



UM ESTUDO DO PROGRAMA INSTITUCIONAL DE BOLSA DE INICIAÇÃO À DOCÊNCIA (PIBID) A PARTIR DA ABORDAGEM DA AÇÃO COLETIVA¹

Fernanda Litvin Villas Bôas
Daniela Lobo D'Avila
Leila Chalub Martins

RESUMO: A melhoria da qualidade da educação básica configura-se como um dos grandes desafios para o desenvolvimento social e econômico do Brasil. Reconhecendo a importância do papel do professor, este artigo busca analisar o processo de implementação do Pibid a partir da perspectiva teórica da ação coletiva. O Pibid foi implementado pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), autarquia do Ministério da Educação (MEC) em 2007, com o propósito de qualificar a formação inicial de professores a partir da inserção do licenciando no cotidiano das escolas da rede pública, ressignificando-se a relação entre teoria e prática em seu processo formativo. A análise dos primeiros resultados mostra a importância do programa no cenário de políticas docentes e a sua contribuição para a melhoria da qualidade da educação brasileira.

PALAVRAS-CHAVE: Pibid; Formação de professores; Educação básica; Política docente; Ação-coletiva.

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivos refletir sobre alguns desafios que se colocam à gestão das políticas públicas em educação nos tempos atuais, bem como apresentar a análise da política de formação docente intitulada Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência (Pibid) a partir da perspectiva teórica da ação coletiva.

O Pibid é um programa de incentivo à formação inicial de professores e à valorização do magistério, implementado pela Diretoria de Formação de

¹ Artigo Publicado no Livro de Atas do 1º Congresso da Associação Internacional de Ciências Sociais e Humanas em Língua Portuguesa 2015. Lisboa: Leading Congressos, 2015. v. 1. p. 8042-8054. Acesso: http://www.omeuevento.pt/Ficheiros/Livros_de_Actas_CONLAB_2015.pdf



Professores da Educação Básica (DEB), da Capes, desde 2007, que concede bolsas aos estudantes das licenciaturas para viabilizar a sua inserção nas escolas públicas de educação básica. As atividades pedagógicas desenvolvidas pelos licenciandos são orientadas pelo coordenador de área (docente da licenciatura) juntamente com o supervisor (docente da escola), que também recebem uma bolsa, com valores diferenciados, para o desenvolvimento dessas atividades.

O programa oportuniza aos estudantes das licenciaturas o contato com a realidade e o cotidiano das escolas de educação básica, desde o início do curso, o que qualifica o seu processo formativo (CAPES, 2015a). Desta forma, a dinâmica do programa permite uma reaproximação das instituições de ensino superior e escolas, ressignificando-se a relação entre teoria e prática no processo formativo deste aluno.

No período analisado, de 2007 a 2014, as Instituições de Ensino Superior (IES) aderiram cada vez mais ao programa, em resposta aos editais de seleção da Capes. De 3.088 bolsistas, em 2007, o Pibid ampliou sua concessão para 90.254 bolsas em dezembro de 2013, envolvendo 284 instituições de ensino superior e aproximadamente 6.000 escolas parceiras das redes públicas municipais ou estaduais. O número de licenciandos e de instituições de ensino envolvidas é representativo no cenário atual das políticas docentes no Brasil, sugerindo a necessidade de pesquisas avaliativas sobre seus impactos (GATTI; BARRETO; ANDRÉ, 2011).

A escolha do Pibid como objeto de investigação, no âmbito deste estudo, justifica-se pela dimensão e abrangência do programa, presente em todas as unidades da Federação; pelo crescimento exponencial do número de projetos e instituições participantes, em um curto período de tempo; e pelo expressivo orçamento anual destinado a sua manutenção, reforçando a necessidade de estudos e avaliações sobre os resultados dessa política.

Este artigo está estruturado em três partes: a primeira refere-se aos desafios postos aos pesquisadores e gestores em educação, considerando o



contexto social contemporâneo no qual as políticas públicas de formação docente se inserem; a segunda, de cunho conceitual, apresenta a contribuição da vertente da ação coletiva para o estudo de políticas públicas; e a terceira e última parte refere-se à análise do Pibid enquanto política de formação docente a partir dessa perspectiva teórica.

1 Políticas públicas em educação no contexto social contemporâneo

A melhoria da qualidade da educação básica configura-se como tema de intenso debate entre educadores, pesquisadores e gestores públicos e tem sido apontada como um dos grandes desafios para o desenvolvimento social e econômico do país nos próximos anos.

Diferentes setores da sociedade fazem duras críticas à qualidade da educação básica no país, e, frequentemente, o desempenho do Brasil em avaliações internas, como o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), e externas, como o Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), é mencionado como exemplo da baixa qualidade do processo de ensino-aprendizagem nas escolas brasileiras (CAPES, 2010).

Para a melhoria da qualidade da educação básica, Gatti e Barreto (2009) destacam a qualidade da formação inicial e continuada como um dos eixos de maior relevância, juntamente com aspectos relativos à melhoria salarial, formas de carreira, maiores investimentos na educação básica e o resgate da cultura do valor da profissão. A compreensão dos processos educacionais e formativos nas universidades no contexto da sociedade contemporânea representa atualmente um desafio aos estudiosos e gestores da educação, segundo Gatti (2005).

