

## O pibid e a gestão da escola: Hiato de implementação?



<https://doi.org/10.56238/sevened2023.006-042>

### Paula Arcoverde Cavalcanti

Graduação em Pedagogia, Mestrado e Doutorado em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Professora Titular da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

Instituição: Universidade do Estado da Bahia (UNEB)- Departamento de Ciências Humanas (DCH- Campus V)

### RESUMO

Este trabalho tem por objetivo compreender como a gestão da instituição pública de Ensino Fundamental II poderia contribuir para que ocorresse o “hiato de implementação” no subprojeto PIBID-GEO no período de 2016 a 2018. Fundamentado na Análise

de Políticas Públicas e no Ciclo de Política como uma ferramenta analítica virtualmente construída, o debate gira em torno do momento da implementação como um processo ininterrupto e que pode sofrer algum tipo de problema ocasionado pelos burocratas do nível de rua. Trata-se de uma pesquisa qualitativa desenvolvida mediante a observação direta e assistemática durante o período em que as atividades do subprojeto foram desenvolvidas e observou-se que as manobras realizadas pelos gestores devido a sua discricionariedade não colaboravam com o processo de implementação dificultando que o PIBID- GEO fosse efetivamente “materializado” no nível da instituição de ensino.

**Palavras-chave:** Política pública, Implementação, PIBID.

## 1 INTRODUÇÃO

O Programa Institucional de Bolsas de Iniciação à Docência (PIBID) faz parte da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, desenvolvido pelo Governo Federal do Brasil através da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e implementado a partir da parceria entre as Instituições de Ensino Superior (IES) públicas ou privadas e a Rede Pública de Ensino (Federal, Estadual, Municipal) nos diversos níveis da Educação Básica. Segundo os dispositivos legais, visa fomentar o aperfeiçoamento da formação iniciação à docência a partir da inserção dos licenciandos no efetivo trabalho pedagógico em uma instituição escolar, por um determinado período.

O subprojeto do curso de Licenciatura em Geografia ora denominado – PIBID-GEO – foi implementado de 2014 a 2018 em uma instituição de Educação Básica<sup>1</sup> da rede estadual de ensino do estado da Bahia. Nesse período, a gestão da instituição de ensino de educação básica sofreu várias mudanças que, de certa forma, produziam certo desconforto aos envolvidos com o projeto – bolsistas de Iniciação à Docência (IDs), professores supervisores e Coordenador de Área. Durante os anos em

<sup>1</sup> Os nomes do município e da instituição de educação básica onde o referido subprojeto foi implementado serão preservados.



que foi desenvolvido, alterações foram realizadas pelos gestores com o objetivo, ao que parecia, de aproximar-se mais efetivamente da realidade escolar e, assim, garantir a implementação. E isso, entretanto, nos fez questionar dentre outros aspectos: de que forma o gestor atuava? Existiam fatores que pressionavam o gestor para que ele atuasse daquela maneira? Quais as ‘manobras’ foram utilizadas pelo gestor? Como as ‘manobras’ (ações) do gestor afetavam a implementação?

Sabemos que área dos estudos das políticas públicas vários subsídios teóricos-analíticos vêm sendo utilizados para o seu entendimento. Concomitantemente a complexa conjuntura da sociedade tem demandado aos interessados na aérea, referenciais teórico-metodológico e analítico- conceitual que possibilite estudos de maneira complexificada e ampla.

Na área educacional não poderia ser diferente. No entanto, é importante considerarmos que é bastante recente a deferência e legitimação, particularmente no que diz respeito à abordagem das políticas de educação no campo das políticas públicas (*public policies*), que possui um arsenal teórico - metodológico próprio.

Além disso, partimos da proposição de que o estudo das políticas públicas de educação supõe uma intenção ou interesse (ideológicos, políticos, técnicos, organizacionais e culturais) de quem a estuda e a escolha dos subsídios e das aproximações, condiciona o tipo de informações e resultados que serão produzidos (CAVALCANTI, 2013).

