à seleção de bolsistas de iniciação à docência, os critérios estão relacionados à matrícula em um curso de licenciatura, manutenção de bom rendimento acadêmico durante a vigência da bolsa e cumprimento de atividades do programa que devem estar para além das horas de dedicação ao curso de graduação (embora as horas de dedicação não estejam especificadas no edital). Para a seleção, os estudantes

---

<sup>54</sup> São eles: a) incentivar a formação de professores para a educação básica, especialmente para o ensino médio; b) valorizar o magistério, incentivando os estudantes que optam pela carreira docente; c) promover a melhoria da qualidade da educação básica; d) promover a articulação integrada da educação superior do sistema federal com a educação básica do sistema público, em proveito de uma sólida formação docente inicial; e) elevar a qualidade das ações acadêmicas voltadas à formação inicial de professores nos cursos de licenciaturas das instituições federais de educação superior; f) estimular a integração da educação superior com a educação básica no ensino fundamental e médio, de modo a estabelecer projetos de cooperação que elevem a qualidade do ensino nas escolas da rede pública; g) fomentar experiências metodológicas e práticas docentes de caráter inovador, que utilizem recursos de tecnologia da informação e da comunicação, e que se orientem para a superação de problemas identificados no processo ensino-aprendizagem; h) valorização do espaço da escola pública como campo de experiência para a construção do conhecimento na formação de professores para a educação básica; i) proporcionar aos futuros professores participação em ações, experiências metodológicas e práticas docentes inovadoras, articuladas com a realidade local da escola (Edital MEC/CAPES/FNDE, de 12/12/2007, p. 1-2).

oriundos de escolas públicas de educação básica devem ter prioridade, além de apresentarem interesse em exercer a futura profissão em escolas das redes públicas de ensino.

Ao observarmos os critérios requeridos para as categorias de coordenador e supervisor, podemos dizer que são pouco rígidos em relação ao tempo de exercício do magistério, seja na educação superior para os coordenadores ou na educação básica para os supervisores. Em relação ao tempo, também podemos considerar que é o mesmo mínimo exigido para que seja efetivada para o professor a condição de “servidor efetivo” nos órgãos públicos, após os três anos de cumprimento do estágio probatório.

**Quadro 2:** Critérios de elegibilidade para recebimento de bolsas no âmbito do Pibid (Edital MEC/CAPES/FNDE 2007)

CATEGORIA DA BOLSA	CRITÉRIOS PARA SELEÇÃO
<b>Iniciação à docência</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Estar matriculado em curso de licenciatura nas áreas abrangidas pelo Pibid</li> <li>➤ Dedicar-se, enquanto bolsista às atividades do Pibid sem prejuízo de suas atividades discentes regulares.</li> <li>➤ Apresentar coeficiente de rendimento acadêmico compatível com os objetivos do Pibid</li> <li>➤ Apresentar carta de motivação justificando seu interesse em atuar futuramente na educação básica pública</li> <li>➤ Ser, preferencialmente, oriundo de escola pública</li> </ul>
<b>Coordenador</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pertencer ao quadro efetivo da instituição</li> <li>➤ Estar em efetivo exercício no magistério da educação superior pública</li> <li>➤ Ser, preferencialmente, docente de curso de licenciatura</li> <li>➤ Possuir experiência mínima de três anos no magistério superior.</li> </ul>
<b>Supervisor</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Profissional do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública com prática efetiva de sala de aula</li> </ul>

**Fonte:** Elaboração própria com base no Edital MEC/CAPES/FNDE, de 12/12/2007, p. 3-4

De um modo geral, as informações requeridas nos Projetos Institucionais ao longo dos editais foram as mesmas, sem variações significativas. No primeiro edital, o tempo de exercício só aparece como um critério para a categoria de coordenador. Para ocupar essa função não foi exigida a condição de ser professor de curso de licenciatura, apenas preferencialmente, o que tornou elegíveis para a função aqueles que estão vinculados aos cursos de bacharelado.

Em relação às características da proposta, os projetos apresentados tinham de ser únicos por instituição e conter informações relativas à seleção dos

bolsistas e professores participantes. As informações específicas sobre o objeto do projeto institucional de iniciação à docência devem contemplar a estratégia a ser adotada para a atuação dos bolsistas nas escolas da rede pública de educação básica, descrição das ações, metodologias adotadas, as ações previstas e os resultados pretendidos.

O segundo Edital Capes/DEB nº 02/2009, de 25/09/2009 apresentou maior robustez em relação aos recursos orçamentários e financeiros comparado ao primeiro. Em relação às instituições elegíveis, foi direcionado às Instituições Públicas de Educação Superior (Ipes) federais e estaduais. Ainda em relação às instituições proponentes, alguns requisitos deveriam ser contemplados cumulativamente, incluindo a participação em programas estratégicos do MEC como o ENADE, o REUNI e os de valorização do magistério, como o Parfor, ProLind<sup>55</sup>, o ProCampo<sup>56</sup>, incluindo a formação de professores para comunidades quilombolas e educação de jovens e adultos. As Ifes já participantes do Pibid puderam apresentar proposta complementar de licenciatura ainda não apoiadas no âmbito da instituição.

Nessa segunda edição do edital Pibid, ficou mais explícita a articulação de políticas para formação de professores e para a melhoria dos índices de qualidade das escolas públicas. Outro diferencial foi o atendimento aos cursos de licenciatura voltados à formação para a diversidade intercultural. Em relação às escolas parceiras, uma recomendação do edital foi o desenvolvimento de atividades do Programa tanto em escolas que tenham obtido Ideb abaixo da média nacional como naquelas que tenham experiências bem-sucedidas de ensino e aprendizagem, a fim de apreender as diferentes realidades e necessidades da educação básica e de contribuir para a elevação do Ideb, aproximando-o do patamar considerado no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

O terceiro edital foi lançado em 2010, Edital nº 018/2010/Capes Pibid de abril de 2010, e foi direcionado às instituições públicas municipais de educação superior, universidades e centros universitários filantrópicos, confessionais e comunitários sem fins econômicos, que pela primeira vez puderam submeter proposta de Projeto Institucional para participarem do programa. A articulação de políticas para a

---

<sup>55</sup> Programa de Apoio à Formação Superior de Licenciaturas Interculturais Indígenas (ProLind).

<sup>56</sup> Programa de Apoio à Formação Superior de Licenciaturas em Educação no Campo (ProCampo).



formação de professores foi mantida, assim como aquelas relacionadas às escolas públicas como verificado no edital anterior.

O quarto edital Pibid, Edital nº001/2011/Capes, de 15 de dezembro de 2011, foi direcionado novamente apenas às instituições públicas de ensino superior. Pela primeira vez foi concedida uma bolsa para a modalidade de coordenação de área de gestão de processos educacionais (coordenador de gestão): uma bolsa por Projeto Institucional para um professor da IES cuja função é auxiliar o coordenador institucional nas funções de gestão e organização do Pibid na IES. Esse foi um edital para continuidade e ajustes dos Projetos em andamento nas instituições públicas de ensino superior.

O quinto edital, Edital Capes nº 011/2012, de 19/03/2012, lançado em 2012, foi mais um de expansão do Pibid. Em relação às IES elegíveis, novamente foi direcionado às públicas federais, estaduais e municipais, e pela segunda vez às IES filantrópicas, confessionais ou comunitárias que ainda não participavam do Pibid e às instituições participantes do Pibid com projetos aprovados pelos Editais Capes nº 02/2009, nº 18/2010 e nº 01/2011 com proposta de alteração (ampliação ou redução do número de bolsas e/ou de Subprojetos) do projeto vigente.

Podemos verificar na tabela 1 e no gráfico 2, a seguir, a evolução da concessão de bolsas no âmbito do Pibid para todas as categorias de bolsistas desde o lançamento do primeiro edital, em 2007, até o edital de 2012.

**Tabela 1.** Pibid: editais com total de bolsas aprovadas até 2012

EDITAIS	2007	2009	2010	2011	2012	ACUMULADO COM EDITAL 2007*	ACUMULADO SEM EDITAL 2007
<b>Iniciação à Docência</b>	2.326	8.882	2.441	10.526	18.221	<b>42.396</b>	<b>40.070</b>
<b>Coordenador</b>	259	557	165	1.039	1.241	<b>3.261</b>	<b>3.002</b>
<b>Supervisor</b>	503	1.167	414	1.727	2.941	<b>6.752</b>	<b>6.249</b>
<b>Total</b>	<b>3.088</b>	<b>10.606</b>	<b>3.020</b>	<b>13.292</b>	<b>22.403</b>	<b>52.409</b>	<b>49.321</b>

**Fonte:** Relatório de Gestão Pibid DEB/Capes, 2013, página 35. \*No ano de 2011 encerraram-se as concessões referentes ao edital 2007. Desse modo, optou-se por apresentar o total de concessões por modalidade (sem o quantitativo de 2007) e o acumulado de todos os editais.

O Edital nº 061/2013 de 2 de agosto de 2013 foi o mais significativo em

termos de número de bolsas concedidas, e foi destinado a todas as instituições de ensino superior públicas e privadas com e sem fins lucrativos. Para o desenvolvimento dos projetos institucionais vinculados a esse edital, foram concedidas 72.000 (setenta e duas mil) bolsas a alunos dos cursos de licenciatura, a professores das IES (coordenadores de área, de gestão e institucionais) e das escolas da rede pública de ensino (supervisores). Dentre essas bolsas, 10.000 (dez mil) foram destinadas a estudantes de licenciatura do Programa Universidade para Todos (ProUni) e aos professores envolvidos na sua orientação e supervisão.

**Gráfico 2.** Pibid: Bolsas concedidas por edital até 2012



**Fonte:** Adaptado de Relatório de Gestão Pibid DEB/Capes, 2013, página 35.

Como resultado da articulação com o ProUni, pela primeira vez, tornaram-se elegíveis as instituições de ensino superior privadas com fins lucrativos, desde que tivessem aderido ao ProUni, e com cursos de licenciatura devidamente recomendados pelo MEC e estudantes elegíveis, advindos do ProUni:

2.1.2 As IES privadas com fins lucrativos poderão apresentar proposta, desde que os cursos de licenciatura envolvidos no projeto possuam alunos regularmente matriculados e ativos no Programa Universidade para Todos (ProUni), em quantidade mínima para composição do subprojeto (BRASIL, 2013c, p. 2).

Em 2014, como resultado do edital de expansão nº 61/2013, o Pibid passou a envolver 90.254 bolsistas de todos os cursos de licenciaturas elegíveis conforme os

editais, distribuídos em 855 *campi* de 284 IES públicas e privadas, conforme consta no relatório de avaliação do Pibid encomendado pelo próprio MEC e Capes (GATTI et al., 2014). Verificamos os números de bolsistas participantes na tabela 2, a seguir.

Importante destacar que os dados mais recentes disponíveis no site oficial da Capes/Pibid são de 2014, ano de publicação também da única pesquisa em larga escala produzida sobre o programa (GATTI et al., 2014), cujos dados, porém, referem-se aos Projetos Institucionais e Subprojetos existentes até 2012. Tal pesquisa foi encomendada pelo MEC e Capes em parceria com a Unesco. Desde o lançamento do edital de 2013, tem ocorrido apenas substituição de bolsistas e não mais expansão de vagas.

**Tabela 2.** Bolsas concedidas pelo Pibid e Pibid Diversidade para o ano de 2014 (Editais nº 61/2013 e nº 66/2013)

TIPO DE BOLSA	PIBID <sup>1</sup>	PIBID DIVERSIDADE <sup>2</sup>	TOTAL
Iniciação à docência	70.192	2.653	72.845
Supervisão	11.354	363	11.717
Coordenação de Área	4.790	134	4.924
Coordenação de Área de Gestão	440	15	455
Coordenação Institucional	284	29	319
<b>Total</b>	<b>87.060</b>	<b>3.194</b>	<b>90.254</b>

**Fonte:** Adaptado de Dados e Relatórios Capes/Pibid. Dados atualizados em 21 de julho de 2014.

<sup>1</sup>Edital Capes/Pibid 61/2013; <sup>2</sup>Edital Capes/Pibid 66/2013. Disponível em:

<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/Pibid>. Acesso em 21/04/2017.

O Pibid também contempla projetos institucionais específicos através do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência para a Diversidade (Pibid Diversidade). Nessa modalidade há concessão de bolsas a alunos matriculados em cursos de licenciatura nas áreas Intercultural Indígena e Educação do Campo, para que desenvolvam atividades didático-pedagógicas em escolas de educação básica

indígenas e do campo, incluídas as escolas quilombolas, extrativistas e ribeirinhas<sup>57</sup>.

O primeiro edital lançado para o Pibid Diversidade, Edital Conjunto nº 002/2010/Capes/Secad-MEC – Pibid Diversidade, de 25 de outubro de 2010, foi direcionado às instituições públicas de educação superior e universidades e centros universitários filantrópicos, confessionais e comunitários sem fins lucrativos. Esse primeiro edital visou a seleção de projetos institucionais para a concessão de bolsas de iniciação à docência para alunos regularmente matriculados nos cursos de licenciatura para Educação do Campo e licenciatura para a Educação Indígena, aprovados pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi) no âmbito dos programas ProCampo e ProLind e para coordenadores e supervisores responsáveis institucionalmente pelo Pibid (BRASIL, 2010).

No segundo edital do Pibid Diversidade, Edital Capes/Pibid nº 066/2013 – Pibid Diversidade, de 06 de setembro de 2013, direcionado às instituições de educação superior públicas e privadas sem fins lucrativos, não houve menção à Secadi. Como consta no texto da chamada para submissão dos projetos institucionais, objetivo da Capes foi conceder 3.000 (três mil) bolsas a alunos de cursos de licenciatura nas áreas Intercultural Indígena e Educação do Campo e a professores envolvidos na sua orientação e supervisão, além dos recursos de custeio para apoiar suas atividades, cujo cálculo por estudante de iniciação à docência envolvido é maior do que para a modalidade convencional desde o primeiro edital<sup>58</sup>.

Sobre as categorias dos bolsistas formadores das IES, as especificidades apresentadas no edital anterior foram mantidas, e podemos sintetizar as inclusões como mais exigentes em relação à experiência em docência intercultural indígena e no campo, além do critério específico para a seleção de aluno de pós-graduação para ocupar o cargo de supervisor, quando da ausência dos requisitos mínimos para

<sup>57</sup> Além do incentivo à formação docente em nível superior e a integração entre educação superior e educação básica, o Pibid Diversidade abrange objetivos específicos, a saber: a contribuição para a valorização do magistério indígena e do campo, o desenvolvimento de metodologias específicas para a diversidade sociocultural e linguística, na perspectiva do diálogo intercultural, e o desenvolvimento de um processo formativo que leve em consideração as diferenças culturais, a interculturalidade do país e suas implicações para o trabalho pedagógico. Para o Pibid Diversidade foram lançados apenas dois editais específicos até o momento Informação disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/pibid-diversidade>, acesso em 30/05/2017.

<sup>58</sup> Para projetos desenvolvidos em escolas de educação básica da rede pública de ensino de comunidades indígenas e de escolas do campo, será concedido, a cada período de 12 (doze) meses, o valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) por licenciando (Edital Pibid Diversidade, 2010 e 2013).

os docentes das escolas de educação básica. O tempo de vigência deste edital é o mesmo para o Edital Pibid nº 61/2013, em 31/03/2018.

Após o levantamento de informações realizado a partir dos editais do Pibid e Pibid Diversidade, apresentamos os dados disponíveis no sítio da Capes/Pibid em relação aos números desse programa após os dois editais de 2013. Sobre o quantitativo total de IES e projetos institucionais participantes do Pibid e do Pibid Diversidade, verificamos os dados na tabela 3, abaixo.

**Tabela 3.** Número de IES e Projetos Institucionais participantes do Pibid e Pibid Diversidade em 2014

REGIÃO	IES	PROJETOS PIBID	PROJETOS PIBID DIVERSIDADE	TOTAL DE PROJETOS
<b>Centro-Oeste</b>	21	21	5	<b>26</b>
<b>Nordeste</b>	56	56	10	<b>66</b>
<b>Norte</b>	27	27	5	<b>32</b>
<b>Sudeste</b>	114	114	3	<b>117</b>
<b>Sul</b>	66	66	6	<b>72</b>
<b>Total</b>	<b>284</b>	<b>284</b>	<b>29</b>	<b>313</b>

**Fonte:** Adaptado de Dados e Relatórios Capes/Pibid, 2014. Dados atualizados em 21/07/2014. <sup>1</sup>Edital Capes/Pibid nº 61/2013; <sup>2</sup>Edital Capes/Pibid nº 66/2013. Disponível em: <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/Pibid>. Acesso em 21/04/2017.