Um dos principais sintomas da sociedade contemporânea é, segundo Harvey (apud BERNHEIM; CHAÚÍ, 2008, p. 10), a compressão espaço-temporal que se refere a dois fenômenos simultâneos provocados pela globalização: por um lado, a fragmentação e a dispersão do espaço e do tempo; e, por outro, sob os efeitos das tecnologias da informação, a compressão do espaço. O autor



afirma ainda que “as concepções do tempo e do espaço são criadas necessariamente através de práticas e processos materiais que servem à reprodução da vida social” (HARVEY, 1993, p. 189), de tal maneira que o tempo e o espaço não podem ser compreendidos independentemente da ação social.

Essa compressão impacta no processo de produção de novos saberes. Segundo Bernheim e Chauí (2008, p. 7), os conhecimentos contemporâneos apresentam também, entre outras características, maior complexidade, crescimento acelerado e tendência para a rápida obsolescência.

Gatti (2005, p. 66) chama a atenção para o fato de que a multiplicação e a fragmentação dos conhecimentos também estão presentes no campo da educação. Ao analisar os currículos escolares, por exemplo, a autora aponta para o fato de quase sempre estarem baseados em um discurso científico moderno, com o referencial de um conhecimento objetivo e indiscutível, e, simultaneamente, imersos em um contexto de volumosas mudanças em conhecimentos e áreas de saber, tornando os seus respectivos conteúdos facilmente obsoletos e passíveis de críticas.

No entanto, Gatti reconhece que, no campo da educação, há um movimento em busca de alternativas ao afirmar que:

A corrida mundial em busca de novos currículos educacionais e de uma formação ao mesmo tempo polivalente e diversificada de professores, as propostas de transversalidade de conhecimento em temas polêmicos, mostram que a área educacional encontra-se no meio desse movimento em busca de alternativas formativas (GATTI, 2005, p. 603).

Bernheim e Chauí (2008), por sua vez, ao discutirem a relevância social dos sistemas de educação e o papel das universidades na sociedade contemporânea, consideram que as instituições precisam ser pertinentes com o projeto educativo enunciado em seus objetivos e em sua missão institucional e enfatizam as responsabilidades da educação superior para com o resto do sistema educacional.

No caso das licenciaturas, atualmente, estas enfrentam o desafio de formar professores aptos a lidar com as questões atuais que se colocam à docência,



considerando o contexto de complexidade em que as escolas se situam hoje (ROLDÃO, 2005). Gatti (2010) reitera a necessidade de que as universidades dediquem maior atenção à concepção, à organização e ao desenvolvimento de seu projeto formativo, contribuindo para uma formação docente que propicie ao futuro licenciando experimentar níveis crescentes de complexidade e maior autonomia durante o seu processo formativo.

Outra questão central que se coloca à profissionalização docente é a importância de uma formação mais centrada na prática. Segundo Nóvoa (2009, p. 7), a “formação do professor é, por vezes, excessivamente teórica, outras vezes excessivamente metodológica, mas há um déficit de práticas, de refletir sobre as práticas, de trabalhar sobre as práticas, de saber como fazer”.

Sobre o mesmo tema, Tardif (2005) também problematiza a atual ruptura entre a formação e a experiência e entre a teoria e a prática, sinalizando a necessidade dessa superação. O autor reconhece, no processo educativo, o pressuposto da interação permanente entre professor e aluno. Para o exercício da docência, Tardif (2003) descreve os saberes necessários à prática docente: o professor deve conhecer sua matéria; possuir conhecimentos relativos à pedagogia, além do saber prático, que emerge a partir de sua experiência cotidiana com os alunos em sala de aula.

Portanto, observa-se um consenso entre os autores, ao considerarem o professor como figura central na discussão acerca da melhoria da qualidade do ensino no país. Por isso, o debate acerca do processo de formação inicial se faz tão pertinente para qualificar a gestão de políticas públicas de formação docente.

2 Contribuições da vertente da ação coletiva para o estudo de políticas públicas

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância da área de conhecimento denominada “políticas públicas”, assim como de temas ligados às instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração,



implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para dar maior visibilidade às discussões sobre “políticas públicas”, entre eles: a adoção de políticas restritivas de gastos, novas visões sobre governança e o papel do Estado em conseguir formar coalizões políticas capazes de equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população, em especial, nos países em desenvolvimento da América Latina (SOUZA, 2006).

Política pública é um conceito em permanente construção e, a partir da leitura de diferentes autores, foi possível compreender algumas definições que referenciam os estudos e as práticas sociais e culturais contemporâneas. Nesse sentido, Saravia (2006) descreve a política como um fluxo de decisões públicas, com vistas a orientar e a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Nessa perspectiva, o autor ressalta:

A finalidade última de tal dinâmica – consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política. Com uma perspectiva mais operacional, poderíamos dizer que ela é um sistema de decisões públicas que visa a ações ou omissões, preventivas ou corretivas, destinadas a manter ou modificar a realidade de um ou vários setores da vida social, por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e da alocação dos recursos necessários para atingir os objetivos estabelecidos (SARAVIA, 2006, p. 28).

Souza (2006) considera que a política pública, do ponto de vista teórico-conceitual, é considerada um campo multidisciplinar, cuja construção parte do diálogo entre as áreas da sociologia, ciência política e economia. Os estudos nesta área enfocam a natureza das políticas e seus processos e a repercussão na economia e nas sociedades. A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que as governanças de Estados democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças sociais.

Para tanto, das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, pode-se compendiar elementos fundamentais na gestão das ações, considerando



que a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz; o envolvimento de múltiplos atores e níveis de decisão, formais e não formais, “humanos e não humanos”; a abrangência das políticas e a limitação de leis e regras; a política como uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados; os impactos da política pública a longo prazo envolvendo processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006; LATOUR, 2012).