Logo, o estudo das políticas públicas, aqui proposto, é abordado de modo multidisciplinar e tem como objeto os problemas públicos; a ação para sua solução; as causas e consequências da ação pública; a geração de alternativas de ação; a discricionariedade; o insulamento burocrático, os resultados das políticas etc., e se insere no campo da Análise de Política (*Policy Analysis*), Ciclo de Política (*Policy Cycle*) e Políticas Públicas (*Public Policies*).

Portanto, o presente estudo tem por objetivo compreender como a gestão (gestores/diretores) da instituição pública de educação básica – “escola parceria” – poderia contribuir para que ocorresse o “hiato de implementação” no subprojeto em tela no período de 2016 a 2018 e partiu da necessidade de dedicar mais atenção as políticas públicas de educação.

## **2 ALGUNS CERCEAMENTOS CONCEITUAIS: DA POLÍTICA PÚBLICA AO “HIATO DE IMPLEMENTAÇÃO”**

As políticas públicas da educação, estão relacionadas com as intenções que determinam as ações do poder público; com o que o governo escolhe fazer ou não fazer; com as decisões que têm como objetivo implementar programas (projetos, ações etc.) para alcançar objetivos e metas em uma determinada sociedade; com a regulamentação (leis, resoluções etc.) da educação; com a luta de interesses os atores sociais<sup>2</sup> (setor público e privado); ou ainda, com atividades de um governo,

---

<sup>2</sup>Ator social é entendido como uma pessoa, grupo, organização que participa de um jogo social; possui um projeto político;



implementadas por agentes públicos ou não, que têm uma influência na vida de cidadãos independentemente da classe social a qual pertence.

Portanto, quando falamos das políticas da educação, estamos nos referindo as dimensões *politics* (jogo de poder etc.); *polity* (estrutura, organização do sistema etc.) e *public policy* (dimensão mais concreta, geralmente relacionada a algum tipo de ação). O ‘público’ está diretamente relacionado ao fato de que as políticas (*policies* ou *public policies*) da educação são de responsabilidade do Estado e se relacionam com toda a sua organização (*polity*) e, como tal, é disputada por diversos atores sociais dentro de um determinado ‘jogo’ (*politics*).

O PIBID, portanto, é aqui compreendido como uma política pública de educação, mais especificamente, como uma política pública de formação inicial para a docência, e resultado de uma determinada *politics* (processo político, jogo de poder etc.) (CAVALCANTI, 2012) presente em qualquer processo democrático. Sua dimensão, porém, é a ação concreta (*policy* ou *public policy*) e, em determinado grau, representa a resposta do sistema político-administrativo a uma determinada situação (SUBIRATS *et al* 2012) que para ser materializada pelo Estado é implementada a partir de projetos e subprojetos (objetivos, estratégias, resultados etc.) no nível micro do sistema de ensino – a “escola parceira” – atendendo a um público-alvo específico.

O PIBID como uma política pública “é deliberação tomada pelo Estado no qual se revela como a condensação material de uma relação de forças entre classes ou frações de classe” (DIOGENES e SILVA, 2020, p.27914) e, portanto, pode ser compreendida a partir do arsenal teórico da Análise de Política (*Policy Analysis*) entendida “como um conjunto de observações, de caráter descritivo, explicativo e normativo, acerca das políticas públicas, que corresponde, respectivamente, às perguntas a respeito de “o que/como é?”, “por que é assim?” e “como deveria ser?” (SERAFIM e DIAS, 2012, p.127).

Para a Análise de Política (*Policy Analysis*) a política pública, pode ser modelizada através de um Ciclo de Política (*Policy Cycle*) composto de maneira geral por três momentos que acontecem simultaneamente e interferem umas nas outras, em um movimento de constante retroalimentação: formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000; RÖTH DEUBEL, 2010; CAVALCANTI, 2012). O Ciclo de Política pode ser considerado muito mais um recorte teórico e analítico do que aquilo que realmente acontece na realidade. (CAVALCANTI, 2012; DAGNINO; CAVALCANTI; COSTA, 2016). Ou seja, o Ciclo da Política “é muito mais um dispositivo analítico para o estudo de uma dada política, intelectualmente construído, para fins de modelização, ordenamento, explicação e prescrição do que um fenômeno concreto (CAVALCANTI, 2020, p.33).

