



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA

WANDILSON ALISSON SILVA LIMA

**PERMANECER NO ENSINO SUPERIOR, EIS A QUESTÃO:
ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

Salvador – BA
2017.

WANDILSON ALISSON SILVA LIMA

**PERMANECER NO ENSINO SUPERIOR, EIS A QUESTÃO:
ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DE POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção de grau de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Ph.D. Eduardo Davel

Salvador – BA
2017.

Escola de Administração - UFBA

L733 Lima, Wandilson Alisson Silva.

Permanecer no ensino superior, eis a questão: estratégias de implementação efetiva de políticas públicas de assistência estudantil / Wandilson Alisson Silva Lima. – 2017.

134 f.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Davel.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Salvador, 2017.

1. Institutos federais de educação, ciência e tecnologia – Estudantes – Programas de assistência. 2. Políticas públicas – Ensino superior - Investimentos na educação. 3. Estudantes - Direito à educação. 4. Universidades e faculdades - Mudança organizacional. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração. II. Título.

CDD – 371.7

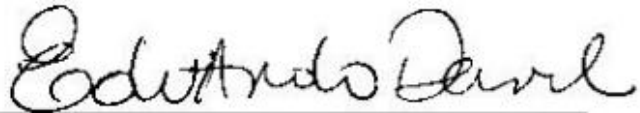
WANDLSON ALISSON SILVA LIMA

**PERMANECER NO ENSINO SUPERIOR, EIS A QUESTÃO:
ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DAS POLÍTICAS
PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de Mestre em Administração,
Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Aprovada em: 29 de maio de 2017.

Eduardo Paes Barreto Davel – Orientador
Doutor em Administração pela École des Hautes Études Commerciales, Montréal, Canadá.
Universidade Federal da Bahia



Rita de Cássia Dias Pereira Alves

Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia



Vera Lúcia Peixoto Santos Mendes

Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.
Universidade Federal da Bahia



A
Eunice, minha avó, por ter me ensinado a nunca desistir dos meus sonhos (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Agradeço, ao meu Deus, o maior expoente de fé e perseverança.

À minha avó Eunice, que embora não esteja presente fisicamente, exerce em mim um espírito de luta pelos objetivos almejados.

Aos meus avós Isabel e Raimundo, por acreditarem que eu conseguiria vencer as etapas da vida.

Aos meus pais Vanilce e Manoel, pela concessão do dom da vida e pela força nas principais barreiras enfrentadas.

À minha esposa Joana, pelo amor, companheirismo, afeto e apoio nesta jornada.

À minha irmã Aline, pelo incentivo e palavras de motivação.

Ao meu sobrinho Kauã, pelo carinho e sorrisos que me proporciona mesmo longínquo fisicamente.

Aos meus tio e primos queridos, pela torcida e vibrações positivas.

Aos meus melhores amigos, por me acompanharem e acreditarem no meu potencial.

Ao Professor Ph.D. Eduardo Davel, que me orientou de maneira habilidosa e genial. Suas colaborações foram inovadoras, criativas e prósperas para construção deste trabalho.

As Professoras Rita de Cássia e Vera Mendes, que compuseram a banca examinadora da defesa pública, contribuindo com apreciações valiosas ao estudo proposto.

As Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil, que contribuíram no esclarecimento de questões específicas sobre a implementação das políticas de assistência estudantil.

Ao Instituto Federal do Sertão Pernambucano por todo auxílio concedido para participação das aulas e execução da pesquisa.

À Universidade Federal do Cariri, instituição na qual iniciei no serviço público e apoiou nas primeiras viagens à Salvador, BA.

Aos participantes desta pesquisa, servidores públicos federais, que possuem o desafiador papel de gestores e implementadores das políticas de assistência estudantil.

Ao NPGA/UFBA pela qualidade e apoio proporcionados ao longo desta caminhada.

Aos meus colegas da turma MPA 15, pelas experiências e saberes compartilhados.

“A arte de interrogar não é tão fácil como se pensa. É mais uma arte de mestres do que de discípulos; é preciso ter aprendido muitas coisas para saber perguntar o que não se sabe”.

Jean-Jacques Rousseau (1778, p.44)

LIMA, Wandilson Alisson Silva. **Permanecer no ensino superior, eis a questão: estratégias de implementação efetiva das políticas públicas de assistência estudantil**. 145 f. 2017. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

RESUMO

O objetivo geral da pesquisa é propor estratégias de implementação efetiva das políticas públicas de assistência estudantil nas IFES. A perspectiva da efetividade de Sandfort e Moulton (2015), que abordamos nesta pesquisa, proporciona a implementação de políticas orientadas pela mudança almejada e enfrentamento prático dos desafios encontrados pela gestão pública. A estrutura se deu por meio da produção de três artigos científicos que compõem os seguintes objetivos específicos: (a) apresentar e discutir uma perspectiva de implementação de política pública de assistência estudantil fundamentada na lógica da efetividade; (b) propor estratégias organizacionais de implementação de políticas públicas de assistência estudantil baseadas na efetividade; e (c) propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil por meio das experiências da linha de frente. A metodologia desta pesquisa é de abordagem qualitativa, baseada em estudo de casos de Instituições Federais de Ensino Superior. A coleta de dados foi obtida por meio de documentos, entrevistas semiestruturadas e observações diretas. As análises das informações foram realizadas a partir das principais interações dos multiníveis de implementação: nível político (governamental) e os níveis organizacional e de linha de frente (IFES). Os processos de implementação foram pautados nas opções viáveis, lógica da mudança, coordenação das atividades, fluxos do processo, documentação, acompanhamento e avaliação das políticas de assistência estudantil. Os resultados da pesquisa fornecem o modelo de sistema de implementação das políticas de assistência estudantil e o conjunto de estratégias para cada um desses processos. Os desafios encontrados pelos gestores e executores das políticas de assistência estudantil nas IFES podem ser solucionados por diversas estratégias de implementação de natureza: administrativa, aprendizagem, comunicação, legalidade, integração, mapeamento de demandas, rede de cooperação, gestão de pessoas, cultura, estrutura organizacional, controle, competências organizacionais, gestão organizacional, seleção e monitoramento do público-alvo, processo de implementação, avaliação de resultados, interação, planejamento, normativas, administrativas, fluxos organizacionais, avaliação sistêmica, avaliação dos serviços categorização de documentos e dispositivos de acompanhamento. Essas estratégias organizacionais e de linha de frente, suas implicações e aplicações no contexto foram apresentadas e discutidas de forma que auxiliem os gestores público na implementação das políticas de assistência estudantil.

Palavras-chave: Assistência Estudantil; Implementação de Política Pública; Perspectiva da Efetividade. PNAES.

LIMA, Wandilson Alisson Silva. **Persisting in higher education, here is the question: effective strategies for implementing public policies for student assistance.** 145 f. 2017. Master Dissertation – Escola de Administração da UFBA, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2017.

ABSTRACT

The general objective of the research is to propose strategies for the effective implementation of the public policies of student assistance in the IFES. The perspective of the effectiveness of Sandfort and Moulton (2015), which we address in this research, provides the implementation of policies oriented by the desired change and practical confrontation of the challenges encountered by public management. The structure was created through the production of three scientific articles that compose the following specific objectives: (a) present and discuss a perspective of implementation of public policy of student assistance based on the logic of effectiveness; (b) to propose organizational strategies for the implementation of public policies of student assistance based on effectiveness; and (c) propose strategies for the implementation of public student assistance policies through front-line experiences. The methodology of this research is a qualitative approach, based on a case study of Federal Institutions of Higher Education. Data collection was obtained through documents, semi-structured interviews and direct observations. The analysis of the information was carried out from the main interactions of the implementation multilevels: political (governmental) level and the organizational and front line levels (IFES). The implementation processes were based on feasible options, logic of change, coordination of activities, process flows, documentation, monitoring and evaluation of student assistance policies. The research results provide the system model for implementing student assistance policies and the set of strategies for each of these processes. The challenges found by the managers and executors of the IFES assistance policies can be solved by various implementation strategies of nature: administration, learning, communication, legality, integration, mapping of demands, cooperation network, people management, culture, structure organizational, control, organizational skills, organizational management, selection and monitoring of the target audience, implementation process, results evaluation, interaction, planning, normative, administrative, organizational flows, systemic evaluation, evaluation of document categorization services and monitoring. These organizational and front-line strategies, their implications and applications in context are presented and discussed in a way that will assist public managers in the implementation of student assistance policies.

Keywords: Student Assistance; Implementation of Public Policy; Perspective of Effectiveness. PNAES.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CGU	Controladoria Geral da União
CIGU	Colóquio Internacional de Gestão Universitária
DAEA	Diretora de Apoio ao Ensino e Aprendizagem
DAEA	Diretora de Apoio ao Ensino e Aprendizagem
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FONAPRACE	Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis
IF	Institutos Federais
IF Sertão PE	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão PE
IFES	Instituições Federais de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
MEC	Ministério da Educação
PAEP	Programa de Apoio Emergencial de Permanência
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PNAES	Programa Nacional de Assistência Estudantil
PNE	Plano Nacional de Educação
POP	Procedimento Operacional Padrão
PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PROAE	Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil
PROEAC	Pró-Reitoria de Extensão e Ações Comunitárias
PROEN	Pró-Reitoria de Ensino
REUNI	Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SESu	Secretária de Educação Superior
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Universidade Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	18
1.1 Pesquisa Qualitativa	18
1.2 Estruturação das Fases da Pesquisa	19
1.2.1 Estruturação do Artigo A	19
1.2.2 Estruturação do Artigo B	19
1.2.3 Estruturação do Artigo C	21
1.3 Técnicas de Coleta de Dados	21
1.3.1 Técnica de Coleta de Dados do Artigo A	22
1.3.2 Técnicas de Coleta de Dados do Artigo B	22
1.3.3 Técnicas de Coletas de Dados do Artigo C	26
1.3.3 Observação	30
1.4 Estratégias de Análise	30
CAPÍTULO 2 – IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES: A PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE E SUAS VIRTUDES (ARTIGO A)	32
Introdução	34
1. Implementação de Políticas Públicas: Tradição e Renovação	36
1.1 Perspectivas Convencionais	36
1.2 Perspectiva Contemporânea: A Busca pela Efetividade	38
2. Assistência Estudantil como Política Pública	41
2.1 Contextualização da Política Pública de Assistência Estudantil	41
2.2 Desafios na Implementação das Políticas de Assistência Estudantil	43
2.3 Implementação das Políticas de Assistência Estudantil: Perspectiva da Efetividade e suas Virtudes	45
3. Discussão e Impactos	47
Conclusões	48
Referências	49
CAPÍTULO 3 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS NA PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE (ARTIGO B)	52
1. Introdução	54
2. A Perspectiva de Efetividade na Implementação de Políticas Públicas	56
3. A Implementação Efetiva de Política Pública Aplicada ao Nível Organizacional	58
3.1 Organizações como Campo de Ação Estratégica	58
3.2 Implementação de Políticas Públicas: Desafios para Gestores	61
4. Metodologia da Pesquisa	65
5. Estratégias Organizacionais da Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil	68
5.1 Análise da Integração das Políticas de Assistência Estudantil	69
5.1.1 Estabelecimento de Opções Viáveis	69
5.1.2 Identificação da Lógica de Mudança Organizacional	71

5.1.3 Coordenação das Atividades	74
5.2 Análise Organizacional da Aplicação das Políticas de Assistência Estudantil	76
5.2.1 Fluxo do Processo das Políticas e Programas	76
5.2.2 Avaliação das Políticas	77
6. Discussão e Impactos	79
Conclusão	81
Referências	83

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: EXPERIÊNCIAS DA LINHA DE FRENTE EM UM INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA (ARTIGO C)

.....	86
Introdução	88
1. Implementação de Políticas Públicas: A Perspectiva da Efetividade e o Nível da Linha de Frente	90
2. Análise da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas	91
2.1 Linha de Frente como Campo de Ação Estratégica	91
2.2 Desafios da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas.....	93
3. Metodologia da Pesquisa	97
4. Estratégias de Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil	100
4.1 Análise da Integração da Linha de Frente	100
4.1.1 Adoção de Opções Viáveis.....	100
4.1.2 Promulgação da Mudança	103
4.1.3 Coordenação das Atividades	106
4.2 Análise da Aplicação da Linha de Frente.....	107
4.2.1 Avaliação das Interações	107
4.2.2 Análise de Experiências-alvos.....	108
5. Discussões e impactos	109
Conclusão	110
Referências	113

CAPÍTULO 5 – DISCUSSÃO E IMPLICAÇÕES..... 116

CONCLUSÃO..... 120

REFERÊNCIAS 124

APÊNDICE A – MAPEAMENTO DAS AÇÕES DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL DAS UNIVERSIDADES 129

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO 143

INTRODUÇÃO

A implementação de políticas públicas ocorre quando o planejamento coloca as ações em prática, envolvendo tomadas de decisão e execução dos planos diante dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; FREY, 2000, SARAIVA; FERRAREZI, 2006; FARIA 2012; SECCHI, 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015; WU et al., 2014). Aconselha-se que, a maneira pela qual os atores da implementação executam as políticas públicas, pode ser um campo produtivo de estudo para pesquisadores desse tema (HILL, 2003). Na etapa de implementação é possível identificar os principais desafios enfrentados na gestão das políticas públicas, com propósito de mapear os problemas durante o processo de tomada decisão e buscar soluções estratégicas para superá-los (SECCHI, 2014).

No que se refere às políticas públicas, as investigações acadêmicas, habitualmente, estão pautadas apenas em sintetizar outros materiais existentes, desprezando os estudos mais aplicados e complexos a fim de corrigir deficiências na implementação destas. As organizações, enquanto atores sociais, funcionam como integradoras entre o arranjo da política no nível governamental e a sua operacionalização. Portanto, os implementadores devem demonstrar como suas práticas corroboram para melhorar as condições, promovendo a mudança perante recursos e estruturas disponíveis (ETZIONI, 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015).

A perspectiva da efetividade de Sandfort e Moulton (2015), que abordamos nesta pesquisa, demonstra como a gestão pública pode ampliar o horizonte científico e empírico a fim de explicitar práticas inovadoras, planejando a mudança que apoie o avanço dessa temática. Assim, o referencial teórico adotado neste estudo nos auxilia no entendimento e na proposição de políticas de implementação de políticas públicas à luz de novos aprendizados na solução prática dos desafios encontrados. A efetividade da implementação decorre da mudança proposta em que os resultados desejados estejam bem definidos e disseminados de maneira integrada, agregando valor público para os diversos atores sociais. Isso é possível quando ocorre a categorização e sistematização de estratégias bem-sucedidas durante o processo de implementação da política no que se refere aos diversos níveis, a saber: político, organizacional e linha de frente (operacional) (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Um ponto crucial na implementação das políticas públicas é que os agentes implementadores, denominados de servidores públicos, aparecem como mecanismo no qual o Governo, muitas vezes, dispõe para executar suas ações junto aos cidadãos (LEMAN, 2002).

Tem-se nesse momento, um rompimento “para além do Estado”, considerando os gestores públicos como atuadores nas determinações dos rumos das políticas públicas (FARAH 2011; PARK; RETHEMEYER, 2014). Enquanto processo, considerado complexo, interativo e dinâmico, a implementação pode apresentar resultados distintos do que foram planejados. Sendo assim, as estratégias efetivas, decorridas das interações das políticas, podem gerar impactos valiosos às decisões praticadas (RUA; ROMANI, 2013). Dessa forma, a atividade de implementar se estende a todos envolvidos no referido processo, integrando e perpassando do nível político para o organizacional e a linha de frente.

Fundamentalmente, o direito à educação sempre esteve presente nas constituições brasileiras, porém somente com a Constituição Federal de 1988 e o estabelecimento do Plano Nacional de Educação – PNE, este passou a ser entendido como um direito social (BRASIL, 1988). A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB da Educação de nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 é o marco legal que versa no inciso I do artigo 3º sobre “a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996). Mais tarde, foram desenvolvidas algumas ações pontuais no que tange as políticas que corroboraram para o incremento do ensino superior, como o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES cujo intuito é avaliar as instituições, os cursos e o desempenho dos estudantes (BRASIL, 2004).

A concepção do Decreto de Lei nº 6.096, de 24 de abril de 2007 estabeleceu o Programa de Apoio aos Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, no qual o objetivo descrito no artigo 1º é de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007). Embora o aspecto da permanência dos universitários tenha sido mencionado, as ações efetivas, orientadas a este objetivo, até esse momento estavam focadas apenas em ampliar o ingresso dos estudantes no ensino superior.

Baseado no aparato legal, por meio do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES que tem como finalidade “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010). Esse Programa pretende viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes e colaborar para a melhoria do desempenho acadêmico, propiciando o combate às situações de repetência e evasão. Então, a preocupação em gerir políticas públicas educacionais, no sentido de desenvolver ações estratégicas, que garantam a permanência dos discentes nas

Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, é um tema atual e imprescindível na esfera da administração pública.

A política de assistência estudantil é um campo que vem ganhando notada expressividade dado os investimentos governamentais e a consequente expansão do ensino superior brasileiro. Trazendo os elementos do sistema de implementação para a situação prática das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da assistência estudantil, sustentada na interação entre os atores e o ambiente, tem-se a seguinte composição: no nível de político, o contexto da própria política, mais especificamente o PNAES; no organizacional, os gestores que planejam a direção da implementação das políticas (Reitores, Pró-Reitores e/ou Diretores); na linha de frente, demais agentes que estão operacionalizando a implementação das ações (assistentes sociais, psicólogos, nutricionistas, enfermeiros, pedagogos e outros administrativos); e os discentes que são os principais público-alvo. Assim, a implementação de políticas públicas e programas sociais, torna-se relevante para o planejamento e a gestão governamental que envolve a construção de condições para permanência na academia. No contexto da gestão das IFES é notado a carência de estudos na área de implementação de políticas públicas, de modo que a execução da presente pesquisa pode contribuir com a criação de estratégias efetivas e colaborar para o incremento desta temática (LIMA; DAVEL, 2016).

As IFES visam desenvolver políticas e programas que garantam a permanência, o bem-estar e a melhoria do desempenho acadêmico. Em circunstância disso, o combate a situações de repetência e evasão, a disponibilização dos recursos orçamentários e a gestão das políticas públicas são os principais fatores que tem relação direta com a permanência dos discentes. Em razão do contexto social e político, gerado pelos processos de democratização do ensino superior, que diretamente, colaborou para uma “refundação”, descortina de novos horizontes e um debate profundo, no fazer dessas instituições. Essa democratização repercutiu nos dados quantitativos de ingressos na educação superior brasileira, e causou impacto ainda mais expressivos, nas qualidades humanas trazidas para os espaços universitários, com a diversidade étnico racial, de classe, de gêneros, de pertencimento os mais diversos, que acederam à universidade.

Sabe-se que muitos estudantes ingressam em sua vida acadêmica por meio de alguma ação afirmativa, porém, após este ingresso, é possível constatar-se ainda que estes se encontram em situação de vulnerabilidade socioeconômica. Destarte, essas instituições possuem atores sociais responsáveis por implementar na prática, as políticas subsidiadas pelo Governo, de modo que os investimentos sejam executados da melhor forma possível e os estudantes

permaneçam na universidade.

Mesmo sendo argumentada desde o pioneirismo das universidades brasileiras, a assistência estudantil enquanto política pública, é um assunto contemporâneo no que se concerne à sua regulamentação governamental. Por isso, as discussões devem se pautar na implementação efetiva dessas políticas de forma que se considere o interesse dos estudantes (DUTRA; SANTOS, 2017). A gestão da educação superior brasileira, diante da recente expansão das IFES, encara dentre os principais desafios, a carência de dispositivos que proporcionem a eficiência nas práticas das políticas e programas institucionais/governamentais (SOUSA, 2011, p.97). A otimização dos recursos disponibilizados e a resposta às prioridades estabelecidas pelo governo na implementação do PNAES pelas instituições são desafios diários.

Neste caso, na medida em que as políticas públicas forem implementadas efetivamente pelas IFES, por intermédio de estratégias identificadas e categorizadas, podem solucionar problemas à luz da mudança almejada na assistência estudantil. Assim, o estímulo pela procura dessa temática tão fundamental para o ensino superior brasileiro, contribuí para proposição de estratégias a serem experimentadas por diversas instituições educacionais do Brasil. Tais fatores supracitados também foram os principais motivadores para escolha deste tema e dos objetivos a serem propostos. Constata-se uma necessidade de qualificar os gestores públicos para implementar com efetividade as estratégias voltadas para permanência dos estudantes na educação superior. Neste sentido, a busca pelo progresso contínuo na execução das políticas de assistência estudantil nas instituições pode gerar e agregar valor aos atores sociais envolvidos.

Dessa forma, torna-se relevante analisar o problema através do seguinte questionamento: Como as estratégias de implementação das políticas públicas, que objetivam a permanência no ensino superior, podem ser implementadas com foco na perspectiva da efetividade? Em vista disso, a pesquisa pretende subsidiar ações que sirvam para contribuir com diversas IFES nas tomadas de decisões e no avanço da implementação das políticas públicas de assistência estudantil, de modo que impacte positivamente os atores sociais.

A execução desta dissertação, além de estudar esse campo escasso de pesquisa, faz alusão à demonstração das diferentes práticas das organizações, tornando o conhecimento inovador sob o ponto de vista da gestão universitária. Então, definiu-se o objetivo geral da pesquisa que é propor estratégias de implementação efetiva das políticas públicas de assistência estudantil nas IFES. Esta dissertação foi estruturada por meio da produção de três artigos científicos que compõem os seguintes objetivos específicos: A) Elaborar, apresentar e discutir uma perspectiva de implementação de política pública de assistência estudantil no ensino superior,

fundamentada na lógica da efetividade; B) Discutir, descrever e propor estratégias organizacionais de implementação de políticas públicas de assistência estudantil no ensino superior, baseadas na efetividade; e C) Discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade.

Nesse horizonte, com a execução desta pesquisa, as políticas públicas de assistência estudantil podem ser implementadas de forma efetiva e estratégica no desígnio de proporcionar soluções e melhorias a partir da verificação no campo das instituições. Deste modo, o presente estudo empírico visa considerar como são implementadas as políticas públicas voltadas para permanência dos discentes, nas quais as estratégias efetivas sirvam aos gestores públicos no processo de tomada de decisões.

Além do contexto do campo político-governamental da assistência estudantil, a pesquisa emergiu também das práticas dos implementadores dos níveis organizacional e da linha de frente a fim de garantir uma discussão mais sistemática da temática investigada. Considera-se ainda, que os resultados da pesquisa, podem subsidiar as deliberações cotidianas organizacionais e operativas, para o desempenho das atividades, alcance os objetivos propostos e a magnitude das mudanças a fim de que gerem sustentabilidade as políticas públicas de assistência estudantil implementadas.

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos além da introdução e da conclusão. O capítulo 1, refere-se a metodologia da pesquisa onde é especificado a construção dos procedimentos da pesquisa. No capítulo 2, trazemos o Artigo A que trata da perspectiva da efetividade e suas virtudes na implementação sistêmica das políticas de assistência estudantil. O capítulo 3 contempla o Artigo B, com a proposição de estratégias organizacionais das IFES brasileiras na implementação de políticas públicas de assistência estudantil baseadas na efetividade. No capítulo 4, que demonstra os resultados do Artigo C, abordamos as experiências da linha de frente de maneira mais aprofundada, devido a imersão do pesquisador no contexto de um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. O capítulo 5 foi destinado as discussões impactos da pesquisa de modo que retome ao leitor a importância deste estudo.

CAPÍTULO 1 – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção da dissertação determina os procedimentos metodológicos da pesquisa sob quatro momentos distintos e interdependentes. O primeiro momento trata da abordagem metodológica da pesquisa e a escolha dos casos estudados. O segundo período versa sobre as fases nas quais a pesquisa foi estruturada. A terceira parte apresenta as técnicas adotadas na coleta de dados. Por fim, o quarto momento expõe as estratégias de análise dos resultados.

1.1 Pesquisa Qualitativa

A presente pesquisa adota um caráter qualitativo, por ser esboçada para realidade de um fenômeno denominado de políticas públicas de assistência estudantil nas IFES. Portanto, a pesquisa qualitativa “os pesquisadores desse campo estudam as coisas em seus contextos naturais, tentando entender ou interpretar os fenômenos em termos dos sentidos que as pessoas lhes atribuem” (DENZIN; LINCOLN, 2008, p.25). As investigações dentro do contexto de diversas conjunturas admitem à pesquisa qualitativa, a designação de uma determinada amplitude científica já que aprecia as perspectivas dos participantes, a reflexividade do pesquisador e a multiplicidade de métodos e abordagens (VAN DE VEN, 2007, FLICK, 2009).

Dentre os objetivos propostos, a natureza da pesquisa foi definida como descritiva-exploratória. A pesquisa exploratória visa demonstrar o problema de maneira mais clara para o pesquisador e maior aproximação do ambiente; enquanto a descritiva, apresenta as características do grupo de uma determinada população ou qualquer fato que se considere. Sendo assim, ao unir esses tipos de investigação proporcionará um olhar mais prático e até mesmo uma nova visão do problema de cunho social (GIL, 2010).

A pesquisa apresentada que adota abordagem qualitativa, tem como base metodológica o estudo de caso, que se torna adequado quando se tem análise de um fato contemporâneo dentro de um contexto real no qual está sendo realizada determinada investigação. Acerca disso, optou-se pelo estudo de casos múltiplos devido ser analisado sob a ótica várias experiências em diversos contextos organizacionais, permitindo uma maior variabilidade de informações apresentadas sobre perspectivas diferentes do setor investigado (YIN, 2015).

1.2 Estruturação das Fases da Pesquisa

Esta dissertação está estruturada em três artigos científicos, nos quais cada um tem suas fases específicas dispostas no Quadro 1.

Quadro 1 – Estruturação da Pesquisa

Estrutura	Fases	Técnicas	Foco de Análise
Artigo A	Fase Única	Análise documental	Contexto do nível político do PNAES
Artigo B	Fase 1 (F1) – Estudo de Caso Holístico	F1.1 - Documentos do caso holístico F1.2 - Entrevistas semiestruturadas F1.3 - Observação direta	Estratégias organizacionais da implementação de políticas de assistência estudantil
	Fase 2 (F2) – Estudos de Casos Integrados	F2.1 - Documentos dos casos integrados F2.2 - Entrevistas semiestruturadas	
Artigo C	Fase 1 (F1) – Revisão de Experiências Documentadas	F1.1 - Documentos do IF Sertão PE F1.2 - Documentos dos <i>campi</i> do IF Sertão PE	Estratégias da linha de frente na implementação de políticas de assistência estudantil
	Fase 2 (F2) – Imersão no Campo de Ação	F2.1 - Entrevistas semiestruturadas F2.2 - Observação direta	

Fonte: Elaboração própria (2017).

1.2.1 Estruturação do Artigo A

Neste artigo, a pesquisa foi estruturada por meio de documentos em uma única fase. A análise documental objetivou apresentar e discutir o contexto do nível político da assistência estudantil, principalmente com o foco no PNAES.

1.2.2 Estruturação do Artigo B

Dentro dessa tipologia apresentada, tem-se o estudo de caso holístico, quando se quer examinar a natureza global de uma organização. Isto é, uma análise mais aprofundada e sistêmica da instituição acessada. Já os casos integrados, ocorrem pelos diferentes tipos de condições e por optar em ter subgrupos de casos, proporcionando uma maior variabilidade de

informações a fim de dar consistência a investigação (YIN, 2015). Para preservar e garantir a confidencialidade das informações, optou-se por manter o anonimato das organizações pesquisadas, atribuindo assim pseudônimos com as siglas UF à Universidade Federal e IF aos Institutos Federais.

As premissas que sustentam a abordagem dessa pesquisa, classificou-se como estudo holístico, o IF-Nordeste; e integrados: UF-Norte, UF-Nordeste, UF-Sul, UF-Sudeste e IF-Sudeste. Então, a escolha pelo IF-Nordeste foi feita de caráter intencional por conveniência, além de sua representatividade, motivada ainda pela acessibilidade as informações e aproximação do pesquisador com a instituição.

Nas IFES existem estrutura semelhante da gestão das políticas de assistência estudantil, seja formada por Pró-reitoria, Diretoria ou Coordenadoria específica ao assunto. Assim como o IF-Nordeste, nota-se que as demais IFES que compõe os casos integrados do estudo foram selecionadas também de maneira não probabilística. Deste modo, a representatividade estatística não é a finalidade para realização da pesquisa, portanto, tal escolha será guiada pela sensibilidade teórica dos pesquisadores (GASKELL, 20011).

Para o mapeamento das IFES, foram acessados os portais de 60 (sessenta) Universidades Federais brasileiras, do período de outubro de 2015 a julho de 2016 (Apêndice A), a fim de identificar as ações e políticas públicas voltadas para assistência estudantil¹. Vale ressaltar que essas informações são públicas, porém não significam que as instituições desempenham somente as políticas descritas e expostas. Considerou-se, aspectos organizacionais que demonstrassem ações diversificadas, inovadoras, complementares e divulgadas nos portais, bem como as experiências e estratégias bem-sucedidas das políticas de assistência estudantil. Os portais dos Institutos Federais, por sua vez, têm uma configuração distinta das Universidades, e de modo geral, as ações não estão facilmente encontradas. Neste sentido, optou-se pela indicação de gestores da área temática estudada.

A primeira fase (F1) é composta por documentos do caso holístico do IF-Nordeste (F1.1) relacionados às políticas de assistência estudantil, como também por entrevistas semiestruturadas (F1.2) com essa instituição. Na fase 2 (F2), por sua vez, consiste em documentos (F2.1) e entrevistas com os principais atores sociais do nível organizacional das

¹ Esse estudo prévio resultou na publicação de um artigo intitulado “Mapeamento e Avaliação das Políticas Públicas de Assistência Estudantil nas Universidades Federais Brasileiras”. **Revista Meta: Avaliação**, v. 8, n. 22, p. 116-148. ISSN 2175-2753 (Qualis B1 em Administração). Disponível em: <<http://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/metaavaliacao/article/view/870>>.

IFES dos casos integrados (F.2.2): UF-Norte, UF-Nordeste, US-Sul, UF-Sudeste e IF-Sudeste. Por essa razão, serão considerados os documentos que contribuam para as análises das temáticas em questão com enfoque na implementação das políticas em questão. Acredita-se que os entrevistados corroborem para procura de propostas e soluções implementadas de formas estratégicas e efetivas na busca da permanência dos estudantes no ensino superior.

1.2.3 Estruturação do Artigo C

Este artigo foi estruturado mediante a composição de duas fases: a primeira denominada de Fase 1 (F1) – Revisão de experiências documentadas; e a segunda, designada de Fase 2 (F2) – Imersão no campo de ação. A primeira fase (F1) é composta por documentos que demonstrem as experiências do caso IF Sertão PE relacionados às políticas de assistência estudantil (F1.1) e também por documentos das subunidades do Instituto que são os *campi* (F1.2). A segunda fase (F2), por sua vez, consiste em entrevistas semiestruturadas com os gestores (coordenadores/implementadores) dos *campi* de nível da linha de frente (F2.1) e a observação direta realizadas durante a participação do pesquisador nas reuniões da assistência estudantis (F2.2).

1.3 Técnicas de Coleta de Dados

Quanto aos meios, a pesquisa documental foi realizada no âmbito dos casos das IFES estudadas, com ênfase nos programas e ações desenvolvidas, por meio de documentos e informações existentes acerca da assistência estudantil no ensino superior. Na situação empírica do estudo, foi realizada uma pesquisa de campo utilizando um roteiro de entrevistas semiestruturadas que tem sido considerada uma das características qualitativas mais poderosas utilizadas pelas ciências sociais. Então, as informações da pesquisa são oriundas de múltiplas fontes de dados (entrevistas e documentos) articulados e complementares entre si.

Além da importância da documentação, as entrevistas são uma poderosa fonte de evidência em estudos de caso, uma vez que são conversas guiadas, não estruturadas e comumente conduzidas de forma perceptível (YIN, 2010). Para garantir os aspectos éticos da pesquisa, todos os entrevistados estavam cientes do objetivo da pesquisa como também dos meios de divulgação dos resultados mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e

Esclarecido – TCLE (Apêndice B). Esta pesquisa foi apreciada e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa do IF Sertão PE sob o número do parecer 1.837.056.

1.3.1 Técnica de Coleta de Dados do Artigo A

A análise documental como procedimento metodológico, é adotada na pesquisa buscando compreender conceitos, grupos sociais, conhecimentos e práticas abordados no contexto político e social nos quais são construídos (CELLARD, 2008). Os documentos analisados foram leis, decretos e relatórios governamentais, artigos científicos, dissertações e teses. Outros tipos de documentos também foram encontrados nos portais das IFES, com foco na identificação de ações voltadas para a implementação das políticas de assistência estudantil. No artigo A, tornou-se imprescindível o acesso a esses documentos que retrataram a realidade do PNAES, já que os registros descrevem de certo modo as perspectivas da implementação das políticas do fenômeno investigado.

1.3.2 Técnicas de Coleta de Dados do Artigo B

A fase 1, alusiva ao caso holístico, apreciou os documentos institucionais do IF Nordeste relevantes da assistência estudantil, identificando, descrevendo e categorizando as principais ações e desafios na implementação das políticas a fim de propor estratégias efetivas de gestão organizacional. Na fase 2, faz-se menção aos casos integrados, que trataram os documentos disponibilizados pelas IFES que demonstrem a capacidade de elaborar estratégias efetivas na implementação das políticas de assistência aos discentes. O Quadro 2 sistematiza a estruturação detalhada dos documentos analisados durante o artigo B.