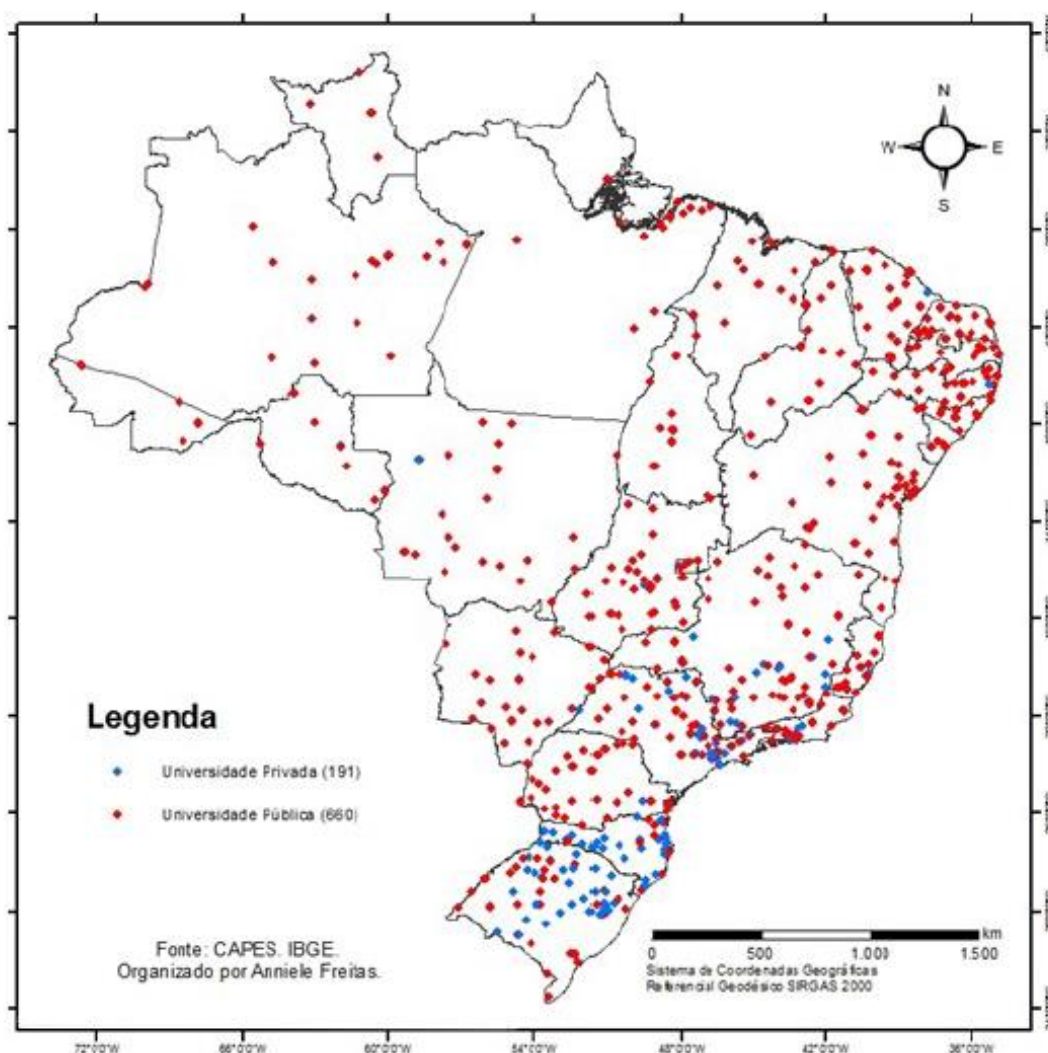
Ao todo, são 284 instituições de ensino superior com Projetos Institucionais Pibid ativos e mais 29 projetos Pibid Diversidade, perfazendo um total de 313. Uma IES pode, além do Projeto Pibid, desenvolver um Projeto Pibid Diversidade se um ou mais de seus *campi* ou polos atenderem aos critérios dessa modalidade podendo, inclusive, designar um coordenador institucional para que fique responsável especificamente pelo Pibid Diversidade.

Em relação à distribuição entre as regiões brasileiras, há maior concentração de Projetos Pibid no Sudeste (114), seguido da região Sul (66) e Nordeste (56), e em menor quantidade nas regiões Norte (27) e Centro-Oeste (21). Entretanto, em relação ao quantitativo de Projetos Pibid Diversidade há maior concentração na

região Nordeste (10), seguida das regiões Sul (6), Norte (5) e Centro-Oeste (5), e apenas 3 na região Nordeste.

Podemos observar no mapa 1, abaixo, essa distribuição dessas instituições de ensino superior participantes do Pibid e Pibid Diversidade pelo território brasileiro com os dados de 2013. As regiões Sul e Sudeste concentram a maior parte das IES totais participantes, e também a maior parte das IES privadas, enquanto que nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte prevalece as IES públicas.

**Mapa 1.** Pibid: distribuição das IES públicas e privadas participantes (2013)



**Fonte:** Adaptado de Freitas, Teramatsu e Straforini, 2017, p. 93.

A seguir, na tabela 4, apresentamos outros dados secundários que evidenciam a evolução do Pibid em termos de recursos executados, e que confirmam o crescimento do programa em relação aos recursos destinados ao longo dos anos.

**Tabela 4.** Pibid: evolução dos recursos executados

<b>ANO</b>	<b>RECURSO EXECUTADO</b>
2009	20.041.950,00
2010	80.398.941,22
2011	138.597.928,92
2012	219.084.614,74
2013	287.900.596,63
<b>Total</b>	<b>746.024.031,51</b>

**Fonte:** Relatório de Gestão Pibid DEB/Capes, 2013, página 34.

## 5

### Implementação e escalas: uma proposta de análise a partir do Pibid

No capítulo anterior, verificamos que a formulação do Pibid está articulada a um conjunto de outras políticas educacionais recentes, e que a sua execução deve ocorrer em regime de colaboração entre os entes federativos. Conforme o Artigo 20º da Portaria nº 096/2013, são consideradas instituições envolvidas no Programa Pibid a Capes e a instituição de ensino superior. As redes públicas de ensino participam mediante o regime de colaboração dos seus estados, municípios ou Distrito Federal, e precisam firmar o convênio com as IES.

Neste capítulo são apresentadas as estruturas de organização do programa e as suas escalas de execução. Foram desenvolvidos dois esquemas para demonstrar a articulação entre os níveis de governos e os níveis de ensino que atuam em *regimes de colaboração* no Pibid no funcionamento do Programa, que foram denominadas *institucional-legal* e *institucional-acadêmica*. Os agentes implementadores foram divididos entre *burocratas de médio escalão* e *burocratas de nível de rua* conforme o seu posicionamento na estrutura do programa e as funções desempenhadas. Para essa classificação e conceituação, tomamos como referência a Portaria Capes nº 096 de 18 de julho de 2013, documento que aperfeiçoou e atualizou as normas, objetivos e desenho do Pibid<sup>59</sup>.

Identificamos na estrutura do Pibid que o regime de colaboração se estabelece em diferentes níveis do seu funcionamento. Para analisá-los, recorreremos metodologicamente ao conceito de *escala*, mediante interface com a Geografia. A escala é problematizada como uma estratégia de aproximação do real que inclui tanto a inseparabilidade entre tamanho e fenômeno, o que a define como um problema dimensional, como a complexidade dos fenômenos e a impossibilidade de apreendê-los diretamente, o que a coloca como um problema também fenomenal. Trata-se de um termo polissêmico que significa na geografia tanto a fração de divisão de uma superfície representada, como também um indicador do espaço considerado, neste caso uma classificação das ordens de grandeza. Em algumas

---

<sup>59</sup> Documento disponível em <http://www.capes.gov.br/educacao-basica/capespibid/documentos-pibid>, último acesso em 24/02/2018. Ao entrar em vigor, a Portaria nº 96/2013 revogou a que anteriormente regulamentava o programa (Portaria nº 260, de 30 de outubro de 2010). O seu regulamento consta nos Anexos I e II.



disciplinas específicas, muitas outras significações remetem ao sentido de medida do fenômeno (CASTRO, 2008).

A seguir, apresentamos as diferentes acepções do conceito de escala e as possibilidades do seu uso como um instrumento interpretativo e analítico para o estudo do arranjo institucional da implementação do Pibid, os regimes de colaboração estabelecidos entre os entes federativos e os níveis de ensino em seu desenho, os agentes implementadores e as suas escalas de ação. Finalizamos o capítulo com apontamentos para continuidade da pesquisa a partir dos dados já produzidos e dos conceitos com os quais poderemos operar numa perspectiva socioespacial do processo de implementação do Pibid.

## 5.1

### **O raciocínio escalar como possibilidade interpretativa e analítica da implementação do Pibid**

Nesta seção temos por objetivo estabelecer um diálogo com alguns conceitos da Geografia para aprofundar algumas interpretações. Ainda que em tom ensaístico, a intenção é apontar para a pertinência do uso de conceitos relacionados à perspectiva socioespacial para analisarmos a implementação de políticas públicas. Compreendemos que há uma problemática relativa ao alcance espacial das políticas públicas, que inclui tanto fatores relacionados ao seu próprio desenho e variáveis normativas quanto às ações dos agentes implementadores.

Observamos que pesquisas recentes no campo da Geografia têm se voltado para o tema das políticas públicas, políticas sociais e ao arranjo federativo brasileiros, como por exemplo Castro (2009), Rodrigues (2014), Rodrigues e Moscarelli (2015), Nunes, (2016); Freitas, Teramatsu e Straforini (2017)<sup>60</sup> e Buonfiglio (2018). Ainda que os objetos de estudos das referências utilizadas não tenham sido a fase de implementação das políticas, tais estudos contribuem para a aproximação dos campos e apontam para a pertinência de considerarmos a dimensão espacial, territorial e escalar nas pesquisas sobre políticas públicas<sup>61</sup>.

<sup>60</sup> Neste artigo, os autores analisam o Pibid também na perspectiva espacial a partir dos conceitos de território e escala geográfica. A abordagem teórico-metodológica foi feita a partir do “ciclo de políticas” de Ball, Bowe e equipe, conceito esse apresentado no capítulo de fundamentação teórica e empírica da presente pesquisa.

<sup>61</sup> Outras referências importantes no campo da Geografia que apontam para a problemática da dimensão socioespacial e escalar das políticas públicas são: Harvey (1974), Levy (1991), Cox (1998), Boyer et al. (2003), Measson, 2007, Vanier (2008).

Nesse sentido, procuramos operar principalmente com os conceitos de escala, diferenciação sócio-espacial, práticas espaciais e processos espaciais tendo como referências os trabalhos de Racine, Raffestin e Ruffy (1983 [1980]), Lacoste (2011 [1988]), Castro ([1995] 2008), Corrêa (1995; 2007) e Souza (2016). No texto que segue apresentamos algumas possibilidades interpretativas com esses conceitos a partir do Pibid, e apontamos para análises de continuidade da pesquisa com os dados já produzidos, porém ainda não explorados.

O conceito de escala é um dos mais caros à Geografia e o seu significado está para além do raciocínio analógico com a cartografia, ou seja, para além da relação matemática entre o real que se quer representar e a sua representação gráfica em mapas, cartas, plantas etc. (RACINE; RAFFESTIN; RUFFY, 1983; CASTRO, 2008; SOUZA, 2016).

Segundo Castro (2008, p. 117), “de uso tão antigo como a própria geografia, o termo escala encontra-se de tal modo incorporado ao vocabulário e ao imaginário geográficos que qualquer discussão a seu respeito parece desprovida de sentido, ou mesmo de utilidade”. Entretanto, vale a reflexão, uma vez que a conceituação de escala possibilita diversas reflexões quanto liberta da perspectiva puramente matemática – que tem a sua pertinência para a representação gráfica enquanto medida de proporção – para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real, novos níveis de abstração e de objetivação<sup>62</sup>.

Uma importante referência sobre o uso do conceito de escala na Geografia é o clássico trabalho de Racine, Raffestin e Ruffy, de 1980, traduzido e publicado no Brasil em 1983. Os autores avançaram na discussão ao apontarem as fontes de ambiguidades entre as escalas geográficas e cartográficas e propuseram novas reflexões. Segundo eles, “a escala só raramente é introduzida explicitamente como uma das variáveis fundamentais que vai condicionar tanto a natureza das observações quanto a imagem que dela se dará, quer ao nível descritivo quer ao nível explicativo” (RACINE. RAFFESTIN; RUFFY, 1980, p. 124), no entanto, não podemos avaliar uma distribuição qualquer sem levarmos em conta a escala<sup>63</sup>.

<sup>62</sup> Contudo, Castro (2008) não deixa de esclarecer que durante muito tempo o empirismo geográfico satisfaz-se com a objetividade geométrica, utilizando o termo escala geográfica em analogia direta ao raciocínio cartográfico, sendo esse o principal problema em relação ao seu uso no próprio campo, apesar das tentativas de ir para além dessas limitações, como por exemplo, a clássica obra de Lacoste (2011), cuja primeira edição foi em 1976.

<sup>63</sup> Vale a pena destacarmos aqui um importante trecho no qual os autores fazem as devidas relações entre escala cartográfica e geográfica, dispersão e concentração dos fenômenos: “Nós nos

Conforme Castro (2008, p. 120-121), o problema do tamanho é intrínseco à análise espacial, e, portanto, a escala deve ser tratada como uma questão metodológica e de estratégia de apreensão da realidade. Partindo das contribuições de Boudon (1991) e de Moles (1995), a escala enquanto uma questão metodológica para a compreensão do sentido e da visibilidade dos fenômenos da realidade, numa perspectiva espacial, introduz a necessidade de coerência entre o percebido e o concebido, e exige tanto um nível de abstração quanto de mensuração que são inerentes à representação dos fenômenos. No sentido de estratégia de apreensão da realidade, ela define o campo empírico da pesquisa, ou seja, os fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado.

Souza (2016) nos permite avançar no entendimento do conceito de escala na pesquisa sócio-espacial (sic) ao explicitar a sua subdivisão em *escala do fenômeno*, *escala de análise* e *escala de ação*. Conforme o autor, “a escala do fenômeno se refere a uma das características de um suposto objeto real: a sua abrangência física no mundo” (SOUZA, 2016, p. 181). Conforme o autor, no que se refere aos fenômenos sociais, a *escala do fenômeno* apresenta algumas sutilezas, uma vez que pode se referir tanto a processos impessoais, aos resultantes de desdobramentos não premeditados ou à abrangência de dinâmicas de ação coletiva pragmática ou consciente, fenômenos que se deixam apreender como áreas e territórios contínuos ou que se estruturam em rede.

Por sua vez, conforme Souza (2016), a relação entre a escala do fenômeno e *escala de análise* se assemelha à existente entre o objeto real e o objeto do conhecimento, não no sentido do seu espelhamento, mas de uma construção. Logo, a escala de análise

[...] é intelectualmente construída como um nível analítico (ou, a rigor, um dos níveis analíticos) capaz de nos facultar a apreensão de características relevantes de alguma coisa que estamos investigando ou tentando elucidar, a partir de uma *questão* ou de

---

sentiríamos até tentados a propor, como uma regra de ordem muito geral, que a probabilidade que uma dispersão uniforme tem de se transformar em dispersão, apresentando formas de agrupamento ou de concentração, aumenta na medida em que se amplia a escala do estudo, a diminuição progressiva da escala aumentando a probabilidade de homogeneidade do espaço estudado e, por sua vez, esta homogeneidade comandando formas de agrupamento no interior da dispersão dos pontos. A questão que se coloca então é saber se, ao passar de uma escala a outra, as modificações na natureza ou na medida da dispersão serão previsíveis. Na maior parte dos casos, a tendência à homogeneidade cresce na razão inversa da escala. Isto é válido tanto para a escala cartográfica quanto para a escala geográfica, sendo esta última estruturada por abstrações sucessivas” (RACINE. RAFFESTIN; RUFFY, 1980, p. 125).

um *problema* que tenhamos formulado (SOUZA, 2016, p. 182, grifos do original).

Conforme Souza (2016), a *escala de ação*, por sua vez, diz respeito a um aspecto específico e diretamente político, um raciocínio estratégico e reflexão acerca do alcance espacial das práticas dos agentes. Esse é “um tipo de escala que se refere a determinados fenômenos sociais, concernentes a ações (em geral coletivas) e ao papel dos agentes/sujeitos” (SOUZA, 2016, p. 182). A despeito da discussão em torno das escalas, do seu *status* ontológico e das posições “materialista” e “idealista”<sup>64</sup>, Souza (2016, p. 182-183) afirma que

[...] admitir que os fenômenos possuem um certo alcance espacial independentemente da consciência de quem os percebe ou estuda não nos impede de aceitar que o pesquisador possa estabelecer, segundo critérios variados, recortes espaciais que lhe permitam ou facilitem visualizar ou destacar determinados aspectos da realidade – e vice-versa.

Consideramos que o entendimento dessas três acepções do conceito de escala, bem como o seu uso enquanto recurso interpretativo e analítico, pode suscitar importantes reflexões e compreensão dos processos de implementação de políticas públicas em se tratando de alcance espacial, tanto a partir das diretrizes e demais variáveis normativas do seu desenho na perspectiva dos formuladores, quanto das ações no âmbito da autonomia ou mesmo do exercício da discricionariedade dos burocratas de médio escalão e de nível de rua na implementação e execução das políticas.