---

controla algum recurso relevante; acumula (ou desacumula) forças no seu decorrer e pode produzir fatos para viabilizar seu projeto.(CAVALCANTI, 2012; DAGNINO; CAVALCANTI, COSTA, 2016).



Portanto, teoricamente, depois da política ser formulada (definição, objetivos, ações etc.) seja coletivamente ou não, inicia-se sua implementação mediante órgãos e mecanismos existentes ou especialmente criados pela gestão pública para que seja materializada no nível mais concreto.

A implementação de uma política pública, virtualmente ocorre quando os processos anteriormente definidos são convertidos em ‘ações’ e envolve muita mais do que aspectos técnicos (burocráticos). Isto significa dizer que, durante a implementação das políticas da educação, as ações planejadas para determinado período podem sofrer transformações a depender da posição dos implementadores responsáveis pela sua ‘materialização’ no nível meso (secretarias, órgãos etc.) ou micro do sistema (instituições de ensino).

Portanto, pode-se afirmar que a implementação

[...] é o momento em que são realizadas as ações planejadas, através de instituições e grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, com objetivo de cumprir as decisões já tomadas. Nessa dinâmica, pode-se detectar uma diversidade de interesses e jogos de poder, envolvendo diferentes atores, poderes públicos (executivo e legislativo), instituições (públicas e privadas), entidades profissionais, além dos próprios atingidos pela política. (CAVALCANTI, 2012, pp.202-203).

No caso específico, o PIBID-GEO é implementado dentro de uma instituição pública de ensino da Educação Básica, através de um Projeto Institucional de uma IES que possui subprojetos (diversas licenciaturas). Ou seja, entre a formulação e a implementação no nível micro – “escola parceira” – *street level* (nível de rua) – há um percurso bastante complexo que se estende desde a publicação de dispositivos legais (leis, editais etc.) passado pela adesão de uma instituição de ensino até o momento efetivo da implementação. Realmente seria muito mais simples e menos problemático se o planejado fosse implementado, mas sabemos que isso pode não ocorrer.

O momento de implementação pode ser abordado a partir de vários modelos, dentre eles estão: o modelo *Top-down* (de cima para baixo) e *Bottom-up* (de baixo para cima). Esses modelos possuem paralelamente o viés descritivo (alternativa para o estudo, explicação dos processos pelos quais as políticas são implementadas e o viés prescritivo (alternativas a serem adotadas pelos formuladores ou implementadores).

O modelo *Top-down* enfatiza a perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico dentro do processo de elaboração de uma política pública e, até certo modo, coloca a responsabilidade quase que exclusivamente aos que ‘comandam’. Nesse sentido, Passone (2013, p.599)

[..] implica a existência de um momento anterior à ação que abarca o processo de formulação e tomada de decisão pela autoridade legislativa central. Nessa perspectiva, Pressman e Wildavsky (1984) cunharam o termo “déficit de implementação” para analisar os “pequenos déficits” que ocorrem quando uma política passa a ser transmitida no interior do sistema, partindo do topo, de um sistema federal, por exemplo, e se transferindo para outros níveis governamentais. Os “*déficits* de implementação” foram considerados lacunas do processo de efetivação da *policy*.



No segundo, o Modelo *Bottom-up*, o papel dos implementadores é considerado de suma importância para o sucesso ou fracasso de uma política (CAVALCANTI, 2012). Nessa perspectiva os implementadores – burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*) – que trabalham diretamente com o público-alvo possuem liberdade para alterar e adaptar a política à uma determinada realidade (LIPSKY,1980). Isso pode gerar decisões efetivas denominadas de “exercício de discricionariedade”, sendo que o “grau de manobra” varia em função do nível em que os implementadores se encontram na hierarquia; na proximidade e posição que ocupam em relação ao público alvo da política (CAVALCANTI, 2012; LOTTA, 2012 e 2019).