Quadro 2 – Estruturação dos Documentos Acessados

Fase	Tipo	Tema	Autoria	Ano	Tam.
F1	Público	Plano de Desenvolvimento Institucional	IF-Nordeste	2014	152 p.
	Público	Assistência Estudantil - Resolução N° 07/ 2012	Conselho Superior do IF Nordeste	2012	15 p.
	Interno	Relatório para reunião de assistência estudantil	Setor de Assistência ao Estudante (IF-Nordeste)	2015	13p.
F2	Público	Programa de Auxílio Estudantil	Pró-Reitoria de Ensino – PROEN do IF-Sudeste	2016	13 p.
	Público	Normativa de Concessão de Auxílio Estudantil	PROEN IF-Suldeste	2016	11 p.
	Público	Política de Assistência Estudantil do IF Sudeste	Conselho Superior do IF-Sudeste	2013	13 p.
	Público	Programa de Apoio Emergencial de Permanência – PAEP	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UF-Sul	2016	4p.
	Público	Relatório Anual da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis – PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UF-Sul	2015	91p.
	Público	Regimento do Restaurante Universitário – RU	Conselho Universitário da UF-Norte	2016	8p.
	Público	Relatório Técnico	UF-Norte	2016	7p.
	Público	Relatório de Gestão 2015	Pró-Reitoria de Extensão e Ações Comunitárias – PROEAC da UF-Norte	2016	40p.
	Público	Gestão da Política de Assistência Estudantil	PROEAC da UF-Norte	2015	4p.
	Público	Guia de documentos para solicitação de auxílios	Superintendência de Desenvolvimento Institucional	2015	21p.
	Público	Criação da Pró-Reitoria de Assistência Estudantil	Conselho Superior da UF-Nordeste	2006	1p.
	Público	Relatório Anual 2014-2015	Núcleo de Atenção à Saúde Integral do Estudante da UF-Nordeste	2015	15p.
	Interno	Regulamentação da Assistência Estudantil para a graduação	Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil – PROAE da UF-Nordeste	2016	36p.
	Público	Sistema de Desenvolvimento Institucional – Procedimento Operacional	PROAE da UF-Nordeste	2014	5p.
	Público	Sistema de Desenvolvimento Institucional – Procedimento Operacional	PROAE da UF-Nordeste	2014	3p.
	Público	UF-Nordeste em números	UF-Nordeste	2016	8p.
	Público	Regulamento	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis – PRAE da UF-Centro-Oeste	2016	19p.
Interno	Plano de ação	PRAE da UF-Centro-Oeste	2016	7p.	

Fonte: Elaboração própria (2017).

Na fase 1, as entrevistas semiestruturadas se deram individualmente, de maneira presencial, com os gestores de nível organizacional do caso holístico (F1.2). Foram entrevistados dois profissionais da cúpula estratégica da gestão, a Reitora e a Diretora de Apoio ao Ensino e Aprendizagem – DAEA do IF Nordeste. As entrevistas dos casos integrados (F2.2)

serão realizadas de forma individual, semiestruturada, virtual e por telefone, onde o registro será feito por meio de gravação áudio e transcrição completa mediante agendamento e permissão para utilização das informações. Para cada entrevistado, adotou-se um código a fim de garantir o anonimato e sistematizar os conhecimentos gerados. O Quadro 3 apresenta o perfil dos gestores entrevistados que tem vivenciado com o fenômeno investigado.

Quadro 3 – Perfil dos Gestores Entrevistados da Assistência Estudantil

Código	Cargo/Função	Organização	Meio	Duração	Experiência
E1	Docente / Reitora	IF-Nordeste	Face a face	36min11s	Docente, Diretora de Ensino e Reitora do IF
E2	Docente / Diretora	IF-Nordeste	Face a face	36min9s	Docente, Diretora de Ensino e Diretora de Apoio ao Ensino e Aprendizagem
E3	Assistente Social	IF-Sudeste	Telefone	27min42s	Técnico Administrativo e Educacional na Pró-Reitoria de Ensino
E4	Pedagoga / Diretora	UF-Norte	Telefone	34min40s	Técnica em Assuntos Educacionais e Diretora do Departamento de Ações Comunitárias e Estudantis
E5	Auxiliar de Enfermagem / Pró-reitora	UF-Nordeste	E-mail	-	Pró-reitora de Ações Afirmativas e Assistência Estudantil
E6	Docente / Coordenador	UF- Centro-Oeste	Skype	37min14s	Docente e Coordenador de Assuntos Comunitários e Estudantis
E7	Assistente Social / Coordenador	UF-Sul	Skype	37min56s	Técnica Administrativo e Educacional e Coordenadora de Assistência Estudantil

Fonte: Elaboração própria (2017).

O Quadro 4, expõe o roteiro semiestruturado para os gestores da assistência estudantil, elaborado conforme a categorização dos temas abordados no arcabouço teórico.

Quadro 4 – Roteiro de Entrevista com Gestores de Nível Organizacional

Apresentação: Mestrando em Administração e tenho interesse na Implementação Políticas Públicas para permanência dos estudantes no ensino superior.

Propósito da pesquisa: Gerar um conhecimento que contribua com o desenvolvimento das IFES, sobretudo no que tange a implementação efetiva de políticas de assistência estudantil - AE.

Ética da pesquisa: Apresentação do termo de confidencialidade e assinatura da declaração de consentimento. Permissão para gravar, garantindo o anonimato, como forma de obter dados reais.

Bloco 1 – Análise da Integração do Programa

➤ 1.1 Estabelecer opções viáveis

- Como são coordenadas (gerenciadas) as atividades dos gestores da Assistência Estudantil – AE?
- Que ferramentas podem proporcionar melhorias na implementação das políticas de AE?
 - Como a IFES lida com a forte dependência dos recursos do PNAES do governo federal? Há outras alternativas? Quais?
 - Em relação aos recursos destinados as políticas de AE, existem estratégias para otimizá-los?
- Que ações são desenvolvidas para proporcionar a troca de experiências e informações entre os atores (gestores e alunos) envolvidos nas políticas de AE?
- Como a gestão responsável pela implementação comunica a equipe (operacional – que executa) sobre a concepção, diretrizes e missão das políticas de AE?
 - Que instrumentos são utilizados para instruir os usuários (implementadores e discentes) sobre as normas e regras das políticas de AE?

➤ 1.2 Identificar a lógica da mudança

- Existe uma integração entre os atores sociais (gestão, implementadores, docentes, discentes, comunidade) da AE? Se sim, como ocorre tal integração?
- De que maneira é mapeado as demandas dos atores sociais (implementadores, docentes, discentes, terceirizados e comunidade externa) em relação a AE?
- Há redes de cooperação internamente e/ou externamente para discutir as políticas de AE?
 - A IFES estabelece as relações e parcerias com departamentos internos? Como isso acontece?
 - A IFES estabelece as relações e parcerias com outras organizações? Como isso acontece?

➤ 1.3 Coordenar atividades

- Como são definidos objetivos e metas para a implementação das políticas de AE?
- Existem mecanismos de supervisão e controle de atividades relacionadas a implementação de políticas de AE? Quais são eles?
- Há uma coordenação das atividades para selecionar e desenvolver pessoas de habilidades, competências e cargos específicos ao processo de implementação das políticas de AE? Como isso ocorre?
 - Como a IFES faz o mapeamento da necessidade de treinamento dos implementadores políticas de AE?
 - Como ocorre, na prática, a capacitação de pessoal em relação a implementação das políticas de AE?

Bloco 2 – Análise Organizacional da Aplicação do Programa

➤ 2.1 Fluxo do processo

- Há fluxos de processo ou outros instrumentos/ferramentas são utilizados para gestão das políticas de AE? Quais são? Tem como disponibilizar para fins de pesquisa?
- Há fluxos de processo ou outros instrumentos/ferramentas são utilizados de seleção e monitoramento do público-alvo? Quais são? Tem como disponibilizar para fins de pesquisa?
 - Existe sistema de informação que proporcione agilidade nos trâmites de seleção e monitoramentos dos discentes ligados a AE?

➤ 2.2 Avaliação do programa

- Como é feito o acompanhamento dos resultados da política de AE para o público-alvo?
 - Quais os principais impactos para o público-alvo das políticas de AE implementadas?
- Quais são os principais problemas e desafios enfrentados pela instituição na implementação de políticas de assistência estudantil? Já foram auditados/avaliados?
- Quais seriam as possíveis soluções efetivas diante dos problemas apresentados no processo de implementação?

Finalização e agradecimento: Teria algo que não conversamos sobre Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil e que seria importante você me explicar com bases em suas experiências?

Fonte: Elaboração própria (2017).

1.3.3 Técnicas de Coletas de Dados do Artigo C

Na fase 1.1 apreciou-se os documentos institucionais do IF Sertão PE relevantes para a assistência estudantil, identificando, descrevendo e categorizando as principais ações e desafios na implementação das políticas a fim de propor estratégias efetivas de gestão organizacional. Na fase 1.2, faz-se menção as subunidades que compõem o caso nos quais são tratados os documentos específicos disponibilizados por cada Campus do Instituto que demonstrem o processo implementação das políticas de assistência aos discentes. A estruturação dos documentos sumarizados neste artigo está disposta no Quadro 5.

Quadro 5 – Estruturação dos Documentos Acessados

Fases	Tipo	Tema	Autoria	Ano	Tam.
F1.1	Público	Plano de Desenvolvimento Institucional	IF Sertão PE	2014	152 p.
	Público	Assistência Estudantil - Resolução Nº 07/ 2012	Conselho Superior do IF Sertão PE	2012	15 p.
	Interno	Relatório para reunião de assistência estudantil	DAEA IF Sertão PE	2015	13p.
F1.2	Interno	Planejamento Anual de Assistência Estudantil	Campus I	[s.d.]	2p.
	Interno	Relatório de Gestão da Coordenação Geral de Apoio, Ensino e Aprendizagem	Campus I	2014	8p.
	Interno	Memorando da Coordenação de Cultura e Eventos	Campus I	2015	4p.
	Interno	Ata de Reunião	Campus II	2016	1p.
	Interno	Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil	Campus II	2016	15p.
	Interno	Assistência Estudantil do Campus	Campus II	2016	1p.
	Interno	Informe ao Tribunal de Contas da União	Campus III	2015	3p.
	Interno	Relato de experiências	Campus III	2015	10p.
	Interno	Painel quantitativo da assistência estudantil	Campus III	2015	1p.
	Interno	Assistência estudantil do Campus	Campus IV	2016	31 p.
	Interno	Relatório de ação	Campus IV	2016	4p.
	Interno	Informe ao TCU	Campus V	2015	2p.
	Interno	Planejamento de ações Setor psicossocial	Campus V	2015	4p.
	Interno	Mínuta da câmara de assistência estudantil	Campus V	2015	6p.
	Interno	Projeto Cultural	Campus VI	[s.d.]	3p.
	Interno	Relatório da Coordenação de Políticas de Assistência ao Educando	Campus VI	2016	2p.
Interno	Planejamento de Políticas de Assistência ao Educando	Campus VII	2017	13p.	

Fonte: Elaboração própria (2017).

A realização das entrevistas se deu de maneira formal, presencial e individual quando as mesmas foram gravadas e posteriormente transcritas. Para garantir os aspectos éticos da pesquisa, todos os entrevistados estiveram cientes do objetivo da pesquisa como também dos meios de divulgação dos resultados mediante do consentimento deles.

As entrevistas semiestruturadas consoantes na fase 2 foram realizadas de forma individual, semiestruturada e presencial. Neste sentido, na fase 2.1 foram entrevistados 8 colaboradores que são responsáveis pela coordenação e/ou implementação das políticas de assistência estudantil em cada campus do IF Sertão PE. O Quadro 6 arquiteta o perfil dos entrevistados que estão na linha de frente da assistência estudantil nos *campi* e têm vivenciado diretamente a implementação das políticas.

Quadro 6 – Perfil dos Agentes Entrevistados da Linha de Frente

Código	Cargo	Duração	Experiência
E1	Psicólogo	31min59seg	Psicólogo e Presidente da Comissão da Câmara de Assistência Estudantil
E2	Psicólogo	35min32seg	Psicólogo e Coordenador das Políticas de Assistência ao Educando
E3	Psicóloga	44min01seg	Psicóloga e Presidente da Comissão de Assistência Estudantil
E4	Técnica em Assuntos Educacionais	34min27seg	Pedagoga e Coordenadora das Políticas de Assistência ao Educando
E5	Nutricionista	30min40seg	Nutricionista e Coordenadora de Políticas de Assistência ao Educando
E6	Administrativa	32min44seg	Coordenadora de Políticas de Assistência ao Educando
E7	Assistente Social	37min25seg	Assistente Social da Coordenadoria de Políticas de Assistência ao Educando
E8	Docente	57min19seg	Docente e Coordenadora de Políticas de Assistência ao Educando

Fonte: Elaboração própria (2017).

O registro das entrevistas ocorreu através de gravação áudio e transcrição completa mediante agendamento e permissão para utilização das informações. O Quadro 7 expõe o roteiro semiestruturado elaborado a partir da categorização dos temas abordados no arcabouço teórico para esses gestores da assistência estudantil nos *campi*, que neste caso são os Coordenadores.

Quadro 7 – Roteiro de Entrevista com Gestores da Linha de Frente

Propósito da pesquisa: Gerar um conhecimento que contribua com o desenvolvimento das IFES, sobretudo no que tange a implementação efetiva de políticas de assistência estudantil - AE.

Ética da pesquisa: Termo de confidencialidade e assinatura da declaração de consentimento. Permissão para gravar, garantindo o anonimato, como forma de obter dados reais.

Bloco 1 – Análise da Integração do Programa

➤ 1.1 Adotar opções viáveis

- Como são realizadas as atividades dos que estão implementando(diariamente) as políticas AE?
 - Há uma certa discricionariedade por parte dos implementadores na execução dessas atividades? Como ocorre?
- Existe um certo distanciamento nas relações entre os que implementam e os gerem (na alta administração) as políticas de AE? Explique como isso acontece na prática.
 - A visão entre os formuladores e os implementadores, ou seja, entre a gestão e os funcionários da linha de frente é integrada? Por que?
- Como a gestão da AE estabelece os objetivos e metas das políticas/programas a serem executados? Qual o seu entendimento e percepção sobre isso?

➤ 1.2 Promulgar mudança

- Quais os documentos utilizados na implementação das políticas de AE? São suficientes?
- Como é feita a comunicação dos implementadores para a gestão, principalmente das decisões críticas da AE?
- Há ferramentas que proporcionem o compartilhamento das ideias, melhorias e experiência das políticas de AE? Quais?
- Como é identificado o engajamento dos discentes (grupo-alvo) com as políticas de AE?
 - Como é monitorado, avaliado e ajustado os problemas ocorridos na implementação das políticas de AE pela linha de frente?

➤ 1.3 Coordenar atividades

- Há uma sequência e alinhamento nas tomadas de decisões e na definição das atividades relacionadas a AE?
- Qual o seu grau de motivação para o cumprimento das metas/objetivos da AE?
 - Existem políticas de reconhecimento e incentivo para os implementadores das políticas de AE? Como isso ocorre?
- As condições de trabalho dos funcionários da linha de frente são adequadas? Explique-me.
 - A infraestrutura, de modo geral, para prestação de serviços à população-alvo das políticas de AE atende satisfatoriamente a demanda? Comente.

Bloco 2 – Análise Organizacional da Aplicação do Programa

➤ 2.1 Avaliação das interações

- Existem ferramentas que catalogue sistematicamente as ações da AE implementadas? Quais?
 - Há algum controle das decisões dos implementadores da AE? Como isso ocorre?
- Há uma distinção entre os papéis entre os implementadores e a população-alvo na AE? Como?
- Como são as avaliações sobre a satisfação dos estudantes quanto aos serviços da AE?

➤ 2.1 Análise das experiências

- Quais são as maneiras nas quais os agentes “registram” as experiências com o público-alvo?
 - Como são avaliadas as experiências com o público-alvo?
 - Há um acompanhamento das possíveis pressões geradas pelos estudantes? Como?
- Quais seriam as possíveis “soluções” estratégicas diante dos problemas da linha de frente?

Finalização e agradecimento: Teria algo que não conversamos sobre Implementação de Políticas de AE e que seria importante você me explicar com bases em suas experiências?

1.3.3 Observação

A observação direta é uma técnica que foi empregada durante o caso do IF Sertão PE nos artigos B e C, uma vez que o pesquisador foi convidado para participar das reuniões onde estavam presentes os principais atores sociais envolvidos com a implementação das políticas de assistência estudantil tanto de nível organizacional quanto da linha de frente. Desse modo, seguindo as orientações de Flick (2009), o pesquisador fez observação direta no campo, haja vista que tal imersão gere ricas oportunidades sobre as deliberações, interações e condições relevantes as questões cruciais do processo de implementação. Para isso, as informações obtidas foram devidamente anotadas nos diários de campo, conforme o roteiro do Quadro 8, durante as reuniões de julho de 2016 a fevereiro de 2017.

Quadro 8 – Roteiro de Observação Direta

- 1) Descrever o modo dos implementadores agirem sobre a implementação das políticas de assistência estudantil.
- 2) Descrever as interações observadas entre os atores sociais em relação a implementação das políticas públicas.
- 3) Descrever o contexto e os desafios apresentados acerca das políticas de assistência estudantil
- 4) Descrever as principais estratégias adotadas frente aos problemas identificados no que se refere aos níveis de implementação das políticas de assistência estudantil
- 5) Descrever a maneira que os atores de diferentes níveis de implementação (organizacional e linha de frente) expõem suas sugestões e influenciam o grupo na tomada de decisão.

Fonte: Elaboração própria (2016).

1.4 Estratégias de Análise

Adotou-se a técnica de análise de conteúdo das informações para apreciação das discussões, inferências e interpretações. Portanto, as práticas de gestão identificadas terão foco interpretativo uma vez que a análise dos diferentes níveis do campo estudado estará voltada para geração de um conhecimento aplicado aos atores sociais da pesquisa (COLABRI, 2014).

Essa técnica, enquanto abordagem qualitativa, é fundada diante da inferência na presença de um índice (tema, expressão, palavra, frase e etc.) e não sobre a frequência da sua aparição em cada texto individual. As unidades de análise do estudo estão em consonância com as fases estruturantes (BARDIN, 2011), como mostra o Quadro 9.

Quadro 9 – Processo de Análise da Pesquisa

Unidades de análise	Material analisado
Identificação de desafios e possíveis soluções das IFES na implementação das políticas de assistência estudantil para geração de estratégias efetivas em nível organizacional	Conteúdo dos documentos referentes as políticas de assistência estudantil e das transcrições das entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores

Fonte: Elaboração própria (2016).

CAPÍTULO 2 – IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NAS IFES: A PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE E SUAS VIRTUDES² (ARTIGO A)

Resumo

O objetivo da pesquisa é elaborar, apresentar e discutir uma perspectiva de implementação de política pública de assistência estudantil no ensino superior, fundamentada na lógica da efetividade. Busca-se considerar o processo de implementação e os desafios das políticas públicas voltadas para permanência dos discentes durante a graduação, dentro do Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Nessa pesquisa, a perspectiva de efetividade é proposta como via de qualificação do trabalho dos implementadores da assistência estudantil nas IFES. A metodologia de pesquisa é de tradição qualitativa, baseando-se em análise de documentos. Dentro da perspectiva da efetividade, o processo de implementação é apresentado em múltiplos níveis para que a gestão desenvolva ações que garantam, além do acesso, a permanência dos estudantes ao ensino superior. Ao considerar tanto o nível político (governamental), quanto os níveis organizacional e operacional (IFES), a perspectiva de implementação efetiva torna-se uma prática estratégica para que as políticas de assistência estudantil sejam implementadas de maneira holística, capitalizando do engajamento dos diversos atores sociais que participam na efetividade deste processo.

Palavras-chave: Assistência estudantil. Implementação de política pública. Permanência dos discentes. Perspectiva da efetividade.

² Artigo submetido a Revista Gestão Universitária na América Latina (<https://periodicos.ufsc.br/index.php/gual>). A formatação e padrões de referência estão de acordo com as normas e padrões exigidos pela revista. Uma versão inicial deste artigo foi apresentada e publicada, previamente, nos anais do XVI Colóquio Internacional de Gestión Universitária – CIGU realizado na cidade de Arequipa – Peru. ISBN: 978-85-68618-02. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171277>>.

Implementation of the Public Policies for Student Assistance in IFES: The Perspective of Effectiveness and its Virtues

Abstract

The research's goal is to elaborate, present and discuss a perspective of public policy implementation for student assistance in higher education based on the logic of effectiveness. It is intended to think on the implementation process and the challenges of public policies aimed at the permanence of students during undergraduate studies, within the National Program of Student Assistance – PNAES. In this research, the effectiveness perspective is proposed as a management dispositive that can qualify the work of the student assistance implementers at the IFES. The research methodology is qualitative, based on documental analysis. The multi-level implementation system allows that policies become effectively implemented and management ensures, in addition to access, the permanence of students in higher education programs. During implementation of public policies, the programs elaborated and formulated at the governmental sphere are practiced. When considering both the political (governmental) level and the organizational and operational levels (IFES), the perspective of effective implementation becomes a strategic practice for student assistance policies to be implemented in a holistic way, capitalizing on the engagement of the different actors enrolled with the effectiveness of this process.

Keywords: Student assistance. Implementation of public policy. Permanence of the students. Perspective of effectiveness.

Introdução

Existem diversas razões que nos dão o grau de relevância das pesquisas sobre implementação de políticas públicas: falta de experiência dos gestores, ausência de aplicação prática da política, busca de sustentabilidade, otimização do recurso público, resultados ineficientes, resultados positivos que podem ser replicados em ações futuras (FARIA, 2012). Ao propor uma agenda de pesquisas relativa à implementação de políticas públicas no Brasil, Ollaik e Medeiros (2011) sugerem que sejam analisados instrumentos governamentais voltados para discussão prática de como a gestão pode se tornar mais efetiva. Não resta dúvida que uma implementação de políticas públicas de programas sociais pautada pela efetividade assegura um melhor planejamento e gestão governamental.

Neste artigo, adota-se a perspectiva da efetividade proposta por Sandfort e Moulton (2015), segundo a qual a gestão pública pode ampliar esse horizonte científico e empírico a fim de explicitar práticas inovadoras, planejando a mudança que apoie o avanço dessa temática. Assim, essa perspectiva auxilia no entendimento e na proposição de implementação de políticas públicas à luz de aprendizados orientados pela solução prática dos desafios encontrados. Esta solução refere-se à efetividade da implementação, em que os resultados desejados estejam bem definidos e disseminados de maneira integrada, gerando valor público. Isso é possível quando ocorre a categorização e a sistematização de estratégias bem-sucedidas durante todo processo de implementação da política, envolvendo seus diversos níveis, a saber: político, organizacional e linha de frente (SANDFORT; MOULTON, 2015).

A perspectiva da efetividade é respaldada na teoria do campo de ação estratégica, inseparável dos níveis de implementação. Trata-se de um campo que emerge das interações dos atores sociais sejam entre si ou com o contexto no qual estão inseridos, individualmente ou coletivamente. O campo pode ser utilizado com o propósito de compreender as relações dos atores sociais no qual as organizações estão inseridas, dentro das instituições e entre os distintos momentos de decisão na constituição das práticas das políticas públicas (FLIGSTEIN; McADAM, 2011). A efetividade está atrelada à consideração da ótica dos diversos atores sociais mobilizados no sistema de implementação.

Neste artigo, vamos nos concentrar nas políticas públicas na área da educação superior, em específico nas de assistência estudantil. O direito à educação sempre esteve presente nas constituições brasileiras, entretanto somente no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, diante da crise mundial do sistema capitalista e da reforma do Estado brasileiro, o ensino superior começou a ser repensado como política pública (DIAS, 2007). Sabe-se que o acesso à

Educação Superior no Brasil é um tema bastante debatido frente à crescente demanda social e até mesmo mercadológica. Baseado no aparato legal, o Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES que tem como finalidade “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010). Esse programa objetiva viabilizar a igualdade de oportunidades entre os estudantes, colaborar para a melhoria do desempenho acadêmico e combater situações de repetência e evasão.

A preocupação em implementar políticas públicas educacionais, desenvolvendo ações efetivas que garantam a permanência dos discentes nas IFES, é um tema recente e imprescindível no campo da administração pública. O número de vagas, matrículas e cursos nas Instituições de Ensino Superior vêm crescendo ao longo dos anos. No último censo divulgado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP houve uma variação positiva (entre 2009 e 2012), ocorrida no número de cursos de graduação em todas as organizações acadêmicas. A maior variação ocorreu nas universidades (valores absolutos), com crescimento de 1.477 cursos de graduação, de um total geral de 3.195 cursos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC, 2014). De acordo com um relatório da Secretária de Educação Superior – SESu do MEC, o PNAES apresentou um crescimento constante em volume de orçamento, na proporção de sete vezes maior, entre 2008 e 2014 (de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões). São indicadores que demonstram a eminente relevância da temática para o Governo e, conseqüentemente para as IFES brasileiras.

Com efeito, o objetivo desta pesquisa é elaborar, apresentar e discutir uma perspectiva de implementação de política pública de assistência estudantil no ensino superior, fundamentada na lógica da efetividade. O enfoque recai sobre “como” as políticas de permanência dos discentes são implementadas e quais são seus principais desafios, situando a perspectiva da efetividade como dispositivo estratégico de gestão para os implementadores. O caráter da pesquisa é qualitativo e propositivo (FLICK, 2009; VAN DE VEN, 2007), baseando-se na análise documental e buscando analisar conceitos, grupos sociais, conhecimentos e práticas dentro do contexto político e social nos quais são construídos (CELLARD, 2008).

As perspectivas de implementação das políticas são registradas e descritas em vários tipos de documentos, leis, decretos e relatórios governamentais, artigos científicos, dissertações e teses. Outros tipos de documentos importantes foram os portais das IFES, consultados e analisados com foco na identificação de ações e políticas públicas voltadas para a implementação da assistência estudantil.

1. Implementação de Políticas Públicas: Tradição e Renovação

As perspectivas de implementação de políticas públicas podem ser contempladas sob dois momentos distintos e interdependentes. O primeiro momento aborda as perspectivas convencionais de implementação de políticas pública, quando os conceitos mais tradicionais são discutidos. No segundo momento, discutimos uma perspectiva contemporânea que propõe uma visão prática da implementação com foco na efetividade das políticas através dos campos de ação estratégicas dos múltiplos níveis.

1.1 Perspectivas Convencionais

A expressão “políticas públicas” vem ganhando notoriedade em várias esferas (educação, saúde, cultura, esporte, justiça, assistência social, dentre outros) e se refere à maneira pela qual as decisões políticas são definidas racionalmente diante do surgimento de problemas e demandas públicas (SECCHI, 2014). Inexiste unicidade ou “a melhor” forma de definir política pública. Na prática, acontece o governo opta por “fazer ou não fazer” (DYE, 1984). Então, a definição de políticas públicas foi entendida como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006, p.27). As políticas públicas resultam da atividade governamental, e por essa razão, sentem que a formulação e a implementação são fundamentais para o processo político (DENHARDT, 2012). As políticas públicas eram alicerçadas quase exclusivamente nos resultados (*outputs*) do sistema político, o que explica o fato de a atenção dos pesquisadores ter se concentrado inicialmente nas demandas e articulações de interesse (FARIA, 2003).

Diante do conjunto de pesquisas sobre fases, etapas, ciclos ou qualquer outro tipo de denominação para bifurcação dos estudos de políticas públicas, a implementação se faz presente nessa vasta produção acadêmica. A implementação de políticas públicas ocorre quando as ações prévias são colocadas em prática, acionando a tomada de decisão e execução dos planos diante dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; FREY, 2000, SARAIVA, 2006; SECCHI, 2014; WU et al., 2014). O processo em que os atores da implementação (os implementadores) executam as políticas públicas pode ser um campo profícuo de estudo para pesquisadores da implementação (HILL, 2003). Vários estudiosos argumentam que durante a etapa de implementação é possível identificar os principais desafios enfrentados na gestão das políticas públicas a fim de mapear os problemas durante o processo de tomada decisão (SECCHI, 2014).

A obra pioneira sobre implementação de políticas públicas é denominada de *Implementation* com a primeira edição publicada em 1973 pelos autores Jeffrey L. Pressman e Aaron Wildavsky. Quando esse estudo analisou o projeto da Agência de Desenvolvimento Econômico (*Economic Development Administration's*) em Oakland, na Califórnia. Dentre os principais problemas relatados por Pressman e Wildavsky (1984) foram encontrados, sobretudo na execução do projeto, o distanciamento entre a formulação e a implementação das políticas públicas. As autoridades centrais do Governo estabeleceram apenas os indicadores de desempenho focados na quantidade de decisões com perspectivas diferentes durante o desenvolvimento do projeto. Para tanto, os autores sugeriram uma aproximação dos formuladores e implementadores no processo decisório da gestão, tornando, de fato, a implementação parte essencial das ações de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

A implementação é uma das etapas do ciclo de políticas públicas na qual ocorre também a análise dos resultados e dos impactos das ações e políticas que não foram devidamente planejadas na fase de formulação. No processo de implementação, são apreciados tanto os mecanismos administrativos e o desempenho dos atores envolvidos quanto a característica técnica dos projetos ou programas (FREY, 2000). Nessa etapa, os principais elementos de análise são pessoas e organizações que estão diretamente vinculadas a instituições, recursos e pressões externas (SECCHI, 2013).

Uma série de fatores foram delineados e levados em consideração para mensurar a chance de um programa atingir os objetivos propostos, assegurando a implementação efetiva de políticas públicas. Essas variáveis foram resumidas em três grupos: rastreabilidade dos problemas; capacidade de decisão política conforme a estrutura e a implementação com dinamismo próprio. Dessa forma, a implementação passou a ser vista pela ótica do formulador, do executor e do público-alvo (MAZMANIAM; SABATIER, 1983).

A implementação é considerada tanto como um processo onde se constitui a política até o seu impacto final, quanto como uma parte de ações governamentais acerca de decisões legislativas a fim de colocá-las em prática na realização das políticas (PEREZ, 2010). Todavia, há uma consonância em dizer que a implementação pode acontecer no momento em que os objetivos traçados, por meio do processo decisório, revelam-se em ações práticas. Neste sentido, para que os objetivos sejam atingidos, o processo de implementação de políticas públicas deve traduzir resultados efetivos a fim de preencher as possíveis lacunas encontradas nessa fase (HILL, 1993; SARAIVA, 2006; WU et al., 2014).

1.2 Perspectiva Contemporânea: A Busca pela Efetividade

As mudanças sociais, econômicas e ambientais são inerentes as organizações, portanto os problemas que surgem muitas vezes devem ser resolvidos através não somente da formulação de políticas públicas, mas também no desenvolvimento de novos programas e iniciativas. Pesquisadores analisam essas mudanças criando formas de entender como essas iniciativas e a implementação de políticas podem ser aprimoradas para resolver situações complexas. Durante as décadas de 1970 e 1980, os estudos de implementação de políticas nos Estados Unidos, inicialmente, eram vistos de maneira centralizada e padronizada, pois eram focados estritamente no processo político. Então, buscou-se ampliar o estudo da implementação, integrando instrumentos estratégicos de melhorias práticas para gerar resultados efetivos frente a complexidade (SANDFORT; MOULTON, 2015). A implementação voltada para efetividade é considerada de perspectiva contemporânea.

Quando se refere ao campo de políticas públicas, a implementação precisa criar valor público e produzir resultados para garantir que a mudança seja almejada por todos envolvidos no sistema de implementação. Isso é possível quando todos atores sociais envolvidos no processo estão engajados na busca desses resultados. Portanto, esses atores (gestores, executores e outros), motivados por melhorias de programas do governo, necessitam apreciar os níveis em que as políticas são formuladas e executadas dentro da complexidade social. Os princípios para cultivar a prática de implementação indicam o que é necessário conhecer, o contexto em que se pode afetar a mudança, isto é, os participantes e recursos, fontes de poder e valores culturais. O sistema de implementação pode ser concebido por, no mínimo, três níveis (Quadro 1) que demonstram como as políticas podem se tornar efetivas a partir das práticas vivenciadas (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Nível	Foco de Análise	Papel Fundamental	Atividades Realizadas
Campo político	<ul style="list-style-type: none"> • Redes limitadas entre organizações que desenvolvem uma política substantiva e área de programa em determinado local 	<ul style="list-style-type: none"> • Montar instrumentos políticos e recursos de implementação • Criar estruturas de campo 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas e soluções são negociadas • Autoridade e recursos são mobilizados • Estruturas coordenadas são selecionadas
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização e serviços de organizações que formulam as regras e as estruturas 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar programa com processo organizacional existente • Criar a estrutura de programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa é operacionalizado com atividades definidas • Recursos são garantidos e atribuídos para entregar programa
Linha de frente (Operacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhadores ou interfaces que integrem diretamente a população-alvo para realizar o programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretar (promulgar, ordenar, legalizar) o programa para o grupo-alvo • Facilitar as interações com o programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos e serviços são entregues • Avaliações de qualidade ocorrem

Quadro 1 – Múltiplos Níveis do Sistema de Implementação

Fonte: Sandfort e Moulton (2015, p.24) (tradução nossa).

Os níveis de implementação de política propostos por Sandfort e Moulton (2015) estão divididos em campo político, organizacional e linha de frente (operacional) e objetivam a implementação efetiva através desse sistema integrado. No campo político, a organização está focada na formulação da política, abrangendo recursos e instrumentos para o desenvolvimento das ações normativas e legais do programa. O nível organizacional é onde as organizações são responsáveis por criar regras e estruturas que integrem o processo de implementação entre o elaborador e o executor das políticas. O nível operacional está composto por trabalhadores que executam as políticas para o público-alvo mediante a entrega dos recursos e serviços dispostos nas esferas anteriores. Deve-se identificar que mudanças podem trazer resultados de valor público, principalmente para o público-alvo da política. Desse modo, os desafios técnicos e adaptativos necessários precisam ser encarados pela gestão, no intuito de fomentar a mudança organizacional na prática, buscando a efetividade na implementação de políticas.

Praticar a mudança política dentro da organização, requer três ações: (a) determinar como as decisões são tomadas na organização; (b) identificar possíveis influências no processo de tomada de decisão dentro do ambiente e selecionar estratégias apropriadas; e (c) desenvolver estratégias apropriadas para facilitar a decisão com base nos fatores que influenciam o cenário. Ainda que as organizações pertençam a um único sistema, pode haver variabilidade nas decisões, sendo necessário identificar as diferentes abordagens sobre de modo o compartilhamento das estratégias pode auxiliar a outras instituições (SAUNDERS, 2016).