Nesse sentido, ao operar com o conceito de escala devemos ter em mente que elas não são dadas, ao contrário elas são “arrancadas” da realidade no processo de construção do objeto por parte do pesquisador. Portanto, a escala de um fenômeno, no sentido do seu alcance espacial, interessa tanto quanto qualquer outro objeto real, na medida em que for tomado como ponto de partida para a construção de objeto de conhecimento. As escalas de análise, por sua vez, construídas, não são invariantes, ao contrário variam em número e natureza, assim como os modos de construí-los e as questões que orientam essa construção (SOUZA, 2016)<sup>65</sup>.

<sup>64</sup> Detalhes em torno desse debate e outros aprofundamentos sobre as acepções do conceito de escala são apresentadas por Souza (2016), a partir da página 182.

<sup>65</sup> Souza (2016, p. 188) segue explicando que “em cada caso concreto, nos marcos de cada pesquisa científica, a construção do objeto definirá, sim, que, para focalizar e investigar adequadamente uma

Segundo Castro (2009), a renovação do debate temático e teórico na geografia política, compreendida, de modo geral, na relação entre a política e o território<sup>66</sup> – tem ocorrido desde as décadas de 1970 e 80, e a maior aproximação entre a Geografia e a Ciência Política é uma das características dessa renovação temática. Dentre os trabalhos de referência a autora destaca os de K. Cox (1979) e de J. Agnew (2002)<sup>67</sup>. Também propomos uma aproximação entre esses dois campos para uma análise de implementação do Pibid, no campo da Educação, visando ampliar o seu escopo teórico-analítico.

Conforme Castro (2009, p. 23), para Cox (1979), os aspectos exteriores do mundo da política são explicados pela localização e pelas forças estruturais que a definem. O autor desenvolveu a sua perspectiva teórica a partir da Geografia e da Ciência Política aproximando-se da análise espacial, em escala subnacional, privilegiando a geografia eleitoral e os impactos das políticas públicas na organização do espaço. Por sua vez, Agnew (2002) destacou a escala geográfica como perspectiva analítica e metodológica mais adequada, uma vez que confere visibilidade e problematização de muitos fenômenos da geografia política que não considera adequadamente compreendidos pelos modelos analíticos de redução ou de holismo.

Consideramos as reflexões propostas por esses autores como significativas para a construção da nossa interpretação. As referências acima corroboram com a nossa proposição analítica do Pibid, enquanto uma política pública educacional, considerando para isso a sua dimensão espacial, em termos de alcance espacial, enquanto um fenômeno e também no sentido das escalas de ação dos agentes implementadores.

Para isso, mobilizamos o conceito de escala no sentido i) do fenômeno – uma política pública educacional direcionada à formação inicial de professores proposta

---

determinada questão, tais e quais escalas (e não outras) serão especificamente importantes, por serem as escalas prioritariamente necessárias para que se possa dar conta dos processos e das práticas referentes ao que se deseja pesquisar. Combinar/articular diferentes escalas é um apanágio da pesquisa sócio-espacial, mas isso não significa que, em todos os casos, as mesmas escalas e todas as escalas serão “mobilizadas” com a mesmíssima importância.

<sup>66</sup> Castro (2009, p. 17) afirma que a geografia política pode ser compreendida como “um conjunto de ideias políticas e acadêmicas sobre as relações da geografia com a política e vice-versa. O conhecimento por ela produzido resulta da interpretação de fatos políticos, em diferentes momentos e em diferentes escalas, com suporte numa reflexão teórico-conceitual desenvolvida na própria geografia ou em outros campos como a ciência política, sociologia, antropologia, relações internacionais etc.”.

<sup>67</sup> Citados em Castro (2009), a partir da página 22.

pelo Governo Federal para instituições de ensino superior de todo o país, e em regimes de colaboração entre os entes federativo; ii) das escalas de ação, quando levamos em conta os agentes implementadores e os seus níveis de atuação; e, iii) enquanto um recurso analítico, para destacar os seus níveis de implementação e execução, ao longo de toda a interpretação dos documentos analisados nesta pesquisa.

### 5.1.1

#### **Regimes de colaboração, estruturas e escalas no Pibid**

Observamos nos documentos que regulamentam o Pibid que *regime de colaboração* é uma expressão recorrente. Tanto na atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação e Lei Complementar, como na Lei e Decreto que instituem a “nova” Capes, e também no Parfor, como visto nas seções anteriores, podemos observar na estrutura das recentes políticas públicas educacionais uma tendência à articulação entre o Governo Federal e os governos subnacionais de forma sistemática. E, no Pibid, este desenho institucional também está presente.

Ao tratar da descentralização das políticas sociais no Brasil pós-Constituição de 1998, Arretche (1999) argumenta que as alterações na natureza das relações intergovernamentais, relacionadas à recuperação das bases federativas do Estado brasileiro ao longo dos anos 1980, têm impacto nas condições sob as quais se vem realizando o processo de transferência de atribuições na área social. No Estado federativo brasileiro pós-1988, estados e municípios passaram a ser politicamente autônomos. Isto implica que os governos interessados em transferir atribuições de gestão de políticas públicas devem implementar estratégias bem-sucedidas de indução para obter a adesão dos governos locais, o que a autora denomina de uma estrutura de incentivos.

Para Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014), junto a essa tendência descentralizadora, parte da literatura observa, sobretudo recentemente, uma tendência por parte do Governo Federal de coordenação federativa na maioria das áreas de políticas sociais (ABRUCIO, 2005), também identificada por outros autores como um processo de recentralização (ALMEIDA, 2005; ARRETCHÉ, 2005). Esse movimento de coordenação expressa-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busque a integração das ações dos diferentes entes governamentais.

Tais programas, planos e sistemas, em sua maioria, propõem a estruturação de políticas nacionais a partir de princípios de transferência de recursos e descentralização de ações coordenadas pelo Governo Federal, o qual, em geral, exige contrapartidas dos entes subnacionais, oferece incentivos e promove induções que interferem na distribuição das competências dentro da federação. Nesse sentido, para os autores, haveria uma dupla tendência presente no contexto federativo brasileiro: transferência de recursos e descentralização de competências juntamente à coordenação, realizada pelo governo central, das políticas nos três níveis da federação (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Consideramos que a estrutura do Pibid atende, por um lado, a um viés centralizador em sua formulação, dado que as diretrizes, a regulamentação e o controle são exercidos em âmbito federal pela Capes e, por outro lado, a um viés descentralizador em sua execução, uma vez que deve ser implementado por IES públicas e privadas mediante parcerias com as redes públicas de ensino. Isso remete às condicionalidades, constrangimentos e a uma *estrutura de incentivos* que são apresentados pelo Programa como fatores relevantes para a sua adesão por parte das instâncias dos governos subnacionais - estados, municípios e o Distrito Federal – através das suas secretarias de educação.

O desenho do Pibid prevê que o mesmo deve acontecer após a submissão e aprovação de um Projeto Institucional pela IES interessada à Capes (órgão regulamentador e centralizador). Os recursos de custeio e as bolsas concedidas aos coordenadores, supervisores e licenciandos também são de responsabilidades da instância federal de governo. Porém, a sua realização só acontecerá efetivamente havendo parcerias com escolas das redes públicas de ensino interessadas – instâncias subnacionais descentralizadoras e colaboradoras – e mediante supervisão dos professores dessas escolas e coordenação de professores da IES – colaboração entre as instituições.

A contrapartida oferecida pela política para a adesão das instâncias subnacionais de governo diz respeito à possibilidade de melhoria da qualidade da educação nas redes públicas escolares, incentivando a elevação dos seus indicadores de qualidade, como por exemplo o Ideb. Isso significa um reforço aos esforços das secretarias de educação e escolas para cumprirem metas relativas à melhoria da qualidade do ensino e sucesso escolar dos seus estudantes, o que podemos verificar na relação que o desenho do Pibid estabelece com outros

programas e políticas públicas educacionais direcionadas à educação básica, conforme o Art. 8º, inciso II da Portaria nº 096/2013.

Desde a sua criação em 2007, o Pibid cresceu em número de bolsas concedidas e em instituições de ensino superior participantes. Nesse processo, foram sendo articuladas cada vez mais as políticas de formação de professores para o cumprimento das metas dos PNEs e do PDE por parte das instituições formadoras. Outra articulação que observamos nas suas normas diz respeito aos programas do Ministério da Educação voltados às secretarias de educação que devem ser executados no nível local, ou seja, nas unidades escolares. Alguns deles, inclusive, tornaram-se 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 unidades escolares nas quais o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) encontra-se abaixo da média nacional, e recomenda que as IES 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 nº 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 Ministério da Educação, tais como: Escolas de Tempo Integral, Ensino Médio Inovador e o Programa Mais Educação, fomentando, assim, uma articulação com outras políticas educacionais que acontecem nas unidades escolares. A seguir, são apresentadas as características específicas do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência a partir dos seus marcos normativos.

Para Vieira e Vidal (2013), a cooperação entre os governos federal, estaduais e municipais teve inequívocos avanços nos anos que nos separam da promulgação da Carta Magna. Entretanto, a relação entre as esferas governamentais é tema inscrito nas origens da história da educação brasileira.

[...] A distribuição de responsabilidades entre as instâncias federativas é anunciada no chamado Ato Adicional de 1834 que

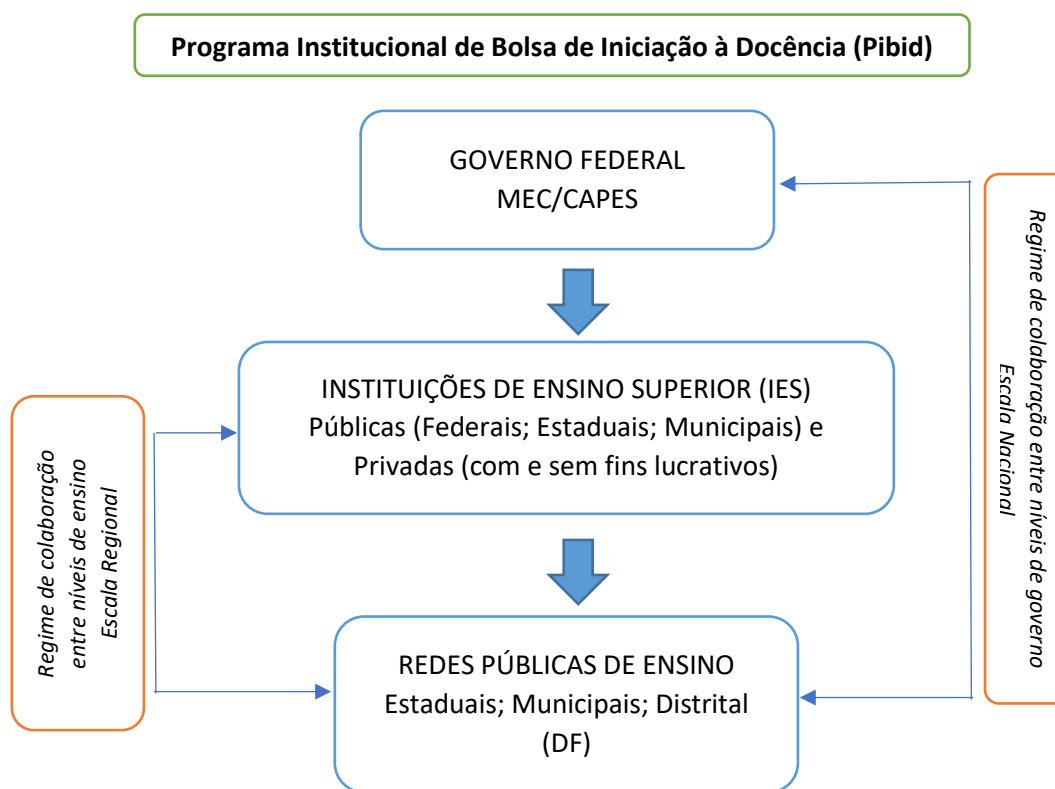


atribui às Assembleias Legislativas provinciais a competência para legislar “sobre instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la” (Art. 10, 2º). Embora incluído na Constituição Federal de 1988 (Art. 211), o “regime de colaboração” é remetido à Lei Complementar (parágrafo único, Art. 23), sendo regulamentado pela Emenda Constitucional n. 14, de 1996 e referendado pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB – Lei n. 9.394, Art. 8º). (VIEIRA, 2013, p. 1077)

Nesse sentido, o “regime de colaboração” apresentou-se como um mecanismo para lidar com a necessidade de conjugação entre a autonomia e a interdependência entre os entes da federação. A colaboração, tal como concebida pela Constituição de 1988, nos artigos 22, 23, 24, 30 e 211 e referendada pela LDBEN de 1996 (Art. 8º) é um mecanismo de articulação vertical entre os três entes federados – a União, os estados e os municípios – em que distintas incumbências são atribuídas a cada uma dessas instâncias do poder público (LDB, Art. 8º, 9º, 10, 11). Posto de tal maneira, trata-se de uma cooperação em que o mais forte dispõe sobre a colaboração com o menos forte, não havendo grande margem de inovação para uma ou outra parte (VIEIRA; VIDAL, 2013).

O Pibid reforça a ideia do regime de colaboração que, inclusive, visa ao cumprimento de outras políticas voltadas à formação de professores de caráter também descentralizado, como pudemos observar no capítulo 4 ao tratarmos da articulação de políticas na sua formulação e dos seus aspectos normativos. Na Figura 3 construímos um esquema que demonstra o que denominamos de *estrutura institucional-legal* do Pibid e os regimes de colaboração por ela fomentados em dois níveis de execução: em *escala nacional e regional*.

**Figura 3.** Pibid: regimes de colaboração na estrutura institucional-legal



**Fonte:** Elaboração da autora com base na Portaria MEC/Capes nº 096/2013.

Nesse esquema demonstramos que a vinculação direta do Pibid se dá via MEC/Capes e IES, e de maneira indireta com as redes públicas de ensino dos estados, municípios ou Distrito Federal. Conforme o Art. 20º da Portaria nº 096/2013, são consideradas instituições vinculadas ao Pibid apenas a Capes e as IES. O regime de colaboração entre os *níveis de governo* ocorre em *escala nacional* mediante as assinaturas de convênio entre uma ou mais IES, cujo Projeto Institucional já tenha sido aprovado pela Capes, e as secretarias de educação dos estados, municípios e ou do Distrito Federal, por adesão voluntária. Assim é firmado o compromisso de estabelecer parceria entre os entes federativos para a realização do Pibid.

Os regimes de colaboração entre os *níveis de ensino*, por sua vez, acontecem em *escala regional*, no sentido de uma meso-escala, dada a abrangência da área de influência de uma IES sobre as redes de ensino dos estados e municípios próximos a ela. O contexto educacional da região onde será desenvolvido o Projeto

Institucional, por sua vez, também deve estar contemplado na sua redação, conforme consta no Art. 7º, inciso II da Portaria nº 096/2013. Entre os níveis de ensino, o fator locacional se torna relevante para compreendermos o alcance das unidades escolares pelos Projetos Institucionais das IES.

Consideramos que tende a haver uma variação dessa abrangência da área de influência que depende das características de cada IES em termos de localização urbana ou rural, quantidade de *campi*, cursos de licenciatura e de localização de cada uma das unidades com Subprojetos Pibid. A quantidade de bolsas totais por categoria destinada ao Pibid de uma determinada instituição também pode impactar no seu alcance espacial, seja ampliando ou diminuindo a possibilidade das parcerias.

Dados levantados durante o campo, embora não sistematicamente explorados demonstram, por exemplo, que, dentre os critérios estabelecidos pelas IES para a escolha das escolas parceiras e dos supervisores, a distância física entre as duas instituições pode impactar positivamente ou negativamente por vários fatores. Dentre eles estão, por exemplo, questões práticas do dia-a-dia, como as possibilidades ou não de deslocamento dos estudantes e professores entre a escola e a IES em termos de custos de transporte e tempo. Outros fatores se apresentaram como relevantes nas falas das equipes gestoras e coordenadores de área também, mas, em geral, os dados apontam que quanto mais próxima a uma IES, maior tende a ser a chance de uma unidade escolar ser escolhida para participar de programas e atividades de parceria.

A colaboração entre os níveis de ensino se efetiva quando um professor da educação básica e a sua unidade escolar de lotação passam a integrar o Projeto Institucional Pibid de uma IES. Para firmar a parceria, uma vez aprovado no processo seletivo para supervisor, o professor da educação básica necessita apresentar por escrito a assinatura do gestor da respectiva unidade escolar em formulário próprio, que autoriza e confirma a aceitação da realização do Pibid naquela unidade escolar.