O Modelo *Bottom-up*, segundo Rus Perez (2010, p.1185)

[...] corresponde ao enfoque sobre as estratégias, as atividades e as relações dos atores envolvidos com a prática de políticas públicas: “os pressupostos básicos desse modelo são a compatibilidade dos programas aos desejos, vontades e padrões comportamentais dos atores e o processo de descentralização.

Portanto, o PIBID-GEO, como qualquer política, durante o momento de implementação pode apresentar algum tipo de problema ou descompasso. Esse problema pode ser o que denominamos de “hiato de implementação”. E isso ocorre quando os envolvidos com a implementação – os burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*) – não cooperam ou não conseguem contornar obstáculos que a dificultam (CAVALCANTI, 2012). O “hiato de implementação”, portanto, é diferente de *déficit* de implementação. Este último, trata da qualidade técnica e material e está relacionado geralmente a comparação dos fins que foram estipulados com os resultados que foram alcançados. Já o “hiato” parte da premissa de que a implementação não é algo meramente técnico e, portanto, ela pode não acontecer conforme foi planejada (mesmo tendo sido realizado coletivamente ou com todos os aspectos técnicos, financeiros considerados etc.); e que os implementadores (burocratas do nível de rua) possuem um poder discricionário capaz de colaborar ou não com o processo de implementação a partir de uma atuação política, técnica etc. De acordo com Lotta (2012a, 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.

A partir da afirmação cima, a gestão escolar não deve ser considerada neutra, tendo em vista que abarca a organização, o desenvolvimento e avaliação do trabalho pedagógico próprio de cada instituição estabelecendo relações com o seu entrono. Portanto, a gestão, na figura do gestor, aqui entendido como um articulador, viabilizador etc., juntamente com sua equipe (vice-diretor, coordenadores, professores etc.) tem como foco central preocupar-se para que todas as áreas da



instituição escolar alcancem os objetivos do trabalho pedagógico e, suas opções decorrem de contexto e conjuntura.

A gestão escolar é entendida como sendo um conjunto de processos, de tomada de decisão e implementação de ações que permitam levar a cabo as práticas pedagógicas e, o gestor, articula e engloba as várias dimensões da gestão escolar e das ações educacionais, como condição para garantir uma determinada unidade de trabalho (LÜCK, 2009).

Portanto, a gestão escolar pode ser percebida como um processo político, pedagógico e administrativo por meio pelo qual se organiza a dinâmica do processo de ensino aprendizagem, (MORAES, 2020). Nesse sentido, a gestão (diretores etc.) de uma instituição de ensino desempenha um papel importante na implementação de qualquer atividade pedagógica (projetos, oficinas etc.), seja ela proveniente da própria comunidade escolar seja ela a partir de uma adesão/colaboração entre instituições, como é o caso do PIBID-GEO.

Do mesmo modo, para efeito de análise em tela, a gestão é entendida como sendo um conjunto de processos e implementação de ações que permitam levar a cabo o PIBID-GEO; a discricionariedade se relaciona com o grau de ‘manobra’ do burocrata de nível de rua (gestor/diretor) e, o “hiato de implementação”, aponta para a cooperação ou não do gestor (“escola parceira”) com o processo de materialização (implementação) da política.

### **3 O LÓCUS INVESTIGATIVO E DELINEAMENTOS METODOLÓGICOS**

O PIBID-GEO foi implementado no município da Bahia, em uma instituição de ensino de Educação Básica estadual de pequeno porte, denominada nos dispositivos legais de “escola parceira, tempo integral (dois turnos) e atendia ao Ensino Fundamental II (6º ao 9º ano) aproximadamente 160 alunos do 6º ao 9º ano. Possuía 01 Diretora, 01 Vice-Diretora, 02 Coordenadoras Pedagógicas de 20h cada, 17 funcionários (porteiros, auxiliares, cozinheiras etc.).