Faz-se necessário identificar a lógica da mudança como um caminho para implementar efetivamente as políticas públicas, conhecendo de que forma o programa pode gerá-la. Busca-

se analisar o comportamento das pessoas envolvidas, bem como as atividades selecionadas e executadas pelos trabalhadores. Busca-se coordenar as atividades relacionadas com a implementação, observando os objetivos, estruturas, tecnologias e comunicação de todos envolvidos. Todavia, a padronização de programas deve ser acompanhada pela supervisão e especialização das tarefas nas quais exigem conhecimentos específicos. Por fim, propõe-se um programa central onde o processo de implementação é mais razoável de ocorrer quando há conformidade sobre a natureza do problema e ações efetivas. Quando o programa surge de uma legislação específica, na ótica de contextos sociais distintos, os atores sociais buscam alternativas inovadoras na execução das atividades diante da racionalidade imposta pela lei. Assim, o entendimento dos aspectos informais e valores dos participantes do programa é mais presumível dentro do sistema social (SANDFORT; MOULTON, 2015).

A perspectiva de teoria geral da mudança social advém dos campos de ação estratégica: “uma ‘ordem social’, na qual atores (que podem ser individuais ou coletivos) interagem uns com os outros na busca de entendimentos compartilhados sobre os propósitos do campo, relacionamentos com outros no campo e as regras do campo” (FLIGSTEIN; McADAM, 2011, p.3). Os campos de atuação estratégica são compreendidos por ações coletivas e a participação conjunta que os atores envolvem seus propósitos, relacionamentos e regras para guiar o desempenho das atividades (FLIGSTEIN; McADAM, 2012). Para a implementação ser considerada efetiva, recomenda-se três ações imprescindíveis nos campos de ação estratégica: (a) estabelecer opções viáveis ou objetivos alcançáveis perante as possíveis limitações; (b) identificar a lógica da mudança desejada pela população-alvo; e (c) estruturar a coordenação. Os fatores supracitados são influentes para tomada racional de decisão, porém não há linearidade no modo de implementar políticas frente à complexidade dos desafios emergentes na prática, mesmo que a perspectiva da efetividade se volte para a superação dessas barreiras (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Existem várias formas de colocar em prática as atividades nos diversos níveis de implementação. No ambiente da política, onde se pretende atingir um objetivo comum, estão presentes os elementos que compõe o campo. Cada instituição tem seus próprios recursos, tipos de participantes e experiências próprias de sua estrutura social. Porém, há um desejo compartilhado de descobrir o que fazer e como obter recursos compartilhados (SANDFORT; MOULTON, 2015). A ideia das decisões coletivas ao invés de estratégias estreitamente individuais é defendida para que haja efetividade. Logo, argumenta-se que a dimensão da governança das políticas públicas vai além do desempenho do governo, perpassando as ações

para outros níveis de atores sociais que estejam correlacionados com o contexto (HILL; HUPE, 2014).

Dessa forma, rompe-se os paradigmas de implementação que se pautavam unicamente pelas análises empíricas da política. Ao questionar como melhorar os resultados para proporcionar a mudança sistêmica, a principal ação é o desenvolvimento de subsídios para alcançar fins desejados. Na implementação do programa central os atores sociais realizam atividades operacionais no campo da ação estratégica. Uma dessas atividades ocorre com o estabelecimento de opções que precisam ser consensualmente desejáveis e viáveis, considerando a influência da infraestrutura e da experiência inter-organizacional e/ou intra-organizacional (SANDFORT; MOULTON, 2015).

A perspectiva contemporânea de implementação de políticas públicas é voltada para a prática da implementação, caracterizando-se pela criação de valor público, pela consideração de atores sociais engajados no processo de implementação, presentes em um sistema de vários níveis, acionando a mudança social, ações coletivas e decisões compartilhadas. Essas características configuram uma visão mais prática da implementação que ressalta a efetividade das políticas públicas, transformando-as em campos de ação estratégica.

2. Assistência Estudantil como Política Pública

Nesta seção, contextualizamos as políticas de assistência estudantil para, em seguida, descrevermos os desafios oriundos de sua implementação. Por fim, apresentamos a perspectiva da efetividade e suas virtudes em relação à implementação da política de assistência estudantil. A visão geral da política e sua inserção no sistema de implementação apresentado têm a finalidade de propor resultados efetivos aos gestores desse campo.

2.1 Contextualização da Política Pública de Assistência Estudantil

As políticas sociais da educação são de grande valia para entender como se apresenta o contexto nas quais são elaboradas, principalmente as de cunho socioeconômicos que visam a inclusão dos indivíduos menos favorecidos. A assistência ao estudante é um marco legal que vem sendo institucionalizado ao longo dos anos, com a criação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB da Educação de nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 versa no inciso I do artigo 3º sobre “a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola” (BRASIL, 1996). Outras políticas corroboraram o incremento da ampliação da educação superior, com o Decreto de Lei nº 6.096, de 24 de abril de 2007 que estabeleceu o Programa de Apoio aos Planos de

Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, cujo objetivo descrito no artigo 1º é o de “criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (BRASIL, 2007).

Na primeira fase da formalização da política pública de assistência estudantil no Brasil, as ações de promoção da assistência aos estudantes ocorreram concomitantemente a materialização das primeiras universidades brasileiras durante o Era Vargas no século XX. No auge da redemocratização brasileira dos anos 1980, houve criação do Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis – FONAPRACE para articular ações comuns na área de assistência estudantil, denominado como segunda fase. Com a aprovação PNAES em 2007, instituído mais tarde em 2010, designou-se como a terceira fase, com o processo de estruturação destas políticas de assistência à nível nacional (KOWALSKI, 2012). Embora este Programa não seja o único mecanismo de permanência dos discentes em vulnerabilidade socioeconômica, ele proporciona uma reconfiguração das políticas de assistência e integra a estrutura organizacional das IFES.

A temática de assistência estudantil no Brasil é de significativa relevância devido o alto grau de disparidade social da sociedade brasileira. Ao ingressar no ensino superior, muitas vezes, os estudantes possuem condições socioeconômicas precárias para iniciar ou permanecer durante a graduação. Por esse fator, a assistência estudantil, na qualidade de política pública, deve ser desenvolvida sob a ótica do direito social e como investimento governamental para as IFES (ARAÚJO, 2003). A política de Assistência Estudantil foi definida não só sob o ponto de vista do conjunto de princípios e diretrizes que orientam a implantação de ações e programas para garantir o acesso dos estudantes das IFES, mas também, sobre a permanência e a conclusão de curso de graduação, fortalecendo os pilares de ampliação da formação, inclusão socioeconômica, melhoria do rendimento acadêmico e da qualidade de vida (FONAPRACE, 2012). Nesse aspecto, é imprescindível que as políticas públicas de assistência estudantil sejam um campo de ação estratégica apropriado para o cumprimento de forma efetiva do objetivo do PNAES.

As políticas do PNAES enfocam a assistência nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, saúde, inclusão digital, cultura, esporte e apoio pedagógico (BRASIL, 2010). Uma pesquisa realizada, sobre o perfil socioeconômico e cultural dos Estudantes de Graduação das Universidades Federais Brasileiras, trouxe alguns indicadores sobre participação em programas de assistência estudantil. Os programas de alimentação, bolsa de permanência e transporte são os mais difundidos, sendo que os primeiros são utilizados por

15% dos estudantes e o último atende a 10% deles. Os estudantes das classes C, D e E são os mais beneficiados por estes programas. Com relação ao índice de trancamento de matrícula que é de 12,4%, deste universo 16% são por insatisfação com o curso, 10% por motivos de saúde e 15% por motivos financeiros. Já o trancamento de matrícula por insatisfação com o curso é maior nas classes A e B, enquanto por impedimento financeiro é maior nas classes C, D e E (ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE ENSINO SUPERIOR – ANDIFES, 2011).

Não resta dúvidas que as políticas públicas de assistência estudantil possuem um valor público, além do acesso das camadas sociais com condições socioeconômicas desfavoráveis, mas também pela sua permanência durante a graduação. Por isso, a assistência estudantil deve ser analisada como uma política que sobrepõe ao direito do discente e é concomitantemente encarada como investimento, devido a importância da educação frente ao desenvolvimento de uma região bem como a promoção social do indivíduo, transformando-os em atores habilitados para desempenharem papéis estratégicos na sociedade (VARGAS, 2011).

2.2 Desafios na Implementação das Políticas de Assistência Estudantil

Durante uma pesquisa no portal de periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, realizada de julho de 2015 até dezembro de 2016, encontrou-se apenas 6 resultados para expressão “PNAES”, 26 para “permanência estudantil” e 35 para “assistência estudantil”. Nesses resultados, o processo de construção teórico-empírico dos trabalhos dessas temáticas está voltado para descrever as políticas públicas e a importância que podem ter na sociedade. Alguns dos estudos relatam a circunscrição da realidade das IFES no desempenho da assistência estudantil e/ou na quantificação das ações específicas executadas nesse contexto. Constata-se uma escassez de pesquisas mais aprofundadas e práticas, que demonstrem saberes inovadores sobre a implementação efetiva das políticas de assistência do discente. A carência de pesquisas é um dos desafios para o avanço da temática.

Estudantes em condições de vulnerabilidade social estão propícios a interromper ou até mesmo desistir da formação no ensino superior, por causa da ausência de políticas que assistam a sua continuidade. Restringem, dessa forma, as implicações ocasionadas pelas desigualdades expostas aos mais desfavorecidos e que tenham dificuldades concretas para prosseguirem sua vida acadêmica com êxito. Então, as políticas sociais de assistência precisam ser implementadas para que os discentes estejam em condições de permanecer na instituição (FINATTI, 2008). Os programas relacionados à gestão das políticas de assistência estudantil devem perpassar a

questão do enfrentamento da pobreza além das condições de subsistência financeira, podendo analisar outras vertentes da vulnerabilidade social como fatores familiares, culturais, sexuais, étnicos, entre outros (ASSIS et al., 2013). As ações estratégicas e os projetos das áreas consoantes a permanência dos discentes e o desempenho acadêmico expandem o espaço de intervenção das políticas de assistência estudantil nas instituições de ensino, sobretudo quando forem mapeadas outras questões sociais e acadêmicas dos bolsistas (CISLAGHI; SILVA, 2012).

A implementação PNAES enfrenta algumas dificuldades pelas IFES pois a demanda é excessiva dentro do critério de elegibilidade de 1,5 salários mínimos ser extenso. O aumento da evasão pode se tornar um problema potencial decorrente deste contexto. Então, demonstra-se um ensejo por estratégias que sejam implementadas para que as políticas públicas constituam efetividade no que se alude a permanência dos estudantes na academia, mitigando os riscos de desistências através dessas ações (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU, 2012). De acordo com a premissa de que as políticas de assistência estudantil no Brasil ainda são seletivas e excludentes, considera-se que elas não atendem a totalidade dessas demandas e deveriam ser de igualdade de permanência dos discentes ao ensino superior público (MARIZ, 2014). A assistência estudantil, no atual contexto, é tida como precária, já que as ações são desestruturadas, inconstantes e pontuais, voltadas para resolver problemas circunstanciais. Existe uma relação dicotômica em relação à assistência estudantil. De um lado, enquanto direito social, o governo procura atender as reivindicações da sociedade no sentido de possibilitar a democratização do ensino superior, ampliando o ensino gratuito e a assistência estudantil para quem necessita de ações concretas para continuar estudando. Por outro, o governo também atende ao capital financeiro e investidor no ensino superior com a mercantilização da ampliação de vagas das instituições privadas (BORSATO; ALVES, 2015).

A instituição da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE versa na meta 12 sobre “elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas, no segmento público”. Uma das estratégias propostas na lei, visa “ampliar as políticas de inclusão e de assistência estudantil dirigidas aos (às) estudantes de instituições públicas, bolsistas de instituições privadas de educação superior e beneficiários do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES”, propondo inclusive que um acréscimo nas taxas de acesso e permanência dos discentes oriundos da rede pública para o ensino superior (BRASIL, 2014). O anseio governamental de expansão da educação superior aponta a assistência estudantil como mecanismo essencial de permanência dos alunos nas instituições de ensino. No entanto, o desafio é demonstrar de que forma os

gestores implementariam estratégias inovadoras que logrem êxito na assistência durante a graduação universitária.

2.3 Implementação das Políticas de Assistência Estudantil: Perspectiva da Efetividade e suas Virtudes

Dentro de uma visão sistêmica, na interação entre atores e ambiente, surgem as ações estratégicas. O sistema da assistência estudantil nas IFES é composto pelos seguintes níveis: nível político, o contexto da própria política, mais especificamente o PNAES; nível organizacional, os gestores desse nível que planejam a direção da implementação das políticas (reitores, pró-reitores, diretores e/ou coordenadores); e nível de linha de frente, demais gestores que estão operacionalizando a implementação das ações (servidores, tais como: administradores, assistentes sociais, psicólogos, nutricionistas, assistentes em administração, auxiliar de alunos, técnicos em assuntos educacionais, pedagogos, docentes e outros) e os discentes que representa o principal público-alvo. A Figura 1 apresenta um esquema de implementação do PNAES e o desdobramento das políticas de assistência estudantil em vários níveis.

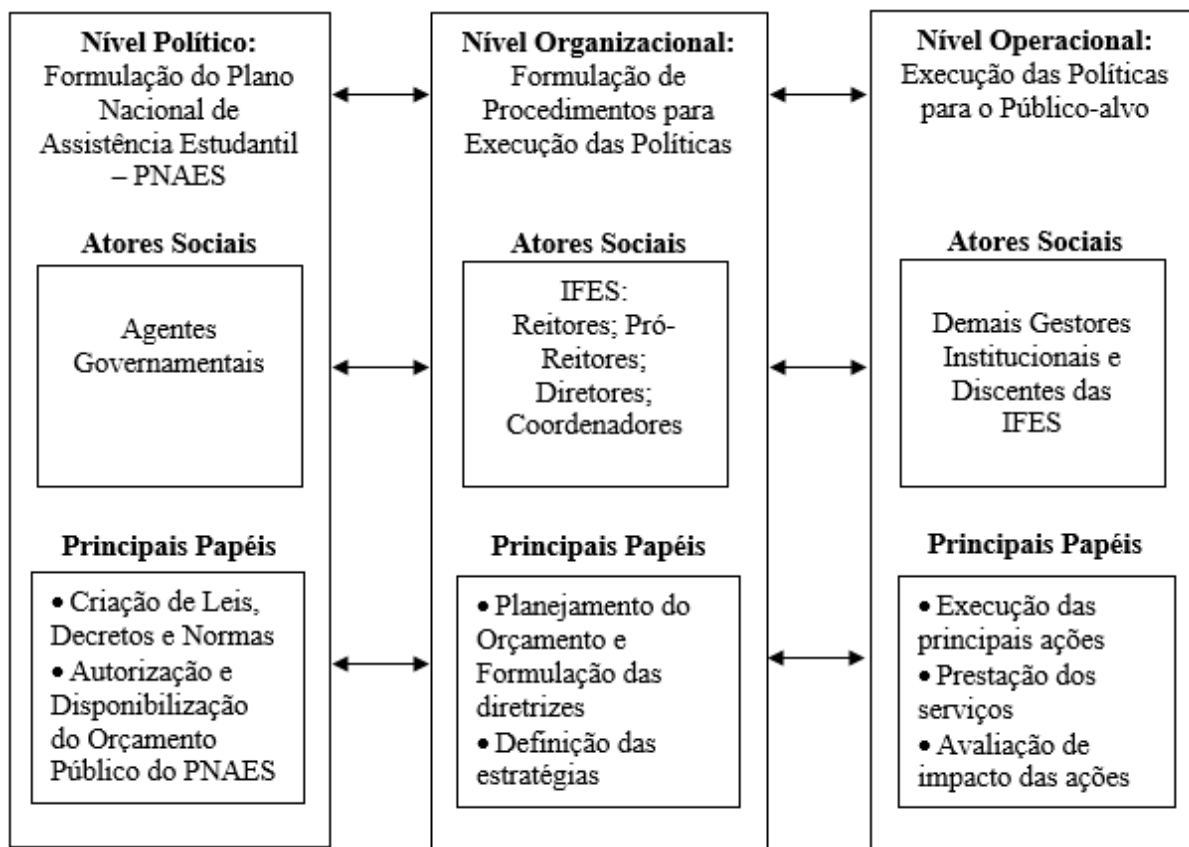


Figura 1 – Sistema de Implementação das Políticas de Assistência Estudantil

Fonte: Elaboração própria (2016)

O sistema de implementação apresentado na Figura 1 propõe uma prática efetiva das políticas. Estrategicamente, descreveu-se além dos contextos governamental e IFES, os níveis, seus atores sociais e principais papéis. Cada IFES tem sua estrutura administrativa, a definição das funções e as ações específicas das políticas. O contexto governamental refere-se ao nível político, enquanto que as IFES incluem os níveis organizacional e operacional. O nível político tem como premissa a formulação da política (PNAES), que tem como principais atores sociais os agentes governamentais, desempenhando os papéis de formulação legal e disponibilização do orçamento. O nível organizacional, por sua vez, recebe tais recursos advindos do Governo e formulam os procedimentos para que a execução seja realizada, geralmente reitores, diretores e/ou coordenadores são os atores responsáveis a realizar o planejamento, criação de diretrizes e estratégias das políticas. No nível operacional, ocorre a execução das políticas frente ao público-alvo. Nesta fase, ocorrem as práticas vivenciadas nos diversos campi das IFES nas quais ações são implementadas, gestores locais e discentes compõem os principais atores sociais.

As setas da figura propõem e indicam a interação dos atores sociais envolvidos com o fenômeno da assistência estudantil a fim de garantir que os desafios de cada nível sejam devidamente mapeados e entendidos. O intuito é que cada nível se torne um campo de ação

estratégico, considerando os participantes, recursos e valores culturais como elementos do sistema de implementação. Conforme representado na perspectiva contemporânea da efetividade, a implementação tem como premissa o envolvimento holístico e ativo desses atores que desempenham papéis distintos e fundamentais na prática política.

O Governo brasileiro repassa os recursos orçamentários para que as instituições federais façam a gestão do custeio dos auxílios, dos restaurantes e das moradias estudantis, nos quais as políticas públicas são implementadas localmente. Por isso, percebe-se o distanciamento entre formuladores e executores das políticas de assistência, inclusive dos anseios da população-alvo. Esse sistema de implementação baseado na prática das políticas públicas desenvolvidas no âmbito da assistência estudantil reduz esse distanciamento e favorecem a análise sob os múltiplos níveis. Consequentemente, fornece um arranjo inteligível para que as ações sejam efetivas na prática da implementação.

3. Discussão e Impactos

O campo de pesquisas sobre políticas de assistência estudantil vem ganhando expressividade em um cenário de investimentos governamentais e expansão do ensino superior brasileiro. Embora exista o decreto instituidor do PNAES, cabem as IFES definirem os procedimentos de seleção dos discentes de graduação a serem beneficiados. Uma política pública como o PNAES, estabelecida por meio de um decreto e formulada no contexto governamental, ganha força ao ser analisada à luz da perspectiva da efetividade. De acordo com o parágrafo 2º Decreto 7.234/2010, afirma-se que “caberá à instituição federal de ensino superior definir os critérios e a metodologia de seleção dos alunos de graduação a serem beneficiados” (BRASIL, 2010). Contudo, as instituições que recebem os recursos orçamentários federais enfrentam a decisão de como aplica-los adequadamente e efetivamente em sua realidade organizacional. A perspectiva da efetividade oferece um caminho para a tomada dessa decisão.

Torna-se imprescindível gerir as políticas de assistência estudantil no sentido de desenvolver ações que garantam, além do acesso, a permanência dos discentes no ensino superior, mais designadamente nas IFES que dispõe dos recursos do PNAES. Destarte, a fase de implementação de políticas públicas é quando ocorre de fato a execução dos programas elaborados e formulados na esfera governamental. Com uma implementação mais efetiva nos campos organizacional e operacional, as políticas de assistência estudantil se tornam mais assertivas. Assim, as IFES podem reconhecer o valor dos atores sociais envolvidos no processo

de implementação a partir da inserção dos mesmos durante a formulação das estratégias dessas políticas. Inovadora e sistemática, a implementação efetiva das políticas públicas de assistência estudantil alcança melhor a prática dos diversos gestores públicos e os resultados esperados junto ao público-alvo. Incentiva-se alunos em vulnerabilidade social a expressarem seus pensamentos, críticas e sugestões de melhoria na implementação.

A contribuição dos resultados dessa pesquisa e a difusão dos conhecimentos propostos abrem uma nova via de prática para diversos gestores públicos no processo de implementação das políticas públicas. Espera-se que a perspectiva da efetividade possa garantir melhor desempenho das IFES, e conseqüentemente uma melhoria da assistência estudantil no plano político. Nesse sentido, essa pesquisa visa atender as demandas da gestão pública sobre melhores práticas de implementação com efetividade as políticas de assistência estudantil.

Conclusões

As políticas de assistência são estratégias imprescindíveis tanto para o Governo, quanto para as instituições de ensino e seus estudantes, dado os investimentos governamentais, a ampliação do ensino superior e a crescente inserção de alunos em condições de vulnerabilidade social nos espaços universitários. Então, o Governo espera que a implementação das ações, principalmente em termos de gestão das instituições, seja efetiva e estratégica tanto em nível organizacional quanto operacional. Sendo assim, a tomada de decisão diante desta pesquisa que integra a perspectiva da efetividade ao contexto da política de assistência estudantil pode garantir melhor performance das IFES, e conseqüentemente um progresso da assistência estudantil também no âmbito governamental.

Frente à escassez dos estudos na implementação de políticas públicas no Brasil no que tange a efetividade das ações na prática, os impactos da pesquisa contribuem para melhor entendermos uma temática pouco explorada. Ao promover conhecimento inovador para o desenvolvimento das políticas de assistência estudantil, sob a perspectiva prática da efetividade, a pesquisa propôs que as estratégias sejam cada vez mais efetivas para enfrentarmos os problemas e desafios do processo de implementação de políticas públicas.

Além da preocupação de otimizar os recursos públicos disponibilizados pelo Governo Federal brasileiro no decorrer da implantação do PNAES, há uma apreensão dos demais atores sociais no que se refere a forte dependência financeira e orçamentária das IFES e os possíveis riscos de descontinuidade dos investimentos frente a atual conjuntura político-econômica do País.

Enfatizou-se a necessidade das interações ocorrerem entre os diversos níveis, no intuito de implementar efetivamente as políticas públicas, gerando a mudança e alcançando os resultados almejados. O desdobramento dessa pesquisa também pode impactar o desenvolvimento profissional dos gestores públicos, na busca de soluções para os desafios das políticas de assistência estudantil analisados de modo sistêmico nos múltiplos níveis. O modelo de implementação efetiva torna-se uma ferramenta relevante para que as políticas de assistência estudantil sejam executadas de maneira holística, considerando a participação dos atores sociais nesse processo.

Referências

- ANDIFES. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras**. 2011. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.
- ARAÚJO, J. O. **O elo assistência e educação**: análise assistência/desempenho no Programa Residência Universitária alagoana. 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2003.
- ASSIS, A. C. L.; SANABIO, M. T.; MAGALDI, C. A.; MACHADO, C. S. As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, v. 6, n.4, p. 125-146, 2013.
- BORSATO, F. P.; ALVES, J. M. Student Assistance in Higher Education in Brazil. **Procedia: Social and Behavioral Sciences**, v. 174, n.1, p. 1542-1549, 2015.
- BRASIL. Decreto Lei nº 6.096, de 24 de abril de 2007, que instituiu o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 abr. 2007.
- BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 2010.
- BRASIL. Lei de nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providencias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jun. 2014.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DIAS, A. A. Da educação aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, M. G. et al. (orgs.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teóricos-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007, p. 441-456.

DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.

FARIA, C. A. P. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.

FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.

FINATTI, E. B.; ALVES, J. M. Perfil Socioeconômico e cultural dos estudantes da UEL – indicadores para a implantação de uma política de assistência estudantil. In: KULLMANN, G. G. et al. (org.). **Apoio Estudantil: reflexões sobre o Ingresso e Permanência no Ensino Superior**. Santa Maria: Editora da UFSM: 2008.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**. v.29, n.1, p. 1-26, 2011.

FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FONAPRACE/ANDIFES. **Revista 25 Anos do Fonaprace. Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. FONAPRACE (org.). UFU: PROEX, 2012.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

HILL, H. Understanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.13, p. 265-282, 2003.

HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy: an introduction to the study operational governance**. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.

KOWALSKY, A. V. **Os (des) Caminhos da Política de Assistência Estudantil e o Desafio na Garantia de Direitos**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

MARIZ, S. D. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES): uma reflexão sobre sua implementação na UFPB**. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott, Foresman Company, 1983.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Censo da educação superior 2012: resumo técnico**. Brasília – DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2014.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

PARK, H. H.; RETHEMEYER, R. K. .The politics of connections: assessing the determinants of social structure in policy networks. **The Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, 349-379, 2014.

PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation**: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. **Effective Implementation in Practice**: Integrating Public Policy & Management. San Francisco: Jossey-Bass, 2015.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

SAUNDERS, R. P. **Implementation monitoring and process evaluation**. Los Angeles: University of South Carolina Press, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – SESu. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. (s.d.). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 11 dez. 2016.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **Relatório de auditoria**: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Brasília, junho de 2012.

VAN DE VEN, A. H. **Engaged scholarship: a guide for organizational and social research**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VARGAS, M.L.F. Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Sorocaba, v. 16, n. 1, p. 149-163, 2011.

WU, X.; RAMESSH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

CAPÍTULO 3 – IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS NA PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE³ (ARTIGO B)

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir, descrever e propor estratégias organizacionais de implementação de políticas públicas de assistência estudantil no ensino superior, baseadas na efetividade. A perspectiva da efetividade de Sandfort e Moulton (2015) proporciona a implementação de políticas orientadas pela mudança almejada e enfrentamento prático dos desafios encontrados. A metodologia desta pesquisa é de abordagem qualitativa, baseada em estudo de casos de Instituições Federais de Ensino Superior. A coleta de dados foi obtida por meio de documentos, entrevistas semiestruturadas e observações diretas. As análises das informações foram realizadas a partir dos principais processos de implementação: estabelecer opções viáveis, identificar a lógica da mudança, coordenação das atividades, fluxos do processo e avaliação das políticas na implementação da assistência estudantil. Os resultados da pesquisa discutem e fornecem um conjunto de estratégias para cada um desses processos, mantendo-se a aderência ao contexto da assistência estudantil. Essas estratégias organizacionais, suas implicações e aplicações em outros contextos são apresentadas e discutidas.

Palavras-chaves: Assistência estudantil; Estratégias organizacionais; Implementação de políticas públicas; Perspectiva da efetividade.

³ Artigo submetido a Revista Organizações em Contexto, conforme suas normas específicas (<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/OC/index>).

Implementation of Public Policies for Student Assistance: Organizational Strategies in the Effectiveness Perspective

Abstract

The research's goal is to discuss, describe and propose organizational strategies for implementing public policies of student assistance in higher education based on effectiveness. The effectiveness perspective proposed by Sandfort and Moulton (2015) provides an implementation of targeted change policies and practical solution to the challenges encountered. The research's methodology is a qualitative approach, based on the case study of Federal Institutions of Higher Education. Data collection was obtained through documents, semi-structured interviews and direct observation. The analysis was carried out and structured around the main implementation processes: identify viable options, identify a logic of change, coordinate activities, process flows and policy evaluation in the implementation of student assistance. The research results discuss and provide a set of strategies for each processes, considering the context of student assistance. These organizational strategies, its implications and applications in other contexts are presented and discussed.

Keywords: Student assistance; Organizational Strategies; Implementation of public policies; Perspective of effectiveness.

1. Introdução

A implementação de políticas públicas ocorre quando o planejamento coloca ações em prática, envolvendo tomadas de decisão e execução dos planos diante dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; FREY, 2000, SARAIVA; FERRAREZI, 2006; FARIA 2012; SECCHI, 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015; WU et al., 2014). Vários especialistas argumentam que, durante a etapa de implementação, é possível identificar os principais desafios enfrentados na gestão das políticas públicas com propósito de mapear os problemas e buscar soluções estratégicas (SECCHI, 2014).

Os desafios enfrentados no processo de implementação são inúmeros, entretanto existem fatores mais referenciados pelas pesquisas em relação ao fracasso das políticas públicas, dentre os quais se destacam a comunicação dos objetivos e estratégias pretendidas pelos formuladores e implementadores (LIMA; D'ASCENZI, 2013). Esse insucesso na implementação de políticas públicas decorre das falhas advindas pela carência de um olhar mais prático, principalmente devido ao distanciamento e a ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores para com os implementadores (WU et al., 2014). Estudiosos aconselham uma agenda de pesquisa em implementação de políticas públicas voltada para temas relacionados com estratégias organizacionais (OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Quando se trata de implementação de políticas no âmbito educacional, percebe-se que o direito à educação sempre esteve presente nas constituições brasileiras como marco legal. Portanto, somente no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, frente a crise mundial do sistema capitalista e da reforma do Estado brasileiro, o ensino superior começou a ser repensado enquanto política pública (DIAS, 2007). Sabe-se que o acesso à Educação Superior no Brasil é um tema bastante relevante na universidade diante da crescente demanda social e até mesmo mercadológica. Entretanto, somente com a implantação do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, foi instituído o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES que tem como finalidade “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” (BRASIL, 2010). Todavia, o conjunto das políticas de assistência estudantil gerido pelas Instituições Federais de Ensino Superior – IFES, que compõe esse programa, se defronta com vários desafios durante o processo de implementação. A efetividade desta implementação, buscando a permanência do estudante, é um conhecimento determinante para o planejamento e a gestão governamental, no contexto das IFES.

O objetivo deste artigo é discutir, descrever e propor estratégias organizacionais de implementação de políticas públicas de assistência estudantil no ensino superior baseada na

efetividade. Neste estudo, enfatizou-se as estratégias oriundas no nível organizacional já que as organizações, enquanto atores sociais, funcionam como agentes integradores entre o arranjo da política no nível governamental e sua operacionalização. Para alcançar este objetivo, buscou-se uma perspectiva que considerasse a efetividade de forma central e sistemática. Com efeito, diversos trabalhos sobre a implementação de políticas públicas ainda são pautados somente na descrição e as análises dos programas sociais que, geralmente, consistem em apresentar genericamente o modo como as políticas estão sendo implementadas.

A perspectiva proposta por Sandfort e Moulton (2015) demonstra que a gestão pública pode explicitar práticas efetivas e inovadoras, planejando a mudança que apoie o avanço da temática em questão. Isso é possível quando ocorre a categorização e a sistematização de ações bem-sucedidas durante o processo de implementação da política no que se refere aos múltiplos níveis, a saber: político, organizacional e operacional. Assim, a efetividade da implementação decorre da mudança proposta à organização, em que os resultados desejados por ela estejam bem definidos e disseminados, de maneira integrada, gerando valor público para os atores sociais envolvidos. Portanto, os implementadores, por intermédio de suas experiências, podem revelar como suas práticas corroboram para melhorar as condições e promover a mudança perante recursos e estruturas disponíveis. Neste momento, as estratégias são discutidas a fim de impactar efetivamente o processo de implementação das políticas públicas (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Não há dúvida que as estratégias organizacionais efetivas garantem uma implementação suscetível a geração de valor para o público-alvo das políticas públicas. Portanto, o estímulo para encarar os desafios da permanência dos discentes, que é tão relevante para o ensino superior brasileiro, dá-se através de estratégias identificadas e categorizadas efetivamente. Na medida em que as políticas públicas de assistência estudantil forem implementadas sob a perspectiva da efetividade, tornam-se contribuições potencias e reais a ser experimentadas pelos gestores organizacionais das IFES.

Este artigo foi estruturado em cinco partes, além dessa introdução e da conclusão. Na sequência, apresentou-se a perspectiva da efetividade para implementação de política pública. Na seção posterior, a importância e os desafios das políticas públicas no nível organizacional foram apresentados. Em seguida, explicou-se a metodologia da pesquisa e os resultados da pesquisa, apresentados na forma de estratégias efetivas na implementação das políticas públicas de assistência estudantil. Por fim, os resultados, seus impactos e sua aplicabilidade são discutidos.

2. A Perspectiva de Efetividade na Implementação de Políticas Públicas

A implementação é uma das etapas do ciclo de políticas públicas no qual ocorre também a análise dos resultados e dos impactos das ações e políticas que não foram devidamente planejadas na fase de formulação. Nesse processo de implementação, são apreciadas as vertentes, tanto no que se refere aos mecanismos administrativos e o desempenho dos atores envolvidos, quanto a característica e a técnica dos projetos ou programas (FREY, 2000). Nessa etapa, os principais elementos de análise são pessoas e organizações que estão diretamente relacionadas com instituições, recursos e pressões externas (SECCHI, 2014).

A implementação é tanto um processo, que se constitui a política até o seu impacto final; quanto somente uma parte de ações governamentais acerca de decisões legislativas a fim de colocá-las em prática na realização das políticas (PEREZ, 2010). Todavia, há uma consonância em dizer que a implementação pode se dar no momento em que os objetivos traçados, por meio do processo decisório, revelam-se em ações práticas. Neste sentido, quando os objetivos são atingidos no processo de implementação de políticas públicas, traduzem resultados efetivos (HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; WU et al., 2014).

As mudanças sociais, econômicas e ambientais são inerentes as organizações, portanto os problemas que surgem muitas vezes devem ser resolvidos mediante não somente da formulação de políticas públicas, mas também no desenvolvimento de novos programas e iniciativas. Diversos pesquisadores têm se voltado para analisar essas mudanças criando formas de entender como essas iniciativas e a implementação de políticas pode ser aprimorada no sentido de resolver os problemas diante de sua complexidade. Então, o estudo da implementação pode ser ampliado em dispor instrumentos estratégicos de melhorias nas práticas, de forma que proporcionem resultados efetivos frente a essa complexidade (FARIA, 2012; ETZIONI, 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015).