Uma característica específica do Pibid, e que o diferencia de outros programas direcionados à formação de professores, é estabelecer o seu funcionamento a partir de núcleos compostos pelo coordenador de área (professor do ensino superior), o supervisor (professor da educação básica) e licenciandos vinculados a uma unidade escolar parceira, a mesma de lotação do professor supervisor, constituindo, assim,

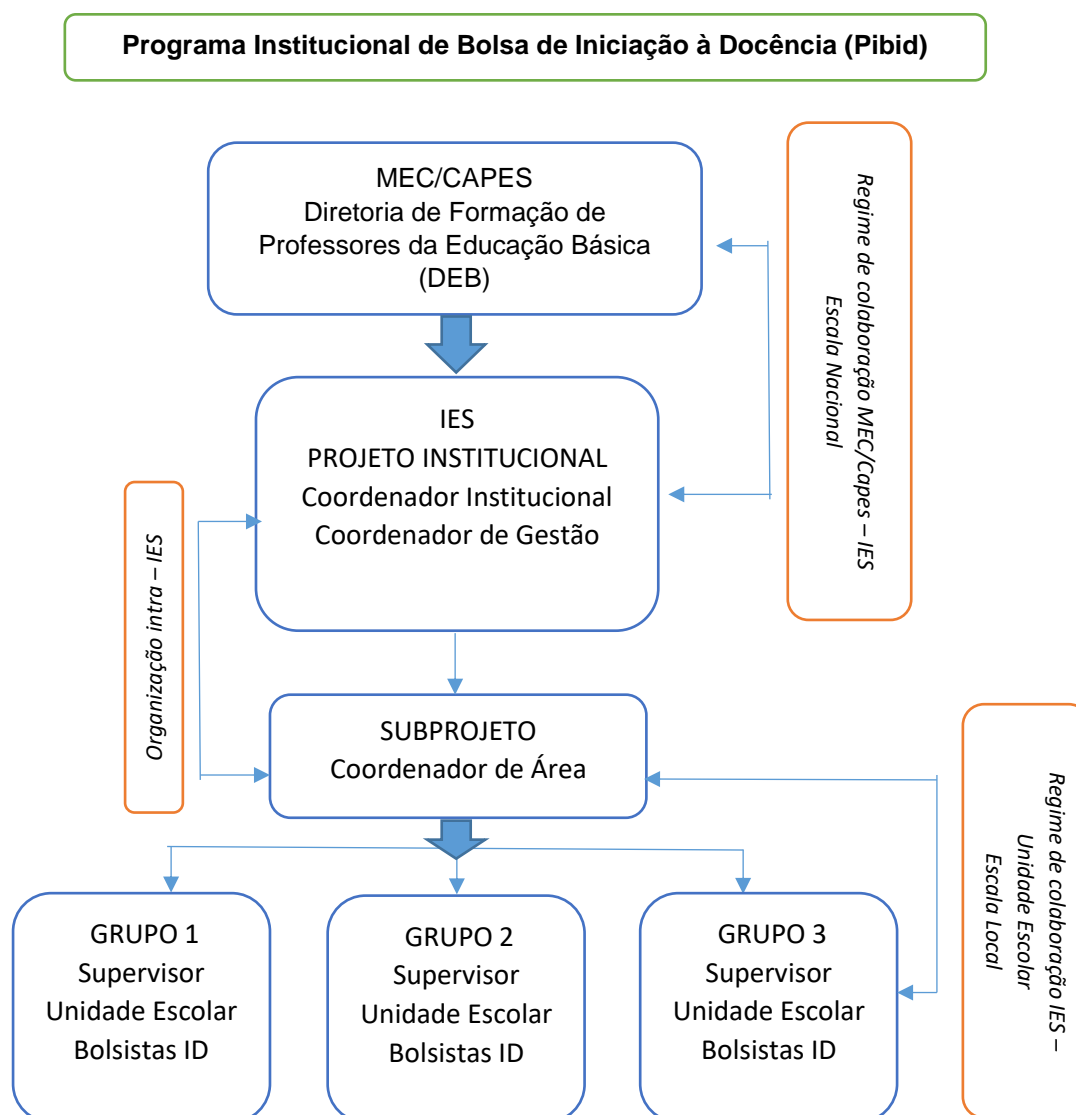
um grupo ou unidade mínima de trabalho. Em cada grupo é desenvolvido um plano de trabalho, que por sua vez deve estar previsto no respectivo Subprojeto da área/licenciatura e no Projeto Institucional da IES.

Nesse sentido, construímos na Figura 4 um esquema para demonstrar a *estrutura institucional-acadêmica* do Pibid e os *regimes de colaboração* que são estabelecidos para o seu funcionamento. Nessa estrutura, destacamos três níveis de implementação e execução para analisarmos o Pibid enquanto um fenômeno em perspectiva socioespacial, incluindo os papéis que devem ser desempenhados pelas instituições e pelos agentes em termos de escalas de ação. Para esse esquema estabelecemos três níveis escalares, embora que não sejam da mesma natureza: *escala nacional*, *organização intra-IES* e *escala local*.

O regime de colaboração em *escala nacional* vincula o MEC e a Capes às IES, e diz respeito às colaborações técnicas e pedagógicas que se estabelecem para o funcionamento do Pibid na Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica (DEB) e para o cumprimento de metas que estão atreladas a outros programas e políticas em escala nacional, tais como o PNE, o PDE, a Política Nacional de Formação de Profissionais de Magistério da Educação Básica e o Parfor, a partir da reformulação da Capes em 2007, como apresentados no capítulo 4.

Na configuração dada pelos editais nº 61 e nº 66 de 2013, podem participar do Pibid instituições de ensino superior públicas – federais, estaduais e municipais; privadas sem fins lucrativos – instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas; e privadas com fins lucrativos, participantes de programas estratégicos do MEC, como o REUNI, o ENADE, o Plano Nacional de Formação para o Magistério da Educação Básica (Parfor) e UAB.

A partir desses editais de 2013 passaram a participar do Pibid também os alunos do Programa Universidade para Todos (ProUni) das instituições privadas com fins lucrativos. A ampliação do público-alvo para abranger os estudantes das licenciaturas ligadas ao ProUni deveu-se ao reconhecimento de que esses alunos das licenciaturas das instituições privada com fins lucrativos desenvolvem sua formação com o financiamento público, na mesma medida que os alunos que estudam em IES estaduais, federais e municipais.

**Figura 4.** Pibid: regimes de colaboração na estrutura institucional-acadêmica

**Fonte:** Elaboração da autora com base na Portaria MEC/Capes nº 096/2013.

Além disso, os dados mostram que cerca de 70% dos professores atuantes na educação básica são oriundos de instituições privadas, e em sua maioria com fins lucrativos. Portanto, esse investimento do Estado justifica-se pelo impacto desses professores na rede pública. Ressalta-se, porém, que as instituições privadas com fins lucrativos participam do programa com a contrapartida de inserir todo o recurso de custeio no desenvolvimento das ações do Pibid na IES. A responsabilidade da

Capes, portanto, é apenas com o pagamento das bolsas diretamente aos beneficiários. (DEB/Capes, 2013).

Nesse regime de colaboração são atribuições da Capes, conforme o Art. 21º da Portaria nº 096/2013: realizar chamada pública para seleção de novos projetos; elaborar diretrizes, atos normativos e orientações relacionadas ao funcionamento do programa, bem como publicá-los e divulgá-los a todos os interessados; transferir os recursos financeiros destinados à execução dos projetos; aprovados e realizar os pagamentos das bolsas, de acordo com a sua disponibilidade orçamentária e financeira; acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução do projeto; promover, junto às instituições participantes, a correção de desvios e a implementação de medidas de aperfeiçoamento visando garantir a qualidade do programa; decidir sobre a aprovação de alterações solicitadas no projeto; analisar a prestação de contas e os relatórios de atividades relativos à execução do projeto, nas áreas financeira e técnica, respectivamente.

As atribuições e contrapartidas das IES estão previstas no Artigo 22º da mesma Portaria, e são elas: oferecer, formalmente, contrapartida mínima para a realização das atividades do Pibid na instituição; nomear os coordenadores (institucional, de gestão, de área); zelar pela qualidade técnica em todas as etapas de execução do projeto; cumprir as normas e diretrizes do programa; nomear, por portaria da IES, os membros da Comissão de Acompanhamento do Pibid (CAP) para acompanhamento e avaliação interna do projeto, dos subprojetos e dos bolsistas participantes; apoiar o desenvolvimento das atividades do projeto, inclusive a realização do seminário institucional de iniciação à docência; divulgar o projeto, suas ações e resultados na página eletrônica da instituição e em outros meios de comunicação disponíveis; informar à Capes a ocorrência de qualquer irregularidade na execução do projeto; assegurar que os bens adquiridos com os recursos do programa sejam utilizados exclusivamente na execução do projeto, inserir o Pibid no organograma institucional da IES, vinculando-o a uma pró-reitoria de ensino ou congênere; disponibilizar endereço eletrônico institucional para o Pibid; emitir documentos comprobatórios de participação dos bolsistas e voluntários do programa.

O Parágrafo único diz respeito a contrapartidas complementares que podem ser oferecidas pelas IES, conforme julgar pertinentes: estagiários, redução de carga horária dos coordenadores, incremento de recursos para a compra de material

permanente e custeio, bolsas adicionais para os estudantes de licenciaturas não contemplados com bolsa do Pibid e transporte para as atividades de trabalho de campo.

Denominamos *organização intra-IES* a estruturação do Pibid nas instituições de ensino superior, ou seja, como se estrutura a sua organização a partir do Projeto Institucional em cada instituição de ensino superior, como por exemplo: distribuição e quantidade de Subprojetos e cursos de licenciaturas envolvidos, redes de ensino e escolas parceiras. A organização intra-IES também se refere à quantidade de coordenadores, supervisores e grupos ou unidades de trabalho vinculados a cada um dos Subprojetos.

A *organização intra-IES* pode ser constituída como mais uma escala na estruturação acadêmica do Pibid em sentido analítico por ser o nível da implementação e execução que dá ao programa uma caracterização única por IES. São responsáveis pela sua operacionalização o coordenador institucional e coordenadores de gestão, que formam a equipe gestora do Pibid nas IES, junto aos coordenadores de área responsáveis pelos Subprojetos.

Em relação à estrutura organizacional dos Projetos Institucionais em cada instituição de ensino superior, a Capes apresenta as seguintes diretrizes:

Art. 9º O projeto institucional é composto por um ou mais subprojetos, definidos pela área de conhecimento do curso de licenciatura.

§1º As áreas das licenciaturas apoiadas pelo programa são aquelas relacionadas à educação básica, nos seus níveis e modalidades, e à gestão educacional, definidas em edital.

§2º Cada projeto institucional poderá possuir apenas um subprojeto por licenciatura/habilitação em cada *campus*/polo, respeitando a faixa mínima e máxima de alunos por subprojeto.

§3º As IES poderão apresentar subprojetos interdisciplinares de acordo com as normas estabelecidas em edital.

Art. 10º. Em cada subprojeto deverá ser indicado o foco em um ou mais níveis de ensino da Educação Básica: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio, inclusive a Educação Profissional Técnica de Nível Médio.

Art. 11º. Cada subprojeto deverá ser composto por no mínimo:

I – 05 (cinco) estudantes de licenciatura;

II – 1 (um) coordenador de área;

III – 1 (um) supervisor. (BRASIL, 2013b)

O coordenador institucional é o professor da licenciatura designado pela IES como agente responsável pela implementação e funcionamento do Pibid na

instituição, e que estabelece interlocução direta com a Capes. O coordenador de área de gestão de processos educacionais, nome abreviado para coordenador de gestão, é o professor da licenciatura que auxilia o coordenador institucional na gestão do Projeto na IES. Porém, só existe naquelas em que o número de bolsistas de iniciação à docência ultrapassa 100 licenciandos. Podem variar de 1 até 4 conforme estabelecido no Anexo II da referida Portaria, ressaltando que o número de bolsistas participantes do Pibid numa IES está, primeiramente, vinculado à quantidade de cursos ou áreas de licenciaturas que integram o seu Projeto Institucional.

Uma vez integrando o Projeto Institucional, cada licenciatura elabora e executa um Subprojeto sob responsabilidade dos coordenadores de área, que podem ser ou não professores vinculados ao curso de licenciatura da área do conhecimento em questão. A concessão de bolsas de coordenação de área também varia de 1 a 4, conforme a quantidade de bolsistas de iniciação à docência. Um mesmo coordenador de área pode orientar de 5 a 20 bolsistas licenciandos. O número de bolsistas supervisores vinculados a um Subprojeto também varia de 1 a 4, e podem coorientar de 5 a 20 bolsistas licenciandos, assim como os coordenadores de área, como estabelecido no Anexo II da Portaria.

A terceira escala do regime de colaboração na *estrutura institucional-acadêmica* do Pibid se realiza localmente, é a *escala local*, e consiste nos grupos ou unidades mínimas de trabalho formados pelos coordenadores de área, supervisores e bolsistas de iniciação à docência em cada unidade escolar vinculados a um Subprojeto. Um mesmo coordenador de área pode ter até quatro grupos de trabalho vinculados a ele, e cada um desses grupos pode estar vinculado a uma unidade escolar diferente.

Os Subprojetos são os projetos específicos organizados por área ou curso de licenciatura participante, com seus objetivos específicos, estratégias e planos de trabalhos, e juntos compõem o Projeto Institucional das IES. Dentre as estratégias específicas dos Projetos Institucionais e Subprojetos estão a seleção das escolas parceiras e dos professores supervisores que atuarão vinculados aos Subprojetos, bem como a seleção dos estudantes das licenciaturas que serão os sujeitos-alvo do programa.

Logo, podem ser desenvolvidos diferentes planos de trabalho dentro de um mesmo Subprojeto, se forem levadas em consideração as características específicas



de cada contexto escolar. Portanto, o texto do Subprojeto pode ter um caráter mais geral, para que os professores coordenadores e supervisores a ele vinculados tenham liberdade de escolher as melhores estratégias de trabalho com os seus grupos. Na escala local o regime de colaboração é estabelecido a partir do desenvolvimento dos planos de trabalhos que tendem a ser específicos por unidade escolar. É nos grupos locais que se materializa a relação entre os níveis de ensino, ou seja, a relação das IES com as escolas e, portanto, o espaço onde a política acontece considerando o seu objetivo principal de formação inicial docente.

A descrição das ações de inserção de todas as categorias de bolsistas nas escolas, envolvendo o desenvolvimento de diferentes características e dimensões da iniciação à docência deve constar no Projeto Institucional, conforme o Art. 13º, inciso II da Portaria nº 096/2013. O desenvolvimento do Pibid é acompanhado pela Capes mediante análise de relatórios anuais de atividades, que deve conter a descrição das principais ações realizadas e em andamento tanto no âmbito do Projeto Institucional quanto dos Subprojetos, contemplando, portanto, tanto a organização intra-IES quanto a escala local, ou seja, no nível dos grupos de trabalho considerando as especificidades de cada licenciatura e unidade escolar.

### **5.1.2**

#### **Os agentes implementadores e as escalas de ação**

Como visto na seção anterior, a partir das estruturas institucional-legal e institucional-acadêmica, a implementação do Pibid envolve a participação das três instâncias nacionais de governo em regimes de colaboração e também os níveis de ensino superior e básico. A sua organização intra-IES é operacionalizada a partir do Projeto Institucional, já a sua execução em nível local, a instância de entrega aos usuários da política está relacionada aos Subprojetos específicos por área ou curso de licenciatura.

Nesta seção, mobilizamos os conceitos dos estudos de implementação de políticas públicas com foco sobre a atuação dos agentes implementadores, apresentados no segundo capítulo desta dissertação, para classificarmos os agentes atuantes no Pibid e compreendermos as funções desempenhadas por cada um deles enquanto bolsistas conforme o desenho da política proposto pelos seus formuladores. Os dados empíricos para essa classificação continuam sendo os

documentos que regulamentam o programa, sobretudo a Portaria Capes n. nº 096/2013.

De acordo com o Decreto nº 7.219 de 24 de junho de 2010 e a Portaria nº 96/2013, as bolsas concedidas no âmbito do Pibid devem atender às seguintes modalidades, cada uma com os seus requisitos e atribuições específicas, conforme lemos no quadro 3. Considerando as atribuições e funções desempenhadas por cada um dos atores participantes do Pibid, primeiramente destacamos os licenciandos bolsistas de iniciação à docência como os sujeitos-alvo das políticas; os cursos de licenciaturas aos quais estão vinculados e as escolas públicas de educação básica parceiras podem ser consideradas como o público-alvo de segunda ordem.

Conforme o Art. 43º da Portaria, cabe aos bolsistas de iniciação à docência dedicar-se, no período de vigência da bolsa a, no mínimo, 8 horas semanais às atividades do Pibid, sem prejuízo do cumprimento de seus compromissos regulares como discente; elaborar portfólio ou instrumento equivalente de registro com a finalidade de sistematização das ações desenvolvidas durante sua participação no projeto; apresentar formalmente os resultados parciais e finais de seu trabalho, divulgando-os nos seminários de iniciação à docência promovidos pela instituição; participar das atividades de acompanhamento e avaliação do Pibid definidas pela Capes.