Entretanto, mediante a amplitude de ações que podem ser alcançadas pelo processo de política pública, vale ressaltar, nas palavras de Saravia (2006), que este processo não constitui uma racionalidade manifesta, logo, não é considerada uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado. Nem mesmo o presente estágio da tecnologia possui condições de fazer com que os computadores descrevam os processos de política, apesar de servirem como instrumentos de mudança organizacional e processual. Nesse sentido, o autor ressalta que:

As modernas teorias do caos são as que mais se aproximam de uma visualização adequada da dinâmica social, ou o tipo específico de organização que March e Olson denominam ‘anarquia organizada’. Para eles, são características das instituições do Executivo as preferências problemáticas, as tecnologias não claramente especificadas e a participação fluida. Daí a dificuldade de racionalizar os processos de política pública (SARAVIA, 2006, p. 29).

A definição mais conhecida no campo da racionalidade se manifesta por meio de Laswell (1958), o qual julga que as decisões e análises sobre política pública implicam a resposta de questões como: quem ganha e o que ganha, por que e que diferença isso faz. Outros autores definem ainda como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas (MEAD, 1995); ou como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos (LYNN, 1980); ou, ainda, como a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos (PETERS, 1986).



Souza (2006) expõe ainda, que, das diversas definições sobre políticas públicas, é possível evidenciar alguns elementos que constituem significantes fundamentais da ação coletiva, dentre os quais: distinção entre o que é planejado no governo enquanto política pública e o que de fato realiza; envolvimento de vários atores e níveis de decisão; o fato de a abrangência da ação não se limitar a leis e regras; a ação ser intencional, com objetivos a serem alcançados, com impactos a longo prazo e, ainda, a política pública envolver processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

A Constituição Federal de 1988 fundamenta pressupostos da descentralização e da participação social no esboço de novas direções, mais complexas e múltiplas, na gestão de políticas. Nesse sentido, a noção de redes na área pública contempla a complexidade da inter-relação de diferentes atores, possibilitando a integração desses na ordenação de uma ação coletiva direcionada ao bem comum. As redes detêm mecanismos de poder ordenados nas relações e como consequência processam o interesse público por meio da inter-relação de atores estatais e não estatais em diferentes escalas – local, regional, nacional e global (ANDRADE, 2006).

As redes orientam relações mais horizontais no processo de coordenação facilitando a articulação de diferentes atores organizacionais empenhados no processo de gestão. Latour (2012, p. 340) esclarece que “não é o social que explica as associações, mas as associações que explicam o social”.

Latour (2001, p. 356) também discute sobre o conceito de translação, que “refere-se a todos os deslocamentos por entre outros atores cuja mediação é indispensável à ocorrência de qualquer ação”. Na translação, os atores alistam uns aos outros, sendo ela uma relação mediadora que torna associações fracas em fortes, constituídas por significações em que “os atores modificam, deslocam e transladam seus vários e contraditórios interesses” (LATOUR, 2001, p. 356). Pensar a ideia de associação e rede é pensar numa série de ações (eventos)



distribuídas, e não pensadas em razão de causa e efeito. O autor busca resgatar a nossa capacidade de dar um passo a mais nas descrições, atentando-se ao esgotamento e aos muitos atuantes desses eventos que estão em ação. O autor enfatiza que:

Nessas situações é que temos de tomar uma decisão, caso desejemos estabelecer conexões sociais de maneiras novas e interessantes: ou nos afastamos dos analistas que só dispõem de uma metafísica completa ou 'seguimos os próprios atores', que apelam para muitas. A concretude não provem da escolha de uma figuração, entre muitas, para substituir os atores, mas do aumento, nos relatos, da proporção entre mediadores e intermediários (LATOURE, 2012, p. 96).

Ainda segundo Latour (2012), um coletivo é pensado como o que pode ser constituído por diferentes atores (humanos e não humanos). Nessa perspectiva, a intenção não é apenas compreender o que os atores fazem, mas também como e por que fazem. O ator-rede é induzido a agir por uma vasta rede, em forma de estrela, de mediadores que entram e saem, sendo assim:

Para entender o que considero o fim último da 'Actor-network theory' ANT, precisamos libertar de suas gaiolas entidades até agora proibidas de pisar o palco e deixá-las perambular novamente pelo mundo. Que nome lhes dar? Entidades, seres, objetos, coisas invisíveis talvez? Enumerar as diferentes maneiras pelas quais elas agrupam o coletivo exigiria um livro totalmente diferente; mas, por sorte, não preciso assinalar o ponto de forma positiva, apenas apontar o rumo e dizer por que minimizamos nossas chances de ser "objetivos" quando nos apegamos demasiadamente à sociologia do social" (LATOURE, 2012, p. 342).

Ao utilizar a abordagem de ator-rede, Latour (2012) desloca a origem da ação que é pensada como um evento e não como um ato localizando os atores e objetos. O autor considera que os objetos também agem no sentido de serem dotados de alguma subjetividade, remetendo a ideia de associação e de rede, humanos e não humanos em que os objetos agem numa série de eventos distribuídos. Nesse sentido, a descrição de uma rede é uma maneira de dispor os rastros deixados por atores no curso de suas ações, o que vale pensar numa natureza performativa do social, ou seja, independentemente do que possa ser, ele o é em ação.



A utilização da teoria do ator-rede nas análises de política públicas permite a compreensão da gestão como uma realização coletiva que integra diferentes atores, pois trata conjuntamente o processo em suas características estruturais e relacionais (ANDRADE, 2006).