Quando se refere ao campo de políticas públicas, a implementação precisa criar valor público e produzir resultados para garantir que a mudança seja almejada por todos envolvidos no sistema de implementação. Isso é possível quando os atores sociais estão engajados na busca desses resultados. Portanto, essas pessoas envolvidas (gestores, executores e outros) que almejam por melhorias de programas do governo devem procurar apreciar os níveis que são formuladas e executadas as políticas dentro da complexidade social. Para cultivar a prática de implementação, os participantes e recursos, fontes de poder e valores culturais devem ser identificados, sendo necessário também conhecer o contexto em que se pode afetar a mudança. Nesse aspecto, três níveis compõem o sistema de implementação, demonstrando como as

políticas podem se tornar efetivas a partir das práticas vivenciadas (SANDFORT; MOULTON, 2015). O Quadro 1 sistematiza os múltiplos níveis do sistema de implementação.

Quadro 1 – Múltiplos Níveis do Sistema de Implementação na Perspectiva da Efetividade

Nível	Foco de Análise	Principais Processos	Principais Atividades
Campo político	<ul style="list-style-type: none"> • Redes limitadas entre organizações que desenvolvem uma política substantiva e área de programa em determinado local 	<ul style="list-style-type: none"> • Montar instrumentos políticos e recursos de implementação • Criar estruturas de campo 	<ul style="list-style-type: none"> • Problemas e soluções são negociadas • Autoridade e recursos são mobilizados • Estruturas coordenadas são selecionadas
Organização	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização e serviços de organizações que formulam as regras e estruturas 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrar programa com processo organizacional existente • Criar a estrutura de programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa é operacionalizado com atividades definidas • Recursos são garantidos e atribuído para entregar programa
Linha de frente (Operacional)	<ul style="list-style-type: none"> • Trabalhadores ou interfaces que integrem diretamente a população-alvo para realizar o programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Decretar (promulgar, ordenar, legalizar) o programa para o grupo-alvo • Facilitar as interações com o programa 	<ul style="list-style-type: none"> • Recursos e serviços são entregues • Avaliações de qualidade ocorrem

Fonte: Sandfort e Moulton (2015, p.24).

Os níveis de implementação de política trazidos por Sandfort e Moulton (2015) estão divididos em campo político, organizacional e linha de frente (operacional). Eles objetivam a implementação efetiva através desse sistema integrado. No campo político, a organização está focada na formulação da política, abrangendo recursos e instrumentos para que o desenvolvimento das ações normativas e legais do programa. No nível organizacional, as organizações são responsáveis por criar regras e estruturas que integrem o processo de implementação entre o elaborador e o executor das políticas. O nível operacional é composto por trabalhadores que executam as políticas para o público-alvo fornecendo recursos e serviços previstos nas esferas anteriores. Desse modo, os desafios técnicos e adaptativos necessários precisam ser compreendidos pela gestão como mobilizadores da mudança organizacional, aplicando investigação analítica e habilidade social (LIMA; DAVEL, 2016).

Faz-se necessário identificar a lógica da mudança, investigando de que forma o programa pode gerá-la na população-alvo, analisando o comportamento desse grupo e a efetividade das atividades selecionadas e implementadas pelos trabalhadores. Outro fator é a coordenação dessas atividades, observando os objetivos, estruturas, tecnologias e comunicação de todos os envolvidos. Todavia, uma solução apresentada seria a padronização de programas, que precisa

ser acompanhada pela supervisão e especialização das tarefas nas quais exigem conhecimentos específicos (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Por fim, traz-se o programa de núcleo (central), no seu conjunto, onde o processo de implementação é ocorre quando a há conformidade sobre a natureza do problema e as ações interventoras são efetivas. O núcleo político, denominado de *policy core*, é composto por normas que procuram avaliar o bem-estar como finalidade das políticas públicas frente a construção social e valorativa dos atores do sistema nos distintos instrumentos e níveis governamentais. Quando o programa surge de uma legislação específica, na ótica de contextos sociais distintos, os atores sociais buscam a construção de algo novo diante da racionalidade imposta pela lei. O entendimento dos aspectos informais e valores dos participantes do programa é mais presumível dentro do sistema social (BARBOSA VICENTE, 2015, p.82; SANDFORT; MOULTON, 2015).

Os fatores encontrados nas pesquisas contemporâneas são atributos que objetivam propor uma perspectiva mais prática da implementação pautada na efetividade da implementação (HILL; HUPE, 2014; SECCHI, 2014; WU et al., 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015; SAUNDERS, 2016). Assim, as principais vantagens no processo de implementação política foram denominadas de características da perspectiva da efetividade: criação de valor público, atores sociais engajados no processo de implementação, implementação em sistema de múltiplos níveis, mudança social, decisões coletivas, análises empíricas da política, ações coletivas e participação conjunta (LIMA; DAVEL, 2016, p. 7). Desse modo, a perspectiva da efetividade, que foi apresentada, é adotada devido a todas essas vantagens e principalmente porque propõe que as práticas da implementação sejam consideradas nas políticas públicas.

3. A Implementação Efetiva de Política Pública Aplicada em Nível Organizacional

3.1 Organizações como Campo de Ação Estratégica

Há uma defesa em que a ideia das decisões coletivas é preferida quando se comparada por estratégias estreitamente individuais. Logo, o argumento é que a dimensão da governança vai além do desempenho do governo, perpassa as ações para outros atores sociais que estejam correlacionados com o contexto. Dessa forma, rompem-se os paradigmas de implementação do passado para as análises empíricas da política (HILL; HUPE, 2014). Ao se buscar melhores resultados para proporcionar a mudança sistêmica, o principal passo é o desenvolvimento de

subsídios para alcançar fins desejados. Isso é possível por meio da implementação do programa central, cujos atores sociais realizam ações operacionais no campo de ação estratégica. Uma dessas ações se dá com o estabelecimento de opções que precisam ser consensualmente desejáveis e viáveis considerando a influência da infraestrutura e da experiência inter e/ou intra organizacional (SANDFORT; MOULTON, 2015).

A proposta de mudança e a ordem social para o progresso podem ser compreendidas através da teoria do campo de ação estratégica que está relacionada com os níveis de implementação (FLIGSTEIN; MCADAM, 2011). Para tanto, os campos de ação são “uma ‘ordem social’ de nível meso, socialmente construídas, nas quais atores (individuais ou coletivos) interagem uns com os outros na base de entendimentos compartilhados sobre os propósitos, relacionamentos com outros e as regras do campo” (FLIGSTEIN; McADAM, 2011, p.3, tradução nossa). Dessa forma, os campos de atuação estratégica são compreendidos pelas ações coletivas e participação conjunta que os atores sustentam seus propósitos, relacionamentos e regras para guiar o desempenho das atividades. Apesar de existir uma diversidade de atividades em níveis diferentes, no ambiente de implementação política, onde se pretende atingir um objetivo comum, estão presentes os elementos que compõe o campo. A estrutura social de cada campo de ação estratégica é o centro da análise da implantação na qual ocorre as alterações e mudanças organizacionais, por essa razão está situada no núcleo do programa. Cada organização tem seus próprios recursos, participantes e experiências próprias de sua estrutura social, porém, há um desejo em comum de descobrir o que fazer e como obter recursos compartilhados (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Para a implementação bem-sucedida, recomendam-se três processos imprescindíveis nos campos de ação estratégica: (a) estabelecer opções viáveis ou objetivos alcançáveis perante as possíveis limitações; (b) identificar a lógica da mudança desejada pela população-alvo; e (c) estruturar a coordenação. No primeiro processo, os programas que compõe uma política pública, consideram a autoridade política, os recursos e os participantes integradores. Então, a legalidade e as regulamentações formais influenciam, de certo modo, a concepção da política na tomada de decisão das organizações. Além do mais, o ambiente de expectativas da população-alvo, as crenças e valores que compõe a cultura, são fatores determinantes para que os gestores organizacionais busquem implementar mudanças que sejam efetivas. No segundo processo, as organizações precisam ser agentes integradores, diante de sua autoridade e capacidade interna, recomendando inclusive as principais ações para resolução dos problemas e conflitos surgidos na implementação. Para isso, os gestores carecem se capacitar e replicar os

conhecimentos adquiridos a fim de trocar experiências que permitam resultados efetivos na implementação. Por fim, o terceiro processo menciona a coordenação, formada por meio de estruturas formais e informais, nas quais as organizações pretendem atingir seus objetivos. Associado a estrutura formal, pode-se mencionar a questão da formalização, na qual o controle hierárquico aliado a supervisão, as regras, as normas e os procedimentos organizacionais orientam o processo de tomada de decisão. De modo mais informal, estão os elementos mais relacionados a cultura interna da organização (SANFORT; MOULTON, 2015).

Há também uma segunda dimensão que versa sobre a aplicação dessa análise organizacional na qual consiste em desenhar o fluxo do processo e auditoria (avaliação) da integração do programa durante a implementação. Com relação a análise de fluxo do processo do programa, faz-se necessário a criação de uma ferramenta padrão de gerenciamento de projeto que contenham as atividades, etapas e sequência do programa a fim de que os envolvidos tenham clareza no desempenho de suas tarefas. Por outro lado, a autoria do programa de uma organizacional visa verificar a compatibilidade com a integração e a possibilidade de redesenhá-lo. Neste quesito, é avaliado como o programa se relaciona com outras atividades da organização e o grau de conformidade entre os resultados e o esperado na geração de valor público, propondo alterações e melhorias quando for necessário. Esses fatores, que buscam a efetividade da implementação das políticas, são imprescindíveis e são complexos para o processo racional de tomada decisão, porém não se pode dizer que eles sejam os únicos a serem desenvolvidos na prática dos implementadores (SANFORT; MOULTON, 2015).

A compreensão dessa temática é fundamental na gestão das políticas que tenham aderência na prática sob a ótica dos atores sociais que se situam em distintos níveis no sistema de implementação. Nesta perspectiva de teoria do campo de ação estratégica, a mudança social emerge das interações dos atores sociais que ocorrem, sejam entre si ou com o contexto no qual estão inseridos, de maneira individual ou coletiva. Assim, o aspecto de campo pode ser utilizado com o propósito de compreender as relações dos atores sociais onde as organizações estão inseridas, interagindo dentro das instituições e entre os distintos momentos de decisão na constituição das práticas das políticas públicas (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012).

As organizações, enquanto campos de ação estratégica, diante de suas prioridades e dos diversos programas, competem por tempo, recursos e atenção no processo de implementação de políticas públicas. Os implementadores, por sua vez, são parte do contexto organizacional e precisam estar comprometidos em entender as prioridades de modo que a mudança proposta por um determinado programa seja efetiva. Então, algumas questões necessitam ser refletidas

no momento de decidir os caminhos a serem trilhados, considerando todos os agentes envolvidos na ação, tais como: Quais programas e/ou ações têm prioridade? Onde o programa se situa dentro da estrutura organizacional? Qual a necessidade de acompanhamento na realização das tarefas? Que recursos são dedicados a tarefas imprescindíveis? Há fatores que influenciam as organizações na implementação de políticas públicas, dentre os quais, o ambiente externo, o campo da política, os recursos, as expectativas dos atores sociais, as estruturas de coordenação, os processos internos e outros (SANDFORT; MOULTON, 2015).

A mudança política dentro da organização pode ser praticada em três processos: (a) determinar como as decisões são tomadas na organização; (b) identificar possíveis influências no processo de tomada de decisão dentro do ambiente e selecionar estratégias apropriadas; e (c) desenvolver estratégias apropriadas para facilitar a decisão com base nos fatores que influenciam o cenário (SAUNDERS, 2016). O estreitamento nos estudos entre as estratégias e políticas públicas, sobretudo na esfera governamental, são de suma relevância para subsidiar as organizações públicas. Sobre essa relação que reside na fundamentação de estratégia e política pública, a gestão está entre os desafios da ação estratégica (BERGUE, 2011). No contexto organizacional pode haver variabilidade nas decisões, sendo necessário identificar os desafios e as diferentes abordagens de modo que o compartilhamento das estratégias possa auxiliar a outras instituições.

3.2 Implementação de Políticas Públicas: Desafios para Gestores

Com base nas pesquisas, o Quadro 2 apresenta um modelo de análise de implementação de políticas considerando as organizações públicas, no caso desta pesquisa as IFES, como campos de ação estratégica. Esse quadro foi construído a partir do arcabouço composto por dimensões e processos (SANDFORT; MOUTON, 2015) e pelos desafios que foram articulados com as visões de diversos autores (LEMAN, 2002; BERGUE, 2010; CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010; FARAH 2011; LIMA; D'ASCENZI, 2013; PARK; RETHEMEYER, 2014; WU et al., 2014) do processo de implementação de políticas públicas. A primeira dimensão incide em uma análise que objetiva desenvolver um programa compatível com os parâmetros, funcionamento relacionado com as regras, os processos e as especificidades da organização. A segunda dimensão consiste em uma análise de aplicação do programa a fim de identificar o fluxo do processo e fazer uma auditoria referente a avaliação da integração frente aos parâmetros organizacionais. Destarte, o foco principal da implementação é analisar as dimensões do programa objetivando verificar como a organização pode contribuir para

integração da política postos em prática (SANDFORT; MOULTON, 2015). Os principais desafios descritos e propostos são inerentes ao contexto das organizações responsáveis por implementar as políticas e impactam outros níveis do sistema de implementação.

Quadro 2 – Implementação de Políticas Públicas no Nível Organizacional

Dimensões	Processos	Desafios
Análise da integração do programa	Estabelecer opções viáveis	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de mecanismos para melhorias contínuas no processo organizacional de implementação • Limitações de propostas em relação aos recursos necessários à implementação • A má concepção da política em relação à missão dos programas/projetos • O ambiente, as expectativas da população-alvo e as crenças e valores que compõe a cultura geralmente são desconsiderados
	Identificar a lógica da mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de integração entre os atores sociais agenciados pela organização • O gerenciamento de demandas inadiáveis pode ser falho • Ausência de estímulos ao compartilhamento das informações, replicação dos conhecimentos e troca de experiências intra e inter-organizacional • Carência na capacitação de pessoal voltada para implementação efetiva das políticas públicas
	Coordenar atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Excesso de burocracia e formalidade na gestão das políticas • Incongruências no estabelecimento de metas e objetivos organizacionais comuns • A informalidade e a cultura interna são muitas vezes desconsideradas • Falhas nos mecanismos de supervisão e controle • Ausência de procedimentos e normas na elaboração e execução das atividades • Gestão de desempenho imprecisa sobre a implementação das políticas
Análise organizacional da aplicação	Fluxo do processo das políticas e programa	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de uma ferramenta padrão de gerenciamento do projeto • Carência de instrumentos que capturem o fluxo do processo do programa
	Auditoria das políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de avaliações/auditorias da concepção de implementação do programa • Faltam avaliações/auditorias da integração com as particularidades do programa • Ferramentas ineficazes de acompanhamento dos resultados da política para o público

Fonte: Elaboração própria (2017).

A partir do mapeamento dos desafios durante a implementação de políticas públicas, é notório a necessidade de desenvolver melhorias contínuas nos processos através do mapeamento das atividades executadas. Nota-se que as demandas inadiáveis não são voltadas na prática para o gerenciamento da implementação. No que tange a comunicação dos objetivos e estratégias almejadas pelos formuladores e implementadores, os mecanismos geralmente são desestruturados e ineficazes. Neste sentido, a clareza quanto à missão dos programas/projetos das políticas públicas fica comprometida, refletindo de forma negativa, com compreensões

diferentes pelos envolvidos na implementação. O processo de mudança é desintegrado entre os níveis e atores sociais inseridos na implementação devido ao fato de cada estrato se guiar pela ótica de seus interesses. Um desafio da implementação se relaciona com as limitações dos recursos (financeiros, tecnológicos, de pessoal, infraestrutura e outros), de suporte político e burocrático, impedindo a efetividade e o progresso das políticas públicas. Assim, a incapacidade técnica na gestão dos recursos e na coordenação de rede são gargalos que as organizações públicas necessitam enfrentar a fim de aprimorar os resultados das políticas. Além disso, os incentivos para os implementadores, que estão rotineiramente próximos aos problemas, por sua vez, são insuficientes e/ou inexistentes, porque são excluídos na tomada de decisão das políticas públicas (BERGUE, 2010; LIMA; D'ASCENZI, 2013; WU et al., 2014).

Os principais desafios que interrompem a implementação de políticas públicas são: (a) pertinente à missão; (b) ausência de suporte político e burocrático; (c) capacidade operacional. No primeiro desafio, a barreira de implementação é centrada nas múltiplas visões, geralmente vagas e incoerentes. A segunda está relacionada a questões de cunho político, expressa na morosidade da autorização dos recursos, dado o conflito de interesses existente, ausência de apoio nas ações de outros atores sociais e falta de incentivo aos implementadores correspondentes a complexidade das atividades desempenhadas. No terceiro desafio, as barreiras consoantes residem nas limitações dos recursos no momento da entrega dos serviços à população-alvo, na falha dos planos operacionais quanto a clareza de seus objetivos e a falta de capacidade de coordenação de rede e estrutura de gestão (WU et al., 2014).

Tem-se repensado alguns paradigmas modernos, no qual se discute, inclusive, o papel das políticas públicas, questionando sua abrangência e principalmente sua efetividade institucional. Então, para torná-las efetivas na sua implementação, as políticas públicas devem ser referenciadas para sustentabilidade, mencionando a inclusão de diversas ações e atores nesta acepção (MATIAS-PEREIRA, 2012). Neste sentido, da mesma maneira que as políticas governamentais podem aprovisionar oportunidades, também existe a possibilidade de limitar negociações estratégicas por meio de regras estabelecidas no âmbito organizacional (BATEMAN; SNELL, 2006).

As estratégias dos gestores no momento da implementação de políticas públicas são conduzidas de forma integrada. Para tanto, os gestores dessas políticas precisam colocar em prática os planos que foram formulados, sendo assim mais criativos e empreendedores diante dos recursos organizacionais disponíveis (WU et al., 2014). As pesquisas podem se tornar mais benéficas no que tange a perpassar o campo teórico por intermédio do desenvolvimento de

instrumentos governamentais mais efetivos. Neste sentido, precisam empreender esforços para compreender as percepções das estratégias, normatividades e intencionalidades dos atores sociais, sobretudo nas esferas de políticas de educação (LIMA; D'ASCENZI, 2013). O Quadro 5 expõe as finalidades da implementação integrada e as tarefas de implementação nas quais estão contidas nos desafios dos gestores.

Quadro 5 – Finalidades e Tarefas de Implementação Integrada

Finalidades	Tarefas
Formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de <i>stakeholders</i>	Identificar indivíduos e unidades intraorganizacionais que vão levar adiante planos e parcerias específicas
Definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas	Operacionalizar grandes objetivos de políticas públicas em metas específicas e mensuráveis
Garantir a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo	Garantir a capacidade operacional necessária tanto de equipamentos e recursos humanos quanto de incentivos para que a execução seja bem-sucedida da intenção da política pública

Fonte: Elaboração própria (2017) a partir de Wu et al. (2014).

Na implementação das políticas públicas, os agentes implementadores, chamados de servidores públicos, representam a forma em que o Governo encontra para executar suas ações junto aos cidadãos (LEMAN, 2002). Tem-se, nesse momento, um rompimento “para além do Estado”, considerando gestores públicos como atuadores nas determinações dos rumos das políticas (FARAH 2011; PARK; RETHEMEYER, 2014). Dessa forma, a atividade de implementar se estende a todos envolvidos no referido processo, integrando e perpassando do nível político para o organizacional e operativo. Os implementadores precisam compreender a lógica de implementação, transcorrendo além das fontes de financiamentos utilizadas na gestão das políticas públicas, todavia, necessita-se analisar como outras organizações conduzem programas semelhantes de maneira efetiva no domínio da política (SANDFORT; MOULTON, 2015).

A gestão pública de uma organização pode ser fundamentada em duas vertentes: rotina (quando as melhorias contínuas aprimoram os processos por meio das atividades de gestão de pessoas) e mudança (quando se levanta demandas inadiáveis para o gerenciamento da implementação de políticas públicas). Portanto, o processo de mudança tem como ponto de partida a visão sistêmica, levando em consideração os aspectos como a complexidade e o contexto dinâmico que emergem as estratégias (BERGUE, 2010). O trabalho de implementação é feito pela ação dos gestores públicos que consiste em iniciativas que visa o enfretamento das mudanças e a resolução de problemas, tornando uma etapa de complexidade no processo de

políticas públicas (WU et al., 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015). Para esta pesquisa, adotam-se os gestores públicos como principais atores já que os mesmos são responsáveis pela administração dos recursos implementados nas organizações.

4. Metodologia da Pesquisa

A metodologia de pesquisa é qualitativa, de natureza descritiva-exploratória (DENZIN; LINCOLN, 2008; FLICK, 2009; GIL, 2010), com o uso da abordagem de estudo de caso (YIN, 2015). Optou-se pelo estudo de casos múltiplos devido ser analisado sob a ótica várias experiências em diversos contextos organizacionais, permitindo uma maior variabilidade de informações apresentadas sobre perspectivas diferentes do setor investigado. Dentro dessa tipologia, tem-se o estudo de caso holístico, quando se quer examinar a natureza global de uma organização. Isto é, uma análise mais aprofundada e sistêmica da instituição acessada. Já os casos integrados, ocorrem pelos diferentes tipos de condições e por optar em ter subgrupos de casos, proporcionando uma maior variabilidade de informações a fim de dar consistência a investigação (YIN, 2015).

As IFES, que compõe os casos deste estudo, foram selecionadas de maneira não probabilística. Deste modo, a representatividade estatística não é a finalidade para realização da pesquisa, portanto, tal escolha será guiada pela sensibilidade teórica dos pesquisadores (GASKELL, 2011). Para o mapeamento das IFES, foram acessados os portais de 60 (sessenta) Universidades Federais brasileiras, no período de outubro de 2015 a julho de 2016, a fim de identificar as ações e políticas públicas voltadas para assistência estudantil. Vale ressaltar que essas informações são públicas, porém não significa que as instituições desempenham somente as políticas descritas e expostas. Considerou-se, aspectos voltados para estratégias organizacionais que demonstrassem ações diversificadas, inovadoras, complementares e divulgadas nos portais e experiências bem-sucedidas das políticas de assistência estudantil. Os portais dos Institutos Federais, por sua vez, têm uma configuração distinta das Universidades, e de modo geral, as ações não estão facilmente encontradas. Neste sentido, optou-se pela indicação de gestores da área temática estudada.

Para preservar e garantir a confidencialidade das informações, optou-se por manter o anonimato das organizações pesquisadas, atribuindo assim pseudônimos com as siglas UF à Universidade Federal e IF aos Institutos Federais. As premissas que sustentam a abordagem dessa pesquisa, classificou-se como estudo holístico, o IF-Nordeste; e integrados: UF-Norte,

UF-Nordeste, US-Sul, UF-Sudeste e IF-Sudeste. Então, a escolha pelo IF-Nordeste foi feita de caráter intencional por conveniência, além de sua representatividade, motivada ainda pela acessibilidade as informações e aproximação do pesquisador com a instituição.

Na primeira fase da pesquisa (F1), a coleta de dados foi composta por documentos do caso holístico do IF-Nordeste (F1.1) relacionados às políticas de assistência estudantil, por entrevistas semiestruturadas (F1.2) e por observação direta (F1.3). Na segunda fase (F2), a coleta de dados para cada caso integrado consistiu em documentos (F2.1) e entrevistas semiestruturadas com os principais atores sociais do nível organizacional das IFES (F2.2): UF-Norte, UF-Nordeste, US-Sul, UF-Sudeste e IF-Sudeste. Buscou-se, à priori, compreender com mais detalhes e aprofundamento o processo de implementação no caso holístico, e posteriormente, verificar como esse entendimento acontecia em outras realidades (casos integrados). As informações da pesquisa trianguladas de múltiplas fontes de dados e informações em documentos, entrevistas e observações, que articuladas e complementares entre si (YIN, 2010), asseguraram a consistência, viabilidade e confiabilidade dos resultados deste artigo.

A análise documental enquanto procedimento metodológico, é adotada na pesquisa buscando compreender conceitos, grupos sociais, conhecimentos e práticas abordados no contexto político e social nos quais são construídos (CELLARD, 2008). Foi imprescindível o acesso aos documentos das IFES, em ambas as fases, que retratem a realidade do fenômeno investigado já que os registros descrevem de certo modo as perspectivas da implementação das políticas. A maior parte dos documentos foram do tipo público, sendo apenas dois internos as instituições. Dentre os principais temas abordados estavam os planos de desenvolvimento institucional, sistema de desenvolvimento institucional, procedimento operacional, normativas, guias, regulamentos, planos de ação, resoluções, portarias, relatórios técnicos, de gestão e de reuniões da assistência estudantil. Apreciou-se os documentos institucionais publicados de 2012 a 2017, identificando, descrevendo e categorizando as principais ações e desafios na implementação das políticas da assistência estudantil a fim de propor estratégias organizacionais efetivas.

Para garantir os aspectos éticos da pesquisa, todos os entrevistados estavam cientes do seu objetivo como também dos meios de divulgação dos resultados mediante assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. Foram realizadas sete entrevistas que foram registradas por meio de gravação áudio e transcrição completa mediante agendamento e permissão para utilização das informações. Os gestores entrevistados tem experiência nas áreas

de docência, direção, coordenação e administração, dentre os quais, ocupam função de reitoria, pró-reitoria, diretoria e coordenação nas IFES. A duração média para cada entrevista foi de 40 minutos. Na fase 1, as entrevistas foram realizadas individualmente, de maneira presencial, com os gestores da cúpula estratégia da organização. Na fase 2, realizaram-se as entrevistas dos casos integrados de forma individual, pelo *software Skype* e por telefone. Para cada entrevistado, adotou-se um código “E” seguido de uma numeração para cada gestor (E1, E2, E3, E4, E5, E6 e E7) a fim de garantir o anonimato e sistematizar os conhecimentos gerados.

Na situação empírica deste estudo, a pesquisa de campo utilizou um roteiro de entrevistas semiestruturadas elaborado conforme a categorização dos temas abordados no arcabouço teórico e organizado em torno de dois blocos. No primeiro, foram feitas perguntas em torno da análise de integração das políticas no qual se buscou estabelecimento de opções viáveis, identificação da lógica da mudança e coordenação das atividades de assistência estudantil. O segundo bloco, trouxe a análise organizacional da aplicação das políticas na qual descreveu os fluxos do processo e a avaliação das ações da assistência aos discentes.

Além das entrevistas, foi realizada uma observação direta no campo (FLICK, 2009), haja vista que a participação em reuniões da assistência estudantil gerou ricas oportunidades sobre as deliberações, interações e condições relevantes as questões cruciais do processo de implementação. As informações oriundas da observação foram registradas em caderno de campo e analisadas.

Adotou-se a técnica de análise de conteúdo das informações para apreciação das discussões, inferências e interpretações. Portanto, as práticas de gestão identificadas tiveram foco interpretativo voltadas a geração de um conhecimento aplicado aos atores sociais da pesquisa (COLBARI, 2014). Essa técnica, enquanto abordagem qualitativa, é fundada diante da inferência na presença de um índice (tema, expressão, palavra, frase e etc.) e não sobre a frequência da sua aparição em cada texto individual. De tal modo, as unidades de análise do estudo estiveram em consonância com as fases estruturantes (BARDIN, 2011). O material analisado foi primeiramente o conteúdo dos documentos, em seguida, as transcrições das entrevistas e as observações realizadas referentes as políticas de assistência estudantil. Assim, foram determinadas as unidades de análise em dimensões e elementos-chaves (processos) para categorizadas as estratégias propostas.

5. Estratégias Organizacionais da Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil

A lógica da efetividade que ampara a implementação de políticas públicas (SANDFORT; MOULTON, 2015), neste artigo, caracteriza-se por duas dimensões: (a) análise da integração das políticas e (b) análise da aplicação organizacional das políticas de assistência estudantil. A primeira está subdividida em estabelecer opções viáveis, identificar a lógica da mudança e coordenar as atividades; e a segunda, em fluxo do processo e avaliação do programa. Cada uma dessas dimensões possui seus processos de implementação de políticas públicas, que por sua vez, receberam destaques nas discussões, descrições e proposições das estratégias organizacionais da assistência estudantil. Essas estratégias precisam ser implementadas de forma articulada, holística e integrada e podem se adequar a determinados contextos das IFES. O Quadro 4 resume como as estratégias organizacionais – fruto da análise dos estudos de caso nesta pesquisa – pretendem colaborar no enfrentamento dos possíveis problemas e desafios encontrados na implementação das políticas de assistência estudantil.

Quadro 4 – Estratégias Organizacionais de Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil com base na Perspectiva da Efetividade

Dimensões	Processos	Estratégias propostas
Análise da integração	Estabelecer opções viáveis	<ul style="list-style-type: none"> • Estabelecer mecanismos administrativos • Estabelecer mecanismos de aprendizagem • Estabelecer mecanismos de comunicação • Estabelecer mecanismo legais
	Identificar a lógica da mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar metodologias de integração • Identificar metodologias de mapeamento de demandas • Identificar metodologias para criar redes de cooperação • Identificar metodologias para capacitação
	Coordenar atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar atividades de estratégias • Coordenar atividades de cultura organizacional • Coordenar atividades de controle • Coordenar atividades de estrutura organizacional • Coordenar atividades de competências organizacionais
Análise da aplicação	Fluxo do processo das políticas e programas	<ul style="list-style-type: none"> • Descrever fluxos de processo de gestão organizacional • Descrever fluxos de processo de seleção e monitoramento do público-alvo
	Avaliação das políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliar o processo de implementação • Avaliar o nível de integração das políticas e programas • Avaliar os resultados

Fonte: Elaboração própria (2017).

Durante o processo de implementação de políticas públicas ocorrem diversos percalços que os gestores precisam enfrentar na execução de suas ações. A complexidade no tratamento dos problemas não são exclusividade do planejamento das políticas. São, categoricamente, mais complexos na implementação por impossibilitar uma equidade viável para todas as demandas

existentes. Dessa forma, a proposição de estratégias torna-se um instrumento profícuo para as políticas públicas diante das dificuldades que podem advir na implementação (CARVALHO; BARBOSA; SOARES, 2010). A diversidade de soluções estratégicas possibilita caminhos nos quais os gestores podem se apropriar segundo os desafios que lhes concernem.

5.1 Análise da Integração das Políticas de Assistência Estudantil

5.1.1 Estabelecimento de Opções Viáveis

Durante o processo de estabelecimento de opções viáveis para a implementação efetiva de políticas de assistência estudantil, quatro estratégias são relevantes. A primeira é **estabelecer mecanismos administrativos** onde pretende desenvolver ferramentas que proporcionem melhorias contínuas nos processos bem como a otimização da gestão dos recursos destinados as políticas de assistência estudantil. Neste sentido, a implantação e/ou o incremento de um sistema informatizado para realização dos processos seletivos e o grau de permanência dos discentes que concorrem por bolsas e auxílios dos programas e políticas de assistência estudantil é um ponto estratégico (E6; Relatório para reunião de assistência estudantil do IF-Nordeste). A ação de implantar um sistema informatizado para realização dos processos de seleção dos estudantes que concorrem aos auxílios é uma alternativa eficaz para agilizar esse trâmite e diminuir a burocracia desnecessária. Além disso, o sistema deve possibilitar a inscrição nos editais, divulgação dos resultados, agendamento de atendimento e outros serviços *on line* por meio eletrônico (Observação Direta; Relatório Anual da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UF-Sul; Relatório para reunião de assistência estudantil do IF-Nordeste). Então, faz-se importante utilizar um sistema que permita gerenciar os casos nos quais, os estudantes que recebem alguma pecúnia das políticas de assistência estudantil, permanecem no ensino superior com êxito acadêmico. Nesse processo, a uniformização das políticas de assistência estudantil nos *campi* das IFES foi sustentada pela maior parte dos entrevistados, por se apresentar como uma característica positiva na implementação das políticas, mesmo considerando as particularidades de cada unidade (E3).

A segunda estratégia consiste em **estabelecer mecanismos de aprendizagem** que busquem propor a mudança por meio de uma visão sistêmica e integrada dentre os níveis de implementação. Esses mecanismos devem promover a troca de experiências e informações entre os atores sociais de forma que a implementação das políticas seja efetiva. A elaboração e

execução do planejamento sistêmico deve acompanhar as políticas de assistência estudantil nas instituições onde os agentes implementadores da linha de frente e os discentes estejam engajados nesta fase (Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). No que tange ao processo de aprendizagem, a realização de seminários, fóruns, oficinas e outros meios que exponham as experiências exitosas e os principais gargalos enfrentados, pretende trazer as múltiplas ações ocorridas em contextos diversificados. As especificidades encaradas por cada situação vivenciada podem ser difundidas e implementadas pelos demais atores da assistência estudantil (E2; Observação direta).

A terceira estratégia é de **estabelecer mecanismos de comunicação** a fim de torná-la eficaz, visando integrar a concepção da política e esclarecendo as diretrizes dos programas de assistência estudantil aos atores sociais envolvidos no processo de implementação. Assim, a criação de instrumentos de comunicação organizacional precisa inteirar os usuários das políticas de assistência estudantis sobre as regras e procedimentos relacionados a esse tema é uma ação que viabiliza essa eficácia. A prática de promover a realização de fóruns, encontros, reuniões ou outros espaços de discussão sobre a assistência estudantil está sendo utilizada por diversas IFES na implementação das políticas (Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). A criação de manual ilustrativo como forma de comunicação com público-alvo das políticas de assistência estudantil, informando-o quais são os principais documentos solicitados nos editais, é uma ação estratégica da implementação (Guia de documentos para solicitação de auxílios da UF-Nordeste). A construção de cartilhas didáticas que tratam da assistência estudantil, torna-se uma metodologia utilizada na comunicação porque visa apresentar os serviços e as respectivas políticas à comunidade acadêmica (Relatório de Gestão da UF-Norte). O incremento das tecnologias da informação e comunicação – TICs agilizam processo de implementação das políticas de assistência estudantil, integrando mais as atividades de diversos campi, que podem ser contraditórias e diferentes (E1). Dessa forma, a implementação das políticas de assistência estudantil deve visar a comunicação efetiva com o público-alvo e ao mesmo tempo o processo de concessão de auxílios aos estudantes.