No período de 2016 a 2018 o subprojeto foi composto por 01 Coordenador de Área, 03 professoras supervisoras, 15 alunos de Licenciatura em Geografia (bolsistas IDs) e organizado através de “rodas de conversa” e “oficinas pedagógicas” que abrangiam desde tema como meio ambiente até questões sobre ‘identidade e pertencimento. Além dessas atividades os bolsistas IDs participaram de outras atividades de cunho pedagógico e cultural (reunião de planejamento, datas festivas, gincanas etc.) quando solicitados pela gestão da instituição escolar ou pelas supervisoras do PIBID-GEO.

Os Bolsistas de Iniciação à Docência (IDs) atuaram na escola parceira durante um período de 4h semanais e as atividades foram realizadas majoritariamente nas aulas das disciplinas de Geografia ou Língua Portuguesa (turno matutino) e nas disciplinas do Núcleo Diversificado (turno vespertino). Isso porque, como foi dito anteriormente, a instituição – escola parceira – funcionava em turno integral e, portanto, tinha atividades em dois turnos distintos para uma mesma turma.



Para atingir o objetivo da pesquisa utilizou-se a técnica de observação direta e assistemática em momentos distintos: 1) durante visitas frequentes a escola parceira, na participação nos eventos de cunho pedagógico e cultural e nas reuniões em que o equipe do PIBID participava (reuniões de planejamento pedagógico, Conselhos etc.); 2) reuniões (quinzenais e mensais) com os bolsistas IDs e professoras supervisoras. Ou seja, não houve um roteiro ou um planejamento prévio para a obtenção de dados, e sim, uma preocupação em entender a dinâmica de implementação a partir da ação da gestão, na figura do gestor (diretor), durante diversas atividades do trabalho pedagógico na instituição e das ‘falas’ dos envolvidos no subprojeto durante as reuniões, em que era possível registrar todas as impressões, reclamações, vivências etc. Dessa forma foi possível fazer em um primeiro momento a captação de informações dos diversos sujeitos em atividades distintas e em um segundo momento o cruzamento dessas informações a fim de obter uma maior clareza acerca da ação do gestor (diretor) de maneira geral e mais especificamente as que se relacionavam com o PIBID-GEO.

Deste modo, pelo fato de participar da própria dinâmica da escola parceira e do PIBID-GEO, o acesso aos implementadores (gestor, professoras supervisoras e bolsistas IDs) foi de maneira simples, sem grau elevado de complexidade ou formalidade e, possibilitou, um vasto rol de informações. “A técnica de observação pode ser muito útil para a obtenção de informações. Mais do que perguntar, podemos constatar um comportamento” (PRODANOV e FREITAS, p.103, 2013).

#### **4 A REALIDADE ENCONTRADA E O “HIATO DE IMPLEMENTAÇÃO”?**

A instituição de ensino de Educação Básica no qual o PIBID-GEO foi implementado partiu do princípio de adesão. Desta forma, subentende-se que o gestor da instituição, juntamente com sua equipe (pedagógica, administrativa etc.) seja capaz de possibilitar que as atividades que foram coletivamente elaboradas sejam efetivamente implementadas. No entanto, essa correlação – adesão- implementação – pode estar mais no nível da ‘abstração teórica’ do que no processo de implementação, quando efetivamente o subprojeto é materializado no nível micro do sistema de ensino. Ou seja, a adesão da instituição de ensino é condição necessária, mas pode não ser suficiente para que as atividades sejam implementadas.

Mediante o convívio pedagógico e lançando mão da observação direta foi possível perceber a complexidade dos problemas vivenciados pela comunidade escolar e detectar alguns aspectos que poderiam contribuir para que ocorresse o que denominamos “hiato de implementação” do PIBID-GEO: a) alternância de gestores (diretores); b) desorganização do trabalho escolar (administrativo, pedagógico etc.); c) desvio da função dos bolsistas IDs por parte da gestão.