Os coordenadores institucionais, junto aos coordenadores de gestão, constituem a equipe gestora do Pibid nas IES, e desempenham funções que se enquadram na categoria de *burocratas de médio escalão* do programa. O coordenador institucional é o responsável legal e interlocutor do programa junto à Capes, e com ao(s) coordenador(es) de gestão compõe a *equipe gestora* do Pibid nas IES.

**Quadro 3.** Pibid: categorias e atribuições dos bolsistas, conforme o Decreto nº 7.219/2010 e a Portaria nº 96/2013<sup>68</sup>

CATEGORIA DA BOLSA	REQUISITOS E ATRIBUIÇÕES
<b>Licenciando de Iniciação à Docência (ID)</b>	Aluno regularmente matriculado em curso de licenciatura que integra o Projeto Institucional Pibid ou Pibid Diversidade da instituição de educação superior (IES), com dedicação de carga horária mínima de trinta horas mensais. Deve haver no mínimo cinco bolsistas de iniciação à docência por Subprojeto <sup>69</sup> .
<b>Professor Coordenador Institucional (CI)</b>	Professor de instituição de educação superior responsável perante a Capes por garantir e acompanhar o planejamento, a organização e a execução das atividades de iniciação à docência previstas no Projeto de sua instituição, zelando por sua unidade e qualidade. Um por IES e Projeto Institucional, ou dois quando numa mesma IES também houver Pibid Diversidade.
<b>Professor Coordenador de Área de Gestão (CG)</b>	Professor de licenciatura que auxilia o coordenador institucional na gestão do projeto na IES, sendo corresponsável pelo desenvolvimento do projeto. Podem ser até três nas IES com até 400 bolsistas de iniciação à docência ou quatro nas IES <i>multicampi</i> .
<b>Professor Coordenador de Área (CA)</b>	Professor da IES responsável pelo Subprojeto <sup>70</sup> e pelas seguintes atividades: a) planejamento, organização e execução das atividades de iniciação à docência em sua área de atuação acadêmica; b) acompanhamento, orientação e avaliação dos bolsistas estudantes de licenciatura; e c) articulação e diálogo com as escolas públicas nas quais os bolsistas exerçam suas atividades. Um coordenador de área pode orientar de cinco a vinte bolsistas de iniciação à docência e de um a quatro supervisores.
<b>Professor Supervisor (PS)</b>	Docente da escola de educação básica das redes públicas de ensino que integra o projeto institucional, responsável por coorientar, acompanhar e supervisionar as atividades dos bolsistas de iniciação à docência. Um supervisor pode ter de cinco a dez licenciandos vinculados a ele.

**Fonte:** Elaboração da autora com base nos documentos citados.

As atribuições da equipe gestora do Pibid nas IES dizem respeito à organização intra-IES do programa. Cabe a esses agentes traduzir o plano da

<sup>68</sup> Importante destacar que no Edital Capes Pibid nº 7/2018 não aparece mais a modalidade de bolsa para a função de coordenação de gestão. Também foi alterado o número de bolsistas de iniciação à docência mínimo por Subprojeto. De acordo com o novo edital, Subprojeto corresponde ao conjunto de núcleos de iniciação à docência agrupados por componente curricular ou curso, núcleo de iniciação à docência corresponde ao grupo formado por 1 coordenador de área, 3 supervisores e, no mínimo, 24 e, no máximo, 30 discentes, sendo 6 voluntários.

<sup>69</sup> De acordo com o Edital Capes Pibid nº 7/2018, no item 1.1.1, o público-alvo do Pibid passou a ser os discentes que estejam na primeira metade de curso de licenciatura ofertado por IES pública ou privada sem fins lucrativos, na modalidade presencial ou no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), como no mínimo 32 horas mensais de dedicação ao programa.

<sup>70</sup> No Edital Capes Pibid nº 7/2018, item 4.2, os Subprojetos que podem compor as novas propostas de Projetos Institucionais devem ser referentes aos cursos de licenciatura que habilita para um dos seguintes componentes curriculares: Arte, Biologia, Ciências, Educação Física, Filosofia, Física, Geografia, História, Língua Espanhola, Língua Inglesa, Língua Portuguesa, Matemática, Química ou Sociologia ou, ainda, cursos de Pedagogia, Licenciatura Intercultural Indígena e Licenciatura em Educação do Campo.

política, tal como estabelecido pelos seus formuladores nos documentos oficiais, num desenho específico e característico para a instituição, e que se materializa no Projeto Institucional. A própria relação de trabalho, organização e interação que esses agentes estabelecem com os coordenadores de área, supervisores e licenciandos, já pode caracterizar um dos traços da especificidade do Pibid em cada IES participante.

Consideramos que os *burocratas de nível de rua* atuantes no Pibid são os coordenadores de área e os supervisores por serem os agentes que atuam diretamente na entrega do programa aos seus sujeitos-alvo, os licenciandos de iniciação à docência e as unidades escolares parceiras. Entretanto, mediante os documentos oficiais, as instituições envolvidas diretamente no Pibid são as IES e a Capes. Logo, a responsabilidade de atuar na linha de frente da política é especialmente atribuída aos coordenadores de área.

Conforme a Portaria nº 96/2013, os coordenadores de área são os formadores e orientadores dos bolsistas de iniciação à docência e devem atuar junto aos supervisores nesse processo de formação dos licenciandos. Estes agentes estão vinculados à IES e devem estabelecer o planejamento e acompanhamento do processo de formação dos mesmos, além de estabelecerem o diálogo entre a IES e as escolas parceiras no cotidiano da execução da política.

Considerando que o Pibid tem como instituições participantes a Capes e as IES, os professores coordenadores de área são os burocratas de nível de rua por excelência, conforme o desenho institucional do programa. Todavia, consideramos que os bolsistas supervisores também são burocratas de nível de rua na estrutura do Pibid por atuarem no dia-a-dia das escolas, seus locais de trabalho, supervisionando e coorientando os bolsistas de iniciação à docência, ainda que as unidades escolares e suas redes de ensino atuem como instituições parceiras no Pibid.

Embora os coordenadores de área sejam os responsáveis diretos pela organização do plano de trabalho, planejamento de atividades e a orientação dos licenciandos bolsistas em cada Subprojeto, eles não estão todos os dias acompanhando a realização das atividades em cada unidade escolar. Essa função é desempenhada pelos supervisores, incluindo até mesmo os possíveis ajustes do planejamento previamente acertado entre o coordenador de área e o seu grupo de licenciandos, com ou sem a participação direta do supervisor nesse planejamento prévio.

Posto isso, a função do supervisor nos parece complexa e relevante para a compreensão da estrutura do Pibid. Em função do objetivo de formação continuada que é direcionado a eles pela Portaria, os supervisores são também sujeitos-alvo da política. Essa segunda categorização – sujeitos ou público-alvo de segunda ordem – também os posiciona como “clientes” da política: são professores em formação continuada.

O tratamento conferido aos supervisores como mais um formador e orientador dos bolsistas licenciandos, se aproximando mais da função de um burocrata de nível de rua, ou como um profissional em formação continuada, e, portanto, tido como mais um cliente da política, está relacionado à consideração da sua atuação sobretudo pelo coordenador de área, por ser ele o responsável pela execução do Pibid na escala local.

Essa consideração tende a se materializar no espaço concedido para a atuação dos supervisores e nos tipos de atuação, em termos de práticas e interações, que são estabelecidas em cada Subprojeto. Percebemos que o maior ou menor aproveitamento da experiência dos professores supervisores está ligada ao grau de autonomia dado a eles para orientar os licenciandos, o que aponta para uma maior ou menor compreensão do seu papel enquanto um profissional formador ou não e para o exercício da discricionariedade.

Considerando essa variação, a sua colocação na estrutura do programa e atuação no dia-a-dia pode se assemelhar mais a um cliente/sujeito-alvo da política ou a um burocrata de nível de rua. No funcionamento concreto do Pibid, ou seja, nas práticas e interações que são estabelecidas nas escolas e nas IES, isso pode ser materializar, por exemplo, em um controle maior ou menor por parte dos coordenadores de área das atividades realizadas pelos supervisores junto aos bolsistas, assim como a orientação dada a eles para atuação nas unidades escolares.

Tendo em vista a complexidade das funções de coordenador de área e supervisor, consideramos essas duas categorias de agentes como os burocratas de nível de rua do Pibid, pois ambos entregam a política – a orientação, a formação inicial docente – aos seus sujeitos-alvo principais, os bolsistas de iniciação à docência. Podemos dizer que essas possibilidades de atuação em termos organizacionais dos coordenadores de área, como responsáveis pelos Subprojetos, estão ligadas às suas diferentes compreensões sobre o Pibid, ao grau de autonomia

proporcionado pelo programa e descrito nos documentos normativos para a sua função, bem como ao exercício da discricionariedade.

Nesse sentido, apontamos para complexidades que desafiam o esquema de categorização das funções e atribuições dos agentes. Até onde essa categoria clientela nos ajuda a entender o que se observa na execução do Pibid? Algumas especificidades dessa política talvez desafiem o estabelecido sobre a implementação de políticas públicas de outros setores (tomando como exemplo os estudos de apresentados na revisão de literatura sobre saúde, segurança, trabalho etc.), ao entender alguns dos agentes enquanto burocratas e público-alvo.

Concordamos com Faria (2012a) quando diz que se reconhece a existência de normas e regras que determinam as práticas dos agentes, bem como de uma administração que controla seu exercício; no entanto, mesmo que as instituições representem um esforço para moldar a sua ação, essas não são determinantes para a atuação dos agentes.

[...] Assim, mesmo que dimensões políticas oficiais moldem alguns padrões de decisão e normas comunitárias e administrativas, esses agentes ainda conseguem ter autonomia para decidir como aplicá-las e inseri-las nas práticas da implementação. (FARIA, 2012a, p. 27)

E isso vale tanto para os burocratas de nível médio – a equipe gestora – quanto para os burocratas de nível de rua – os professores das IES e das escolas.

Conforme lemos nos autores de referência do campo de implementação, os agentes de implementação lidam na prática com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Essas ações, por sua vez, se dão num contexto em que as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas, devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Tais processos requerem conciliação entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas (LOTTA, 2015).

Segundo Faria (2012a, p. 25), Lipsky (2010) levanta uma questão central que surge na relação entre os agentes implementadores e os cidadãos. O autor (LIPSKY, 2010), afirma que as pessoas chegam aos burocratas de rua como indivíduos únicos, portadores de diferentes experiências de vida, personalidades, expectativas e necessidades. No entanto, quando encontram os burocratas de rua, que são a

personificação do Estado, transformam-se em clientes, identificáveis e alocáveis em alguns padrões e categorias sociais. Passam a ser tratados, portanto, de acordo com esses padrões unificados e indiferenciados.

Nesse sentido, Faria (2012a) afirma que os clientes tendem a experimentar as suas necessidades e demandas como problemas individuais e expressões de uma expectativa, esperando, portanto, tratamentos individuais para aquelas questões. Os burocratas de nível de rua, por sua vez, “experimentam os problemas dos clientes como categorias de ação e suas demandas individuais como solicitações agregadas, padronizadas e categorizadas dentro das possibilidades de respostas e serviços que estão aptos a prestar” (p. 25).

O limite da exploração dos dados não nos permite avançar na interpretação sobre como se dá a relação na prática entre os burocratas de nível médio, os burocratas de nível de rua e os sujeitos-alvo no Pibid. Os dados produzidos mediante entrevistas e momentos de observação participante em eventos e reuniões envolvendo agentes atuantes no Pibid em duas instituições de ensino superior não foram explorados e tratados de maneira sistemática nesta pesquisa. Entretanto, a leitura dos mesmos – enquanto percepções – aponta para questões relacionadas aos aspectos institucionais e organizacionais do Pibid nas instituições de ensino superior e nas unidades escolares, e que dizem respeito às possíveis ações e modos de operacionalização que são estabelecidos pelos burocratas de médio escalão e de nível de rua em termos de práticas e interações que produzem diferentes padrões de ação na execução do Pibid.

## 6

### Considerações finais

O presente trabalho insere-se no debate sobre as políticas públicas educacionais. Para isso, apresenta resultados de pesquisa sobre o arranjo institucional de implementação das 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 Pibid é um programa de incentivo e valorização do magistério e de aprimoramento do processo de formação de docentes para a educação básica; 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, a aproximação entre universidades e escolas e para a melhoria de qualidade da educação brasileira. Os bolsistas licenciandos são orientados por coordenadores de área, que são docentes das instituições de ensino superior, e por supervisores, professores das escolas públicas de educação básica.

Iniciamos a dissertação com uma revisão teórica e empírica do campo de estudos de políticas públicas, articulando algumas das obras de referência, sobretudo no Brasil. Com a revisão compreendemos como se deu a constituição da área de estudos de políticas públicas, incluindo o seu surgimento no Brasil, e quais os principais modelos explicativos desenvolvidos até o momento. Esse tipo de revisão propicia uma compreensão dos marcos teóricos dos autores de referência, bem como uma atualização do debate do campo ao incorporar alguns dos resultados de pesquisas recentes e as suas inovações conceituais e analíticas.

Considerando o objetivo geral desta pesquisa, que é realizar um estudo do arranjo institucional da implementação de uma política educacional a partir do campo da Educação, a revisão teórica e empírica apresentada visa contribuir de maneira mais específica ao revisitar os campos de estudos que são os pioneiros nos estudos de políticas públicas, a saber, a Ciência Política, a Administração Pública e a Sociologia Política. As gerações de pesquisas especificamente sobre a fase de implementação das políticas estão destacadas com ênfase sobre os estudos recentes no Brasil, ainda que não sejam todos eles referentes a políticas educacionais.



Sinalizamos ao longo do capítulo que, atualmente, os estudos de políticas públicas são desenvolvidos em diversos campos do conhecimento, sendo, portanto, considerado um campo interdisciplinar. O retorno aos textos de referência (dentro da limitação do tempo do curso de mestrado e do acesso às publicações) possibilita o estabelecimento de bases teóricas e metodológicas mais sólidas, no sentido de “operar com os conceitos” clássicos dos campos do conhecimento em que os estudos de políticas públicas tiveram origem, contribuindo, assim, para o desenvolvimento de pesquisas sobre as políticas educacionais, utilizando esse arcabouço teórico também no campo da Educação

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: os estudos pioneiros de casos exploratórios; estudos de segunda geração com suas estratégias de pesquisa de cima para baixo e de baixo para cima e os modelos de síntese; e uma terceira geração com testes mais sistemáticos baseados em projetos de pesquisa comparativa e estatística (WINTER, 2010).

De acordo com Faria (2012a), 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).

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. Procuramos operar com os conceitos, no sentido atribuído por Brandão (2010a; 2010b; 2010c), tanto do campo de implementação de políticas públicas quanto da Geografia, a partir das diferentes acepções do conceito de escala (CASTRO, 2008; SOUZA, 2016).

Adaptamos do modelo de análise de arranjo institucional de implementação das políticas públicas de Gomide e Pires (2014) e Pires (2016) os três primeiros passos: 1) identificação dos objetivos da política, programa ou projetos; 2) identificação dos atores envolvidos direta ou indiretamente; e 3) identificação dos processos, mecanismos e espaços que organizam as relações entre os atores na gestão da política pública.

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.

Considerando os objetivos específicos da pesquisa, pudemos perceber ao longo do capítulo 4 que, mais do que o contexto, pode-se apontar a criação do Pibid como 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. Nesse conjunto de políticas recentes, destacamos como os mais significativos para a criação de programas específicos os dois Planos Nacionais de Educação (PNE) e principalmente o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que resultou nas novas atribuições dadas à Capes e na criação de Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor).

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.

A Capes acoplou na sua estrutura organizacional mais um órgão, o Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC-EB) com duas diretorias: Diretoria de Educação Básica Presencial (DEB) e Diretoria de Educação a Distância. 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. A DEB passou 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, e dentre ele o Pibid.

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, as normas do Pibid possibilitam que sejam consideradas parceiras aquelas com experiências bem-sucedidas e bons indicadores, a fim de apreender as diferentes realidades e necessidades da educação básica e de contribuir para a elevação do Ideb. O inciso II do mesmo artigo 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.

Outra característica que se destaca nas políticas elencadas está na 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. Apontamos 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.

No capítulo 5 procuramos cumprir os outros dois objetivos específicos elencados para a pesquisa. Consistiu, portanto, numa maior exploração dos documentos do Pibid para compreender o seu desenho institucional e acadêmico, além das funções que são atribuídas aos seus agentes implementadores. Nesse capítulo operamos com o conceito de escala, em interface com a Geografia, visando uma melhor apreensão dessas estruturas.

O primeiro resultado da análise dos documentos aponta para o *regime de colaboração* que se mostrou recorrente nos desenhos das políticas e programas educacionais recentes que estão articulados ao Pibid. Nas estruturas dos programas, incluindo o próprio Pibid, o Governo Federal atua como o formulador dos programas e das suas diretrizes, financiador, regulador e avaliador dos programas. Os entes federativos estaduais, municipais e do Distrito Federal participam em regimes de colaboração ao aderirem aos programas através das suas secretarias de educação.