A ciência da gestão, segundo Hatchuel (2008), estuda a racionalização do mundo, vinculada à capacidade de pensar e de explorar coletivamente um saldo de conhecimento e relações, sendo assim, não está limitada à crítica da metafísica da ação racional, mas oferece uma teoria axiomática da ação coletiva como horizonte e projeto universal. A teoria axiomática da ação coletiva no âmbito científico transdisciplinar sugere novas formas de pesquisa, novos modos de pensar, novos modos de governar.

Sendo assim, a gestão corresponde à ação de um processo de realização crítica por meio do qual reconstruímos nossos saberes e relações que irão nutrir esta nova figura da ação coletiva. Esse novo olhar sobre a gestão ganha um sentido particular a partir do pensar a teoria axiomática e reflexiva da ação coletiva que quer escapar das graves consequências que resultam das visões metafísicas de ação (HATCHUEL, 2008).

Ao compreender que as políticas públicas se concretizam na gestão, os instrumentos utilizados para sua implementação também se constituem em objetos importantes de reflexão. A instrumentação da ação pública é considerada por Lascoumes e Le Galès (2012, p. 20) como um "conjunto dos problemas colocados pela escolha e o uso dos instrumentos (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental". A abordagem pela instrumentação revela os efeitos produzidos pelas escolhas dos instrumentos no espaço sociopolítico da ação pública construído por técnicas que visam mobilizar os fins, os conteúdos e projetos de atores. Com isso, a noção de instrumentos de ação pública ultrapassa as abordagens funcionalistas que privilegiam os objetivos das políticas públicas. Nesse sentido, os autores expõem que:



Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 21).

Os autores ressaltam que os instrumentos em operação não são aparelhos neutros, uma vez que produzem efeitos específicos independentes dos objetivos perseguidos e, assim, estruturam, em função de própria lógica, a ação pública. A inovação nos instrumentos utilizados incentiva as possíveis contribuições desta abordagem para analisar mudanças da ação pública e, mais amplamente, aquela dos fenômenos de recomposição do Estado (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

É com base nesse referencial teórico que buscamos analisar os instrumentos de gestão do Pibid no decorrer de seu processo de implementação.

3. Uma análise da gestão do Pibid a partir das ações e associações estabelecidas pelos atores

3.1 Compreendendo a estrutura e a dinâmica do Pibid

O Pibid foi criado pela Secretaria de Ensino Superior do MEC, em parceria com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em 2007, e a responsabilidade por sua implementação foi designada à Capes, por meio de sua Diretoria de Educação Básica Presencial (atual Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica), criada em 2008, com a publicação da Lei nº 11.502, de 2007.

Com a nova legislação e a conseqüente reformulação de seu estatuto, a Capes assume o desafio de colaborar para a melhoria da qualidade da educação básica no país, articulando esta nova missão ao seu tradicional compromisso com a pós-graduação brasileira.

No âmbito das políticas docentes, as ações da Capes estão voltadas à formação profissional de professores, inicial ou continuada, que atuarão ou atuam na educação básica, nas modalidades presencial ou a distância.

A Diretoria de Formação de Professores da Educação Básica desenvolve seus trabalhos a partir de duas principais linhas de ação: a primeira refere-se à



indução da formação inicial de professores para a Educação Básica, organizando e apoiando a oferta de cursos de licenciatura presenciais especiais, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (Parfor); a segunda corresponde ao fomento a projetos de estudos, pesquisas e inovação, desenvolvendo um conjunto articulado de programas voltados para a valorização do magistério.

O Pibid situa-se nesta segunda linha de atuação e, conforme novo regulamento do Programa, publicado pela Portaria nº 096, de julho de 2013, pela Capes, tem, entre os seus objetivos, contribuir para o aumento da qualidade da formação inicial de professores nos cursos de licenciatura, promovendo a integração entre educação superior e educação básica, a partir da inserção dos licenciandos no cotidiano de escolas da rede pública de educação.

A dinâmica do programa consiste na concessão de bolsas a estudantes das licenciaturas, integrantes dos projetos de iniciação à docência desenvolvidos por IES em parceria com escolas de educação básica da rede pública de ensino.

As IES encaminham um único projeto institucional à Capes, em resposta aos editais públicos, compilando os subprojetos que correspondem a cada uma das licenciaturas interessadas. Os projetos devem atender aos requisitos previstos em cada edital, mas, de maneira geral, devem oportunizar a inserção dos estudantes no contexto das escolas públicas parceiras, desde o início da sua formação acadêmica. Para o desenvolvimento das atividades didático-pedagógicas no contexto das escolas, os estudantes são orientados simultaneamente por um docente da licenciatura (coordenador de área) e por um professor da escola (supervisor).

Além do licenciando, os demais atores participantes do projeto também são contemplados com bolsas², nas seguintes modalidades: Iniciação à docência

² Conforme regulamentação da Capes, os valores das bolsas variam conforme a modalidade. No caso do Pibid, os valores praticados são: Iniciação à docência, no valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais); Supervisão, no valor de R\$ 765,00 (setecentos e sessenta e cinco reais); Coordenação de área, no valor de R\$ 1.400,00 (um mil e quatrocentos reais); Coordenação Institucional, no valor de R\$ 1.500,00 (um mil e quinhentos reais).



(estudantes de licenciatura); Supervisão (professores de escolas públicas de educação básica que supervisionam, no mínimo, cinco e, no máximo, dez bolsistas da licenciatura); Coordenação de área (professor da licenciatura que auxilia na gestão do projeto na IES) e Coordenação institucional (professor da licenciatura que coordena o projeto Pibid na IES).