Em relação ao primeiro aspecto, durante o período observado, a instituição em questão, teve mais de 04 gestores (diretores) alocados pelo poder público através de indicação política (governador ou seus aliados no nível do município em questão). Mesmo que a “substituição” de um gestor, seja



considerada como uma ação externa a ele, o foco é como ele atuava no período em que estava no cargo e durante a implementação do PIBID. A princípio cada um dos gestores, não tinha relação direta com a comunidade escolar e, portanto, desconheciam a realidade na qual a instituição – escola parceira – estava inserida. A partir dessa realidade, a impressão que havia é que, cada um que assumia a gestão, estava ‘caindo de paraquedas’ para apagar os ‘incêndios’ constantes que oscilavam em maior ou menor grau de complicação.

A constante troca de diretores dificultava, e no limite, resvalava em acordos previamente realizados, atividades coletivamente definidas etc., uma vez que ao assumir, o gestor em muitos casos, não dava continuidade ao que havia sido estabelecido. Essa dinâmica, que em nosso entendimento é pouco fértil, afetava direta e indiretamente as atividades propostas pelo PIBID-GEO tendo em vista que, cada diretor (durante o período em que permaneceu no cargo), não cooperava ou tinha dificuldade em superar os obstáculos, quando não, causavam outros gargalos no processo de implementação do PIBID- GEO. De fato, alguns até tentavam não ‘atrapalhar’, mas, manter um ambiente saudável a partir de instabilidades constantes é algo muito complexo e requer por parte do gestor um esforço significativo.

O segundo aspecto observado se relaciona diretamente com o anterior tendo em vista que uma instituição com tantos ‘diretores passageiros’ possuía, conseqüentemente, uma dificuldade em organizar de maneira apropriada o trabalho pedagógico, independentemente de este estar relacionado diretamente com o PIBID. É possível afirmar que cada um que exercia o cargo de diretor (gestor) tinha a intenção em ‘praticar’ uma gestão que refletisse sua ‘marca’, ‘personalidade’, crenças etc. e, assim, suas ações não necessariamente iam ao encontro da melhoria desse trabalho e, sim, uma intenção em praticar uma gestão que refletisse sua ‘agenda particular’ etc.

É necessário destacar que, o grau de discricionariedade que o gestor possui dentro de uma instituição pública de ensino é alto, principalmente se considerarmos que ele, por mais que tenha algum limite, tem poder em interceder no trabalho pedagógico, administrativo etc. No entanto, as ‘manobras’ de um gestor podem ou não influenciar negativamente a implementação de uma política. No caso em tela, as ‘manobras’, acarretavam um descompasso tanto no andamento das atividades pedagógicas cotidianas quanto nas específicas do PIBID-GEO. E, esse poder discricionário e as ‘manobras’ dele advindas desembocam no terceiro aspecto – desvio da função dos bolsistas IDs.

A ‘disfunção’ – desvio da função bolsista IDs – apontada caracteriza-se na ‘manobra’ que o gestor utilizava em aproveitar os bolsistas IDs para substituírem os docentes ausentes de qualquer disciplina. Esse aspecto em especial, chamou atenção tendo em vista que os gestores mesmo que ‘passageiros’ sempre afirmaram ter conhecimento das ‘regras’ e apontaram para a importância do PIBID-GEO e o quanto as atividades dele eram necessárias para a instituição.



Considerando, que o subprojeto já estava sendo implementado desde 2014 e as diretrizes (objetivos, ações etc.) dele deveriam ser de conhecimento de todos, a ‘manobra’ que ocasionava em disfunção deveria no mínimo ser evitada e numa realidade ideal nunca ser utilizada. Nesse sentido, as professoras supervisoras, em muitos casos, não conseguiam reverter a ação do gestor, o que gerava um desconforto tanto para elas quanto para os próprios bolsistas IDs. Ou seja, de um lado as supervisoras tentando garantir a implementação do PIBID-GEO (suas ações etc.) conforme planejado e do outro, o gestor tentando solucionar um problema da instituição sem, no entanto, se preocupar com o que havia sido delineado coletivamente.