No processo de estabelecimento de opções viáveis, a quarta estratégia de **estabelecer mecanismo legais** é determinante, no sentido de propor a transformação do Decreto 7.234/2010 em lei. Isto quer dizer que, a política de assistência estudantil deve se tornar direito garantido aos discentes na permanência universitária. “O governo federal realmente tem que trabalhar essa assistência como uma política, e nós estamos brigando para que ela se transforme em uma política, porque hoje ela é um decreto... e qualquer hora ele pode acabar” (E4). Essa estratégia

foi observada em diversas reuniões, haja vista que existe uma expectativa de instabilidade sobre o “futuro” dos recursos do PNAES. As IFES precisam ter um orçamento próprio para que se tenha recursos específicos para implementação das políticas de assistência estudantil. Com o processo de redemocratização do ensino superior, através da Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (BRASIL, 2007), os estudantes tiveram cada vez mais acesso as IFES. No entanto, a dificuldade de permanecer e/ou de concluir o curso de graduação com qualidade, preconiza a necessidade de propor a transformação das políticas de assistência estudantil na elaboração de uma lei. Esse fator como uma estratégia seria um avanço para dar garantias institucionais ao PNAES.

5.1.2 Identificação da Lógica de Mudança Organizacional

No processo de identificação da lógica de mudança organizacional foram descritas e analisadas quatro estratégias. A proposição de integração entre os atores sociais ligados a organização é uma tática crucial para a primeira estratégia de **identificar metodologias de integração**. Outro fator é relacionar o trabalho da assistência estudantil com recursos humanos disponíveis, buscando a interdisciplinaridade dos profissionais em diversas áreas do conhecimento, agregando a implementação de políticas (Políticas de Assistência Estudantil consoantes na Resolução do IF Sudeste). A interligação com outras áreas da organização, tornou-se uma realidade nas IFES já que a assistência estudantil também se relaciona com outras finalidades institucionais: ensino, pesquisa e extensão universitária (E1; E6; Relatório de Gestão da UF-Norte). O setor responsável pela assistência estudantil alcança áreas que são voltadas para acompanhar o estudante na permanência durante a graduação, procurando executar um trabalho integrado na implementação das políticas. Então, as políticas de assistência estudantil são estratégicas porque englobam desde a concessão pecuniária das bolsas e auxílios até o acompanhamento do rendimento acadêmico dos alunos (E4; Observação Direta).

Outra estratégia é a de **identificar metodologias de mapeamento de demandas**, visando a criação de dispositivos efetivos, principalmente para os estudantes em vulnerabilidade socioeconômica que acessam aos programas e políticas de permanência (Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). Além disso, é necessário o estabelecimento de uma agenda específica de atendimentos e demandas emergenciais a partir da identificação e registros dos atores envolvidos nas políticas de assistência estudantil (Relatório Anual da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UF-Sul). Instituir canais como *help desk*, redes sociais, e-

mails e outros, que estabeleçam de maneira mais direta a identificação dessas necessidades dos estudantes, onde a gestão das políticas de assistência ao discente tenha conhecimento das questões mais emergenciais (E1). A formação de comissões específicas para diagnosticar problemas voltados para assistência estudantil, como trancamento de matrícula e evasão escolar, foi uma solução efetiva explicitada (Observação Direta). O trabalho integrado das comissões juntamente com os atores sociais envolvidos busca desenvolver ações que produzam resultados almejados pela gestão das IFES.

Ainda no processo de lógica de mudança, o estímulo à concepção de redes, apontando a aprendizagem intra e inter-organizacional, proporciona a estratégia de **identificar metodologias para criar redes de cooperação** em relação a temática de assistência estudantil. A conexão dessa área temática com outros campos finalísticos das IFES, tais como, extensão, cultura, artes, esporte, pesquisa e ensino, pode ser um elemento estratégico na implementação das políticas. Desse modo, as normativas da assistência estudantil podem citar áreas para além das que estão explicitadas no PNAES. Tem-se a interdisciplinaridade das ações de assistência estudantil perante o pluralismo de ideias advindas das redes de cooperação entre os atores sociais (Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste; Observação Direta). Assim, pode-se mencionar o estímulo às interações e reuniões para discutir os procedimentos administrativos, os resultados esperados e alcançados, o tempo e prazo de execução das tarefas, os responsáveis e a integração entre os setores (Relatório de Gestão da UF-Norte).

Incluir o público-alvo, que são os discentes, nas redes de cooperação interna a organização, foi uma das propostas dos entrevistados. Na medida em que esse público pode opinar e colaborar sobre as ações das políticas de assistência estudantis, as consequências são eficazes. Isso é possível, por exemplo, quando o grêmio estudantil se envolve na divulgação e nas discussões da assistência ao aluno almejando melhorias na implementação. Outra menção foi feita em relação a firmar parcerias com empresas privadas, uma vez que essas podem ofertar estágios remunerados, desconto em cursos e materiais aos estudantes em situação de vulnerabilidade e garantir a permanência dos mesmos nas instituições. O desenvolvimento de redes com órgãos públicos municipais e estaduais para estabelecer vínculos e prestar atendimentos que possam auxiliar nas ações da assistência estudantil nas IFES é uma forma de garantir a permanência do discente na graduação. “É como se fosse uma creche, que a prefeitura oferece o prédio da universidade e os servidores são da prefeitura, para auxiliar filhos de alunos, filhos de servidores e comunidade carente lá do campus” (E6). A importância dessas redes de cooperação foi abordada haja vista que as interações internas e externas são estratégicas na

permanência dos estudantes. As ações em redes, neste sentido, devem garantir atendimentos que as IFES não conseguem executar diante de suas limitações de pessoal e de estrutura, como atendimentos psicossociais, atenção e proteção à saúde da mulher (E7).

A quarta estratégia almeja **identificar metodologias para capacitação** no atendimento das necessidades de capacitação dos implementadores de políticas de assistência estudantil como uma ferramenta necessária na gestão pública. Então, os planos de capacitação para servidores vinculados a assistência estudantil, devem descrever o caminho no qual as organizações pretendem alcançar resultados efetivos (Relatório para reunião de assistência estudantil do IF Nordeste). O fortalecimento dos departamentos e coordenações de apoio é imprescindível para instituições que busquem valorizar os serviços prestados à população-alvo (Observação Direta; Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). As capacitações, diretamente ligadas ao desenvolvimento de pessoas, devem buscar formações que sejam relacionadas a assistência estudantil. Destarte, participações em eventos voltados com a temática da assistência estudantil e encontros entre os próprios colaboradores funciona como treinamento para os agentes implementadores dessa política.

A solução proposta frente a necessidade de capacitação dos executores da linha de frente das políticas de assistência estudantil é trazer cursos específicos da área para própria IFES, sem que os agentes precisem se deslocar de suas unidades. Inclusive foi ressaltado que os órgãos de controle sugerem que as capacitações sejam realizadas também na sede da instituição, uma vez que um número maior de colaboradores pode participar dispensando custos de locomoção (E1). Tanto nos portais das IFES quanto nas entrevistas, verificou-se que há uma consonância em relação aos profissionais que trabalham com a assistência estudantil estarem ligados as áreas de psicologia, enfermagem, assistência social, pedagogia e nutrição (E1; E2; E3; Observação Direta). Esses funcionários acabam desempenhando atividades operacionais além de suas funções nas quais foram designados. No entanto, é estratégico a imersão de pessoas com formação diferente das que convencionalmente se encontram (enfermeiros, psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas e pedagogos) na assistência estudantil, com natureza técnica e habilidades pautadas na gestão das políticas no intuito de desempenhar as tarefas gerenciais, tais como: recursos humanos, comunicação social, administração, gestão pública e outros.

5.1.3 Coordenação das Atividades

Ao longo do processo de coordenação das atividades da assistência estudantil, propomos cinco estratégias de implementação efetiva das políticas. A primeira delas é **coordenar as atividades estratégicas** que buscam a proposição de objetivos e metas alcançáveis e compreensíveis perpassando ao que está descrito em normativas e resoluções relacionadas a finalidade organizacional. O estabelecimento de um plano de gestão para guiar as estratégias das políticas de assistência estudantil auxilia na coordenação das atividades técnicas dos implementadores. A criação de manual ilustrativo, a fim de demonstrar ao público-alvo das políticas de assistência estudantil, sobre quais os principais documentos, normas e regras contidas nos editais para sanar as dúvidas que apresentam maiores dificuldades e/ou erros na entrega da documentação solicitada. Contendo assim, o detalhamento e o fluxo das etapas com a finalidade de facilitar a efetividade do processo e evitar retrabalho dos implementadores (E7; Observação direta; Guia de documentos para solicitação de auxílios da UF-Nordeste). A criação de planos de ação também é um mecanismo de coordenação, que identifica o responsável, o período de execução, os objetivos, as estratégias e os indicadores a fim de melhorar o processo de implementação das políticas de assistência estudantil (Plano de ação da UF-Centro-Oeste).

A segunda estratégia denominada de **coordenar atividades de cultura organizacional**, considera os fatores relacionados a cultura interna no desempenho e execução das atividades desenvolvidas pela assistência estudantil. Dessa forma, promover e incentivar a mudança cultural e atividades desenvolvidas pelos servidores para gestão por resultados (Relatório de Gestão UF-Norte). Então, os gestores organizacionais devem preconizar a cultura de implementação de políticas públicas de assistência estudantil voltada para gerir os resultados e impactos das ações. A motivação, o senso de pertencimento e a responsabilidade dos implementadores das políticas de assistência estudantil foram temáticas presentes nas entrevistas com os gestores. As políticas que almejam a permanência dos discentes no ensino superior, muitas vezes, são encaradas tanto pelos funcionários quanto pelos estudantes, como sendo exclusivamente pautadas pelo fornecimento dos recursos financeiros e orçamentários do governo. Entretanto, a sensibilização do servidor público na prestação dos serviços relacionados a assistência estudantil é uma ação que pode gerar benefícios para organização (E1; E2; Observação Direta). Esse é um fator cultural que precisa ser introduzido no cenário da assistência estudantil das IFES, inclusive como uma forma de enxergar além dos recursos governamentais.

A terceira estratégia efetiva é **coordenar atividades para estabelecer o controle** da gestão mediante a criação de mecanismos de supervisão de atividades relacionadas a implementação de políticas públicas de assistência estudantil. As IFES precisam investir continuamente em sistema informatizado e fluxos de controle, de acordo com normas e critérios estabelecidos com todas as especificações e pré-requisitos ao público-alvo para participação nos programas de assistência estudantil. Além disso, a elaboração de relatórios que acompanhe sistematicamente os impactos das políticas e a permanência dos estudantes nas IFES, precisa funcionar como uma rotina gerencial dos gestores públicos (Relatório Anual da Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis da UF-Sul; Resolução nº 083/2016 que regulamenta o processo de avaliação socioeconômica da UF-Centro-Oeste).

Torna-se estratégico o controle na seleção dos discentes diretamente impactados pelas políticas da assistência estudantil, sobretudo de que maneira as IFES podem adotar dispositivos de segurança para tornar o processo efetivo. “Os impactos das políticas são muito positivos, ainda mais quando você verifica que existe um acompanhamento da CGU, de auditorias internas. A gente já viu na mídia, várias universidades que estão sendo investigadas, por uso inadequado dos recursos do PNAES” (E6). O controle serve ainda como estratégia de prevenção de possíveis fraudes, por intermédio de acesso a bancos oficiais como o da receita federal. Isso permitiria uma avaliação mais consistente, por parte dos profissionais da assistência estudantil, do perfil de vulnerabilidade: “tem muita situação que nós percebemos aqui, de aluno que tentam fraudar as avaliações. Eles apresentam documento falso ou omitem informações que não tem como elas descobrirem isso apenas analisando a documentação” (E6). Um fator relevante é o controle social que pode ser exercido pelos atores (gestores, discentes, comunidade e sociedade civil como todo) relacionados a assistência estudantil, por meio do aumento da promoção da transparência pública acerca da disposição das informações sobre os desdobramentos do PNAES tanto nacionalmente (governo federal) quanto localmente (IFES). Tem-se a questão da publicização não só dos recursos orçamentários e financeiros, mas também das ações das políticas de assistência estudantil, de modo que a sociedade as legitimem. A sociedade sente os impactos dessa democratização do acesso e da permanência dos estudantes em vulnerabilidade socioeconômica na universidade, por essa razão, deve-se haver uma ampla divulgação e esclarecimentos sobre “o que” e “como” o recurso pode oferecer e seu resultado (E6; Observação Direta).

Nesse processo, torna-se estratégico na implementação das políticas, a forma de **coordenar atividades de estrutura organizacional** por meio da elaboração das atribuições

das áreas relacionadas a assistência estudantil. Desse modo, a estruturação do setor de assistência estudantil nas IFES necessita determinar a divisão dos papéis e atividades conforme organograma organizacional de modo que as finalidades fiquem “claras” para os gestores e os implementadores das políticas (Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil-IF Nordeste). A distinção entre as competências e os papéis dos atores sociais referentes à assistência ao discente facilita, inclusive, a definição de estratégias mais assertivas para cada grupo à medida que considera as singularidades e os desafios pormenores confrontados por eles.

A quinta estratégia é **coordenar atividades de competências organizacionais** que tem como técnica selecionar e desenvolver pessoas com habilidades, competências e cargos específicos para o processo de implementação das políticas de assistência estudantil. Nota-se, de modo geral, que há explicitamente uma necessidade de reestruturação e adequação do quadro de pessoal (Relatório para reunião de assistência estudantil – IF Nordeste). No desempenho das atividades, os implementadores das políticas de assistência estudantil são designados para tarefas operacionais, neste caso as suas competências específicas ficam comprometidas (Observação Direta). Todos os gestores (E1, E2, E3, E4, E5, E6 E E7) mencionaram e enfatizaram a insuficiência do quadro de pessoal no setor de assistência estudantil, sobretudo os que desempenham atividades específicas aos discentes. Como se trata de instituições públicas federais, os servidores são selecionados por concurso público. O departamento de assistência estudantil demanda da gestão de pessoas, geralmente, profissionais das áreas de psicologia, assistência social, nutrição, enfermagem e pedagogia. A formação da equipe multiprofissional é importante para garantir qualidade no atendimento ao discente de modo que acompanhe sua permanência durante a graduação.

5.2 Análise Organizacional da Aplicação das Políticas de Assistência Estudantil

5.2.1 Fluxo do Processo das Políticas e Programas

A estratégia de **descrever fluxos de processo de gestão organizacional** é efetiva quando ocorre a identificação e descrição dos instrumentos com a finalidade de padronizar o gerenciamento do(s) projeto(s) da assistência estudantil. Isso é possível com a criação de um fluxo operacional que objetive o delineamento das etapas. Adotar procedimentos que padronizem as operações descrevendo o início e fim do processo visa uma gestão efetiva da

política de assistência estudantil uma vez que sistematiza e acompanha todas as atividades ligadas a essa área (Procedimento Operacional Padrão – POP da UF Norte). Além de decreto, leis, normas e regras acerca das políticas de assistência estudantil, algumas IFES desenvolvem ferramentas específicas para planejamento das atividades. Por exemplo, a ferramenta do POP: “lá estão descritas todas as etapas que nós desenvolvemos no nosso trabalho. Informa sobre a base legal, quais são as diretrizes, quais são os objetivos que devemos atingir, quais são os critérios que os alunos devem atender para participar dos programas” (E4). Esse tipo de dispositivo colabora para gestão das políticas de assistência estudantil, permitindo que qualquer servidor instruído consiga visualizar os processos com as atividades e sequências descritas para implementação.

A estratégia de **descrever fluxos de processo de seleção e monitoramento do público-alvo** convém para o desenvolvimento de um fluxo operacional com o objetivo de selecionar o público-alvo das políticas de assistência estudantil é um resultado prático da implementação efetiva (Sistema de Desenvolvimento Institucional – Procedimento Operacional da UF Nordeste; Procedimento Operacional Padrão – UF Norte). Tem-se a exemplificação dessa estratégia de seleção e monitoramento dos discentes na fala de um entrevistado: “Temos um processo de renovação (online) onde todos os discentes beneficiários da assistência estudantil que, além de informarem como foi o semestre (atividades acadêmicas e pedagógicas), podem informar impactos nos aspectos sociais, familiares e de saúde que influenciaram a sua trajetória” (E5).

Geralmente, a seleção dos alunos é feita por meio de edital onde consta as regras e procedimentos para concorrer aos auxílios oferecidos pelos programas da assistência estudantil. Esses estudantes com problemas particulares devem ser encaminhados e acompanhados pela equipe de profissionais específicos já que esses fatores podem ser determinantes na sua permanência enquanto universitário(a). Os instrumentos supracitados são formas de padronizar os processos de implementação das políticas de assistência estudantil, principalmente as atividades que demandam maiores esforços para execução. Deste modo, as políticas podem ter continuidade mesmo quando demais funcionários possam a vir integrar a equipe.

5.2.2 Avaliação das Políticas

Foram delineadas três estratégias de avaliação das políticas de assistência estudantil que devem ser implementadas efetivamente no contexto das IFES. A primeira estratégia é **avaliar**

o processo de implementação que propõe melhorias na concepção dos programas implementados pela assistência estudantil. A dinâmica de implantar uma comissão permanente de avaliação da assistência estudantil com projeto de atuação nos *Campi* das IFES é uma conduta eficaz (Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste, p.32). Para suprir a necessidade de monitoramento da implementação das políticas, pode-se conceber a avaliação como processo contínuo a fim de verificar a conformidade dessas políticas com o PNAES, inclusive com revisões periódicas frente aos resultados indesejados (Resolução 101/2013 do IF-Sudeste).

Há uma consonância dos entrevistados em afirmar, que devido à expansão do ensino superior nas instituições federais, a demanda dos estudantes ligados a assistência estudantil aumentou e o número de servidores é insuficiente para atender. Essa carência de recursos humanos na implementação das políticas estudantis é um dos maiores gargalos para os gestores públicos. Por isso, a adequação do quadro de pessoal da área de assistência ao discente é considerada estratégica visto que se faz imprescindível diante do aumento da oferta de vagas nas IFES (Observação direta; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7). Então, o público-alvo da política não tem um atendimento pleno devido essas limitações de pessoal o que gera uma falta de acompanhamento, como explica um entrevistado: “a questão de pessoal é insuficiente. Não há uma sistemática para acompanhar. Deveria ter uma forma de ouvir aluno a aluno. A demanda é muito alta. Seria uma oportunidade [...] teríamos um norte melhor” (E1). Tem-se ainda a necessidade de avaliar o processo de implementação de maneira holística e uniforme, embora exista o Decreto 7.2344/2010 que estabelece o PNAES, cada IFES tem a discricionariedade sobre a metodologia de avaliar e selecionar o público-alvo. Existem particularidades em cada instituição, no entanto, isso não inviabilizaria um padrão geral na avaliação das políticas de assistência estudantil já que estamos diante de um programa nacional. “O próprio FONAPRACE deveria estabelecer uma política mínima. Toda instituição tem que fazer no mínimo isso! Você pode, dependendo da demanda individual ou da demanda local, fazer alguma alteração” (E6).

A segunda estratégia consiste em **avaliar o nível de integração do programa**, onde os gestores do nível organizacional mapeiam as principais dificuldades do setor da assistência estudantil para buscar soluções de melhoria. Essa visão deve ser transversal, de modo que os problemas enfrentados pelos funcionários da linha de frente sejam diagnosticados e considerados na tomada de decisão dos rumos das políticas de assistência estudantil. Geralmente, os relatórios e as necessidades são explicitados quando solicitadas e/ou em

reuniões periódicas. Deste modo, a criação de mecanismos que, acompanhem e avalie o trabalho dos implementadores e sua integração com a gestão de políticas públicas de assistência estudantil, obtém a integração e a efetividade nas ações (Observação direta; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7). As avaliações sobre as condições dos atores que implementam as políticas de assistência devem analisadas de maneira integrada e sistêmica, de modo que os relatórios sejam elaborados tanto sob a ótica quantitativa quanto qualitativa, objetivando gerar métodos avaliativos diversificados.

A terceira estratégia é **avaliar os resultados das políticas** implementadas pela assistência estudantil com o propósito de identificar dos principais impactos que elas ocasionam na geração de valor público. Logo, criar indicadores de avaliação e de referência para a matriz orçamentária (Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste) bem como monitorar os impactos do público-alvo através de um instrumento de sistema operacional têm sido ações profícuas na implementação das políticas (Sistema de Desenvolvimento Institucional – Procedimento Operacional da UF Nordeste). A proposta de incluir cláusulas nos editais de empresas prestadoras de serviços, que visem a avaliação dos serviços contratados, como por exemplo, fornecedores de alimentos para o Restaurante Universitário, é uma alternativa de gestão da assistência estudantil (Relatório Técnico do Teste de aceitabilidade da UF Norte). Um entrevistado explica: “colocamos de três a quatro perguntas para que o nosso aluno pudesse avaliar o nosso trabalho. Isso é interessante para prestar contas para os atores envolvidos e para os órgãos de controle (CGU, TCU)” (E4). Os impactos das políticas de assistência estudantil precisam determinar um parâmetro de monitoramento, tanto para quem implementa as ações quanto para o público-alvo, sendo estratégico na medida em que é verificado pelas avaliações dos resultados.

6. Discussão e Impactos

A repercussão das estratégias pode ser divergente haja vista os múltiplos interesses dos atores sociais envolvidos no processo de implementação. Na tentativa de mitigar possíveis impasses, faz-se necessário identificar estratégias admissíveis, interesses e recursos que os atores são capazes de mobilizar a partir da sua “posição institucional” (SUBIRATS et al., 2012). Dessa forma, mapear as estratégias se torna um caminho possível para contrapor os desafios que impedem uma implementação efetiva já que inexistente uma maneira “perfeita” de implementar políticas públicas.

Os impactos desta pesquisa se dão por meio da implementação efetiva das estratégias de assistência estudantil contidas nas dimensões de análise organizacional da integração e de aplicação das políticas. Essas dimensões trouxeram dois processos nos quais as estratégias organizacionais foram detalhadas.

Primeiramente, os processos que estabeleceram **opções viáveis**, identificaram a **lógica da mudança** e propuseram **coordenar as atividades**, procuram resolver os principais desafios dos gestores, a saber: falha no gerenciamento de demandas inadiáveis dos estudantes, insuficiência e/ou limitação de recursos financeiros e humanos, ineficácia dos mecanismos de comunicação dos objetivos, disfunção da burocracia, carência de sistemas informatizados, ausência coordenação de rede, falta de maior transparência, insuficiência na formação dos implementadores e outros. Assim, as estratégias de implementação propuseram os dispositivos de administração, aprendizagem, comunicação, metodologias de integração, mapeamento de demandas, criação de redes, capacitação, cultura organizacional, controle, estrutura e competências organizacionais das políticas de assistência estudantil no nível organizacional.

Posteriormente, os processos que analisaram a aplicação dos **fluxos** e da **avaliação das políticas** diante dos desafios relacionados a falta de uniformidade das atividades organizacionais e das políticas, a ausência de avaliações e outros mecanismos formais de monitoramento e controle dos resultados da implementação das políticas de assistência estudantil. Dessa forma, foram propostas estratégias organizacionais que contemplassem os mecanismos de gestão, seleção e monitoramento do público-alvo, nível de integração, resultados e avaliação do processo de implementação.

Esses desafios podem acontecer de maneira isolada ou não, no entanto, observou-se uma forte correlação no nível organizacional baseada no contexto das políticas de assistência estudantil nas IFES. Por essa razão, buscamos identificar estratégias efetivas nas quais a gestão das políticas de assistência estudantil possa subsidiar as decisões na implementação.

Esta pesquisa visa atender as demandas da gestão pública sobre as práticas de implementar com efetividade as estratégias bem como melhorar a execução no campo das políticas de assistência estudantil. Para os formuladores de políticas de assistência estudantil, as estratégias indicadas impactam na elaboração de ações a serem indicadas aos executores das mesmas. A formação e o desenvolvimento das políticas, dos instrumentos e dos recursos disponibilizados necessitam ser aprimorados com os conhecimentos aplicados apresentados neste estudo. Conseqüentemente, a tomada de decisão pode garantir melhor performance das políticas públicas de assistência estudantil desses formuladores.

Os impactos das estratégias organizacionais podem ocasionar melhorias para seus implementadores: gestores, funcionários da linha de frente, público-alvo (discentes) e demais atores sociais (docentes, servidores públicos, terceirizados, comunidade) relacionados com a assistência estudantil. Como o foco desse artigo está no nível organizacional, a gestão das IFES pode se apropriar das estratégias propostas nos resultados para superar seus desafios e alcançar a mudança almejada, otimizar os recursos do PNAES e integrar os atores envolvidos, considerando o conjunto no qual se inserem. Além dos impactos de gestão organizacional, com a implementação efetiva das políticas de assistência estudantil, as IFES podem melhorar a reduzir a evasão dos estudantes, auxiliando-os na permanência durante a graduação.

As estratégias deste artigo foram levantadas sistematicamente diante dos desafios encontrados nos diversos contextos das IFES de todas as regiões do Brasil, o que garante a consistência e a inovação desses resultados. Isso confirma a busca pelas práticas de implementação efetiva e a integração das informações relacionadas às políticas de assistência estudantil. Os desafios enfrentados na implementação das políticas, que foram identificados nos documentos, nas entrevistas e nas observações, geram impactos diretos para as IFES. Todavia, sistematizá-los no processo de implementação das políticas de assistência estudantil, de modo geral, a partir das estratégias organizacionais ajudam a superá-los.

Dessa maneira, o governo e as IFES podem agregar valor para os atores sociais envolvidos no processo de implementação a partir da replicação dos resultados do artigo. Nesta concepção, fez-se imprescindível observar que uma ou mais estratégia pode ser pertinente a múltiplos desafios distintos, sem que haja necessariamente uma relação mutuamente excludente entre os elos. Para cada estratégia destacada, tem-se diversas ações que a sustentam e detalham as formas de alcançá-la tanto na análise quanto na aplicação das políticas em nível organizacional.

Conclusão

A contribuição deste artigo foi construir um referencial de implementação de política pública com foco na perspectiva da efetividade e adaptado ao contexto das políticas de assistência estudantil no ensino superior. Além disso, buscamos contribuições práticas por intermédio das estratégias organizacionais que ajudam os gestores públicos melhorarem a implementação das políticas.

As estratégias organizacionais discutidas, descritas e propostas tiveram o intuito de demonstrar os dispositivos encontrados nas práticas dos gestores das IFES no contexto das políticas de assistência estudantil. Diante dos investimentos governamentais voltados para permanência dos estudantes no ensino superior, essas estratégias podem otimizar a implementação dos recursos, enfrentar, mitigar e/ou resolver os desafios encontrados pelos gestores de nível organizacional de maneira integrada.

O papel das organizações no processo de implementação na autorização e prestação de serviços é relevante para integração com as políticas e programas. A sistemática dessas estratégias foi firmada a partir da proposição de fatores que almejem a mudança e os resultados para a efetividade das políticas de assistência estudantil. Assim, descrevemos as estratégias de nível organizacional, como dispositivos para compreender as condições desejadas pelas IFES, em duas vertentes: (a) análise da integração das políticas; e (b) análise organizacional da aplicação das políticas.

A finalidade do nosso artigo foi discutir, descrever e propor estratégias organizacionais para auxiliar os gestores na implementação das políticas de assistência estudantil com o enfoque da perspectiva da efetividade. No primeiro bloco, demonstramos as estratégias de **estabelecimento de opções viáveis** que trouxeram os mecanismos administrativos, de aprendizagem e de comunicação; de **identificação da lógica da mudança** que identificaram metodologias de integração, mapeamento de demandas, criação de redes e capacitação; e de **coordenação das atividades** que discutiram estratégias, cultura organizacional, estabelecer o controle, estrutura e competências organizacionais. O segundo bloco foi composto pelos **fluxos do processo das políticas** que descreveram procedimentos de gestão organizacional, seleção e monitoramento do público-alvo; e a **avaliação das políticas** sobre o processo de implementação, nível de integração e resultados (grifos nossos). Tanto o governo quanto as IFES devem adotar alternativas efetivas para otimizar os recursos da assistência estudantil, como demonstrado nas estratégias deste estudo, desmistificando a ideia que as políticas são meramente “assistencialistas” e podem gerar valor público na permanência dos discentes no ensino superior.

As IFES possuem regras e normas próprias na implementação das políticas de assistência estudantil, diante da realidade orçamentária e estrutural de cada uma. As estratégias organizacionais construídas, neste campo de estudo, podem se adequar as circunstâncias variadas conforme a necessidade da gestão que as implementem. Neste artigo, embora tenha a intenção de impactar efetivamente o modo de implementar as políticas de assistência estudantil,

não esgotamos todas possibilidades de imersão no campo empírico de investigação sobre esse tema.

Referências

- BARBOSA VICENTE, V. M. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração: novo cenário competitivo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BERGUE, S.T. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BERGUE, S. T. Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 77-93, mai./ago., 2013.
- BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-10/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.
- CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. G. C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. 2010, Mar del Plata, Argentina. **Anais...** Mar de Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, dez. 2010.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- DIAS, A. A. Da educação aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, M. G. et. al (orgs.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teóricos-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007, pp. 441-456.
- ETZIONI, A. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, pp. 243-259.
- FARIA, C. A. P. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.
- FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública**, vol. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**. v.26, n.1, p. 1-26, 2011.
- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun., 2000.
- GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (eds.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual Prático**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy: an introduction to the study operational governance**. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.
- LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 48-79.
- 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.
- LIMA, W. A. S.; DAVEL, E. Implementação de Política Pública de Assistência Estudantil nas IFES: a perspectiva da efetividade e suas virtudes. In: XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitária – CIGU, 2016. Arequipa, Peru. **Anais...** Arequipa: UFSC, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171277>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.
- PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.
- SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. **Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy & Management**. San Francisco: Jossey-Bass, 2015.
- SAMPARI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.
- SAUNDERS, R. P. **Implementation monitoring and process evaluation**. Los Angeles: University of South Carolina Press, 2016.
- SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.
- SUBIRATS, J.; KNOWEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 2. ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.
- WU, X.; RAMESSH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

CAPÍTULO 4 – ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: EXPERIÊNCIAS DA LINHA DE FRENTE EM UM INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA⁴ (Artigo C)

Resumo

O objetivo deste artigo é discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade. A perspectiva da efetividade de Sandfort e Moulton (2015) busca a implementação de políticas orientadas para superar os desafios e alcançar a mudança desejada. A metodologia desta pesquisa é qualitativa, por meio de um estudo de caso no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão Pernambucano – IF Sertão PE. A coleta de dados foi realizada por documentos, entrevistas semiestruturadas e observações diretas. As análises das informações foram realizadas a partir dos principais processos de implementação: adoção de opções viáveis, promulgação da mudança, coordenação das atividades, avaliação das interações e análise de experiências-alvos das políticas de assistência estudantil. Os resultados da pesquisa discutem e fornecem um conjunto de estratégias para cada um desses processos, mantendo-se a aderência ao contexto da assistência estudantil. Essas estratégias de linha de frente, suas implicações e aplicações são apresentadas para que possam ser relevantes em outras instituições de ensino superior.

Palavras-chaves: Assistência estudantil; Estratégias de linha de frente; Implementação de políticas públicas; Perspectiva da efetividade

⁴ Artigo submetido a Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, de acordo com as condições de suas normas (<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/index>).

Strategies for Implementing Student Assistance Policies: Front-line Experience at a Federal Institute of Education, Science, and Technology

Abstract

The research's goal is to discuss, describe and propose strategies for the implementation of public student assistance policies focusing on the actors of front-line based on effectiveness. The effectiveness perspective of Sandfort and Moulton (2015) seeks the implementation of policies oriented to overcome the challenges and achieve the desired change. The methodology of this research is qualitative, through a case study at the Federal Institute of Education, Science and Technology of Sertão Pernambucano - IF Sertão PE. Data collection was acquired through documents, semi-structured interviews and direct observations. The analysis of the information was carried out from the main implementation processes: adoption of viable options, promulgation of change, coordination of activities, evaluation of interactions and analysis of experiences-targets of student assistance policies. The research results discuss and provide a set of strategies for each of these processes, while maintaining adherence to the context of student assistance. These front-line strategies, their implications and applications are presented for highlighting their relevance in other higher education institutions.

Keywords: Student assistance; Front-line strategies; Implementation of public policies; Perspective of effectiveness.

Introdução

No processo de políticas públicas, a implementação se refere aos mecanismos administrativos, ao desempenho dos atores sociais envolvidos e às características dos projetos ou programas (FREY, 2000). Durante a implementação de políticas públicas, as ações previamente elaboradas são desempenhadas na prática pelos atores sociais envolvidos. São ações de tomada de decisão e execução dos planos diante dos objetivos propostos (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984; HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; FARIA, 2012; SECCHI, 2014; WU et al., 2014, SANDOFORT; MOULTON, 2015). Os estudos acerca da implementação de políticas públicas estão, cada vez mais, recebendo melhor atenção nas pesquisas. Porém, mesmo havendo um aumento no número de dissertações e teses sobre análise de políticas públicas no Brasil, principalmente na década de 2000, concluiu-se que os estudos publicados no que tange a implementação de políticas públicas são bastante escassos (FARIA, 2012). Mesmo com esse incremento, as averiguações dessa temática ainda merecem mais evidência para o alcance da efetividade das políticas.

Além disso, a temática da implementação de políticas públicas se tornou um “elo perdido”, pois os arcabouços científicos estão voltados para descrever os processos sem que haja um aprofundamento mais robusto como ocorre na conjuntura internacional (FARIA, 2012). No que se refere as organizações públicas, as investigações acadêmicas, habitualmente, estão pautadas apenas em sintetizar outros materiais existentes, desprezando os estudos mais aplicados a fim de corrigir deficiências ocorridas durante a implementação (ETZIONI, 2014).