Os projetos institucionais recebem, além da cota de bolsas, recursos anuais de custeio e capital para o desenvolvimento das atividades previstas. Outro aspecto importante refere-se à exigência de que as propostas apresentem detalhadamente a estratégia de seleção dos seus bolsistas, os critérios de escolha das escolas parceiras e as estratégias de acompanhamento e avaliação de seus respectivos projetos.

A seguir, serão apresentados dados e números do Pibid, desde a sua implementação até 2014, que permitem compreender o processo de crescimento e expansão do programa. A análise desses dados nos conduz a refletir sobre o protagonismo dos múltiplos atores envolvidos na concretização desta política.

3.1.1 Histórico do Pibid em números: do período 2009-2014

Apesar de o primeiro edital do Pibid ter sido publicado em 2007, o programa só foi efetivamente implementado a partir de 2009. Desde então, foram publicados oito editais, conforme registrado no Relatório de Gestão da Capes 2009-2014.

Verificou-se que o primeiro edital do programa contemplou apenas a participação de IES federais. Já na edição 61/2013, o edital aceitou candidaturas de todas as IES públicas, privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas e privadas, com bolsistas do Programa Universidade para Todos (Prouni) ampliando significativamente as possibilidades de participação das IES formadoras.

Para permitir uma visão histórica do programa, recorreremos aos dados compilados no Relatório de Gestão do Programa 2009-2014, disponível no site

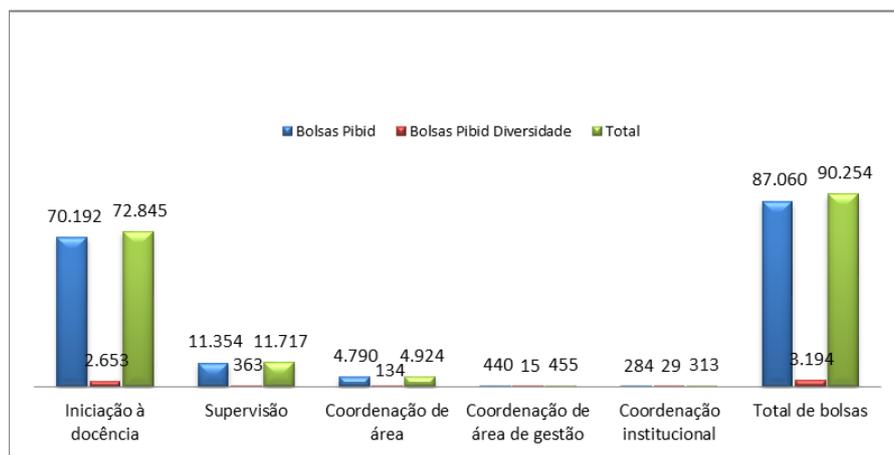


da Capes, que permitem visualizar facilmente a dimensão e abrangência do Pibid, bem como perceber o crescimento exponencial desta ação ao longo dos últimos anos.

Na ocasião da implementação das bolsas do primeiro edital, que ocorreu efetivamente apenas em 2009, o programa beneficiou 3.088 bolsistas e, com o lançamento dos editais em 2013, o Pibid passou a apoiar 90.254 bolsistas.

O total de 90.254 bolsas refere-se à soma das diferentes modalidades de previstas no âmbito dos projetos institucionais, conforme demonstrado no gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Bolsas aprovadas nos editais Pibid 2013, para vigência em 2014



Fonte: CAPES, 2015a, p. 72.

Na tabela abaixo, observam-se os números totais de IES, campi, subprojetos e bolsistas participantes do Pibid atualmente em cada região do país:

Tabela 1 - Pibid 2014: IES, Campi, subprojetos e bolsistas por região

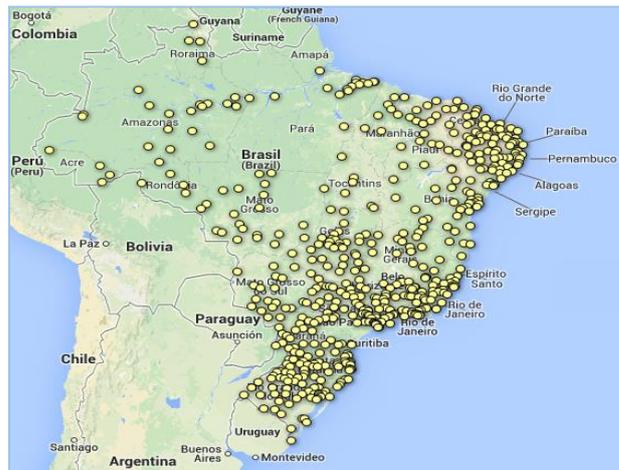
Região	IES	Campi	Subprojetos	Bolsistas
Norte	27	95	300	9.103
Nordeste	56	232	780	28.019
Centro-Oeste	21	110	381	8.894
Sudeste	114	243	849	25.381
Sul	65	174	686	18.850
Total	283	854	2.996	90.247

Fonte: CAPES, 2015a, p. 73.

O mapa a seguir ajuda a visualizar a abrangência nacional do Programa, a partir da localização dos campi do Pibid:



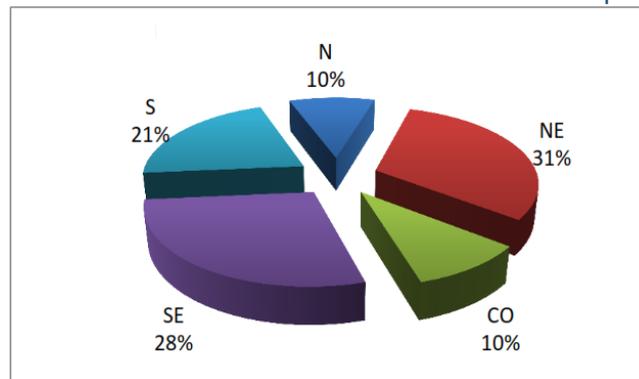
Figura 1 - Mapa dos campi do Pibid 2014



Fonte: CAPES, 2015a, p. 75.