Porém, mesmo diante dessa realidade, é possível afirmar que ao fazer a ‘manobra’ o gestor utilizando-se de sua discricionariedade estava tentando, em sua visão, fazer ‘melhor’ ou ‘diferente’, ou até mesmo, resolvendo um problema pedagógico, administrativo e institucional – alunos sem aula devido à ausência de professor. Não obstante, o gestor não estava colaborando com o processo de implementação do PIBID-GEO, como também estava causando problemas em duas dimensões: 1) a legal e a pedagógica. A primeira, porque segundo os dispositivos legais os bolsistas IDs não podem substituir um professor e assumir uma sala de aula, como regente e, a segunda – a dimensão pedagógica –, porque deslocava os bolsistas IDs para uma atividade de sala de aula sem um preparo adequado.

Por outro lado, sua ‘manobra’, dentro do que muitos da comunidade escolar esperam de um gestor, pode ser considerada natural pois, estava tentando garantir, dentro do possível, o processo de ensino aprendizagem. No limite, é possível até inferir que ele não tinha a compreensão de que estava obstaculizando a implementação do PIBID-GEO. Nesse sentido, “a discricionariedade não é, por natureza, boa ou má. Mas ela pode ter efeitos positivos ou negativos” (LOTTA, 2019, p.32). Sua interpretação depende em parte de julgamento de valores.

[...] Ela é uma questão decorrente de fatos na medida em que depende das formas nas quais a discricionariedade é exercida e dos resultados da tomada de decisões discricionária. Ela é um julgamento de valores na medida em que estes resultados são encarados positiva ou negativamente (ADLER e ASQUINTH, 1980 apud HAM e HILL, pp.168-169.)

Assim, podemos afirmar que mesmo sendo o PIBID-GEO de conhecimento da comunidade escolar e tendo como aporte um processo democrático e coletivo de construção de suas de atividades, a gestão – na figura dos gestores –, pode ter um papel fundamental para a efetiva colaboração da “escola parceira” no processo de implementação. É sempre bom ressaltar que a “escola parceira” do PIBID parte do princípio da adesão. Assim, supõe-se que o gestor da instituição esteja disponível em colaborar para o desenvolvimento das atividades que foram coletivamente elaboradas e, portanto, facilite ou promova condições necessárias que garanta a implementação. No entanto, ao que parece, a relação – adesão – colaboração – implementação – pode estar mais no nível teórico do que quando efetivamente a política é materializada no nível mais concreto, ou ainda, no ‘nível de rua’ (*street level*).



De fato, muitas vezes, as ‘manobras’, realizadas pelo gestor, não só obstaculizaram, como também, criaram um ambiente pedagógico desafiador para toda a equipe – professoras supervisoras, bolsistas IDs e Coordenador de área – uma vez que a “discricionariedade de uma pessoa tem grande chance de ser uma restrição para uma outra pessoa” HAM e HILL (p.169, 1993).

Nesse sentido, as frequentes ‘manobras’ (ações) por parte da gestão (“gestores passageiros”) por estarem pouco alinhadas a superação dos obstáculos externos/internos, durante o período de 2016 a 2018 no qual as atividades do PIBID-GEO foram desenvolvidas, dificultaram a sua ‘materialização’ contribuindo para o denominamos de “hiato de implementação”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O PIBID é segundo os dispositivos legais, um programa de incentivo e valorização do magistério e de aprimoramento do processo de formação de docentes para a Educação Básica e fomentado pela CAPES e oferece bolsas para que estudantes das mais diversas licenciaturas desempenhem atividades pedagógicas em instituições públicas de ensino de Educação Básica sendo orientados por Coordenadores de Área (IES) e professores supervisores (docentes da “escola parceira”).

O PIBID-GEO, entendido como política pública (*public policy*), se consolida através do regime de adesão e colaboração entre uma IES e a instituição pública de ensino – escola parceira. É nesse nível em que os implementadores – burocratas de nível de rua – gestores da instituição, coordenador de área, professores supervisores, bolsistas IDs devem atuar para que ocorra a implementação das atividades e, assim, para que haja a materialização da política.

A partir do estudo da implementação é possível detectar aspectos que colaboram para o sucesso ou fracasso de uma política pública. Nele também se pode observar que a o grau de discricionariedade dos implementadores - burocracia de nível de rua (*street level bureaucrats*) pode variar.