No caso específico da análise dos documentos do Pibid, a utilização do conceito de escala, em suas diferentes acepções: escala do fenômeno, escala de análise e escala de ação, no sentido do operar com o conceito, se mostrou profícua. O Pibid é o fenômeno em questão enquanto política pública: um programa direcionado principalmente à formação inicial de professores criado pelo Governo Federal para todas as IES do território brasileiro com cursos de licenciatura que se enquadrem nas regras dos editais lançados.

Enquanto um fenômeno, dizemos que essa política pública precisa ser apreendida nas suas diversas dimensões, tanto nos termos do desenho institucional quanto acadêmico nas fases de implementação e de execução. Para isso, recorreremos à escala enquanto recurso analítico para construção do objeto do conhecimento. Com a construção de um esquema demonstrando a sua estrutura institucional-legal, apreendemos o Pibid enquanto um programa que acontece nas escalas nacional e regional.

A primeira escala, nacional, se refere ao regime de colaboração que se estabelece entre os entes federativos para a realização do programa. Esse regime de colaboração se efetiva na articulação entre a educação superior e a educação básica, com a adesão das redes de ensino aos Projetos Institucionais das instituições de ensino superior, articulando indiretamente a Capes – órgão federal – às redes de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A segunda escala, regional, refere-se à articulação de cada IES a um determinado número de redes de ensino e escolas. O termo regional é empregado no sentido da meso-escala, uma área de abrangência intermediária. Apontamos que essa escala do fenômeno Pibid também merece uma atenção especial, uma vez que materializa, de certo modo, a área de influência de cada IES participante do Pibid sobre um determinado número de escolas e redes de ensino. O fator localização da IES torna-se relevante nessa escala, senão o mais importante, assim como a quantidade de Subprojetos e bolsas, uma vez que impacta na quantidade de escolas com possibilidade de serem contempladas.

Alargando as possibilidades de reflexão sobre esse ponto, podemos dizer que a localização e o tamanho do Pibid em cada uma IES podem ter efeito sobre um conjunto de professores da educação básica poderem ter maior ou menor possibilidade de participar do Programa. Indiretamente, pode ter efeito sobre os resultados de um conjunto de escolas, que visam cumprir metas de outros programas vinculados ao MEC, como por exemplo, o Ensino Médio Inovador, Mais Educação, Escolas de Tempo Integral e Ideb, que também estão articulados no desenho do Pibid. Contudo, essa é uma hipótese que deve ser testada empiricamente.

A escala, enquanto um recurso analítico, também foi empregada para apreendermos a estrutura institucional-acadêmica do Pibid. Nessa estrutura operam três diferentes escalas na sua implementação e execução, embora sejam de naturezas distintas: a escala nacional, a organização intra-IES e a escala local. Essas três escalas de execução do Pibid constituem os espaços de atuação dos agentes, respectivamente, formuladores, burocratas de nível médio e burocratas de nível de rua. Nesse sentido, mobilizamos a o conceito de escala enquanto escala de ação.

A escala nacional refere-se ao regime de colaboração que se estabelece entre a Capes e cada instituição de ensino superior participante do Pibid. Dentre os critérios para que uma determinada IES seja considerada elegível ao Pibid estão cumprimentos de metas relacionadas à qualidade dos cursos aferida pelo indicador específico, e a participação dessas IES em outros programas que visam ao crescimento dos cursos de licenciatura em termos qualitativos e quantitativos, como por exemplo o Reuni, Parfor e ProUni além das metas específicas para o nível superior de ensino estabelecidas pelos Planos Nacionais de Educação (PNE) e pelo Plano Nacional de Educação (PDE).

A organização intra-IES refere-se à estruturação e organização do Pibid em cada instituição de ensino superior participante, e está intrinsecamente ligada às suas características institucionais. Compreendemos que as diferentes categorias administrativas tendem a produzir diferentes estruturas de organização intra-IES, que se materializam nas particularidades dos Projetos Institucionais, em termos de quantidade de *campi*, cursos de licenciaturas abrangidos e quantidade de bolsas.

Nessa escala atuam os burocratas de médio escalão do Pibid: os coordenadores institucionais e de gestão, que juntos formam a equipe gestora do programa em cada IES. Conforme a literatura específica, considera-se que esses agentes podem desempenhar tanto o papel tático-gerencial quanto técnico-político. No nosso objeto de pesquisa, consideramos que estão presentes ambos papéis nas atribuições da equipe gestora do Pibid.

O papel tático-gerencial fica evidenciado na atuação intra-IES da equipe gestora, enquanto representantes da IES e interlocutores com a Capes. Junto aos coordenadores de área, a equipe gestora tem a responsabilidade de estruturar e operacionalizar o Pibid, e fazer a interlocução com as secretarias de educação das redes de ensino participantes. Já o papel técnico-político se faz presente mediante o Fórum de Coordenadores Institucionais do Pibid (ForPibid), a associação que reúne os coordenadores institucionais dos grupos Pibid de todas as IES participantes. A sua atuação tem garantido representatividade nas diversas negociações com o MEC e a Capes e, inclusive, no atendimento às reivindicações de manutenção do programa.

A escala local na estrutura institucional-acadêmica do Pibid se refere ao nível da entrega da política nos Subprojetos. Nessa escala se materializa o regime de colaboração entre as instituições de ensino superior as redes de ensino mediante a parceria das unidades escolares selecionadas. A escolha das escolas parceiras encontra-se no âmbito das ações da organização intra-IES, assim como os critérios que serão utilizados e as justificativas para esses critérios, ainda que nos documentos estejam apontadas diretrizes para essa seleção.

Essa é a escala de ação dos burocratas de nível de rua do Pibid, os coordenadores de área e os supervisores. Ao analisarmos as atribuições que constam nos documentos para cada um desses agentes, verificamos que os burocratas de nível de rua, conforme as normas, são os professores das IES coordenadores de área. Entretanto, o significado central do conceito de burocracia

de nível de rua, conforme Lipsky (2010) e os demais autores e suas respectivas pesquisas apresentados na revisão de literatura, aponta para uma ação cotidiana da entrega da política aos seus clientes usuários.

No caso do Pibid, essa categoria se mostrou complexa, uma vez que, embora sejam os responsáveis pelos Subprojetos e orientação dos licenciandos de iniciação à docência, os coordenadores de área não estão no dia-a-dia das escolas de educação básica, nas salas de aula e outros espaços do ambiente escolar onde os licenciandos bolsistas desempenham as suas atividades de iniciação à docência. A unidade escolar é o *locus* de atuação dos professores supervisores, que acompanham os licenciandos e estão, portanto, na linha de frente de execução do Pibid todos os dias. Tendências para maior ou menor espaço de atuação, autonomia e exercício de discricionariedade pode ser encontrada nessa escala de atuação da política, que por sua vez estão ligadas à interpretação que a equipe gestora e os coordenadores de área tendem a fazer sobre as suas ações e as dos professores supervisores.

Esse é o ponto em que a presente pesquisa encontra o seu limite interpretativo, uma vez que os dados primários obtidos via entrevistas semiestruturadas e momentos de observação de grupos Pibid de duas instituições de ensino superior – UFF e PUC-Rio – não foram sistematicamente analisados a ponto de fazermos as devidas inferências sobre os padrões de ação, ou seja, as práticas e interações dos agentes implementadores entre si e com os sujeitos-alvo da política, os licenciandos bolsistas, e também nas escolas parceiras.

Somente com uma análise cuidadosa desses dados primários poderemos de fato testar, por exemplo, o limite do conceito de burocracia de nível de rua para compreendermos a complexidade dos papéis desempenhados pelos coordenadores de área e pelos supervisores, compreendendo-os também como sujeitos-alvo da política para formação continuada. A análise e interpretação desses dados também possibilitará registros de práticas espaciais dos agentes implementadores burocratas de médio escalão e de nível de rua, possibilitando, assim, uma análise do processo de implementação do Pibid numa perspectiva socioespacial.

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

Não foi objeto desta pesquisa o conteúdo substantivo do Pibid, ou seja, a formação inicial de professores mediante maior articulação entre as instituições formadoras e as escolas das redes públicas de ensino. Entretanto, consideramos que a análise de documentos efetuada pode contribuir para pensarmos sobre o desenho institucional das políticas educacionais e a possibilidade de cumprimento dos seus objetivos concebendo-as enquanto fenômenos que se estruturam de maneira articulada a outros programas e as suas dimensões escalares.



## Referências bibliográficas

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do programa bolsa verde. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. (Orgs.) **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: Enap, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 24/07/2018.

ABDALLA, M. de F. B. **Políticas de formação de professores**: desafios e perspectivas. CEMOrOc-Feusp/IJI – Univ. do Porto. Collatio 11, p. 23-32, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.hottopos.com/collat11/23-32FatAbd.pdf>>. Acesso em: 24/07/2018.

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 6, p. 41-67, 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100005&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 24/07/2018.

\_\_\_\_\_. Gestão escolar e qualidade da educação: um estudo sobre dez escolas paulistas. **Estudos e Pesquisas Educacionais**, Fundação Vitor Civita, São Paulo, n. 1, p. 241-274, 2010. Disponível em: <[https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio\\_-\\_gestao\\_escolar\\_e\\_qualidade\\_da\\_educacao\\_um\\_estudo\\_sobre\\_dez\\_escolas\\_paulistas.pdf](https://gvpesquisa.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/abrucio_-_gestao_escolar_e_qualidade_da_educacao_um_estudo_sobre_dez_escolas_paulistas.pdf)>. Acesso em: 24/07/2018.

AFONSO, M. R.; RAMOS, M. G. G. R.; GARCIA, T. E. M. **Movimentos da Expansão do Ensino Superior na Universidade Brasileira**. Prepared for delivery at the Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California, May 2012. Disponível em: <[http://flacso.org.br/files/2015/09/Mariangela-da-Rosa-Afonso\\_EXPANSAO-NA-ES-BRASIL.pdf](http://flacso.org.br/files/2015/09/Mariangela-da-Rosa-Afonso_EXPANSAO-NA-ES-BRASIL.pdf)>. Acesso em: 23/06/2017.

AGNEW, J. **Making political geography**. Londres: Arnold, 2002.

AGUIAR, M. A. S.; SCHEIBE, L. **Formação e valorização: desafios para o PNE 2011/2020**. Retratos da Escola/Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce), Brasília, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/70/62>>. Acesso em: 24/07/2018.

ALMEIDA, M. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 24/07/2018.

ALMEIDA, M. E. T. Prefácio. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M;

MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007.

ALVES DE BRITO, M. M. **A dependência na origem: desigualdades no sistema educacional brasileiro e a estruturação social das oportunidades**. 2014. 270f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2014. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-02102014-182644/pt-br.php>>. Acesso em: 24/07/18.

\_\_\_\_\_. Novas tendências ou velhas persistências? Modernização e expansão educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. v. 47 n. 163, p. 224-263, jan./mar. 2017. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000100224&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742017000100224&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 24/07/18.

AMBROSETTI, N. B; CALIL, A. M. G. C.; ANDRE, M. E. D. A.; ALMEIDA, P. C. A. O Pibid e a aproximação entre universidade e escola: implicações na formação profissional dos professores. **Atos de Pesquisa em Educação**, Blumenau, v. 10, n.2, p.369-392, mai./ago. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.7867/1809-0354.2015v10n2p369-392>>. Acesso em: 26/07/18.

ANDRÉ, M. Políticas e programas de apoio aos professores iniciantes no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 42, n. 145, p.112-129, jan./abr. 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742012000100008&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742012000100008&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em 24/07/18.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. **Áskesis**, v. 3, n. 1, p. 45-57, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaaskesis.ufscar.br/index.php/askesis/article/view/123>>. Acesso em: 24/07/18.

ARAÚJO, A. C. **Avaliação do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência da Universidade Federal do Ceará na perspectiva dos egressos**. 2015. 98f. Dissertação (Mestrado Profissional em Políticas Públicas) – Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2015. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/14858>>. Acesso em: 24/07/18.

ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 1-10.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v14n40/1712>>. Acesso em: 24/07/18.

\_\_\_\_\_. **Estado federativo e políticas sociais:** determinantes da descentralização. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001, p. 45-56. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.abong.org.br/handle/11465/1763>>. Acesso em: 24/07/18.

\_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 7-10, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100001&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100001&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 24/07/18.

\_\_\_\_\_. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 24, p. 69-85, jun. 2005. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782005000100006&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 24/07/18.

AUGUSTO, M. H. O. Políticas públicas, políticas sociais e políticas de saúde: algumas questões para reflexão e debate. **Tempo Social**; Revista de Sociologia. USP, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-119, 2 sem. 1989. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20701989000200105](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20701989000200105)>. Acesso em: 24/07/18.

BALDUÍNO, J. C.; SILVA, L. N. D. A relação teoria e prática na formação de professores: em foco o Pibid Psicologia. **Revista EntreVer**, Florianópolis, v. 3, n. 4, p. 250-261, jan./jun. 2013. Disponível em: <<http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/EntreVer/article/view/2584>>. Acesso em: 24/07/18.

BALL, S. J. **Educational reform:** a critical and post-structural approach. Buckingham: Open University Press, 1994a.

BARBOSA, M. V. O Pibid e as culturas formativas no âmbito dos cursos de licenciaturas. In: BARBOSA, M. V.; DANTAS, F. B. A. (Orgs.). **Reflexões sobre a formação inicial de professores no PIBID**. 1. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2014.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 3a. reimp. Lisboa: Edições 70, 2016.

BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/j.0033-3298.2004.00393.x>>. Acesso em: 24/07/18.

BECKER, H. S. **Outsiders:** Studies in the Sociology of Deviance. Free Press Paperback, New York, 1963.

\_\_\_\_\_. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BOGDAN, R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, LDA, 1994.

BOURDIEU, P. Introdução a uma sociologia reflexiva. In: \_\_\_\_\_. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, p. 17-58.

BOUDON, P. Avant-propos. Pourquoi l' échelle? In: \_\_\_\_\_. **De l'architecture à l'épistémologie**: la question de l' échelle. Paris: PUF, 1991, p. 1-24.

BOYER, R.; GUMUCHIAN, H.; GRASSET, E. et al. **Les acteurs, ces oubliés du territoire**. Paris: Anthropos/Economica, 2003.

BRANDÃO, Z. Operando com conceitos: com e para além de Bourdieu. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 227-241, jan./abr. 2010a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022010000100003&script=sci\\_abstract&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1517-97022010000100003&script=sci_abstract&lng=pt)>. Acesso em: 24/07/18.

BRANDÃO, Z. A teoria como hipótese. In: \_\_\_\_\_. **Conversas com pós-graduandos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forma & Ação, 2010b. p. 81-98.

BRANDÃO, Z. Para além das ortodoxias. In: \_\_\_\_\_. **Conversas com pós-graduandos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forma & Ação, 2010c. p. 99-124.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma Estado**. Presidência da República. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 24/07/18.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n. 9.394/96 – 24 de dez. 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Lei nº 10.172, de janeiro de 2001**. Institui o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2010, e dá outras providências. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/leis_2001/l10172.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução nº 1/2002, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01\\_02.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno. **Resolução nº 2/2002, de 19 de fevereiro de 2002**. Institui a duração e a carga horária dos cursos de licenciatura, graduação plena. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CP022002.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CP nº 009/2001**. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores de Educação Básica em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília/DF: MEC, 08/05/ 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/009.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **O Plano de Desenvolvimento da Educação: Razões, Princípios e Programas**. Ministério da Educação (MEC). Brasília, 2007a. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Escassez de professores no Ensino Médio: Propostas estruturais e emergenciais**. Relatório produzido pela Comissão Especial – Antonio Ibañez Ruiz, Mozart Neves Ramos, Murílio Hingel – instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio (CNE/CEB). Brasília, maio de 2007b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/escassez1.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.502 de 11 de julho de 2007**. Modifica as competências e a estrutura organizacional da fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. Brasília, 2007c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11502.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Seleção pública de propostas de projetos de iniciação à docência voltados ao Programa Institucional de Iniciação à Docência – PIBID**. EDITAL MEC/CAPE/FNDE. Brasília, 12 de dezembro de 2007c. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital\\_PIBID.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_PIBID.pdf)>. Acesso em 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008**. Institui o Piso Nacional dos Profissionais de Magistério da Educação Básica. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Decreto nº 6.755, de 29 de janeiro de 2009**. Institui a Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, disciplina a atuação da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, e dá outras providências. Brasília/DF: MEC, 2009a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6755.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. 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, 2009b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port\\_normt\\_09\\_300609.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/port_normt_09_300609.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública Edital do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid**. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes. Diretoria de Educação Básica Presencial – DEB. Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência EDITAL CAPES/DEB Nº 02/2009 – PIBID. Brasília, 25 de setembro de 2009c. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital02\\_PIBID\\_2009.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital02_PIBID_2009.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 7.219, de 24 de junho de 2010**. Dispõe sobre o Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2010/decreto-7219-24-junho-2010-606872-publicacaooriginal-127693-pe.html>>. Acesso em: 25/04/18.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **CONAE 2010 – Conferência Nacional da Educação**. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação. Brasília: MEC, s/d. Disponível em: <[http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento\\_final\\_sl.pdf](http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Educação (CNE). **Desafios e Perspectivas da Educação Superior Brasileira para a Próxima Década**. Documento de Referência para Oficina de Trabalho CES/CNE. Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002189/218964POR.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Edital nº 018/2010/CAPES – PIBID Municipais e Comunitárias**. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Educação Básica Presencial – DEB. Coordenação-geral de Desenvolvimento de Conteúdos Curriculares e Modelos Experimentais. Brasília, abril de 2010c. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital18\\_PIBID\\_2010.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital18_PIBID_2010.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Edital nº 001/2011/Capes**. Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Educação Básica Presencial – DEB. Coordenação-geral de Desenvolvimento de Conteúdos Curriculares e Modelos Experimentais. Brasília, 15 de dezembro de 2010. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital\\_001\\_PIB](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital_001_PIB)>.