Considerando a distribuição de bolsas do Pibid por região, observa-se que o Nordeste recebe a maior cota, com 31% das concessões, conforme demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 2 : Percentual de concessões de bolsas Pibid por região, 2014

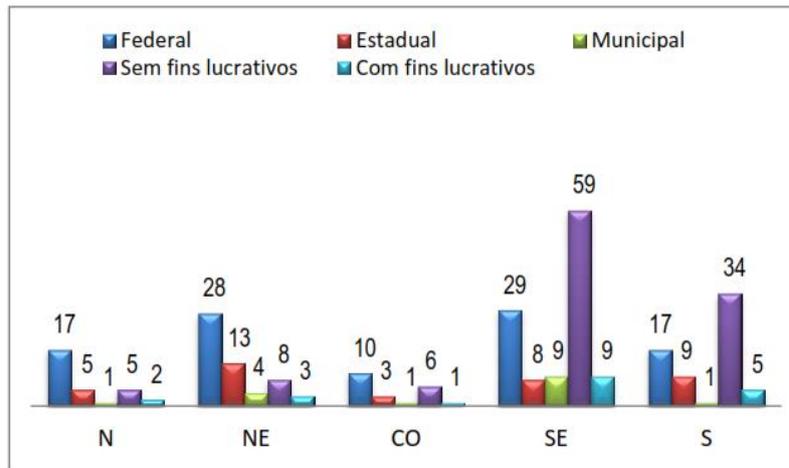


Fonte: Capes, 2015a, p. 72.

Por outro lado, é no Sudeste onde está localizado o maior número de IES parceiras, com uma participação expressiva das IES privadas sem fins lucrativos, conforme pode ser observado no gráfico abaixo:



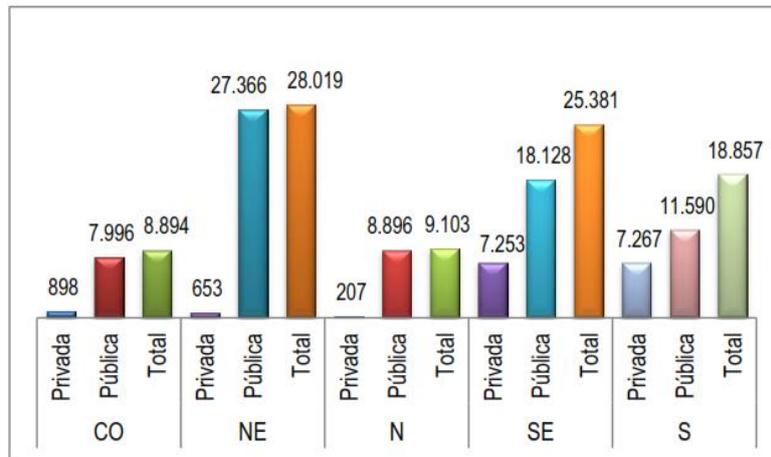
Gráfico 3 - Instituições por região e categoria administrativa, 2014



Fonte: CAPES, 2015a, p. 74.

Em relação à esfera administrativa das IES parceiras, ao somarmos os totais das concessões por região, observa-se que 82% das concessões estão nas IES públicas e 18% nas IES privadas:

Gráfico 4:1 Concessões de bolsas Pibid por região e esfera administrativa



Fonte: Capes, 2015a, p. 73.

Outro aspecto relevante sobre a execução do Pibid refere-se ao orçamento expressivo destinado a esta política no decorrer do período analisado. A tabela a seguir mostra a evolução dos recursos executados entre 2009 e 2014:



Tabela 2: Pibid: Evolução dos recursos executados

Ano	Executado (R\$)
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
2014	430.343.222,88
Total	1.176.367.254,39

Fonte: CAPES, 2015b, p. 194 (com adaptações).

Após a apresentação de características estruturais do Pibid e dos dados que permitem compreender sua dimensão e abrangência, é importante revelar as características relacionais desta rede de atores que dão ao programa a possibilidade de constituir-se enquanto ação coletiva. O desenho abaixo corresponde à dinâmica do programa, evidenciando a forma como a Capes percebe a disposição dos participantes dos projetos.

Figura 2: Pibid: Desenho do programa



Fonte: CAPES, 2015a, p. 63.

A partir da perspectiva de que o Pibid, enquanto exemplo de política pública, se concretiza a partir da dinâmica de relações e da prática de diferentes atores (ANDRADE, 2006, p. 56), vislumbramos que uma nova representação pode ser proposta, com a inclusão da Capes como um dos atores, em uma complexa



articulação que seja capaz de evidenciar os múltiplos vínculos que se sobrepõem entre os sujeitos nos diferentes contextos que se relacionam no cotidiano desta ação.

3.2 A constituição das redes de atores e o seu papel na concretização do Pibid enquanto política de formação docente

A opção por utilizar a rede como método de análise justifica-se pela possibilidade de compreender as relações e associações estabelecidas entre os diversos atores presentes em uma determinada arena de ação.

A constituição do Pibid enquanto ação coletiva é possível a partir da articulação que se estabelece entre a Capes, as IES formadoras, as escolas da rede pública e os múltiplos vínculos entre os coordenadores institucionais, coordenadores de área, professores supervisores e estudantes das licenciaturas.