No caso específico do PIBID-GEO, materializado no nível micro do sistema de ensino, ficou evidente que o implementador – Gestor – possuía um grau de discricionariedade elevado e suas manobras colaboraram para que ocorresse o “hiato de implementação” e produzindo até certo grau, um outro subprojeto.

Não obstante, a realidade observada aponta que o PIBID-GEO contribuiu na formação para a docência e na percepção da instituição pública de ensino como campo de atuação e estudo para compreendermos a complexidade da ação pedagógica nas mais variadas acepções.

Portanto, há necessidade em aprimorar o processo de formação inicial, ampliando cada vez mais a participação dos licenciandos nas atividades da instituição escolar (MELO, 2013), assim como, o de aprofundarmos análises mais abrangentes do PIBID como política pública (*public policy*) e de seu processo de implementação considerando os burocratas de nível de rua (*street level bureaucrats*).



## REFERÊNCIAS

- CAVALCANTI, P. A. Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação. Salvador: Eduneb, 2012.
- CAVALCANTI, P. A. A análise ou avaliação de políticas públicas: eis a questão? In: ROTH DEUBEL, A.N. (ed). Análisis y la evaluación de las políticas públicas en la era de la participación: reflexiones teóricas y estudios de caso. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2013.
- O PIBID e a discricionariade dos implementadores. In: BORDIGNON, L.S (org.). Discussões interdisciplinares no campo da formação docente. Curitiba: Artemis, 2020. pp.30-39. Disponível em: <http://www.editoraartemis.com.br/livro/2828/>. Acesso em junho 2020.
- DAGNINO, R; CAVALCANTI, P. COSTA, G. Gestão Estratégica Pública. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2016.
- DIOGENES, E. M. N.; SILVA, R. Políticas públicas de educação no Brasil: epistemologias. Brazilian Journal of Development, Curitiba, v.6, n.5, pp.27912-27929, may.2020. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/10107/8459>. Acesso em junho 2020.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Revista de Sociologia e Política, v.17, n.15, nov., 2000.
- HAM, C.; HILL, M.: *The policy process in the modern capitalist state*, Londres: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- LIPISKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public servisse*. New York: Russel Sage Foundadtion, 1980.
- LÜCK, H. Dimensões de gestão escolar e suas competências. Curitiba: Positivo, 2009.
- MELO, J. A. B. de. Contribuições do subprojeto geografia (Pibid/Capes/UEPB) à formação inicial dos licenciandos. In: CASTRO, P.c(Org.). Desafios e perspectivas na profissionalização docente Pibid/UEPB. Campina Grande: EDUEPB, 2013. Disponível em: <http://www.pibiduepb.com.br/pdf/Ebook.pdf>. Acesso em: dezembro de 2017.
- MORAES, J. N. *La gestión democrática de la educacion y sus contradiciones: una mirada desde América Latina*. Curitiba: Appris, 2020.
- PRODANOV, C. C.; FREITAS, E. C. de. Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. Ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.
- RÖTH DEUBEL, A. N. (ed.). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. In: Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. pp.17-65.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariade. In: FARIA, C. A. P de. (org.) Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.
- Desvelando o papel dos burocratas e nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P de. (org.) Implementação de políticas públicas: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012a.



LOTTA, G. S (org.). A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. Teorias e Análises sobre Implementação de Políticas Públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

PASSONE, E. F. K. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. Cad. Pesqui., São Paulo, v. 43, n. 149, p. 596-613, ago. 2013. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-15742013000200011&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000200011&lng=pt&nrm=iso)> Acesso em junho de 2020.

RUS PEREZ, J.R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? Educação e Sociedade. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v31n113/07.pdf>. Acesso em junho 2020.

SERAFIM, M. P; DIAS, R. de B. Análise de política: uma revisão da literatura. Cadernos de Gestão Social. vol.3, nº 1, jan./jun. 2012. disponível em: [https://portalseer.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31562/pdf\\_22](https://portalseer.ufba.br/index.php/cgs/article/view/31562/pdf_22). Acesso em maio 2018.

SUBIRATS, J. *et al.* Analisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Editorial Ariel, 2012.