ID\_2011.pdf>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Edital Conjunto Nº 002/2010/Capes/Secad-MEC – Pibid Diversidade.** Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Educação Básica Presencial – DEB. Coordenação-geral de Desenvolvimento de Conteúdos Curriculares e Modelos Experimentais. Brasília, 21 de outubro de 2010. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital002\\_2010\\_CapesSecad\\_PIBIDiversidade\\_1711\\_02.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital002_2010_CapesSecad_PIBIDiversidade_1711_02.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Edital CAPES nº 011/2012.** Ministério da Educação. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Brasília, 19 de março de 2012. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital\\_011\\_Pibid-2012.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/Edital_011_Pibid-2012.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **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. Brasília, 2013a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Portaria nº 096, de 18 de julho de 2013.** Portaria que aperfeiçoa e atualiza as normas do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência. Brasília, 2013b. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria\\_096\\_18jul13\\_AprovaRegulamentoPIBID.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/legislacao/Portaria_096_18jul13_AprovaRegulamentoPIBID.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão Pibid 2009-2013.** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica. DEB/CAPES. Brasília, 2013c. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/2562014-relatorio-DEB-2013-web.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência Edital nº 061/2013.** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital\\_061\\_2013\\_PIBID.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_061_2013_PIBID.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência para a Diversidade – Pibid Diversidade Edital nº 066/2013.** Brasília, 6 de setembro de 2013. Disponível em: <[http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital\\_066\\_2013\\_Pibid-Diversidade-692013.pdf](http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/Edital_066_2013_Pibid-Diversidade-692013.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014.** Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência para os próximos 10 anos.

Brasília, 2014. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Chamada Pública para Apresentação de Propostas Edital nº 7/2018.** Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência – Pibid. Brasília, 01 de março de 2018. Disponível em:  
<<http://www.capes.gov.br/images/stories/download/editais/01032018-Edital-7-2018-PIBID.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

BUONFIGLIO, L. V. O Estado e a produção das políticas sociais. **Terra Livre**, São Paulo, ano 31, v.1, n. 46, p. 49-78, fev. 2018. Disponível em:  
<<https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/682>>. Acesso em: 25/07/18.

CARVALHO, D. C.; QUINTEIRO, J. A formação docente e o Pibid: dilemas e perspectivas em debate. **Revista EntreVer**, Florianópolis, v. 3, p. 1-12, jan./jun. 2013. Disponível em:  
<<http://incubadora.periodicos.ufsc.br/index.php/EntreVer/article/view/2555>>. Acesso em: 25/07/18.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 117-140.

\_\_\_\_\_. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

CAVALCANTE, P. L. C.; CAMÕES, M. R. S.; KNOP, burocracia de médio escalão nos setores governamentais: semelhanças e diferenças. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, p. 57-88. Disponível em:  
<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: Enap, 2015, p. 13-21. Disponível em:  
<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4a. ed. 1a. reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016.

COPPOCK, J. T. **Geography and Public Policy: Challenges, Opportunities and Implications**. Transactions of the Institute of British Geographers, n. 63, p. 1-16, nov. 1974. Disponível em:



<[https://www.jstor.org/stable/621525?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/621525?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 25/07/18.

CORRÊA, R. L. Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais. **Cidades**, v. 4, n. 6, p. 62-72, 2007. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/view/570/601>>. Acesso em: 25/07/18.

CORRÊA, R. L. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. **Geografia: conceitos e temas**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008, p. 15-47.

COX, K. R. **Location and public problem**. Chicago: Maaroufa Press, 1979.

\_\_\_\_\_. Spaces of dependence, space of engagement and the politics of scales, or: looking for local politics. **Political Geography**, n. 17, p. 1-23, 1998. Disponível em: <<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0962629897000486>>. Acesso em: 25/07/18.

CUNHA, R. C. B. C. **O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência e seu contributo para a formação de professores na Universidade Federal do Ceará**. 2015. 93f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, CE, 2015. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/12711>>. Acesso em: 25/07/18.

DAVIS, K. C. **Discretionary justice**. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1969.

D'ASCENZI, L. **Cultura e mudança em organizações: análise etnográfica e dialógica da reestruturação promovida pelo Método da Roda nos centros de saúde de Campinas/SP**. 2006. 225f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2006. Disponível em: <[http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281509/1/DAscenzi\\_Luciano\\_M.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281509/1/DAscenzi_Luciano_M.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 7, p. 41-51, jan./jun., 2011. Disponível em: <[http://www.mapp.ufc.br/images/revista\\_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/4d/AVAL-7-COMPLETA.pdf](http://www.mapp.ufc.br/images/revista_aval/edi%C3%A7%C3%B5es/4d/AVAL-7-COMPLETA.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

DESLAURIERS, J. P.; KÉRISIT, M. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4 ed., 1 reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Enap). **Perfil da burocracia de médio escalão do Poder Executivo federal**. Brasília: Enap, 2014. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno\\_39\\_final.pdf/dc8c4228-b5db-4f60-8907-b6038bde61ac](http://www.enap.gov.br/documents/52930/707328/Caderno_39_final.pdf/dc8c4228-b5db-4f60-8907-b6038bde61ac)>. Acesso em: 25/07/18.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Implementação de Políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012a, p. 7-18.

\_\_\_\_\_. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de Políticas públicas no Brasil? In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Implementação de Políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012b, p. 123-152.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, vol. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986. Disponível em: <<http://www.josenorberto.com.br/ac-2007-38.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

FLOYD, S. W.; WOOLDRIDGE, B. Middle Management Involvement in Strategy and its Association with Strategic Type: A Research Note. **Strategic Management Journal**, 1992. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1002/smj.4250131012>>. Acesso em: 25/07/18.

FREIRE, A. O. G.; VIANA, R. R.; PALLOTI, P. L. M. Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão? In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015, p. 91-114. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

FREITAS, H. C. L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2628100>>. Acesso em: 25/07/18.

FREITAS, A. S. F.; TERAMATSU, G. H. B.; STRAFORINI, R. As dimensões territorial e política do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid). **Terra Livre**, São Paulo ano 30, v.1, n. 44 p. 75-113, abr. 2017. Disponível em: <<https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/608>>. Acesso em: 25/07/18.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 21, jun. de 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89>>. Acesso em: 25/07/18.

GATTI, B. A.; ANDRÉ, M. E. D. A.; GIMENES, N. A. S.; FERRAGUT, L. **Um estudo avaliativo do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid)**. São Paulo: FCC/SEP, 2014. Disponível em: <<https://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/24112014-pibid-arquivoAnexado.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S.; ANDRÉ, M. E. D. de A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002121/212183por.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. R. C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_ (Eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=22066](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22066)>. Acesso em: 25/07/18.

GONÇALVES, A. R. Matrizes formativas históricas e marcas recentes na formação inicial de professores no Brasil. In: BARBOSA, M. V. & DANTAS, F. B. A. (Orgs.). **Reflexões sobre a formação inicial de professores no PIBID**. 1. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2014.

GRAMISCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1976.

\_\_\_\_\_. 1978. **A Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

GROULX, L. H. Contribuição da pesquisa qualitativa à pesquisa social. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4a. ed. 1a. reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016.

HARVEY, D. What kind of geography for what kind of public policy? **Transactions of the Institute of British Geographers**, n. 63, p. 18-24, 1974. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/621527>>. Acesso em: 25/07/18.

HILL, H. Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, n. 13, p. 265-282, 2003. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3525850>>. Acesso em: 25/07/18.

HILL, M. **Implementação**: uma visão geral. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). *Políticas Públicas*. Brasília: Enap, 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1260>>. Acesso em: 25/07/18.

HOCHMAN, G.; ARRECTCHE, M.; MARQUES, E. Introdução. In: \_\_\_\_\_. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 13-23.

HÖFLING, E. M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A. **The policy orientation**. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

HOWLETT, M. RAMESH, M. **Studying public policy**: policy cycle sand policy subsystems. Oxford: Oxford University, 1995.

JARDILINO, J. R. L. Políticas de formação de professores em conflito com o currículo: estágio supervisionado e PIBID. **Revista Educação**, Santa Maria, v. 39, n. 2, p. 353-366, mai./ago. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/12068>>. acesso em: 25/07/18.

JOHN, P. **Analysing public policy**. Londres: Pinter, 1999.

KAUFMANN, J. C. **A entrevista compreensiva**: um guia para pesquisa de campo. Vozes: Petrópolis; Edufal, Maceió, 2013.

KRIPKA, R. M. L.; SCHELLER, M.; BONOTTO, D. L. Pesquisa documental: considerações sobre conceitos e características na pesquisa qualitativa. **Revista de Investigaciones Unad**, v. 15, p. 1-19, 2015. Disponível em: <<https://proceedings.ciaiq.org/index.php/ciaiq2015/article/view/252/248>>. Acesso em 25/07/18.

LACOSTE, Y. **A geografia**: isso serve em primeiro lugar para fazer a guerra. 19. ed. Papirus: Campinas, 2011.

LAPERRIÈRE, A. Os critérios de cientificidade dos métodos qualitativos. In: POUPART, Jean *et al.* **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4 ed., 1 reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016.

LASCOUMES, P.; GALÈS, P. L. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**. v. 9, n. 18, jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rpcsoc/article/view/1331/0>>. Acesso em: 25/07/18.

LASWELL, H. The public interest. In: FRIEDRICH, C. F. (Ed.). **The public interest**. New York: Atherton Press, 1962.

LEVY, J. **Géographies du politique**. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Espaces Temps, 1991.

\_\_\_\_\_. **Le tournant géographique**: penser l'espace pour lire le monde. Paris: Belin, 1999.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 154-181.

LIMA, L. 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. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782013000400006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000400006)>. Acesso em: 25/07/18.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Políticas Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. Brasília, **Revista do Serviço Público**, v. 65, n. 4, p. 493-515, out./dez. 2014. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/109470>>. Acesso em: 25/07/18.

LIMA, M. **Access to higher education in Brazil**. Inequalities, educational system and affirmative action policies. 2011. (ESRC working paper series). Disponível em: <[http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/acces\\_higher\\_education\\_in\\_brazil\\_marcia\\_lima.pdf](http://web.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/acces_higher_education_in_brazil_marcia_lima.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

LIMA JÚNIOR, O. B.; SANTOS, W. G. Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 10, n. 2, p. 241-256, abr./jul. 1976. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6096/4719>>. Acesso em: 25/07/18.

LIPSKY, M. Toward a Theory of Street-level Bureaucracy, in: W. Hawley & M. Lipsky (Eds.). **Theoretical Perspectives on Urban Politics**, Eaglewood Cliffs, NJ, Prantice Hall, 1976.

\_\_\_\_\_. **Street-level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. 30<sup>o</sup> Anniversary Expanded Edition. Russell Sage Foundation: New York, 2010.

LOPES, A. C.; MACEDO, E. Contribuições de Stephen Ball para o estudo de políticas do currículo. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011, p. 248-282.

LOTTA, G. S. **Saber e poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006. 171f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São

Paulo, SP, 2006. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2389>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **Agentes de implementação**: um olhar para as políticas públicas. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 6., 2008, Campinas. Anais... Campinas, ABCP, 2008. Disponível em: <<https://gabrielaslotta.files.wordpress.com/2012/09/artigo-abcp.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Formulação à Implementação do PSF: a Influência da Cadeia de Atores na Prática dos Agentes Comunitários de Saúde. In: IX **Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva**. ABRASCO, 2009, Recife. Anais do IX Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva. ABRASCO, 2009.

\_\_\_\_\_. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre os Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-20102010-120342/pt-br.php>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012a, p. 20-49.

\_\_\_\_\_. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012b, p. 221-259.

\_\_\_\_\_. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 186-206, jul./dez. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/10870>>. Acesso em: 25/07/18.

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

LOTTA; G. S.; CAVALCANTE, P. L. C. **Conclusão – perfis, trajetórias e relações**: em busca de uma análise abrangente dos burocratas de médio escalão do Governo Federal. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão**: perfil, trajetória e atuação. Brasília: ENAP, 2015, p. 293-308. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

LOTTA, G. S.; GONÇALVES, R.; BITEMAN, M. A. Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p. 2-18, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817>>. Acesso em: 25/07/18.

LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/3205>>. Acesso em: 25/07/18.

LOTTA, G. S.; PIRES, R. R. C.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out./dez. 2014. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/562>>. Acesso em: 25/07/18.

LOUZANO, P.; ROCHA, V.; MORICONI, G. M.; OLIVEIRA, R. P. Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil. **Estudos de Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 543-568, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1608/1608.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU – Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

LUNA, S. V. **Planejamento de pesquisa**: uma introdução. 2a. ed. 2a. reimpr. São Paulo: EDUC, 2013.

MAINARDES, J.; FERREIRA, M. S.; TELLO, C. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. (Eds.). **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

MARQUES, E. Prefácio. In: LOTTA, G. S. **Burocracia e implementação de políticas de saúde**: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2015, p. 9-13.

MARQUEZAN, F. F. **A espiral da aprendizagem docente: o processo formativo de egressos do Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência**. 2016. 332f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2016. Disponível em:

<<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/8339>>. Acesso em: 25/07/18.

MARTELET, M. **O Programa de Bolsa de Iniciação à Docência (PIBID) e a qualidade para a formação continuada de professores**. 2015. 158f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.pucrs.br/dspace/handle/10923/7080>>. Acesso em: 25/07/18.

MARTELET, M.; MOROSINI, M. C. O programa de bolsas de incentivo à docência (PIBID) e a abordagem do ciclo das políticas: estabelecendo relações entre a formação de professores, a universidade e o contexto emergente. **Educação Por Escrito**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 68-80, jan./jun. 2015. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/porescrito/article/view/17767>>. Acesso em: 25/07/18.

MATEUS, E. F. Um esboço crítico sobre “parceria” na formação de professores. **Educação em Revista**. Belo Horizonte, v. 30, n. 3, p. 355-384, jul./set. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v30n3/v30n3a16.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott Foresman, 1983.

MAYER, R.; JACCOUD, M. A observação direta e a pesquisa qualitativa. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4a. ed. 1a. reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016, p. 254-294.

MEASSON, L. **L'efficacité territoriale et l'évaluation. Penser le déploiement spatial du politique grâce au programme européen LEADER**. (Tese de Doutorado). Doutorado em Geografia; Grenoble: Université de Grenoble I Joseph Fourier, 2007. Disponível em: <<https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00280488/document>>. Acesso em: 25/07/18.

MEDINA, A. V. A. Modelos e lentes: uma discussão sobre a análise da implementação de políticas públicas. **Análise e Conjuntura**, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, v. 2, n. 1, p. 40-55, jan./abr. 1987. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000121&pid=S0100-1574201300020001100011&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000121&pid=S0100-1574201300020001100011&lng=pt)>. Acesso em: 25/07/18.

MELO, M. A. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)**: Ciência Política, São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes, 1999.

MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a



implementação de políticas públicas. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010, p. 249-270.

MENICUCCI, T. A implementação da Reforma Sanitária: a formação de uma política. In: HOCHMAN, G.; ARRECTCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 303-325.

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

MINAYO, M. C. S. Técnicas de análise do material qualitativo. In: \_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento**. Pesquisa qualitativa em saúde. 10 ed. São Paulo: Hucitec, 2010, p. 303-360.

MITNICK, B. M; BACKOFF, R. W. The incentive relation in implementation. In: EDWARDS III, G. C. **Public policy implementation**, 1984, p. 59-122.

MOLES, A. **As ciências do impreciso**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

MONTANDON, M. I. Políticas públicas para a formação de professores no Brasil: os programas Pibid e Prodocência. **Revista da ABEM**, Londrina, v. 20, n. 28, p. 47-60, 2012. Disponível em: <<http://www.abemeducacaomusical.com.br/revistas/revistaabem/index.php/revistaabem/article/view/103>>. Acesso em: 25/07/18.

MONTEIRO, J. V. Os níveis de análise das políticas públicas. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. v. 2. Brasília, Enap. 2006. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1257>>. Acesso em: 25/07/18.

NACARATO, A. M. A formação do professor de matemática: pesquisa x políticas públicas. **Contexto e Educação**. Editora Unijuí, ano 21, n. 75, p. 131-153, jan./jun. 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/contextoeducacao/article/view/1114>>. Acesso em: 25/07/18.