A Capes provavelmente não se identificou naquela representação gráfica como parte da dinâmica do programa por considerar-se, enquanto representante da voz do Estado, um ente distante que assume a responsabilidade pela normatização, regulação e fiscalização dos diferentes projetos.

No entanto, a partir da análise documental e dos instrumentos de gestão do Pibid, à luz dos teóricos com os quais dialogamos ao longo do texto, foi possível perceber que a Capes deve ser representada e reconhecida como um dos atores que compõem a rede responsável pela constituição desta política pública. Sim, talvez ela tenha um peso diferenciado em alguns momentos da dinâmica da rede, quando os outros atores circundam em torno dela. No entanto, em outros instantes, a configuração da malha se altera e o ator de maior peso passa a ser o estudante da licenciatura e assim sucessivamente.

3.3 A resignificação dos instrumentos de gestão no decorrer do processo de consolidação do Pibid

Para a realização deste trabalho, foram analisados os principais documentos de normatização do programa, tais como os editais e regulamentos



e os instrumentos de diálogo adotados entre a equipe gestora do programa e os demais atores interessados.

Como mencionado anteriormente, foram publicados oito editais entre o período de 2007 e 2013 e dois regulamentos. A partir da análise documental, foi possível perceber alguns pontos que merecem destaque, entre eles:

a) Ampliação gradual das áreas do conhecimento aptas a participarem do programa: no Edital 2007, apenas as licenciaturas em matemática, física, química e biologia poderiam submeter propostas. A partir de 2009, foram incorporadas as demais disciplinas que oferecem licenciatura e que estão presentes no currículo escolar do ensino fundamental e médio. E, finalmente, no Edital 2013, foram elencadas 29 áreas do conhecimento aptas a participarem e que podem dialogar com as escolas de maneira dinâmica e inovadora, tais como ciências agrárias, ciências sociais, teatro, dança. Cada uma das áreas deve corresponder a um subprojeto. Em 2013, foi prevista a submissão de projetos de natureza interdisciplinar que articulem duas ou mais áreas do conhecimento.

b) Ampliação gradual do perfil das instituições de ensino superior aptas a participarem do programa: o primeiro edital, de 2007, foi destinado apenas às instituições federais de ensino superior (IFES); em 2009, o edital contemplou, além das federais, as instituições estaduais de ensino superior; em 2010, o certame foi exclusivo para as instituições públicas municipais e comunitárias, confessionais e filantrópicas sem fins lucrativos; o 2º edital do mesmo ano foi realizado em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi), para instituições que trabalhavam com o Programa de Apoio à Formação Superior e Licenciaturas Interculturais Indígenas (PROLIND) e com o Programa de Apoio à Formação Superior em Licenciatura em Educação do



Campo (Procampo) e; em 2011, contemplou a totalidade das instituições públicas em geral – IPES; em 2011, permitiu a ampliação do programa nas IES que já possuíam Pibid; em 2013, finalmente, passou a considerar todo o universo das instituições públicas e comunitárias e incorpora as privadas com bolsistas do Prouni.

c) Ampliação da duração do projeto e da bolsa de iniciação à docência: no Edital 2007, o projeto deveria ter a duração de até 24 meses e o bolsista poderia receber a bolsa por um período de 12 meses. Ao longo do processo e do diálogo com os atores que vivenciaram a implementação dos projetos na ponta, concluiu-se que a qualidade do processo formativo do estudante não poderia estar engessada a prazos tão rígidos. O ciclo de consolidação dos projetos e o fortalecimento da rede de parcerias fez com que a duração possível dos projetos, que são passíveis de renovação, fosse estendida a 48 meses. O estudante poderá receber bolsa pelo mesmo período, considerando que ele pode engajar-se nesta ação durante toda a sua graduação.

d) Amadurecimento do diálogo entre a Capes e os demais atores: observou-se que os primeiros seminários organizados pela Capes, para reunir os coordenadores dos projetos, tinham como objetivo oportunizar a troca de experiência entre os coordenadores e avaliar o andamento das ações. Não havia, na programação do evento, espaços garantidos aos grupos de trabalhos para discussão da execução da política em si. Atualmente, os encontros estão permeados por esta intenção. Houve uma flexibilização por parte da equipe gestora para escutar e dialogar com os atores em busca de soluções pactuadas aos problemas e dificuldades enfrentadas no cotidiano dos projetos. As plenárias, comissões, o esforço de redação coletiva e a consulta pública para a formalização dos instrumentos de



gestão garantiram outro patamar de qualidade a esses documentos. Desta forma, foi possível minimizar conflitos, pactuar decisões e revisar os instrumentos de gestão de modo a garantir a ampliação do programa com qualidade e o consequente fortalecimento da política.

CONCLUSÃO

Apesar de a Capes ter entre as suas atribuições o dever de elaborar as diretrizes e os atos normativos relacionados ao funcionamento do programa, de transferir os recursos financeiros aos projetos e de acompanhar a execução dos projetos, a análise das mudanças graduais dos instrumentos de gestão do programa evidencia que as vozes dos diferentes atores foram incorporadas no decorrer do processo desta política pública.

Observa-se que houve uma disposição e flexibilização por parte do Estado para a construção de mecanismos coletivos de gestão, com a pactuação de regras, garantindo a representatividade dos diversos atores envolvidos.

Essa mudança gradual observada na forma e no conteúdo dos instrumentos de gestão do Pibid, como os editais e regulamentos publicados entre 2007 e 2013, evidencia um aperfeiçoamento da política a partir do reconhecimento das vozes dos diversos atores, que antes eram considerados apenas beneficiários da política.