Neste estudo, adotamos a perspectiva da efetividade da implementação de políticas públicas defendida por Sandfort e Moulton (2015), que trata os níveis político, organizacional e linha de frente de maneira prática e sistêmica. Sob essa perspectiva, a implementação de políticas públicas sinaliza que a mudança e os resultados almejados devem ser geridos de forma holística e integrada. Portanto, a efetividade pode ser abordada com a categorização e a sistematização de estratégias de políticas bem-sucedidas, sobretudo pelos atores sociais de linha de frente que estão mais próximos dos problemas ocorridos no processo de implementação. Nosso enfoque, nesta pesquisa, recai sobre as estratégias dos implementadores de nível da linha de frente, já que nesse contexto acontece, na prática, a entrega das ações políticas a população-alvo (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Michael Lipksy (1980) denominou tais trabalhadores da linha de frente como “burocratas de nível de rua”, por serem os responsáveis em executar diretamente as políticas dispostas nos serviços públicos. Com efeito, existe uma carência de pesquisas empíricas voltadas para

entender as ações práticas bem como os fatores dos implementadores de nível de rua no campo das políticas públicas (LOTTA, 2012). Além dessa ausência, ainda há uma necessidade de estudos que análise o desempenho da linha de frente conduzido pela integração no processo de implementação (FERREIRA; MODEIROS, 2016). Destarte, os agentes da linha de frente, que implementam as políticas públicas, podem evidenciar como suas práticas efetivas proporcionam a mudança e os resultados pretendidos através de estratégias delineadas para geração de valor público.

Devido ao desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, a implementação tem sido uma área de pesquisa na qual tanto o governo quanto a sociedade reconhecem como fundamentais. Suas contribuições podem corroborar para a resolução de problemas sociais mediante a difusão das melhores práticas difundidas entre os atores sociais que implementam as ações (LIMA; D'ASCENZI, 2014). Nessa dinâmica de sociedade e governo, torna-se relevante estudar a implementação de políticas públicas e programas sociais, que visem a permanência do estudante na educação superior do Brasil tanto para o planejamento e a gestão governamental, no contexto das Instituições Federais de Ensino Superior – IFES. Tem-se um marco legal com a finalidade de “ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal” através da implantação do Decreto 7.234, de 19 de julho de 2010, que versa sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES (BRASIL, 2010). Conforme a Secretária de Educação Superior – *SESu*, o PNAES demonstrou um crescimento em volume orçamentário de R\$ 101,2 milhões para R\$ 742,7 milhões entre 2008 e 2014 (Ministério da Educação – MEC, 2014). O PNAES se desdobra em diversas políticas públicas que são implementadas no contexto das IFES e é o programa de maior expoente em termos de recursos públicos destinados a permanência dos estudantes. Entretanto, as políticas de assistência estudantil, perante aos desafios enfrentados pelos atores sociais de linha de frente, ainda são insuficientes para garantir que os discentes permaneçam com êxito nas instituições.

O objetivo do presente artigo é discutir, descrever e propor estratégias de implementação de políticas públicas de assistência estudantil com foco nos atores da linha de frente, fundamentadas na efetividade. Neste sentido, as estratégias identificadas, descritas e categorizadas nesta pesquisa permite o enfrentamento dos desafios encontrados pelos implementadores das políticas de assistência estudantil a partir da perspectiva da efetividade. Deste modo, a proposição de estratégias – oriundas desta pesquisa – podem contribuir na mudança organizacional almejada por diversas IFES, no intuito de gerar valor ao público-alvo através da implementação efetiva de políticas de assistência estudantil.

1. Implementação de Políticas Públicas: A Perspectiva da Efetividade e o Nível da Linha de Frente

A implementação ocorre de fato quando os objetivos estruturados se manifestam em ações práticas, por isso é uma parte essencial nas ações desempenhadas pelas políticas públicas. No processo decisório de gestão, espera-se que os objetivos se traduzam resultados efetivos na implementação de políticas públicas (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, HILL, 1993; SARAIVA; FERRAREZI, 2006; WU et al., 2014). Assim, pode-se dizer que os principais elementos de análise no processo de implementação de políticas públicas são pessoas e organizações que estão diretamente relacionadas com instituições, recursos e pressões externas (SECCHI, 2014).

O sistema de implementação defendido pela perspectiva da efetividade é sustentado pela geração de valor público através da mudança almejada pelos atores sociais envolvidos, sejam formuladores, gestores, executores e população-alvo. A implementação através das ações políticas na busca pela criação de valor público, pretende alcançar resultados efetivos por todos envolvidos no sistema de implementação. Para que a prática de implementação seja efetiva, é necessário que o contexto no qual ocorra a mudança seja explicitado. Neste momento, a mudança almejada pode se tornar realidade na medida em que os atores sociais estejam comprometidos de maneira contínua a corroborar com as experiências adquiridas nas suas vivências. Através do sistema de múltiplos níveis do campo político, organizacional e linha de frente é desenvolvido o processo de implementação efetiva. No político, a formulação da política abrange os recursos e instrumentos para que o desenvolvimento das ações normativas e legais do programa. No nível organizacional, o foco é a criação de regras e estruturas pelas organizações que interagem entre o elaborador e o executor das políticas. O nível da linha de frente é onde se executam as políticas para o público-alvo através da entrega dos serviços (SANDFORT; MOULTON, 2015; LIMA; DAVEL, 2016).

A perspectiva para analisar o processo de implementação de políticas públicas advém de forma dinâmica uma vez que as interações ocorridas com os agentes consoantes nessa fase sejam devidamente notadas (LOTTA, 2014). Desse modo, a aplicação prática das políticas públicas, por meio do mapeamento de estratégias dos implementadores, é um caminho a ser seguido pelo empirismo no qual os pesquisadores buscam entender como os atores envolvidos enfrentam os problemas ocorridos no contexto (SECCHI, 2014).

A implementação, por ser um processo dinâmico, recomenda que haja uma integração sistemática dos atores sociais, sobretudo no que diz respeito as decisões coletivas trazidas pelo

enfoque da governança das políticas (WU et al., 2014; HILL; HUPE, 2014). Diversos fatores podem influenciar na política e/ou programa de uma organização, dentre os quais estão a missão, características, estruturas, recursos e beneficiários. No entanto, na prática de implementação de políticas, especificar as estratégias que proporcionam a mudança é o caminho para tornar a organização efetiva a partir dos desafios enfrentados (SAUNDERS, 2016).

O processo de implementação é considerado dinâmico e sistemático (integrativo) por meio da relação entre o nível político, organizacional e da linha de frente. Destaca-se que o papel dos burocratas, desempenhado também pelos servidores públicos, é imprescindível para gestão pública das políticas. Neste sentido, são esses atores da linha de frente que prestam habitualmente serviços ao público, por pertencerem a base da implementação das políticas públicas (OLIVERIA, A., 2012; WU et al., 2014).

Ao se verificar as interações entre a população-alvo e os executores das políticas e/ou programas, menciona-se que a implementação deve ser analisada no nível da linha de frente. Nesse nível em que há a entrega dos recursos e serviços, o contexto é específico na consecução dos objetivos da política. A análise do nível de linha de frente é importante como campo de ação estratégica, em virtude da unicidade que os agentes implementadores detêm sobre a influência mútua com a população-alvo durante a implementação das políticas (SANDFORT; MOULTON, 2015). O estudo no nível da linha de frente e na da perspectiva da efetividade, qualifica o processo de implementação das políticas públicas, permitindo que as estratégias sejam práticas e inovadoras.

2. Análise da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

2.1 Linha de Frente como Campo de Ação Estratégica

A proposta de mudança foi definida pela teoria do campo de ação estratégica onde “atores (que podem ser individuais ou coletivos) interagem uns com os outros na base de entendimentos compartilhados sobre os propósitos do campo, relacionamentos com outros no campo (incluindo quem tem poder e porque) e as regras do campo” (FLIGSTEIN; McADAM, 2011, p. 3, tradução nossa). Partindo dessa definição, o aspecto de campo de ação estratégica pode ser utilizado com o propósito de compreender o sistema de implementação e as relações dos

atores sociais dentro das instituições, nos distintos momentos de decisão e na constituição das práticas das políticas públicas (FLIGSTEIN; McADAM, 2012).

Michael Lipsky (1980) difundiu o termo “*street-level bureaucracy*”, traduzido pela literatura brasileira como “burocracia de nível de rua” para denominar a estrutura burocrática dos agentes que alocam as ações da política na prática. Os atores do nível de rua, além de executar tais ações, são tidos como estratégicos por possuir a legitimidade e o papel representativo do governo frente as pessoas-alvo (cidadãos) das políticas públicas (LIPSKY, 1980). As “burocracias de nível de rua” representam o nível da linha de frente em consonância com Sandfort e Moulton (2015).

A situação empírica é fundamental na gestão das políticas públicas, especialmente na prática sob a ótica dos atores sociais que estão dispostos em distintos níveis no sistema de implementação, inclusive os que estão mais próximos dos problemas e desafios. Há dois tipos de modelo mais difundidos de implementação de políticas públicas, *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). O primeiro, está pautado na elaboração e na decisão no topo das políticas na alta administração. Já o segundo, é focado no trabalho dos burocratas de nível de rua que executam as políticas (SABATIER, 1986). Embora haja essa distinção dos modelos, neste artigo, mesmo sendo direcionado para o nível da linha de frente, a pesquisa não despreza as influências que a cúpula administrativa e outros atores sociais possam ter sobre os burocratas já que estão dentro de um sistema.

Os resultados das interações na execução das políticas públicas, ocorridas entre os agentes implementadores de nível de rua, as oportunidades surgem do mesmo modo que os problemas e desafios a serem encarados (FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Ao analisar um programa de alto impacto social, os agentes de base e o público-alvo da política, por meio das interações, trazem valores individuais que podem proporcionar mudanças e aprendizagem no processo de implementação de políticas públicas. Assim, o cumprimento dos objetivos da política pode ser atingido efetivamente como consequência de tais interações da linha de frente (OLIVEIRA, B. R. A., 2014).

Na contemporaneidade, a implementação de políticas públicas vem sendo analisada de modo empírico, principalmente por visualizar como a mudança pode ocorrer na prática a fim de atingir os objetivos desejados. Isso leva a considerar que os atores sociais são agentes responsáveis por realizar atividades operacionais influentes no sistema de implementação. Então, os campos de atuação estratégica são compreendidos pelas as ações coletivas e a

participação conjunta nas quais os atores compreendem seus propósitos, relacionamentos e regras para guiar o desempenho das atividades. Esse contexto de mudança decorrente também do desempenho do nível da linha frente, que embora seja orientado por regras e normas, pode ser classificado como um campo de ação estratégica (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Os implementadores da linha de frente possuem um determinado grau de poder discricionário diante da autonomia na execução rotineira de suas tarefas. Afinal, os trabalhadores desse nível têm uma percepção mais próxima do contexto no qual atuam, por serem entregadores finais dos serviços aos cidadãos. Por essa razão, pode-se mencionar a grandiosidade que esses atores têm no desempenho das políticas públicas, pois podem promover ações que transformem os resultados esperados. Destarte, as tomadas de decisão desses agentes se baseiam no exercício da discricionariedade, além das leis, normas, regras e procedimentos criados na alta administração que os regem (LIPSKY, 1980).

A discricionariedade dos agentes do nível de rua é consequência da interatividade dos atores no sistema de implementação acerca da metodologia, da limitação dos recursos, das restrições da política, da estrutura e dos incentivos consoantes nas instituições (LOTTA, 2014). Desse mesmo modo, é preciso analisar a integração da linha de frente na relação dos executores e dos grupos-alvos da política. A construção das relações sociais entre os atores e o ambiente constituem a linha de frente no campo de ação estratégica e se agregam ao sistema de implementação (SANDFORT; MOULTON, 2015). A partir disso, faz-se necessário descrever as ferramentas e as condições da linha de frente e suas relações que impactam na implementação de um programa e/ou políticas públicas.

2.2 Desafios da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

Na linha de frente bem como nos outros níveis de implementação, os desafios estão presentes no processo de implementação de políticas públicas e podem ser inúmeros. No entanto, os agentes da linha de frente vivenciam as problemáticas da implementação com mais afinco, devido a proximidade com as circunstâncias, no momento da prestação dos serviços. É de suma relevância identificar os desafios durante esse processo haja vista que a elaboração de estratégias intenciona superá-los, tornando as políticas efetivas (WU et al., 2014).

Diversos são os desafios relacionados com a implementação de políticas pelo nível de linha de frente: as ações e perspectivas entre os membros do grupo-alvo podem gerar pressões a ser controladas pela linha de frente; a maneira pela qual os implementadores definem e

validam os parâmetros básicos para a realização das políticas; a documentação das etapas do processo de implementação; o compartilhamento das melhorias, informações técnicas e ideias vivenciadas no cotidiano dos implementadores; o modo no qual os agentes da linha de frente reportam suas decisões críticas aos demais níveis do sistema de implementação; a identificação de parâmetros de monitoramento, avaliação e ajustes dos problemas operacionais ocorridos; o encorajamento e a motivação dos trabalhadores para o cumprimento de metas por meio de reconhecimentos e incentivos; o tratamento das disparidades da política através de avaliações dos serviços ofertados; a limitação dos recursos para executar as atividades da linha de frente; a criação de métodos que avaliem a experiência dos grupos-alvos; e outros (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Tem-se como desafio a fragilidade do controle da gestão sobre os implementadores da linha de frente devido à natureza do trabalho desses “burocratas de nível da rua” que é categorizada como os “fazedores de política”. Por isso, esses agentes podem decidir ações distintas entre si o que pode ocasionar uma falta de controle (OLIVEIRA, A., 2012). Tornam-se necessário a supervisão e o controle administrativo no nível da linha de frente. Trata-se de promover a responsabilização além da prestação de contas e conseqüentemente a transparência da administração pública (BRODKIN, 2008).

Há uma discricionariedade na tomada de decisão dos agentes de nível de frente para com a população-alvo, porém outros autores afirmam que essa relação é marcada pela interdependência desses atores. O desafio de atingir as finalidades da política suscita determinado grau de imprevisibilidade das ações desses trabalhadores como também uma versatilidade nas decisões cotidianas (MEYERS; VORSANGER, 2010). Enquanto se defende que, a discricionariedade pode exigir um maior controle da linha de frente, no modelo gerencial a discricionariedade é necessária para aumentar a eficácia de uma política (SECCHI, 2014). Nota-se um dilema ocasionado pela discricionariedade desses burocratas, as medidas adotadas acabam moldando as políticas diante das contingências. Acerca disso, eles não detêm poder legal (legitimidade democrática) para designar ações e decisões diferentes do que está descrito nas normas e leis (LOTTA, 2012).

O grande desafio da implementação de políticas públicas reside na ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores, ou, entre gestores e funcionários da linha de frente (WU et al., 2014; SANDFORT; MOULTON, 2015). Um ponto crucial que propõe solucionar essas dicotomias e conflitos é mapear e diagnosticar como se desdobram os dilemas que dificultam a geração de valor frente as burocracias hierarquizadas

presentes nas relações entre os níveis da implementação (FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013). Todavia, a alta gestão que está mais focada na elaboração, habitualmente, encontra-se afastada dos percalços diários enfrentados pelos funcionários da linha de frente (OLIVEIRA, A., 2012)

Neste momento, a dicotomia entre a política e administração é um grande desafio das políticas públicas, ocasionada pela divergência entre as fases de formulação e implementação, embora sejam interdependentes. Então, o conflito surge quando o contexto no qual a política é implementada (executada) diverge do desenho que foi idealizada. Por se tratar de mudança social, as políticas podem estabelecer esses conflitos entre as burocracias do nível político e da linha de frente, entre as instituições, entre os anteriores e a população-alvo. Pode-se mencionar ainda a falta de clareza dos objetivos e metas dessas fases (D'ASCENZI; LIMA, 2017).

A imprecisão dos objetivos das políticas que geralmente são construídos na cúpula da administração, até mesmo quando os legisladores estabelecem as normas, podem ocasionar dúvidas, incertezas e incompreensão por parte dos implementadores. Baseados na legalidade, os agentes da linha de frente também podem estar desobrigados a efetuar determinadas ações advindas de nível superior, justamente por cumprir apenas as prerrogativas das leis (OLIVEIRA, A., 2012). Salienta-se que o nível da linha de frente da implementação de política pública perpassa as questões exclusivamente presentes na lei em razão de abordar comportamentos e valores, muitas vezes imprevisíveis, das populações-alvos no momento da entrega dos serviços (WINTER, 2010).

A tentativa de mensurar os impactos da implementação apenas pela compatibilidade dos objetivos descritos pode sintetizar a plenitude concreta das ações realizadas pelos agentes da linha de frente, embora o plano seja norteador desse processo (LIMA et al., 2014). Em relação a essa questão, acerca da dificuldade de avaliação dos resultados da político devido a imprecisão dos objetivos, o que pode ser fruto das decisões tomadas pelos implementadores para atender particularidades do grupo-alvo (OLIVEIRA, A., 2012).

A implementação, na lógica da efetividade, caracteriza-se por duas dimensões e cada uma delas com seus elementos-chaves. Uma dimensão exige a análise integrada do núcleo da política e/ou programa central dentro do sistema de implementação. E a outra, leva em consideração a aplicação dessas análises da linha de frente. Em relação ao que se refere a dimensão da análise do programa, estão presentes três elementos-chaves: (a) a adoção das opções viáveis, (b) a promulgação de um processo de mudança e (c) as atividades de coordenação. O primeiro elemento, percebe a viabilidade do que o programa se propõe a fazer para superar os problemas

e os parâmetros básicos para realização das políticas. O segundo trata das interações dos agentes implementadores da linha de frente com o processo, tanto de modo normativo quanto das relações pessoais com outros níveis do sistema de implementação. O terceiro aborda a modelagem organizacional da gestão dos colaboradores da linha de frente sobre a divisão das atividades e do trabalho. Na dimensão da análise da aplicação, observa-se: a auditoria das interações da linha de frente, que busca pautar sistematicamente como essas relações são estruturadas; e as experiências-alvos, que podem ser estimadas pela homogeneidade e heterogeneidade das experiências dos atores (SANDFORT; MOULTON, 2015).

Em síntese, elaboramos um quadro demonstrativo dos principais fatores da implementação de políticas no nível da linha de frente. No Quadro 1, apresentamos uma estruturação sistematizada das dimensões, elementos-chaves e desafios da linha de frente no processo de implementação das políticas. Os principais desafios que foram identificados, categorizados e descritos são inerentes ao contexto dos implementadores das políticas que por sua vez atingem outros níveis do sistema de implementação. Assim, a ausência de ações diante desses desafios requer estratégias efetivas para proporcionar as mudanças desejadas no sistema de implementação de políticas.

Quadro 1 - Estruturação dos Desafios da Linha de Frente no Processo de Implementação

Dimensões	Elementos-chaves	Desafios
Análise da integração	Adotar opções viáveis	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de verificação de parâmetros básicos para realização das políticas, considerando as potencialidades e limites da discricionariedade dos agentes implementadores • Distanciamento das relações entre gestores e implementadores, e consequentemente dos níveis do sistema de implementação • Falta de clareza na definição nos objetivos e metas entre os implementadores é inflexível • Ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores, ou, entre gestores e funcionários da linha de frente • Canal ineficaz de comunicação para reportar as decisões críticas aos demais níveis do sistema de implementação
	Promulgar o processo de mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de documentos da etapa do processo de implementação • Carência de ferramentas que proporcionem o compartilhamento das melhorias, ideias e experiências • Falta de estabelecimento de normas profissionais específicas para os implementadores das políticas • Falha na identificação de parâmetros, tarefas e engajamentos do grupo-alvo a fim de monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente
	Coordenar Atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Imprecisão sobre a forma de como as tarefas no sequenciamento e alinhamento nas tomadas de decisões • Desencorajamento e desmotivação para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos • Inadequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente impactam na execução das atividades e nos resultados da política
Análise da aplicação	Auditoria das interações	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência de uma ferramenta para catalogar sistematicamente as ações das políticas implementadas • Falta de compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos na implementação • Mecanismos insuficientes para tratar as disparidades entre os agentes do sistema de implementação e o grupo-alvo das políticas • Avaliações incipientes acerca da satisfação com o serviço público prestados pelos burocratas de nível de rua • Ausência de controle das decisões ente os agentes implementadores das políticas
	Análise de experiências-alvos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de identificação dos fatores relevantes para interação com o programa • Ausência de documentação sobre as condições da linha de frente no sistema de implementação • Carência de métodos que avaliem a experiência dos grupo-alvos • Ineficácia no acompanhamento das possíveis pressões geradas pelos membros da população-alvo das políticas/programas

Fonte: Elaboração própria (2017).

3. Metodologia da Pesquisa

Esta pesquisa é qualitativa, de natureza descritiva-exploratória (DENZIN; LINCOLN, 2008; FLICK, 2009; GIL, 2010). Adotou-se a estratégia metodológica de estudo de caso, que nos permitiu analisar um fato contemporâneo dentro de seu contexto e de uma compreensão mais aprofundada e sistêmica (YIN, 2015). O estudo de caso nos permite gerar as estratégias,

objetivo deste estudo, já que são conceitos imbuídos de significados (ZANNI; MORAES; MARIOTTO, 2014). Como a representatividade estatística não é a finalidade para realização da pesquisa, a escolha da organização foi guiada pela sensibilidade teórica dos pesquisadores (GASKELL, 2011). O caso escolhido é o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sertão PE – IF Sertão PE, criado por meio da Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008 (BRASIL, 2008). Esta IFES foi selecionada de modo intencional por conveniência e de maneira não probabilística, motivada por apresentar além de sua representatividade multicampi, mas também pela acessibilidade as informações e aproximação dos pesquisadores com a instituição.

Foi possível a realização de triangulação através das informações da pesquisa, oriundas de múltiplas fontes de dados (documentos, entrevistas e observação) articulados, distintos e complementares entre si, até convergirem e dessa maneira validarem o estudo (YIN, 2015). A pesquisa foi estruturada em duas fases. A primeira fase (F1) foi denominada de revisão de experiências documentadas, composta por documentos que demonstrem as experiências do caso IF Sertão PE (F1.1) e por registros específicos das subunidades do Instituto que são os *campi* (F1.2) relacionados às políticas de assistência estudantil. A segunda fase (F2) consiste em entrevistas semiestruturadas com os gestores (implementadores) de nível da linha de frente dos *campi* (F2.1) e a observação direta realizadas durante as reuniões da assistência estudantis (F2.2).

A análise documental é adotada na pesquisa buscando compreender conceitos, grupos sociais, conhecimentos e práticas abordados no cenário político e social nos quais são construídos (CELLARD, 2008). Na fase 1.1 apreciou-se os documentos institucionais do IF Sertão PE relevantes para a assistência estudantil, em sua maioria público com temas, tais como, Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2018), resoluções, normativas e relatórios. Na fase 1.2, faz-se menção as subunidades que compõe o caso, onde os documentos específicos de cada Campus são de cunho interno e tratam de planejamento, relatórios, experiências, projetos, painel e atas de reunião das atividades assistência estudantil. Na análise dos documentos de ambas as fases, buscou-se identificar, descrever e categorizar as principais ações e desafios a fim de propor estratégias efetivas da linha de frente que demonstrem o processo implementação das políticas de assistência aos discentes.

As entrevistas foram conduzidas de maneira formal, presencial e individual. Foram gravadas e posteriormente transcritas, com duração média de 40 minutos cada. Os aspectos éticos da pesquisa foram assegurados: todos os entrevistados estiveram cientes do objetivo da pesquisa como também dos meios de divulgação dos resultados através da assinatura do Termo

de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE. As entrevistas consoantes na fase 2 foram realizadas de forma individual, semiestruturada e presencial. Neste sentido, na fase 2.1 foram entrevistados 8 colaboradores que estão diretamente ligados a implementação da linha de frente das políticas de assistência estudantil em todos os *campi* do IF Sertão PE. Sendo que, 3 são psicólogos, 1 pedagoga, 1 docente, 1 nutricionista, 1 assistente social e 1 auxiliar administrativo. Para cada entrevistado, adotou-se um código “E” seguido de uma numeração (E1, E2, E3, E4, E5, E6, E7 e E8) a fim de garantir o anonimato e sistematizar os conhecimentos gerados.

O roteiro semiestruturado de entrevistas foi elaborado a partir da categorização dos temas abordados no arcabouço teórico dividido em dois blocos. No primeiro bloco, tratou-se na análise da integração das políticas, com perguntas pautadas em adotar opções viáveis, promulgar a mudança e coordenar as atividades. No segundo, que versa sobre a análise da aplicação das políticas, as indagações trataram da avaliação das interações e experiências da assistência estudantil.

A observação direta, no campo de pesquisa, gerou ricas oportunidades sobre as deliberações, interações e condições relevantes as questões cruciais do processo investigado (FLICK, 2009). A técnica de observação foi empregada uma vez que o pesquisador participou das reuniões com os principais atores sociais envolvidos com a implementação das políticas de assistência estudantil. Para isso, as informações obtidas foram devidamente anotadas nos diários de campo, durante as reuniões sistemáticas de julho a dezembro.

Adotou-se a técnica de análise de conteúdo das informações para apreciação das discussões, inferências e interpretações. As práticas de gestão identificadas tiveram foco interpretativo voltadas a geração de um conhecimento aplicado aos atores sociais da pesquisa (COLBARI, 2014). Essa técnica, enquanto abordagem qualitativa, é fundada diante da inferência na presença de um índice (tema, expressão, palavra, frase, etc.) e não sobre a frequência em cada texto individual. De tal modo, as unidades de análise do estudo estiveram em consonância com as fases estruturantes (BARDIN, 2011). O material analisado primeiramente foi o conteúdo dos documentos, em seguida, as transcrições das entrevistas e as observações realizadas referentes as políticas de assistência estudantil. Assim, foram determinadas as unidades de análise em dimensões e processos para categorizadas as estratégias propostas.

4. Estratégias de Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas de Assistência Estudantil

As estratégias elaboradas e propostas nesta pesquisa são esquematizadas no Quadro 2. São estratégias a ser implementadas a fim de enfrentar, mitigar e/ou resolver os gargalos encontrados pelos funcionários de nível da linha de frente. As estratégias foram organizadas nas dimensões de análise da integração e da aplicação das políticas de assistência estudantil da linha de frente. Na primeira dimensão, as estratégias se categorizaram nos processos denominados de adoção das opções viáveis, promulgação da mudança e coordenação das atividades. A segunda dimensão, estão exibidos os elementos de avaliação das interações e análise das experiências-alvos.

Quadro 2 – Resumo das Estratégias de Linha de Frente da Assistência Estudantil

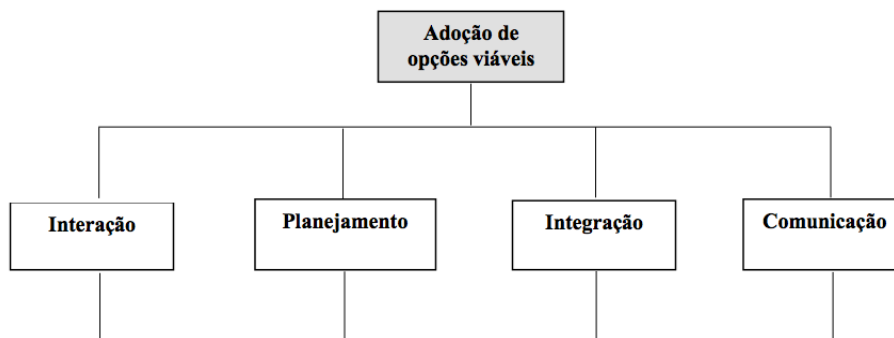
Dimensões	Processos	Estratégias propostas a assistência estudantil
Análise da integração	Adoção de opções viáveis	<ul style="list-style-type: none"> • Adotar alternativas de interação • Adotar alternativas de planejamento • Adotar alternativas de integração • Adotar alternativas de comunicação
	Promulgação da mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar e difundir práticas de cooperação • Identificar e difundir práticas normativas • Identificar e difundir práticas administrativas • Identificar e difundir práticas de transparência pública
	Coordenação das Atividades	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar atividades de fluxos organizacionais • Coordenar atividades de gestão de pessoas
Análise da aplicação	Avaliação das interações	<ul style="list-style-type: none"> • Desenvolver avaliação sistêmica • Desenvolver avaliação dos serviços
	Análise de experiências-alvos	<ul style="list-style-type: none"> • Analisar e propor a categorização de documentos • Analisar e propor os dispositivos de acompanhamento

Fonte: Elaboração própria (2017).

4.1 Análise da Integração da Linha de Frente

4.1.1 Adoção de Opções Viáveis

Na análise do processo de adoção de opções viáveis foram determinadas 4 estratégias relevantes para implementação efetiva de políticas de assistência estudantil. Essas estratégias estão representadas na Figura 1, onde as linhas propõem uma interdependência mútua entre elas.

Figura 1 - Estratégias de Adoção de Opções Viáveis

Fonte: Elaboração própria (2017)

A estratégia de **adotar alternativas de interação** é elaborada para desenvolver atividades que busquem estreitar as relações entre gestores e implementadores de linha de frente visando aproximar os níveis do sistema de implementação para proporcionar a visão holística, integrada e sistêmica entre formuladores e implementadores. A realização de eventos, encontros e reuniões que visem aproximar esses públicos, como também o público-alvo das políticas de assistência estudantil, faz-se necessária. Não somente para descrever as ações implementadas, mas sim com ênfase no tratamento dos desafios e possíveis soluções a partir dessas interações (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil – Campus II). As discussões acerca da assistência estudantil devem ir além das questões orçamentárias, pretendendo trazer os atores sociais envolvidos para participar do processo de implementação das políticas (Observando Direta; E1). “A assistência estudantil é feita desde o porteiro do prédio até a reitora, porque o objetivo dela é a permanência do estudante e assim todas as ações devem ser consideradas” (E1). A participação da população-alvo nas decisões políticas de assistência estudantil deve se tornar frequente no processo de implementação haja vista que os estudantes devem ser incluídos nas comissões para opinar e deliberar as ações de permanência no ensino superior. “A gente precisa redefinir e revisar algumas coisas nas políticas de assistência e discutir com os alunos esses rumos seria uma estratégia positiva” (E4). Neste sentido, faz-se necessário uma articulação dos implementadores com as representações dos discentes (grêmio estudantil) com a finalidade de proporcionar diálogos mais próximos (E1; E3; E4; E5; E6; E8).

A segunda estratégia é de **adotar alternativas de planejamento** como uma das ações que permitem maior flexibilidade na definição nos objetivos e metas de longo prazo, quantitativa e qualitativamente, entre os implementadores das políticas de assistência estudantil. Os objetivos devem ser estabelecidos de modo que sejam alcançáveis e compreensíveis, buscando de reduzir

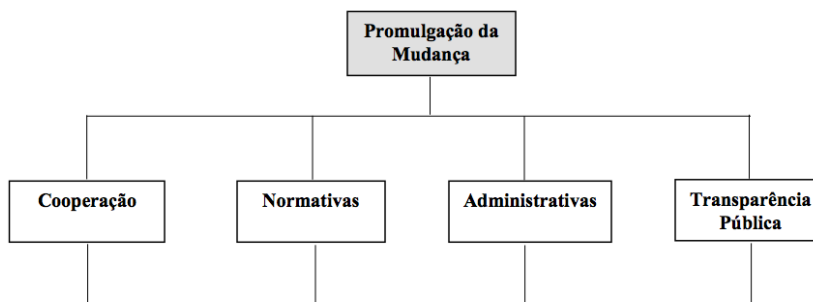
a burocracia e formalidade que são dispensáveis as atividades de implementação de políticas. Tais possibilidades precisam ser levadas em consideração ao que está descrito além das normativas e resoluções relacionadas a finalidade da assistência estudantil, procurando os dispositivos de planejamento pautados nas práticas dos implementadores de linha de frente (Observação direta; Planejamento Anual de Assistência Estudantil – Campus I; Planejamento de Políticas de Assistência ao Educando – Campus VII). O plano de trabalho, com a descrição de atividades e cronogramas, precisa ser debatido entre a alta gestão e a equipe da linha de frente da implementação das políticas de assistência estudantil (E2; E4; E8). Os relatórios e as metas devem perpassar a perspectiva quantitativa, procurando se debruçar também sob a ótica qualitativa das propostas. A redução do excesso de burocracia deve ser estabelecida através de uma uniformização de editais relacionados a assistência estudantil, já que eles são direcionados para o setor jurídico, que por sua vez possui demandas de diversos setores (E3; E4; E5; E6). O planejamento por área temática da assistência estudantil é estratégico e deve ser expandido, como por exemplo, a equipe de saúde multiprofissional e de gestão (E3; E8).

O propósito de **adotar alternativas de integração** com o público-alvo é a terceira estratégia, sustentada em manter relacionamento entre a gestão superior, os agentes implementadores, docentes e os discentes a fim de mapear os principais problemas relacionados a assistência estudantil (Observação direta; Relato de experiências – Campus III; Relatório de ação – Campus IV). A integração, por meio da visão sistêmica e integrada entre os níveis de implementação, proporciona a troca de experiências e informações entre os atores sociais. A elaboração e execução do planejamento sistêmico devem acompanhar as políticas de assistência estudantil na instituição de maneira alinhada para todos os *campi* (E1; E2; E3; E5; E8; Plano de Desenvolvimento Institucional). “Às vezes chega um orçamento para o Campus sem observar qual a realidade local. O que a gente sente falta é de uma aproximação da gestão para ouvir a percepção dos funcionários da linha de frente” (E1). Os implementadores da linha de frente necessitam planejar e dirigir suas ações de maneira estratégica e holística, transcorrendo as atividades operacionais do cotidiano (Observação direta; E8). “Estrategicamente, a equipe da assistência estudantil vem tentando fazer conexões com outros setores, pois os alunos estão em todos os segmentos. É preciso que essas ações estejam integradas com as demais da instituição” (E8). Os gestores locais dos *campi*, que são de áreas distintas da assistência estudantil, precisam ser sensíveis as práticas das políticas que visem a permanência dos discentes. Neste caso, deve-se promover a integração entre os diversos setores da instituição à luz das políticas de assistência estudantil (E3; E8).