NEVES. C. M. C. A Capes e a formação de professores para a educação básica. **Revista Brasileira de Pós-Graduação**. Suplemento 2, v. 8, p. 353-373, mar. 2012. Disponível em: <<http://ojs.rbpg.capes.gov.br/index.php/rbpg/article/viewFile/229/221>>. Acesso em: 25/07/18.

NUNES, J. Cooperação e coesão para o desenvolvimento? Uma reflexão sobre arranjos territoriais cooperativos no pacto federativo brasileiro. **Entre-Lugar**, Dourados, MS, ano 6, n. 12, p. 112-132, jan./jul. 2016. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/entre-lugar/article/view/5982>>. Acesso em: 25/07/18.

NOVOA, A. Para uma formação de professores construída dentro da

profissão. **Revista Educación**. Madrid: 2009.

O'BRIEN, K. J.; LI, L. Selective policy implementation in rural China. **Comparative Politics**, New York, v. 31, n. 2, p. 167-186, jan. 1999. Disponível em: <[https://www.jstor.org/stable/422143?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/422143?seq=1#page_scan_tab_contents)>. Acesso em: 25/07/18.

OLIVEIRA, V. E. **Instituições, Burocracia e Produção de Políticas Públicas: o caso da política estadual de saúde**. Paper preparado para o 33º. Encontro Anual da Anpocs, mimeo, 2009. Disponível em: <<http://www.sigeventos.com.br/anpocs/inscricao/resumos/0004/tbr2707-1.doc>>. Acesso em: 25/07/18.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. **Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. Caxambu, MG, ANPOCS, 2011. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/BC-Gest%C3%A3o-de-Pessoas-07.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

OLIVEIRA, V. E.; LOTTA, G. S. Implementando uma inovação: a burocracia de médio escalão do programa bolsa família. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015, p. 115-141. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **Teachers matter: attracting, developing and retaining effective teachers**. Paris: OECD, 2005. Disponível em: <<http://www.oecd.org/education/school/34990905.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

PAULINO, A. L. A pesquisa em políticas públicas de educação numa perspectiva histórica. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 91, n. 229, p. 481-510, set./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/viewFile/626/606>>. Acesso em: 25/07/18.

PIMENTEL, A. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, p. 179-195, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n114/a08n114.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

PIRES, R. R. C. Estilos de Implementação e Resultados de Políticas Públicas: Fiscais do Trabalho e o Cumprimento da Lei Trabalhista no Brasil. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2009a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000300006&script=sci\\_abstract&tlng=es](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52582009000300006&script=sci_abstract&tlng=es)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Burocracia, discricionariedade e democracia: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 14, n. 54, p. 147-187, jan./jun. 2009b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/44190>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas de sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012, p. 182-220.

\_\_\_\_\_. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015, p. 177-222. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

\_\_\_\_\_. Arranjos institucionais para implementação de políticas e ações em Direitos Humanos. In: DELGADO, A. L. M.; GATTO, C. I.; REIS, M. S.; ALVES, P. A. **Gestão de políticas públicas de Direitos Humanos – Coletânea**. Brasília: Enap, 2016, p. 189-210. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/Livro\\_Gest%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+de+Direitos+Humanos+\\_Colet%C3%A2nea.pdf/65f537d8-6a5a-481e-a76c-0f7a425b1354](http://www.enap.gov.br/documents/586010/601525/Livro_Gest%C3%A3o+de+Pol%C3%ADticas+P%C3%ABlicas+de+Direitos+Humanos+_Colet%C3%A2nea.pdf/65f537d8-6a5a-481e-a76c-0f7a425b1354)>. Acesso em: 25/07/18.

PIRES, A. P. Sobre algumas questões epistemológicas de uma metodologia geral para as ciências sociais. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4 ed., 1 reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**. Enfoques epistemológicos e metodológicos. 4 ed., 1 reimpr. Petrópolis: Vozes, 2016.

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da Geografia. **Revista Brasileira de Geografia**, v. 45, n. 1, p. 123-134, 1983. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg\\_1983\\_v45\\_n1.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/115/rbg_1983_v45_n1.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

RADAELLI, C. The role of knowledge in the policy process. **Journal of European Public Policy**, v. 2, n. 2, p. 159-183, 1995. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501769508406981>>. Acesso em: 25/07/18.

ROCHA, A. A. B. M. Importância da implementação para a análise das políticas públicas. **Pensamento & Realidade**, ano XV, v. 27, n. 1, p. 3-18, 2012. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/11521>>. Acesso em: 25/07/18.

RODRIGUES, D. S.; FRANÇA, M. P. S. G. S. A. O uso do documento em pesquisa sócio-histórica. In: MARCONDES, Maria I.; TEIXEIRA, Elizabeth; OLIVEIRA, Ivanilde A. (Orgs.). **Metodologias e técnicas de pesquisa em educação**. Belém: EDUEPA, 2010. p. 75-90.

RODRIGUES, J. N. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. **GEOUSP – Espaço e Tempo** (Online), São Paulo, v. 18, n. 1, p. 152-164, 2014. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/81093>>. Acesso em 25/07/18.

RODRIGUES, J. N.; MOSCARELLI, F. Os desafios do pacto federativo e da gestão territorial compartilhada na condução das políticas públicas brasileiras. **GeoTextos**, v. 11, n. 1, p. 139-166, jul. 2015. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/geotextos/article/view/12714>>. Acesso em: 25/07/18.

RODRIGUES, R. C. C. A **Formação Docente: PIBID e o Estágio Supervisionado**. 2015. 134f. Dissertação (Mestrado em Educação: Currículo) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, SP, 2015. Disponível em: <<https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/9861?mode=full>>. Acesso em: 25/07/18.

RODRIGUES, G. P.; RUIZ, M. J. F. **Diferentes modelos de análise sobre a implementação de políticas públicas: o PDE-Escola em questão**. XI Reunião Científica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação da Região Sul – Anped Sul 2016. Educação, movimentos sociais e políticas governamentais. UFPR. Anais... Curitiba, 2016. Disponível em: <<http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Programa%C3%A7%C3%A3o-FINALIZADA.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

RODRIGUES, M. U.; MISKULIN, R. G. S.; SILVA, L. D.; FERREIRA, N. C. PIBID como “Terceiro Espaço” na Formação de Professores de Matemática no Brasil. **Rev. do Programa de Pós-Graduação em Educação Matemática da UFMS**, v. 9, n. 19, p. 162-183, 2016. Disponível em: <<http://seer.ufms.br/index.php/pedmat/article/view/1401>>. Acesso em: 25/07/18.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, jan. 1986. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/3998354>>. Acesso em: 25/07/18.

SABATIER, P. A. & MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (Dir.). **La implementación de las políticas**. México: Miguel Angel Porrua, 1996.

SANTOS, T. C. S. **O PIBID e suas contribuições para o desenvolvimento profissional dos professores da Educação Básica**. 2014. 121f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Católica Dom Bosco. Campo Grande, MS, 2014. Disponível em: <<https://site.ucdb.br/public/md-dissertacoes/15293-thais-cardozo-de-souza.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas**: coletânea. v.1. Brasília, Enap. 2006, p. 21-42. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1254>>. Acesso em: 25/07/18.

SARTI, F. M. O triângulo da formação docente: seus jogadores e configurações. **Educação e Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 2, p. 323-338, abr./jun. 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v38n2/a04v38n2.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

SAVIANI, D. Formação de professores: aspectos históricos e teóricos do problema no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Educação**, v. 14, n. 40, p. 143-155, jan./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a12.pdf>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SCHEIBE, L. **Políticas públicas para a formação de profissionais da educação básica**. ANPED Sul, Santa Catarina, 2008. Disponível em: <[https://www.uces.br/ucs/tplAnped2011/eventos/anped\\_sul\\_2012/programacao/AnpedSul\\_caderno\\_programacao.pdf](https://www.uces.br/ucs/tplAnped2011/eventos/anped_sul_2012/programacao/AnpedSul_caderno_programacao.pdf)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. O Conselho Técnico-Científico da educação básica da Capes e a formação docente. **Cadernos de Pesquisa**. v. 41, n. 144, p. 812-825, set./dez., 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000300009&script=sci\\_abstract&tlng=p](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742011000300009&script=sci_abstract&tlng=p)>. Acesso em: 25/07/18.

SEGATTO, C. I. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. São Paulo, **Temas da Administração Pública**, v. 4, n. 7, p. 1-16, 2012. Disponível em:

<<https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6189>>. Acesso em: 25/07/18.

SHIROMA, E. O.; CAMPOS, R. F.; GARCIA, R. M. C. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, p. 427-446, jul./dez. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/9769>>. Acesso em: 25/07/18.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, L. A. L. A burocracia de médio escalão da secretaria da receita federal do Brasil: insulamento seletivo e construção de capacidades burocráticas. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015, p. 223-251. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2063/2/Burocratas%20de%20m%C3%A9dio%20escal%C3%A3o.pdf>>. Acesso em 24/07/2018.

SOUZA, C. “Estado do campo” das pesquisas em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003a. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100003&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-69092003000100003&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003b. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18743>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 25/07/18.

\_\_\_\_\_. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRECTCHE, M.; MARQUES, E. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007, p. 65-86.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

TANURI, L. M. História da formação de professores. **Revista Brasileira de Educação**, n. 14, p. 61-88, mai./jun./jul., 2000. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n14/n14a05>>. Acesso em: 25/07/18.

TORRES, H. G.; GOMES, S.; PAVEZ, T.; FUSARO, E. Perfis do professorado da rede pública de São Paulo: a interação entre espaço, regras institucionais e escolhas individuais no resultado de uma política pública. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 1, 2010, p. 125-158. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-)

52582010000100005>. Acesso em: 25/07/18.

TURA, M. L. R. A. observação do cotidiano escolar. In: ZAGO, Nadir; CARVALHO, Marília P.; VILELA, Rita A. T. (Orgs.). **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. p. 183-206.

VANIER, M. **Le pouvoir des territoires**: Essai sur l'interterritorialité. Paris: Economica & Anthropos, 2008.

VAN METER, D. S. & VAN HORN, C. E. El proceso de implementación de las políticas. Um marco conceptual. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F. & ELMORE, R. (Dir.). **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Angel Porrúa. 1996.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 5-43. mar./abr. 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8095/6917>>. Acesso em: 25/07/18.

VICENTE, M. F. **Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência – PIBID – e a Formação Inicial de Professores**. 2016. 170f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente, SP, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136468/vicente\\_mf\\_me\\_prud.pdf?sequence=3](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136468/vicente_mf_me_prud.pdf?sequence=3)>. Acesso em: 25/07/18.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. 2013. Construindo uma história de colaboração na educação: a experiência do Ceará. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 125, out./dez. 2013. p. 1075-1093. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400004&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-73302013000400004&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 25/07/18.

WEBER. M. **Ensaio de Sociologia**. São Paulo: Abril Cultural, 1974.

\_\_\_\_\_. Os três tipos puros de dominação legítima. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia**. 7.ed. São Paulo: Ática, 2008, p. 128-141

WINTER, S. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, G. B.; PIERRE, J. (Orgs.). **Administração pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010, p. 209-228.

ZAGO, N. A entrevista e seu processo de construção: reflexões com base na experiência prática de pesquisa. In: ZAGO, N.; CARVALHO, M. P. e VILELA, R. A. T. (Orgs.). **Itinerários de pesquisa: perspectivas qualitativas em sociologia da educação**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011, p. 289-309.

## 8 Anexos

### Anexo 1. Artigos e temas da Lei do I Plano Nacional de Educação nº 13.005/2014.

Artigo	Tema
1º	Aprovação do PNE, com vigência por dez anos.
2º	Fixa as dez diretrizes do PNE: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação; IV – melhoria da qualidade da educação; V – formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade; VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública; VII – promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do país; VIII – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; IX – valorização dos(as) profissionais da educação; X – promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.
3º	Prazo de cumprimento das metas: vigência do PNE, desde que não haja prazo inferior definido.
4º	Metas baseadas em dados estatísticos: PNAD, censo demográfico e censo escolar. O poder público incluirá informação sobre o perfil da população de 4 a 17 anos com deficiência.
5º	Monitoramento contínuo e avaliações periódicas da execução do PNE em quatro instâncias: Ministério da Educação (MEC), Comissões de Educação da Câmara e Senado, Conselho Nacional de Educação (CNE) e Fórum Nacional de Educação (FNE).
6º	Realização de pelo menos duas conferências nacionais de educação no decênio, precedidas de conferências subnacionais, coordenadas pelo FNE.
7º	Regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.
8º	Elaboração ou ajuste dos planos de educação nas esferas subnacionais em consonância com o PNE, no prazo de um ano.
9º	Leis específicas para a gestão democrática da educação pública.
10º	Planos Plurianuais (PPAs), Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) dos entes federados, formulados de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias dos respectivos planos de educação.
11º	O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios será fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível da educação escolar.
12º	Encaminhamento pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, sem prejuízo das prerrogativas do Poder Legislativo, de projeto de lei referente ao PNE a vigorar no período subsequente, que incluirá diagnóstico, diretrizes, metas e estratégias para o próximo decênio.
13º	O Sistema Nacional de Educação deverá ser instituído pelo poder público, em lei específica, no prazo de dois anos.
14º	Vigência do PNE a partir de sua publicação.

Fonte: Adaptado de Brasil, 2014, p. 32-33.



**Anexo 2.** Temas e metas da Lei do II Plano Nacional de Educação nº 13.005/2014.

Temas	Metas																				
1 Educação infantil	Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, cinquenta por cento das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.																				
2 Ensino fundamental	Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos conclua essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.																				
3 Ensino médio	Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento.																				
4 Educação especial	Universalizar, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados																				
5 Alfabetização das crianças	Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do terceiro ano do ensino fundamental.																				
6 Tempo integral	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, cinquenta por cento das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, vinte e cinco por cento dos(as) alunos(as) da educação básica.																				
7 Qualidade da educação básica / Ideb	<p>Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:</p> <table><tr><th>Ideb</th><th>2015</th><th>2017</th><th>2019</th><th>2021</th></tr><tr><td>EF iniciais</td><td>5,2</td><td>5,5</td><td>5,7</td><td>6,0</td></tr><tr><td>EF finais</td><td>4,7</td><td>5,0</td><td>5,2</td><td>5,5</td></tr><tr><td>EM</td><td>4,3</td><td>4,7</td><td>5,0</td><td>5,2</td></tr></table>	Ideb	2015	2017	2019	2021	EF iniciais	5,2	5,5	5,7	6,0	EF finais	4,7	5,0	5,2	5,5	EM	4,3	4,7	5,0	5,2
Ideb	2015	2017	2019	2021																	
EF iniciais	5,2	5,5	5,7	6,0																	
EF finais	4,7	5,0	5,2	5,5																	
EM	4,3	4,7	5,0	5,2																	
8 Escolaridade média da população de 18 a 29 anos	Elevar a escolaridade média da população de dezoito a vinte e nove anos, de modo a alcançar, no mínimo, doze anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos vinte e cinco por cento mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).																				
9 Alfabetização da população com 15 anos ou mais / Erradicação do analfabetismo absoluto	Elevar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três inteiros e cinco décimos por cento até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em cinquenta por cento a taxa de analfabetismo funcional.																				
10 Educação de jovens e adultos, nos ensinos	Oferecer, no mínimo, vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.																				

<b>fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional</b>	
<b>11</b> <b>Educação profissional técnica de nível médio</b>	Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos cinquenta por cento da expansão no segmento público.
<b>12</b> <b>Acesso à educação superior</b>	Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento da população de dezoito a vinte e quatro anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, no segmento público.
<b>13</b> <b>Qualidade da educação superior / Titulação do corpo docente</b>	Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para setenta e cinco por cento, sendo, do total, no mínimo, trinta e cinco por cento doutores.
<b>14</b> <b>Acesso à pós-graduação stricto sensu / Ampliação do número de titulados</b>	Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de sessenta mil mestres e vinte e cinco mil doutores.
<b>15</b> <b>Formação dos profissionais da educação/professores da educação básica com formação específica de nível superior (licenciatura na área de conhecimento em que atuam)</b>	Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do Art. 61º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado 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.
<b>16</b> <b>Formação, em nível de pós-graduação, dos professores da educação básica / Formação continuada na área de atuação</b>	Formar, em nível de pós-graduação, cinquenta por cento dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
<b>17</b> <b>Equiparação, até o final de 2019, do rendimento médio dos profissionais do magistério das redes públicas de educação básica ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente</b>	Valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
<b>18</b> <b>Planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de</b>	Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

<b>ensino / Piso salarial nacional para profissionais da educação básica pública – referenciados na Lei do Piso</b>	
<b>19 Gestão democrática da educação</b>	Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
<b>20 Investimento público em educação pública</b>	Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano de vigência desta lei e, no mínimo, o equivalente a dez por cento do PIB ao final do decênio.

**Fonte:** Adaptado de Brasil, 2014, p. 32-33.