O processo de construção da nova regulamentação do programa, que envolveu a incorporação das críticas e sugestões, a consulta pública e a realização de um evento envolvendo mais de 200 instituições interessadas para a redação do documento final, pode ser citado como exemplo desta abertura do Estado para novos diálogos com a sociedade. A configuração desta rede de atores permitiu que os diferentes projetos do Pibid se concretizassem com bastante autonomia nos diferentes contextos, disseminando resultados inovadores e que não foram previstos na etapa de planejamento, anterior à concretização da ação.



Os resultados dessa infinidade de ações que se realizam no âmbito de cada projeto estão ganhando visibilidade nos eventos de iniciação à docência organizados pelas IES formadoras e que acontecem simultaneamente em níveis local, regional e nacional. Os trabalhos sistematizados apresentam reflexões sobre o diálogo entre teoria e prática que resultam do ir e vir permanente do estudante da licenciatura, nos ambientes das escolas e universidade, mediado pela relação com os demais autores, que também estão comprometidos com o objetivo de melhorar a qualidade da educação básica no Brasil.

A partir desta análise e do diálogo estabelecido com os autores, concluímos que não é possível um único ator protagonizar a resolução de um determinado problema, tampouco o Estado. Neste sentido, o estudo de políticas públicas, a partir da teoria de redes, permite compreender o papel dos diversos atores envolvidos, que atuam como corresponsáveis na concretização de uma determinada ação pública.

Neste artigo, foi possível constatar que a vertente da ação coletiva tem enorme potencial de contribuir para a compreensão das complexas relações que caracterizam as redes de atores no âmbito de uma determinada política. As redes configuram-se como uma importante estratégia de gestão compartilhada, com o potencial de ressignificar a relação entre Estado e sociedade, qualificando os processos de políticas públicas em educação e em outras áreas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, J. A. de. Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade**, n. 64, maio/ago. 2006.

BERNHEIM, Carlos T.; CHAUÍ, Marilena S. **Desafios da universidade na sociedade do conhecimento**: cinco anos depois da conferência sobre ensino superior. Brasília: UNESCO, 2008.

CAPES. **Plano nacional de pós-graduação [PNPG] 2011-2020**. Brasília: CAPES, 2010. v. 1.



_____. **Relatório de Gestão DEB: 2009-2012.** Brasília: CAPES, 2015a, v. 1.

_____. **Relatório de Gestão DEB: 2009-2012.** Brasília: CAPES, 2015b, v. 2.

GATTI, Bernadete. A formação de professores no Brasil: características e problemas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1355-1379, out./dez. 2010.

_____. A; BARRETO, E. S. de S. **Professores do Brasil: impasses e desafios.** Brasília: UNESCO, 2009. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001846/184682por.pdf>>.

_____. Pesquisa, educação e pós-modernidade. **Cadernos de Pesquisa**, v. 35, n. 126, p. 595-608, set./dez. 2005.

_____. A; BARRETO, E. S. de S; ANDRÉ, M. E. D. A. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte.** Brasília: UNESCO, 2011.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural.** São Paulo: Edições Loyola, 1993.

HATCHUEL, A. Quel horizon pour les sciences de gestion? Vers une théorie de l'action collective. In : DAVID, A.; HATCHUEL, A.; LAUFER, R. (eds.). **Les nouvelles fondations des sciences de gestion.** Vuibert, 2008.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciência e Sociologia**, v. 9, n. 18, jul./dez. 2012.

LASWEL L. L. **Politics: who gets what, when, how.** Cleveland, Meridian, Books. 1936/1958.

LATOUR, B. **Reagregando o social: uma introdução à teoria do ator-rede.** Trad. Gilson César Cardoso de Sousa. Salvador/Bauru: Edufba/Edusc, 2012, 399p.

_____. **Esperança de pandora.** Bauru, SP: EDUSC, 2001.

LYNN, L. E. **Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis.** Santa Monica, Calif.: Goodyear, 1980.

MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits, policy currents.** February, p. 1-4, 1995.

NÓVOA, Antônio. **Professores: imagem do futuro presente.** Lisboa: EDUCA, 2009.



OLSON, M. **The logic of collective action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press. 1965.

PETERS, B. G. **American public policy**. Chatham, N. J.: Chatham House, 1986.

ROLDÃO, M. C. Profissionalidade docente em análise: especificidades dos ensinos superior e não superior. **Nuances: estudos sobre educação**, v. 12, n. 13, Portugal, jan./dez. 2005, p.105-126.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, , p. 21-42.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa, **Caderno CRH**, n. 39, 2003, p. 11-24.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. 2006, p. 20-45.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2003.

_____.; LESSARD, C. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Petrópolis: Vozes, 2005.

Recebido em: 14/09/2015

Aceito em: 03/06/2016

Sobre as autoras:

Fernanda Litvin Villas Bôas

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB); Mestre em Desenvolvimento Sustentável (CDS/UnB); e Analista em Ciência & Tecnologia da CAPES.

Daniela Lobo D'Avila

Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB) com o tema de pesquisa em



políticas públicas para pessoas com deficiência em Angola e Mestre em Educação pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM).

Leila Chalub Martins

Professora associada da Universidade Brasília, com atuação no PPG em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional e no PPG Educação. Doutora em Antropologia pela UNICAMP. Estágio pós-doutoral no Centre d'Analyse et d'Intervention Sociologiques - CADIS, da École des Hautes Études en Sciences Sociales, Paris, França (2011/2012).