A última estratégia desse processo é **adotar alternativas de comunicação** para melhorar a comunicabilidade da linha de frente, a fim de reportar as decisões críticas da assistência estudantil aos demais níveis do sistema de implementação. Com a criação de mecanismos nos quais os usuários das políticas de assistência estudantis estejam esclarecidos acerca das regras e procedimentos é uma tática viável (Plano de Desenvolvimento Institucional). Dessa forma, a prática de promover a realização de seminários, fóruns, encontros, reuniões ou outros espaços de discussão sobre a assistência estudantil deve ser mais frequente, principalmente com os alunos diretamente impactados pelas políticas (Observação direta; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). O estímulo a criação e promoção de círculos de conversação juntos aos estudantes para discussão das políticas que visem a permanência dos discentes precisam ser constantemente praticadas no contexto institucional (E1; E5; E6). O estabelecimento de canais de comunicação em redes sociais deve ser cada vez mais difundido uma vez que o público-alvo das políticas de assistência estudantil é sensível a este mecanismo (E1; E2; E6; E8). Um dos entrevistados menciona que “uma ferramenta seria a implantação de um *helpdesk* de demanda de ensino para melhorar a comunicação entre professores e alunos... O professor faria uma ocorrência/requisição que seria encaminhado para o setor responsável” (E2). Nota-se a importância de adotar a comunicação dos papéis dos servidores, das políticas e programas ofertados e da sensibilização do público-alvo das políticas de assistência estudantil, principalmente para os discentes que estão iniciando sua vida acadêmica (E6; E7). Para isso, as informações precisam cada vez mais direta, buscando aproximação do estudante ao setor de assistência estudantil (E8).

4.1.2 Promulgação da Mudança

No processo de promulgação de mudança estão presente 4 estratégias relacionadas entre si e voltadas para efetividade da implementação das políticas de assistência estudantil, o resumo delas se apresenta na Figura 2.

Figura 2 - Estratégias de Promulgação da Mudança

Fonte: Elaboração própria (2017)

A primeira estratégia, que busca compartilhar melhorias, ideias e experiências, é a de **identificar e difundir práticas de cooperação**, através do desenvolvimento de ações conjuntas dos atores sociais da assistência estudantil (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil – Campus II). O estímulo à criação de redes de cooperação tanto internamente (entre os departamentos) quanto externamente (município, empresas privadas e outros órgãos) é um fator imprescindível no desempenho das políticas de assistência estudantil (E3). A conexão dessa área temáticas com outros campos finalísticos das IFES, tais como, extensão, cultura, esporte, artes, pesquisa e ensino, pode ser um elemento estratégico na implementação das políticas (Observação Direta; E8). A participação em eventos com implementadores de outras IFES, estimula troca de experiências e saberes acerca dos conteúdos pertinentes a permanência universitária (E5; E8). Nota-se que o papel do docente é crucial na implementação e engajamento das políticas de assistência ao discente, razão na qual esse profissional tem maior aproximação na formação acadêmica dos estudantes (E2; E3; E4; E6)

A segunda estratégia é **identificar e difundir práticas normativas** no intuito de criar normas e processos específicos para os profissionais implementadores das políticas de assistência estudantil (Minuta da câmara de assistência estudantil – Campus V). A resolução específica a assistência dos discentes na instituição precisa de atualização constante, contemplando as situações contemporâneas das realidades locais dos implementadores (E1; E3; E5; E6; E7). A questão da discricionariedade na implementação de algumas ações é realidade dos funcionários da linha de frente, porém limitada a validação da comissão e aos aspectos da legalidade (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). Destarte, a delegação da gestão superior aos implementadores das ações precisa buscar a autonomia, porém esse processo de auto-gestão dependerá do perfil do funcionário. Neste aspecto, pode haver um levantamento de diagnóstico da equipe para identificar o nível de integração da equipe ao ponto de legitimar o poder

discricionário desses funcionários de linha de frente (E8). As normativas devem proporcionar um entendimento global sobre as políticas de assistência estudantil para que os implementadores consigam tomar as decisões de forma concisa e homogeneia (E2; E6). O desenvolvimento de cartilhas com orientações gerais aos funcionários da linha de frente da assistência estudantil pode ser um mecanismo pedagógico efetivo na atividade de implementação (E7).

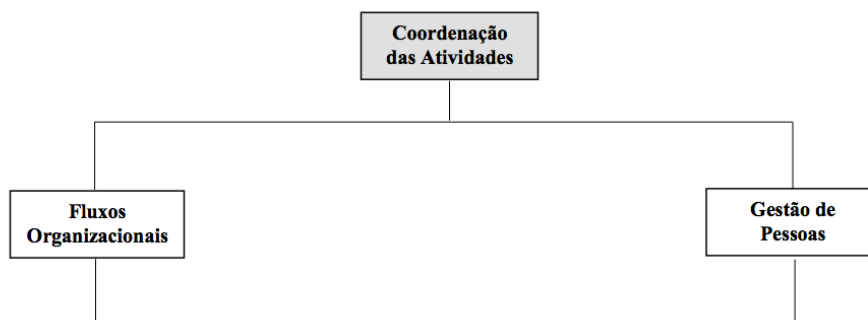
A estratégia de **identificar e difundir práticas administrativas** é a terceira do processo de promulgação da mudança que visa desenvolver ações efetivas na identificação parâmetros, tarefas e engajamentos do grupo-alvo a fim de monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente (Assistência estudantil do Campus – Campus IV; Relatório de Gestão da Coordenação Geral de Apoio, Ensino e Aprendizagem – Campus I). O desenvolvimento de ferramentas de gestão para otimizar o trabalho dos implementadores deve ser constituída, uma vez que os agentes da linha de frente devem ir além das atividades operacionais. A implantação de um sistema informatizado é um método que pode ser utilizado para agilizar o trâmite e diminuir a burocracia na realização dos processos de seleção dos estudantes que participam do processo seletivo da assistência estudantil (E2; E7; E8) Relatório para reunião de assistência estudantil do IF-Nordeste). “A gente precisa de um sistema informatizado para registrar não só para os alunos que recebem bolsa/auxílio, mas também para identificar todos os tipos de atendimentos que são fornecidos a eles e criar um banco de dados” (E7). Além disso, o sistema deve possibilitar a inscrição nos editais, divulgação dos resultados, agendamento de atendimento e outros serviços *on line* por meio eletrônico (E7; Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil).

A quarta estratégia desse processo é **identificar e difundir práticas de transparência pública** para operacionalizar políticas que proporcione o controle social dos atores do sistema de implementação das políticas de assistência estudantil (Observação direta). “Desenvolver planilhas para colocar no mural demonstrando quanto está sendo gasto por mês e quem está recebendo” (E3). O acesso à informação dos desdobramentos das políticas de assistência estudantil deve ser promovido de forma que garanta o controle social e a transparência dos gastos públicos nessa área. Deste modo, a publicação de informações precisa ir além da disponibilização no site institucional, propiciando a divulgação das ações em outros meios de exposição para a sociedade em geral. (E8; Observação direta).

4.1.3 Coordenação das Atividades

Durante o processo de coordenação das atividades de implementação de políticas foram concatenadas duas estratégias efetivas para assistência estudantil, conforme sistematizado na Figura 3.

Figura 3 - Estratégias de Coordenação das Atividades



Fonte: Elaboração própria (2017)

A estratégia inicial é a de **coordenar atividades de fluxos organizacionais** por meio da criação de etapas sobre a forma de como as tarefas são sequenciadas e alinhadas nas tomadas de decisões da linha de frente das políticas de assistência estudantil (Planejamento Anual de Assistência Estudantil - Campus I; Minuta da câmara de assistência estudantil - Campus V). Os fluxos de atividades que são hierarquizados devem ser flexíveis, com ligações diretas entre a base e a cúpula, ou seja, entre a gestão superior e os coordenadores dos *campi* (E1; E3).

A estratégia seguinte está direcionada a **coordenar atividades de gestão de pessoas**, propondo-se a promover o encorajamento e motivação para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos aos implementadores. A adequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente pode impactar efetivamente nos resultados das políticas de assistência estudantil. A estruturação das finalidades dos agentes do sistema de implementação e o grupo-alvo das políticas de assistência estudantil é necessária para que a linha de frente se torne efetiva (Entrevistas; Observação direta). O atendimento das necessidades dos funcionários da linha de frente das políticas de assistência estudantil se dá com a criação de planos de capacitação específicos para servidores vinculados a assistência estudantil (Observação Direta; Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). O gerenciamento de competências dos gestores ligados a assistência estudantil precisa ser pautado também na formação técnica e prática na área da assistência estudantil (E6; E7). Nota-se, de modo geral, que há explicitamente uma necessidade de reestruturação e adequação do quadro de pessoal e

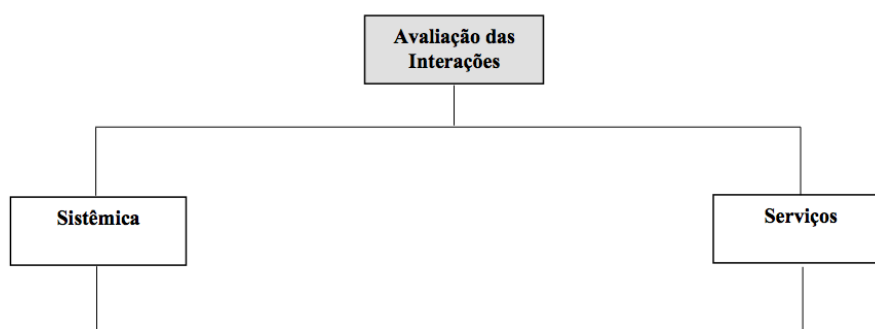
da infraestrutura para o desempenho das atribuições específicas dos funcionários da linha de frente (Observação Direta; Relatório para reunião de assistência estudantil – IF Nordeste; E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8). O desenvolvimento de políticas de reconhecimento por intermédio de elogios, desataques, agradecimentos e outros discursos aos implementadores das ações de assistência estudantil é uma ação efetiva que os gestores podem adotar (E7; E8).

4.2 Análise da Aplicação da Linha de Frente

4.2.1 Avaliação das Interações

A Figura 4 correlaciona as estratégias efetivas do processo de avaliação das interações que devem ser implementadas nas políticas de assistência estudantil.

Figura 4 - Estratégias de Avaliação das Interações



Fonte: Elaboração própria (2017)

Na primeira instância, a estratégia é **desenvolver avaliação sistêmica** para ampliar ferramentas que cataloguem sistematicamente as ações das políticas implementadas e compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos. Neste sentido, faz-se necessário avaliar as decisões e os resultados dos agentes implementadores e das próprias políticas de assistência estudantil. A definição de instrumentos formais de avaliação especificamente para as políticas de assistência estudantil é uma prática efetiva da implementação (E1; E6; E7). A aplicação dessas avaliações deve ser amplamente divulgada nos espaços de maior visibilidade e fluxo do público-alvo dessas políticas (Observação direta).

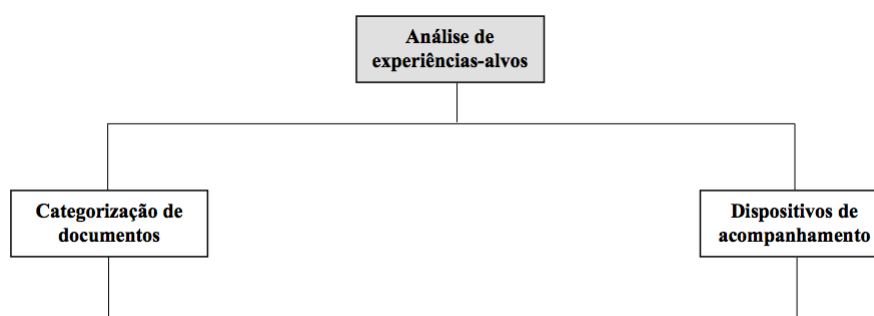
Posteriormente, a estratégia de **desenvolver avaliação dos serviços** averigua os serviços públicos prestados pelos burocratas de nível de rua na implementação das políticas de assistência estudantil (Entrevista Campus I; Documentos – procurar a avaliação). A mensuração

dos serviços, com pesquisa de opinião, é uma maneira de validar ou não as ações dos implementadores na execução das atividades para os discentes (E1; E6; E7; E8). O desenvolvimento de avaliações de ações específicas que analisem a percepção dos atores envolvidos em projetos e políticas da assistência estudantil é uma proposta efetiva (E2; E7; E8).

4.2.2 Análise de Experiências-alvos

No processo de análise de experiências-alvos, foram estruturadas e descritas duas estratégias a fim de garantir efetivamente a implementação das políticas de assistência estudantil como demonstra a Figura 5.

Figura 5 - Estratégias de Análise de Experiências-alvos



Fonte: Elaboração própria (2017)

Inicialmente, foi delineada a estratégia de **analisar e propor a categorização de documentos** que pretende registrar através de documentações as condições da linha de frente e os impactos ocasionados a população-alvo das políticas de assistência estudantil (Memorando da Coordenação de Cultura e Eventos Campus I; Ata de reunião – Campus II). Propõe-se a identificação e difusão das práticas de documentação, objetivando mapear e documentar as etapas do processo de implementação das políticas de assistência estudantil (Relatório da Coordenação de Políticas de Assistência ao Educando – Campus VI; Planejamento de ações Setor psicossocial – Campus V). Os documentos institucionais, que orientam a implementação de políticas de assistência ao aluno, geralmente são baseados em normas e leis específicas (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7 E8). Esses instrumentos não trazem uma riqueza de detalhe para orientação das atividades dos funcionários da linha de frente (Observação direta). “Falta uma política a nível institucional de assistência à saúde ao discente, podendo ter documentos que norteiem a execução dos agentes de forma sistêmica, porque as ações são isoladas nos campi” (E2). A ação de uniformização dos documentos deve ser adotada no que tange a instituição

como todo acerca da implementação de políticas de assistência estudantil (E2). A categorização de documentos que mapeie os desafios se torna um instrumento eficaz na tentativa de identificar os fatores mais críticos ao desenvolvimento das políticas (E3; E7).

Em seguida, definiu-se a estratégia de **analisar e propor os dispositivos de acompanhamento da população-alvo** para conduzir as possíveis pressões geradas pelos discentes das políticas/programas de assistência estudantil. A proposição de métodos de avaliação que considerem as experiências relevantes para interação dos discentes com as políticas e programas da assistência estudantil deve ser uma prática efetiva no contexto institucional (Seminário de Experiências Exitosas em Assistência Estudantil, Campus II). A criação de uma avaliação e relatórios de experiências entre os implementadores e o público-alvo das políticas no intuito de identificar se determinadas ações atingiram os objetivos e quais os impactos delas no cotidiano da assistência estudantil (E2). Além dos relatórios que já são utilizados no gerenciamento dos implementadores de linha de frente (E1; E2; E3; E4; E5; E6; E7; E8), o uso de e-mails específicos para acompanhar as demandas dos discentes é uma forma de acolher as sugestões e críticas (E3). Os mecanismos de acompanhamento dos funcionários da linha de frente em relação a população-alvo das políticas de assistência estudantil necessitam romper exclusivamente as questões orçamentárias dos auxílios e bolsas, incluindo questões sociais e familiares dos estudantes (E1; E2; E3; E6).

5. Discussões e impactos

As IFES seguem o mesmo o critério de elegibilidade do público-alvo impactado pelas políticas do PNAES, descrito segundo o Decreto 7.234/2010 no que se refere a renda familiar de um salário mínimo e meio (BARSIL, 2010). No entanto, elas possuem regras e normas próprias através da disposição das políticas de assistência estudantil com editais específicos diante da realidade orçamentária e estrutural de cada uma.

Os atores-chaves responsáveis pela implementação dessas políticas são os funcionários de linha de frente que frequentemente precisam de estratégias para enfrentar os desafios do cotidiano. Com a aplicação dos resultados desta pesquisa, espera-se impactar não só os funcionários da linha de frente, como também os gestores da alta administração das IFES e discentes relacionados as políticas de assistência estudantil.

A forma de gerir e implementar com efetividade as estratégias implica na mudança almejada, no que tange as práticas da linha de frente das políticas de assistência estudantil. Os

principais impactos sócios profissionais desta pesquisa foram propostas para os implementadores de linha de frente da assistência estudantil dentro dos processos que foram sustentados por duas dimensões: análise da integração e da aplicação das políticas.

Na primeira dimensão, as estratégias de **interação, planejamento, integração e comunicação** compõe o processo de adoção de opções viáveis. Enquanto a identificação e difusão das estratégias de **cooperação, normativas, administrativas e transparência pública** são as principais responsáveis pela promulgação da mudança. No processo de coordenação das atividades estão presentes as estratégias de **fluxos organizacionais e de gestão de pessoas**. Na segunda dimensão, o processo de avaliação das interações busca estratégias de **desenvolver avaliação sistêmica e dos serviços** da assistência estudantil. As estratégias que analisam e propõe a **categorização de documentos** e os **dispositivos de acompanhamento** formam o processo de análise de experiências-alvos entre a linha de frente e os discentes.

O impacto para os gestores, a partir das estratégias propostas, é direcionado a melhoria contínua do processo de implementação que, ao adotar essas ações, podem gerar soluções efetivas no planejamento e nas tomadas decisões da gestão das IFES. A consequência prevista com essa perspectiva gera valor aos destinatários das políticas uma vez que elas foram criadas no intuito de promover a mudança almejada.

A utilidade dos resultados desta pesquisa está voltada para impactar principalmente o público-alvo das políticas de assistência estudantil. Com a implementação efetiva da política, pelos gestores e dos funcionários da linha de frente, as estratégias empregadas visam que os discentes permaneçam com êxito nas suas instituições.

Baseado no processo de implementação de políticas públicas, sugere-se que essas ações possuem um conhecimento transversal, possibilitando a análise da aplicação das estratégias supracitadas para além do campo da assistência estudantil. Porém, essas outras áreas são alusivas a permanência dos estudantes no ensino superior, a exemplo, extensão, pesquisa, ensino, cultura e outras.

Conclusão

A finalidade desta pesquisa foi discutir, descrever e propor estratégias de maneira articulada a partir das experiências dos atores sociais que as implementam. Identificamos que a perspectiva da efetividade nos possibilita identificar práticas efetivas que os funcionários de linha de frente, com suas situações de trabalho, na implementação das políticas de assistência

estudantil. O enfrentamento dos possíveis desafios encontrados se dá com estratégias que foram estruturadas em processos compostos pelas dimensões de análise da integração e aplicação dessas análises das políticas de assistência estudantil.

Os processos da dimensão de análise abordaram três elementos-chaves denominados de adoção de opções viáveis, promulgação da mudança e coordenação das atividades. As estratégias do primeiro processo foram propostas para adotar alternativas de **interação**, de **planejamento**, de **integração** e de **comunicação** das políticas de assistência estudantil. Através dessas estratégias, os agentes da linha de frente podem resolver os seguintes desafios: falta de identificação dos fatores relevantes para interação com os programas da assistência estudantil; falta de engajamento dos discentes com as políticas uma vez que a ênfase reside no recebimento de bolsas e auxílios em detrimento de outros impactos; indefinição clara de objetivos e metas concatenados com o planejamento institucional; distanciamento moderado nas relações entre gestores e implementadores; ausência de visão holística, integrada e sistêmica dos formuladores e implementadores, ou, entre gestores e funcionários da linha de frente; ineficácia do canal de comunicação entre os implementadores e o público-alvo. O segundo processo foi elaborado a partir das estratégias que difundem práticas da assistência estudantil voltadas para **cooperação**, **normativas**, **administrativas** e **transparência pública**. Dentre os desafios, nos quais devem ser mitigados com essas estratégias, estão: carência de ferramentas que proporcionem o compartilhamento das melhorias, ideias e experiências; falta de estabelecimento de normas profissionais específicas para os agentes implementadores das políticas de assistência estudantil; falha nas atividades e insuficiência de sistemas que busque monitorar, avaliar e ajustar os problemas da linha de frente; ausência de controle social sobre as informações relacionadas aos investimentos das políticas de assistência estudantil. O conjunto de estratégias do terceiro processo consiste em coordenar as atividades de **fluxos organizacionais** e de **gestão de pessoas**. Essas estratégias podem superar os desafios recorrentes: ausência de parâmetros básicos e uniformização para realização das políticas; imprecisão sobre a forma de como as tarefas no sequenciamento e alinhamento nas tomadas de decisões; desencorajamento para o cumprimento de metas através de reconhecimentos e incentivos concedidos aos implementadores; inadequação das condições de trabalho dos funcionários da linha de frente.

Enquanto os processos de implementação da análise de aplicação contemplam as avaliações das interações e a análise de experiências-alvo. As estratégias do primeiro processo são voltadas para desenvolver **avaliação sistêmica** e dos **serviços** da assistência estudantil.

Assim, a resolução dos desafios causados pela incipiência nas avaliações acerca do sistema de implementação e da satisfação com os serviços públicos prestados pelos agentes da linha de frente da assistência estudantil. O segundo momento dos processos é pautado nas estratégias que objetivam propor a **categorização de documentos** e os **dispositivos de acompanhamento** de experiências-alvos ocorridas na implementação das políticas de assistência estudantil. Essas estratégias pretendem superar os desafios mais pertinentes nas vivências dos funcionários da linha de frente que ocorreram devido à ausência de documentação formal das atividades desempenhadas, ineficiência de metodologias para catalogar e avaliar sistematicamente as experiências dos grupo-alvos na implementação das políticas de assistência estudantil.

Neste estudo, percebemos uma inefetividade de mecanismos para tratar as disparidades entre os agentes do sistema de implementação e a população-alvo das políticas de assistência estudantil o que nos motivou a proposição dessas estratégias. Os desafios encontrados em um contexto específico institucional podem perpassar para outras realidades já que o PNAES é o programa central comum a todas as IFES, onde as políticas de assistência estudantil são desenvolvidas e implementadas localmente por cada uma delas. Não resta dúvidas que nesta concepção, faz-se necessário observar que uma ou mais estratégias são pertinentes a múltiplos desafios e a diversas realidades nos contextos das IFES. Tanto os gestores quanto os implementadores podem se apropriar dessas estratégias propostas nos resultados para superar seus desafios e alcançar a mudança almejada, otimizar os recursos do PNAES e integrar os atores envolvidos, considerando o conjunto no qual se inserem.

Os implementadores de linha de frente, mesmo munidos de uma certa discricionariedade nas tomadas de decisões, acabam habitualmente se limitando as diretrizes normativas da instituição e do governo diante das limitações orçamentárias e legais. As estratégias fornecidas nesta pesquisa podem auxiliar na implementação das políticas de assistência estudantil, conseqüentemente contribuindo para permanência dos universitários nas IFES. Destarte, é possível notar que essas estratégias não esgotam o campo de pesquisa no que tange a temática de assistência estudantil, podendo existir outras possibilidades a serem exploradas na gestão dessas políticas.

Referências

- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-10/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 5 abr. 2016.
- BRODKIN, E. Z. Accountability in Street-level Organizations. **Journal of Public Administration**, n. 31, p. 317-336, 2008.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- ETZIONI, A. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, pp. 243-259.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.
- FARIA, C. A. P. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.
- FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública**, vol. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**. v.26, n.1, p. 1-26, 2011.
- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual Prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.

- HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy: an introduction to the study operational governance**. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.
- LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002, p. 48-79.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, pp. 50-63.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 131-143, 2017.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 24, p. 493-515, 2014.
- LIMA, W. A. S.; DAVEL, E. Implementação de Política Pública de Assistência Estudantil nas IFES: a perspectiva da efetividade e suas virtudes. In: XVI Colóquio Internacional de Gestão Universitaria – CIGU, 2016. Arequipa, Peru. **Anais...** Arequipa: UFSC, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171277>>. Acesso em: 10 jan. 2017.
- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- LOTTA, G. S.. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, 2014.
- MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.
- OLIVEIRA, B. R. A. implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 65, n. 4, p. 517-544, 2014.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.
- SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. **Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy & Management**. San Francisco: Jossey-Bass, 2015.
- SAUNDERS, R. P. **Implementation monitoring and process evaluation**. Los Angeles: University of South Carolina Press, 2016.
- SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.
- SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública**: Coletânea. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

WU, X.; RAMESSH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas**: gerenciando processos. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANNI, P. P.; MORAES, G. H. S. M.; MARIOTTO, F. L. What is the use of a single-case study in management research?. **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 4, p. 358-369, 2014.

CAPÍTULO 5 – DISCUSSÃO E IMPLICAÇÕES

Esta pesquisa indicou estratégias práticas que sirvam de orientações para diversos gestores públicos no processo de implementação das políticas públicas, sobretudo nas de assistência estudantil. Sendo assim, a tomada de decisão diante dos resultados do estudo pode garantir uma melhor performance das IFES, e conseqüentemente um progresso da assistência estudantil também no âmbito do nível político.

Diante da ampliação do acesso ao ensino superior e da crescente inserção de jovens em condições de vulnerabilidade social nas IFES, as políticas de assistência passaram a ter um impacto relevante aos estudantes, agentes governamentais, gestores locais, docentes, pesquisadores e comunidade em geral. O avanço dessas políticas decorrente da luta histórica de docentes, técnicos administrativos e educacionais e estudantes, expressivamente notado pelo financiamento público, a partir de 2010 com a instituição do PNAES, salienta a dependência orçamentária das IFES com relação aos recursos públicos bem como o risco de descontinuidade perante a conjuntura da atual política do nosso País.

As implicações desta pesquisa e a difusão dos conhecimentos gerados promovem novos horizontes para as práticas de diversos gestores públicos no processo de implementação das políticas públicas. Sob essa perspectiva da efetividade, os resultados apresentados nesta pesquisa buscam atender aos anseios da gestão pública universitária acerca da implementação das políticas de assistência estudantil, no enfrentamento das incertezas e instabilidades vivenciadas pelo cenário brasileiro vigente.

O primeiro artigo demonstrou a perspectiva de efetividade no intuito de qualificar o trabalho dos implementadores da assistência estudantil nas IFES. Nessa perspectiva, o processo de implementação é apresentado em múltiplos níveis, a saber: político (governamental), organizacional (alta gestão das IFES) e linha de frente (executores das IFES). Os atores sociais têm importantes papéis, os agentes governamentais como formuladores, que disponibilizam os recursos orçamentários; os gestores da alta administração das IFES (Reitores, Pró-reitores, Diretores e Coordenadores) que planejam estrategicamente as ações; e funcionários da linha de frente responsáveis pela execução. A implementação efetiva precisa ser de interesse de todos esses que estão no sistema, inclusive dos discentes que são a população-alvo das políticas de assistência estudantil. Tornando-se um processo onde as estratégias de implementação de políticas de assistência estudantil sejam geridas, na prática, de maneira holística e integrada.

A implementação efetiva, consoantes nos artigos B e C, respectivamente das estratégias tanto organizacionais quanto de linha de frente, foi estruturada nas dimensões de análise da integração e de aplicação dessas análises das políticas de assistência estudantil. Na primeira, os processos foram delineados para propor estratégias voltadas ao estabelecimento de opções viáveis, identificação das mudanças e coordenação das atividades ligadas às políticas. Na segunda, as estratégias foram categorizadas com vias de fluxos, avaliação e análise de documentos e experiências das políticas em questão.

Os desafios mais frequentes, debatidos neste estudo, encontrados pelos gestores e executores das políticas de assistência estudantil nas IFES, foram importantes na reflexão de como aprender e melhorar com os fracassos. Então, esses percalços podem ser solucionados por diversas estratégias de implementação efetivas de natureza: administrativa, aprendizagem, comunicação, legalidade, integração, mapeamento de demandas, rede de cooperação, gestão de pessoas, cultura, estrutura organizacional, controle, competências organizacionais, gestão organizacional, seleção e monitoramento do público-alvo, processo de implementação, avaliação de resultados, interação, planejamento, normativas, administrativas, fluxos organizacionais, avaliação sistêmica, avaliação dos serviços, categorização de documentos e dispositivos de acompanhamento.

Os principais impactos e implicações decorrentes desta pesquisa são governamentais, organizacionais, sócio profissionais e teóricos, que foram organizados para subsidiar as decisões dos atores no planejamento e na implementação das políticas. Esses conhecimentos, que afetam positivamente os agentes sociais das políticas de assistência estudantil, são complementares e interdependentes, devendo ser apreciados e socializados de maneira holística.

Quanto aos impactos governamentais, no seu contexto político, o governo como agente social e político responsável por dispor os recursos para o desenvolvimento dos programas e políticas da assistência estudantil, espera que a implementação das ações, principalmente por parte da gestão, seja efetiva. Para que o alcance dessa efetividade possa ocorrer, além da integração dos atores sociais nos múltiplos níveis de implementação (político, organizacional e linha de frente), as estratégias das IFES nos campos organizacional e de linha de frente precisam proporcionar a mudança no gerenciamento da assistência estudantil por parte dos gestores.

O governo brasileiro, ao assumir o papel de formulador dos programas sociais, anseia que os implementadores das políticas públicas desempenhem suas práticas a fim de otimizar os recursos autorizados. No caso da assistência estudantil, o PNAES é a principal fonte

orçamentária disponibilizada para as IFES implementarem suas políticas, no entanto, esta pesquisa demonstrou alternativas que visualizassem outros horizontes no desempenho das atividades dos gestores e agentes implementadores.

Em relação aos impactos profissionais, existe uma expectativa de se apresentar os resultados desta dissertação por meio de publicações em periódicos de grande circulação e notadamente reconhecidos pela comunidade científica. A participação dos pesquisadores em eventos nacionais e internacionais auxiliam na difusão dos conhecimentos e experiências acessadas durante o percurso investigativo.

Pretende-se, quando possível, fornecer um detalhamento mais específico para as IFES, objetivando discutir sobre a implementação efetiva das políticas de assistência estudantil. Assim, esperamos que, o compartilhamento das práticas empíricas e teóricas oriundas da pesquisa, proporcione ganhos substanciais. O papel de orientar sobre as estratégias encontradas na pesquisa a fim de uma implementação baseada na efetividade das políticas de assistência estudantil é uma finalidade deste estudo. Além do mais, o desdobramento desta pesquisa permite a atuação do pesquisador, enquanto gestor público, na busca de superar os desafios das políticas de assistência estudantil.

No IF Sertão PE, instituição na qual o pesquisador é servidor público, haverá um espaço para exposição e discussão dos resultados desta pesquisa. Neste momento, pretende-se demonstrar como as estratégias organizacionais e de linha de frente das políticas públicas de assistência estudantil podem ser implementadas à luz da perspectiva da efetividade. A expectativa é que os gestores de alta administração e os agentes da linha de frente da assistência estudantil dialoguem com o pesquisador no intuito de compreender as relações apresentadas ao longo desta dissertação.

Sobre os impactos sociais a serem gerados nesta pesquisa, esperamos que, a partir da consecução das estratégias sugeridas, o gerenciamento das políticas de assistência estudantil seja efetivamente melhorado. Com a implementação efetiva dessas políticas, certamente os resultados surtirão efeitos construtivos para a população-alvo que são os estudantes socioeconomicamente vulneráveis. Dessa maneira, as IFES podem agregar valor para os principais atores sociais envolvidos no processo de implementação (governo, comunidade acadêmica e sociedade civil) da política, principalmente na permanência dos discentes no ensino superior.

Os discentes enfrentam várias barreiras para conseguir se manter na universidade, por

diversos motivos, sociais, culturais, econômicos, familiares, entre outros. Os que estão em condição socioeconômica desfavorável para continuar no curso de graduação, geralmente são mais vulneráveis a trancar e/ou evadir da instituição. A disponibilização de auxílios e bolsas advindas dos programas e das políticas de assistência estudantil é um dos meios que permitem a permanência desses estudantes no ensino superior. Essa concepção demonstra o quanto a implementação efetiva das políticas pode agregar valor e impactar o público-alvo delas.

No que tange aos impactos teóricos, os resultados deste estudo visam ampliar o campo de análise das políticas de assistência estudantil. Os objetivos da pesquisa proposta, além de gerar reflexões teóricas, no seu cunho inovador e sistemático, almejam impactar de maneira mais prática na realidade, no que concerne a oferecer suporte para os diversos gestores públicos no campo da implementação das políticas públicas de assistência estudantil.

Nas pesquisas acadêmicas há uma escassez nos estudos de implementação de políticas públicas no Brasil, sobretudo no que tange a efetividade das ações nas práticas dos gestores. O campo de ação estratégica investigado nesta dissertação, que é o da assistência estudantil, ainda é um tema pouco explorado e debatido quando o enfoque recai na implementação das políticas. Isso demonstra a importância de explorar as perspectivas que são voltadas para além da descrição dos fatos isolados em um contexto institucional específico, mas também da proposição de estratégias que visem superar os desafios do cotidiano através da aplicação de soluções efetivas.

CONCLUSÃO

A expressividade dos recursos governamentais, os desafios enfrentados pelos servidores públicos das IFES e a carência de investigações efetivamente práticas levaram a acreditar que esta pesquisa é imprescindível para os que são comprometidos com a implementação das políticas de assistência estudantil. O papel do governo e das IFES, na condição de agentes sociais, responsáveis por gerir as políticas públicas de assistência estudantil no processo de implementação, é necessário não somente para dispor o orçamento, mas também como ferramenta de gestão que fomentem estratégias efetivas neste contexto.

A proposição das estratégias de implementação efetiva das políticas de assistência estudantil, que atinge o objetivo desta pesquisa, auxilia aos gestores das IFES nas tomadas de decisões de acordo com as suas especificidades. Neste estudo, a trajetória traçada nos permitiu responder ao questionamento, sustentada pela perspectiva da efetividade nos níveis político, organizacional e de linha de frente para que a implementação das políticas buscasse de fato a permanência dos estudantes no ensino superior.

A relevância profissional desta dissertação é contributiva por buscar alternativas de melhorias no desempenho da implementação das políticas públicas por parte das IFES. O aspecto social tem sua importância com aplicação dos resultados desta pesquisa uma vez que tem, por consequência da implementação efetiva das ações, assistir com êxito os estudantes na permanência universitária. Nessa dinâmica, construímos um referencial do sistema de implementação de política pública de assistência estudantil e as estratégias de cunho organizacional e de linha de frente com foco na perspectiva da efetividade com a finalidade de colaborar com os gestores públicos. Em decorrência dessas práticas, espera-se que os agentes governamentais, as IFES, os docentes, os discentes, as comunidades, a sociedade civil e outros atores sociais sejam beneficiados com a implementação das estratégias indicadas.

Diante da notada escassez de pesquisas no Brasil, voltadas para a implementação de políticas públicas no que se refere a efetividade das ações na prática, promovemos uma discussão com foco na assistência estudantil que é um tema impactante para o cenário do ensino superior. Assim, procuramos trazer um conhecimento crítico e inovador para o desenvolvimento das políticas de assistência estudantil sob a perspectiva prática da efetividade. Dessa maneira, alicerçamos este estudo em três momentos complementares, no intuito de

apresentar dispositivos nos quais procuram subsidiar os direcionamentos na forma de como os implementadores gerem as políticas de assistência estudantil.

No primeiro momento, trouxemos a compreensão da lógica da efetividade na investigação sobre a implementação das políticas públicas, relacionando-a com o campo da assistência estudantil. Consideramos que esse processo deve funcionar de maneira holística dentro da sistemática dos múltiplos níveis (político, organizacional e linha de frente) de implementação. No contexto da assistência estudantil, temos diversos atores sociais envolvidos, dentre os quais estão principalmente os agentes governamentais, os gestores e executores das IFES e o público-alvo (estudantes). A partir do delineamento teórico e das práticas empíricas, foi possível entender que as interações desses sujeitos no sistema de implementação, de forma integrada, podem agregar as mudanças desejadas e alcançar os resultados almejados. Assim, demonstramos esse modelo referencial de implementação efetiva das políticas de assistência estudantil baseado nos documentos disponíveis para apreciação.

Nos momentos seguintes, apuramos como as estratégias podem servir para o enfrentamento dos desafios da permanência dos universitários nas IFES, sobretudo aqueles que são impactados pela implementação das políticas estudantis. Nesses períodos, foram identificadas seguintes dimensões: (a) análise da integração das políticas e (b) análise da aplicação das políticas. Para cada dimensão mapeamos os processos de estabelecer as opções viáveis, lógica da mudança, coordenação das atividades, fluxos de processos, avaliações, documentações e acompanhamento das experiências das políticas de assistência estudantil. Dentro de cada processo, foram propostas as estratégias que apontam como as ações promovem a implementação efetiva.

No segundo momento, especificamente, as estratégias organizacionais de implementação das políticas de assistência estudantil se referem a meios: administrativos, aprendizagem, comunicação, estratégicos, cultura organizacional, controle, estrutura e competências organizacionais, gestão organizacional, seleção e monitoramento do público-alvo, avaliação da implementação, nível de integração e resultados. Tais estratégias foram levantadas a partir das IFES brasileiras, na missão de otimizar os recursos da assistência estudantil e de incrementar ações de permanência dos discentes no ensino superior, rompendo a visão de que as políticas são de cunho “assistencialistas” e exclusivamente de concessão de auxílios.

No terceiro momento, a pesquisa esteve pautada nas estratégias da linha de frente, que foram obtidas sob a ótica das experiências relatadas por implementadores do IF Sertão PE, podendo ser replicadas por outros agentes das IFFES. As estratégias estão no conjunto de

interação, planejamento, integração, comunicação, cooperação, normativas, administrativas, transparência pública, fluxos organizacionais, gestão de pessoas, avaliação sistêmica, avaliação dos serviços, categorização de documentos e dispositivos de acompanhamento. Além dos implementadores da linha de frente, elas podem impactar as decisões de gestores organizacionais e atores governamentais no estabelecimento das políticas de assistência estudantil.

Dado a expansão do ensino superior e o ingresso de estudantes em condições de vulnerabilidade social na universidade, a questão de permanência é uma vertente que merece destaque no contexto das IFES. O problema de permanecer com êxito na instituição durante a graduação pode perpassar a questão da concessão de bolsas e auxílios. Quando as estratégias de políticas de assistência são efetivamente implementadas geram valor ao seu principal público-alvo. Para além dos estudantes, o impacto ocorre aos gestores públicos que são os principais responsáveis pela atividade de implementar essas políticas. Como consequência disso, os investimentos governamentais podem ser gerenciados de forma mais eficiente na medida em que essa implementação aconteça conforme discutida nesta pesquisa.

Percebemos ao longo da caminhada, que as diretrizes dispostas no Decreto nº 7.234/2010 do PNAES são marcos políticos-legais, que, assim como as normativas consoantes nas IFES não garantem uma implementação efetiva das políticas de assistência estudantil. Notou-se que as políticas de assistência estudantil precisam perpassar esses instrumentos e gerar os resultados efetivos, objetivando que os discentes de fato permaneçam nas IFES. Um dos maiores desafios é justamente como os gestores implementam essas políticas na prática, de forma que as verifiquem para além da disposição financeira e orçamentária dos recursos governamentais. Foi pensando nessa lógica, que propusemos nesta pesquisa essa perspectiva da efetividade buscando a mudança almejada pelas IFES através da implementação de estratégias organizacionais e de linha de frente dentro do cenário político.

Cada IFES detém regras e normas próprias e delibera sobre suas decisões de forma discricionária o ato de implementar, respeitando os aspectos legais frente as suas realidades estruturais. Embora haja essas peculiaridades, o PNAES é o programa central comum a todas elas, e por esse motivo, as estratégias disponibilizadas nesta pesquisa são sistematizadas pelo enfoque da integração das políticas de assistência estudantil. Por isso, essas estratégias podem se moldar segundo as circunstâncias variadas e a necessidade da gestão dos atores que as implementam. Dentro dessa perspectiva, consideramos o conceito de campo de ação estratégica que aborda as interações dos atores sociais no âmbito da assistência estudantil e a compreensão

das práticas individuais e coletivas, tratando de forma inovadora e contemporânea a implementação dessas políticas.

A proposta desta dissertação foi baseada na perspectiva da efetividade, traçando estratégias articuladas a partir dos documentos, experiências, observações e imersão no campo prático dos atores sociais que as implementam. Deste modo, a expectativa com a aplicação dos resultados desta pesquisa é que seja propícia aos gestores das IFES no processo de implementação. No entanto, ressalta-se que essas estratégias não exaurem as possibilidades deste objeto de pesquisa, podendo existir outras razões a serem observadas na implementação das políticas de assistência estudantil.

REFERÊNCIAS

- ANDIFES. **Perfil socioeconômico e cultural dos estudantes de graduação das universidades federais brasileiras**. 2011. Disponível em: <http://www.andifes.org.br/wp-content/files_flutter/1377182836Relatorio_do_perfi_dos_estudantes_nas_universidades_federais.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2016.
- ARAÚJO, J. O. **O elo assistência e educação: análise assistência/desempenho no Programa Residência Universitária alagoana**. 2003. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2003.
- ASSIS, A. C. L.; SANABIO, M. T.; MAGALDI, C. A.; MACHADO, C. S. As políticas de assistência estudantil: experiências comparadas em universidades públicas brasileiras. **Revista Gestão Universitária na América Latina – GUAL**, Florianópolis, v. 6, n.4, p. 125-146, 2013.
- BARBOSA VICENTE, V. M. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesas. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 19, n. 1, p. 77-90, jan./jun. 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 2. reimp. 1. ed. São Paulo: Edições 70, 2011..
- BATEMAN, T. S.; SNELL, S. A. **Administração: novo cenário competitivo**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- BELLEN, H. M V. **Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- BERGUE, S. T. Gestão estratégica e políticas públicas: aproximações conceituais possíveis e distanciamentos necessários. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 16, n. 2, p. 77-93, mai./ago., 2013.
- BERGUE, S.T. **Cultura e mudança organizacional**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2010.
- BORSATO, F. P.; ALVES, J. M. Student Assistance in Higher Education in Brazil. **Procedia: Social and Behavioral Sciences**, v. 174, n.1 p. 1542-1549, 2015.
- BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. Campinas: Papyrus Editora, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado 1988.
- BRASIL. Lei de nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa**. Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL. Lei de nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação Superior – SINAIS. **Diário Oficial [da] República Federativa**. Brasília, DF, 15 abr. 2004.
- BRASIL. Decreto Lei nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 abr. 2007.
- BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Dispõe o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 19 jul. 2010.

- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 25 jun. 2014.
- BRODKIN, E. Z. Accountability in Street-level Organizations. **Journal of Public Administration**, n. 31, p. 317-336, 2008.
- CARVALHO, M. L.; BARBOSA, T. G. C. G.; SOARES, J. B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. In: X Coloquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. 2010, Mar del Plata, Argentina. **Anais...** Mar de Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, dez. 2010.
- CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, Jean. **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008, p. 295-316.
- COLBARI, A. A análise de conteúdo e a pesquisa empírica qualitativa. In: SOUZA, E. M. (Org.) **Metodologias e análises qualitativas em pesquisa organizacional: uma abordagem teórico conceitual**. Vitória: EDUFES, 2014.
- DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. **O Planejamento da pesquisa qualitativa teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.
- DIAS, A. A. Da educação aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, M. G. et al. (orgs.). **Educação em Direitos Humanos: fundamentos teóricos-metodológicos**. João Pessoa: Universitária, 2007. p. 441-456.
- DUTRA, N. G. R.; SANTOS, M. F. S. Assistência estudantil sob múltiplos olhares: a disputa de concepções. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 25, n.94, p.148-181, 2017.
- DYE, T. D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.
- ETZIONI, A. Reexame da estratégia mista de decisão. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José Francisco (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 3.ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, pp. 243-259.
- FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública**, vol. 45, n. 3, p. 813-836, 2011.
- FARIA, C. A. P. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, 2003.
- FARIA, C. A. P. (Org). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. 1.ed. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.
- FERREIRA, V. R. S.; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.
- FINATTI, E. B.; ALVES, J. M. Perfil Socioeconômico e cultural dos estudantes da UEL – indicadores para a implantação de uma política de assistência estudantil. In: KULLMANN, G. G. et al. (org.). **Apoio Estudantil: reflexões sobre o Ingresso e Permanência no Ensino Superior**. Santa Maria: Editora da UFSM: 2008.
- FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. Toward a General Theory of Strategic Action Fields. **Sociological Theory**. v.29, n.1, p. 1-26, 2011.
- FLIGSTEIN, N.; McADAM, D. **A theory of fields**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- FONAPRACE. **Revista Comemorativa 25 anos: histórias, memórias e múltiplos olhares**. Minas Gerais: UFU-PROEX, 2012.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.
- GASKELL, G. Entrevistas Individuais e Grupais. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (eds.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual Prático**. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 2011.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- GILL, R. Análise de Discurso. In: BAUER, M. W.; GASKELL, G. (ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: Um manual prático**. 6.ed. Petrópolis: Vozes, 2007.
- HILL, H. Undersstanding implementation: street-level bureaucrats' resources for reform. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v.13, p. 265-282, 2003.
- HILL, M. **The policy process: a reader**. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- HILL, M.; HUPE, P. **Implementation Public Policy: an introduction to the study operational governance**. 3. ed. London: Sage Publications, 2014.
- KOWALSKY, A. V. **Os (des) Caminhos da Política de Assistência Estudantil e o Desafio na Garantia de Direitos**. 2012. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.
- LEMAN, C. K. Direct government. In: SALAMON, L. **The tools of government: a guide to the new governance**. Oxford University Press, 2002, p. 48-79.
- 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, 2013.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, L. M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014, pp. 50-63.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 131-143, 2017.
- LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; DIAS, G. V. S.; BRUSCATTO, R. Burocracia e políticas públicas: a implementação da Política Nacional de Humanização dos Serviços de Saúde em Porto Alegre/RS. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 24, p. 493-515, 2014.
- LIMA, W. A. S.; DAVEL, E. Implementação de Política Pública de Assistência Estudantil nas IFES: a perspectiva da efetividade e suas virtudes. In: XVI Colóquio Internacional de Gestión Universitaria – CIGU, 2016. Arequipa, Peru. **Anais...** Arequipa: UFSC, 2016. Disponível em: < <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/171277>>. Acesso em: 20 jan. 2017.
- LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

- LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). **Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2012.
- LOTTA, G. S.. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 65, 2014.
- MARIZ, S. D. **O Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES):** uma reflexão sobre sua implementação na UFPB. 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal da Paraíba. João Pessoa, 2014.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Manual de gestão pública contemporânea**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and Public Policy**. Glenview: Scott, Foresman Company, 1983.
- MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Censo da educação superior 2012:** resumo técnico. Brasília – DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP, 2014.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.
- OLIVEIRA, B. R. A. implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. **Revista do Serviço Público Brasília**, v. 65, n. 4, p. 517-544, 2014.
- OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.
- PARK, H. H.; RETHEMEYER, R. K. The politics of connections: assessing the determinants of social structure in policy networks. **The Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 2, p. 349-379, 2014.
- PEREZ, J. R. R. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, 2010.
- PERICO, R. **Identidade e território no Brasil**. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, 2009. Disponível em: <<http://repiica.iica.int/docs/B2219P/B2219P.PDF>>. Acesso em: 30 jul. 2014.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.
- RUA, M. G.; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas**. (Vol. 1: Conceitos e Teorias). Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas: IGEPP, 2013.
- SAMPARI, R. H.; COLLADO, C. F.; LUCIO, P. B. **Metodologia de Pesquisa**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.
- SANDFORT, J. R.; MOULTON, S. **Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy & Management**. San Francisco: Jossey-Bass, 2015.
- SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SAUNDERS, R. P. **Implementation monitoring and process evaluation**. Los Angeles: University of South Carolina Press, 2016.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Documento de Referência. I **Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, julho de 2012. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79>. Acesso em 04 mar. 2015.

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO SUPERIOR – SESu. **A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014**. (s.d.). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192>. Acesso em: 11 dez. 2016.

SETUBAL, Maria Alice. Com a palavra... **Consulex**. Ano XVI. N.382. 15 de Dezembro de 2012.

SINAES. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP**. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-sinaes>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

SOUSA, A. M. C. Gestão acadêmica atual. IN: COLOMBO, S. S.; RODRIGUES, G. M. **Desafios da gestão universitária contemporânea**. Porto Alegre: Artmed, 2011, p. 97-110.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006.

SUBIRATS, J.; KNOWEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas**. 2. ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo. **RELATÓRIO DE AUDITORIA: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília, junho de 2012.

VAN DE VEN, A. H. **Engaged scholarship: a guide for organizational and social research**. Oxford: Oxford University Press, 2007.

VARGAS, M.L.F. Ensino superior, assistência estudantil e mercado de trabalho: um estudo com egressos da UFMG. **Revista da Avaliação da Educação Superior**. Sorocaba, v. 16, n. 1, p. 149-163, 2011.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração Pública: Coletânea**. Brasília: Enap; São Paulo: Editora Unesp, 2010.

WU, X.; RAMESSH, M.; HOWLETT, M. FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

ZANNI, P. P.; MORAES, G. H. S. M.; MARIOTTO, F. L. What is the use of a single-case study in management research? **Revista de Administração de Empresas**, v. 54, n. 4, p. 358-369, 2014.

APÊNDICE A – Mapeamento das Ações da Assistência Estudantil das Universidades

Instituição	Setor/Área	Tipo de Programas/Ações	Fonte
Universidade de Brasília	Decanto de Assuntos Comunitários / Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio socioeconômico - Alimentação estudantil - Moradia estudantil - Acesso à língua estrangeira - Auxílio emergencial - Bolsa permanência MEC - Vale-livro 	http://www.unb.br/administracao/diretorias/dds/assistencia_estudantil/dds/editais.php#
Universidade Federal da Bahia	Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assistência estudantil (PROAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Serviço de Residência Universitária - Auxílio Moradia - Serviço de Alimentação - Serviço de Creche - Auxílio Transporte - Auxílio Creche - Bolsa de Apoio ao (à) Estudante com Necessidades Educativas Especiais - Atenção à Saúde - Acompanhamento e Orientação Pedagógicos - Núcleo de Apoio à Inclusão do Aluno com Necessidades Educativas Especiais - Auxílio Saúde (aquisição de óculos e medicamentos) - Auxílio para fotocópia de material impresso - Auxílio para aquisição de material didático; - Apoio para participação eventos acadêmico-culturais como autor principal - Apoio a organização de eventos acadêmicos - Programa Permanecer - Projeto Conviver - UFBA em <i>Paralaxe</i> - Apoio a atividades de lazer e esporte - Projeto de Formação Continuada - Memorial das Residências - Projeto Conversações 	http://www.proae.ufba.br/pt-br

Universidade Federal da Fronteira Sul	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Esporte - Bolsa Cultura - Auxílio Moradia - Auxílio Transporte - Auxílio Alimentação - Auxílio Material Didático - Moradia Estudantil - RU (Restaurante Universitário) - Auxílio para eventos esportivos 	http://www.uffs.edu.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1336&Itemid=993&site=dae
Universidade Federal da Grande Dourados	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PROAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Monitoria Pedagógica - Bolsa Permanência - Bolsa Esporte - Apoio Pedagógico em Língua Estrangeira - Apoio à Mobilidade Acadêmica Internacional - Bolsa Salva-Vidas 	http://www.ufgd.edu.br/proae
Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Estudantis (PROAE) / Programa de Assistência Estudantil (PAES)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio-moradia - Auxílio-instalação - Auxílio-transporte - Auxílio-alimentação - Auxílio social - Auxílio emergencial - Programa Bolsa Permanência 	http://www.unilab.edu.br/assistencia-estudantil/
Universidade Federal da Integração Latino-Americana	Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Moradia - Auxílio Alimentação - Auxílio Transporte - Auxílio-creche - Orientações sobre atendimento de saúde - Atendimento psicológico 	https://www.unila.edu.br/prae
Universidade Federal da Paraíba	Pró-Reitoria de Assistência e Promoção ao Estudante (PRAPE)	<ul style="list-style-type: none"> - Residência Universitária - Restaurante Universitário - Auxílio-moradia - Auxílio-creche - Auxílio-transporte - Auxílio-alimentação - Bolsa Permanência - Estudante com Deficiência - Apoio em Eventos 	http://www.ufpb.br/prape/
Universidade Federal de Alagoas	Pró-Reitoria Estudantil (PROEST)	<ul style="list-style-type: none"> - Encaminhamento Médico - Cartão Odontológico - Ajuda de Custo - Bolsa Pró-graduando - Bolsa de Desenvolvimento-Institucional - BDI - Auxílio Alimentação - Auxílio Moradia - Restaurante Universitário 	http://www.ufal.edu.br/estudante/o-estudante/assistencia-estudantil/servicos-oferecidos

		- Residência Universitária	
Universidade Federal de Alfenas	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PRACE)	- Auxílio-Alimentação - Auxílio-Permanência - Auxílio-Creche - Auxílio a Atividades Pedagógicas - Programa Bolsa Permanência	http://www.unifal-mg.edu.br/prace/
Universidade Federal de Campina Grande	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PRAC)	- Bolsa Auxílio-REUNI - Restaurante Universitário - <u>Residência Universitária</u> - Bolsa Permanência	http://www.prac.ufcg.edu.br/
Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Comunitários	- Auxílio-Permanência - Bolsa-transporte - Bolsa-alimentação - Bolsa-moradia - Programa de Línguas da Extensão - Esporte	http://www.ufcspa.edu.br/index.php/assistencia-estudantil
Universidade Federal de Goiás	Departamento de Assistência Estudantil e Social Pró-Reitoria de Assuntos da Comunidade Universitária (PROCOM)	- Bolsa alimentação – Projeto Alimentação - Bolsa moradia – Projeto Moradia - Bolsa Permanência – Projeto Permanência - Programa Saudavelmente - Programa de Incentivo a participação do estudante em eventos científicos e culturais	https://aestudantil.goias.ufg.br/ http://www.procom.ufg.br/p/1052-programas
Universidade Federal de Itajubá	Diretoria de Assistência Estudantil – DAE	- Bolsa de auxílio moradia - Bolsa de auxílio alimentação - Acompanhamento psicossocial - Atendimento psicológico	http://www.unifei.edu.br/gestao_de_pessoas/dae
Universidade Federal de Juiz de Fora	Pró-Reitoria de Assistência estudantil (PROAE)	- Bolsa permanência MEC - Auxílio Moradia - Auxílio Alimentação - Auxílio Creche - Auxílio Transporte - Apoio Pedagógico - Atendimento Psicológico	http://www.ufjf.br/proae/
Universidade Federal de Lavras	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC)	- Restaurante Universitário - Moradia Estudantil - Alimentação - Auxílio Financeiro a Estudantes para participação de eventos - Programa de Bolsa Institucional	http://www.praec.ufla.br/site/
Universidade Federal de Mato Grosso	Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PRAE)	- Auxílio permanência - Auxílio moradia estudantil - Auxílio alimentação - Auxílio Creche - Auxílio Transporte	http://www.ufmt.br/ufmt/site/perfil/aluno/Cuiaba/graduacao/1803

		<ul style="list-style-type: none"> - Apoio Pedagógico - Atendimento Psicológico 	
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul	Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (PREAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Emergencial - Atendimento Psicoeducacional - Bolsa Permanência MEC - Bolsa Permanência - Bolsa Promisaes (Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) - Suporte Instrumental / Kit - Incentivo à Participação em Eventos - Restaurante Universitário - Passe 	http://preae.sites.ufms.br/
Universidade Federal de Minas Gerais	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Alimentação - Programa Moradia Universitária - Programa Assistência à Saúde - Bolsa de Auxílio Financeiro - Bolsa Acesso à Informação Digital - Bolsa Acesso a Material Acadêmico - Bolsa de Acesso ao Livro Bernardo Álvares - Bolsa Permanência MEC 	http://www.fump.ufmg.br/
Universidade Federal de Ouro Preto	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PRACE)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa-alimentação - Bolsa-permanência - Bolsa-transporte - Auxílio moradia - Moradia estudantil 	http://www.prace.ufop.br/
Universidade Federal de Pelotas	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Transporte - Auxílio Moradia - Auxílio Moradia Estudantil - Auxílio Deslocamento - Programa Pré-Escolar - Programa Auxílio Instrumental Odontológico - Núcleo de Apoio Psicopedagógico - Núcleo de Ações Afirmativas e Diversidade - Núcleo de Apoio a Projetos 	http://wp.ufpel.edu.br/prae/
Universidade Federal de Pernambuco	Pró-Reitoria para Assuntos Estudantis (PRAES)	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Acessibilidade na Educação Superior (Incluir) - Auxílio Alimentação - Auxílio Creche - Auxílio Transporte - Auxílio Moradia 	https://www.ufpe.br/proaes/

		<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Permanência - Moradia Estudantil - Apoio ao Aprendizado - Apoio ao Esporte - Promisases - Programa de Estudantes Convênio de Graduação (PEC-G) - Bem-Estar Mental / PROBEM 	
Universidade Federal de Rondônia	Pró-Reitoria de Cultura Extensão e Assuntos Estudantis (PROCEA)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Creche - Auxílio Transporte - Auxílio Moradia - Auxílio Permanência - Auxílio Alimentação/Transportes - Restaurante Universitário - Bolsa Trabalho - Apoio Acadêmico - Assistência médica e psicológica 	http://www.procea.unir.br/?page_id=23 http://www.academico.unir.br/?pag=estatica&id=370&titulo=Orienta%E7%E3o
Universidade Federal de Roraima	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Extensão (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Proacadêmico - Bolsa Proqualificação - Auxílios Moradia - Auxílios Vale refeição - Programa Moradia Universitária - Auxílio Pró-Atleta - Núcleo Construir 	http://prae.ufrr.br/index.php/2012-12-14-14-54-25
Universidade Federal de Santa Catarina	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxilio a Eventos - Auxílio Banner - Auxílio Creche - Programa Bolsa Estudantil UFSC - Programa Bolsa Permanência MEC - Moradia Estudantil - Viagem de Estudo - Apoio Psicológico - Isenção Alimentação - Programa de Isenção em Cursos de Línguas Estrangeiras - Programa de Inclusão Digital - Programa de Auxílio Alimentação a Estudantes de Medicina com Estágio Externo - Programa de Esporte e Lazer 	http://prae.ufsc.br/ http://prae.ufsc.br/files/2013/06/Relat%C3%B3rio-de-Gest%C3%A3o-PRAE-2014.pdf
Universidade Federal de Santa Maria	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Moradia Estudantil - Bolsa Alimentação - Bolsa Transporte - Bolsa de Assistência - Bolsa de Formação Estudantil - Restaurante Universitário 	http://w3.ufsm.br/prae/

		- Projetos das Casas de Estudante Universitário	
Universidade Federal de Sergipe	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROEST)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Viagem - Auxílio Moradia e Residência Universitária - Bolsa Trabalho - Acompanhamento e Apoio Pedagógico - Orientação Psicossocial - Auxílio Creche - Auxílio Cultura - Auxílio Esporte - Auxílio Inclusão - Auxílio Manutenção Acadêmica - Auxílio Transporte 	http://proest.ufs.br/
Universidade Federal de São Carlos	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (ProACE)	<ul style="list-style-type: none"> - Restaurantes Universitários (RUs) - Assistência em Saúde - Atendimento psicológico - Bolsa alimentação - Bolsa moradia - Bolsa atividade - Bolsa emergencial - Auxílio moradia - Apoio pedagógico 	http://www.proace.ufscar.br/
Universidade Federal de São João del-Rei	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio de Promoção Socioacadêmica - Auxílio Creche - Auxílio a Atividades Pedagógicas - Auxílio Saúde - Auxílio-Financeiro para Apresentação de Trabalhos Acadêmicos e Atividades Esportivas - Bolsa Monitoria Especial - Moradia Estudantil - Programa Permanência do MEC 	http://www.ufsj.edu.br/proae/programas de assistencia es tudantil.php
Universidade Federal de São Paulo	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Moradia - Auxílio Creche - Auxílio Transporte - Programa Auxílio Transporte Saúde - Restaurantes Universitários (RUs) - Bolsa Promisae (Projeto Milton Santos de Acesso ao Ensino Superior) - Bolsa de Iniciação à Gestão 	http://www.unifesp.br/reitori a/prae/

		- Programa Incluir (Programa de Acessibilidade na Educação Superior)	
Universidade Federal de Uberlândia	Pró-Reitoria de Extensão, Cultura e Assuntos Estudantis (PROEX)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Alimentação - Empréstimo do Instrumental Odontológico - Bolsa Moradia - Redução nas Taxas de Expediente/UFU - Bolsa Central de Línguas - Aquisição de Material Didático e Livros - Inclusão Digital - Bolsa Transporte - Orientação Social - Ações Educativas e Preventivas 	http://www.proex.ufu.br/nod/e/286
Universidade Federal de Viçosa	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PCD)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Moradia - Serviços de alimentação (Restaurantes Universitários) - Bolsa Creche / Pré-escola - Serviço moradia - Atividades de esporte e lazer - Atendimentos na área da saúde (preventivo e curativo) e psicossocial (psiquiátrico, psicológico e de assistência social) 	http://www.pcd.ufv.br/?page_id=8 http://www.pcd.ufv.br/
Universidade Federal do ABC	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Políticas Afirmativas (PROAP)	<p>Bolsa Permanência e Auxílios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Instalação - Moradia - Alimentação - Transporte - Idiomas - Inclusão Digital - Intercâmbio - Saúde - Creche - Material Didático - Mobilidade e Acessibilidade - Evento Cultural, Político ou Esportivo - Emergencial - Restaurantes Universitários - Atendimento Psicossocial 	http://proap.ufabc.edu.br/
Universidade Federal do Acre	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAES)	<ul style="list-style-type: none"> - Restaurante Universitário - Moradia Estudantil - Bolsa de Tutoria - Bolsa de Pró-Inclusão - Bolsa Pró-Estudo 	http://www.ufac.br/portal/proaes

		<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Mobilidade - Bolsa Pró-Docência - Auxílio Passe Livre - Auxílio Moradia - Auxílio Pró-Ciência 	
Universidade Federal do Amapá	Pró-Reitoria de Extensão e Ações Comunitárias (PROEAC)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Transporte Urbano - Auxílio Transporte Inter-Urbano - Auxílio Alimentação - Auxílio Moradia - Auxílio Creche - Auxílio Fotocópia - Inclusão digital - Idiomas - Apoio ao acadêmico - Programa Cultura - Bolsa Trabalho Universitária - Restaurante Universitário - Atendimento Psicológico - Atendimento Odontológico 	http://www2.unifap.br/proeac/apresentacao/
Universidade Federal do Amazonas	Pró-Reitoria para Assuntos Comunitários (PROCOMUN)	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Bolsa Permanência MEC - Programa Auxílio Acadêmico - Programa Auxílio Moradia - Programa Bolsa Trabalho - Restaurante Universitário - Passa Fácil 	http://procomun.ufam.edu.br/
Universidade Federal do Cariri	Diretoria de Assistência Estudantil (DAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio-Alimentação - Auxílio Emergencial - Auxílio-Creche - Auxílio Moradia - Auxílio Óculos - Auxilio Transporte - Auxilio Financeiro a Eventos - Bolsa de Iniciação Acadêmica - Bolsa Permanência - Atendimento Psicológico - Refeitório Universitário (RU) 	http://www.ufca.edu.br/portal/a-ufca/organizacao-administrativa/dae
Universidade Federal do Ceará	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Programa Ajuda de Custo - Programa Auxílio Moradia - Acompanhamento Psicopedagógico, Psicológico e Psicossocial; - Programa Bolsa de Iniciação Acadêmica - Programa Bolsa de Incentivo ao Desporto - Programa de Residência Universitária - Programa Restaurante Universitário 	http://www.prae.ufc.br/

Universidade Federal do Espírito Santo	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Cidadania (PROAECI)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio moradia - Auxílio transporte - Auxílio material - Auxílio alimentação - Restaurante Universitário - Projeto de Acesso a Língua Estrangeira - Atendimentos sociais e/ou psicológicos - Programa Bolsa Permanência MEC - Programa de Assistência ao Estudante Estrangeiro 	http://proaeci.ufes.br/
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro	Direção de Assuntos Estudantis (DAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa de Incentivo Acadêmico - Bolsa Permanência do MEC - Auxílio-Alimentação - Auxílio Moradia - Projeto de Transporte Intercampi - Projeto de Alimentação para toda comunidade universitária - Núcleo de Apoio Psicossocial - Apoio a participação nos eventos da Política Estudantil - Atividades de Esporte e Culturais 	http://www.unirio.br/dae
Universidade Federal do Maranhão	Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROAES)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio moradia estudantil - Residência Universitária - Bolsa Permanência - Auxílio Alimentação - Curso de Estudo de Idiomas - Auxílio Acadêmico - Apoio a participação discente em eventos acadêmicos, científicos, tecnológicos e culturais 	http://portais.ufma.br/PortalProReitoria/proaes/index.jsf
Universidade Federal do Oeste da Bahia	Pró-Reitoria de Graduação e Ações Afirmativas (PROGRAF)	<p>Auxílios Financeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alimentação - Moradia - Óculos - Transporte - Creche <p>Apoios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Psicológico - Pedagógico 	http://www.ufob.edu.br/index.php/a-ufob/estrutura/pro-reitorias/prograf
Universidade Federal do Oeste do Pará	Pró-Reitoria de Gestão Estudantil (PROGES)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxilio Permanência - Auxílio Moradia - Programa Facilitação de Aprendizagem 	http://www.ufopa.edu.br/institucional/pro-reitorias/proges

		- Bolsa de Língua Estrangeira	
Universidade Federal do Pampa	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC)	<ul style="list-style-type: none"> - Programas de Alimentação Subsidiada Talheres do Pampa - Programa de Moradia Estudantil João de Barro - Programa de Apoio ao Transporte - Programa de Auxílio Creche - Programa de Desenvolvimento Acadêmico - Programa de Apoio à Instalação Estudantil - Programa de Apoio à Participação Discente em Eventos - Programa de Ações Afirmativas - Programa Coração de Estudante - Programa de Apoio à Cultura, ao Esporte e à Formação Complementar - Programa de Mobilidade Acadêmica - Restaurante Universitário 	http://porteiros.r.unipampa.edu.br/portais/consuni/files/2010/06/Res. 84 2014-Pol%C3%ADtica-de-Assist%C3%A2ncia-Estudantilb.pdf
Universidade Federal do Paraná	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Creche - Auxílio Moradia - Auxílio Refeição - Auxílio Permanência - Auxílio à Mobilidade Acadêmica - Cursos Básicos de Línguas Estrangeiras - Bolsa Instrutor - Apoio à Apresentação de Trabalhos - Apoio à Eventos Estudantis - Transporte Intercampi - Atenção à Saúde do Estudante - Incentivos à Prática de Esporte e Lazer 	http://www.prae.ufpr.br/prae/
Universidade Federal do Pará	Diretoria de Assistência e Integração Estudantil da Pró-Reitoria de Extensão (DAIE / Proex)	<ul style="list-style-type: none"> - ProDigital - Programa Estudante Saudável - Programa - Bolsa Permanência do MEC - Auxílio Permanência e Moradia - Auxílio Creche - Auxílio Intervalar - PROLINGUAS - Auxílio Pessoa Com Deficiência (PCD) - Bolsa de Apoio à Atividade Acadêmica 	http://proex.ufpa.br/PRINCIPAL/index.php/programas

		<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Financeiro ao Estudante Estrangeiro - Programa de Apoio Pedagógico 	
Universidade Federal do Piauí	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PRAEC)	<ul style="list-style-type: none"> - Residência Universitária - Auxílio Permanência - Bolsa Alimentação - Projeto Inclusão Social - Auxílio Creche - Atendimento psicossocial e pedagógico - Atendimento odontológico - Auxílio ao Estudante Estrangeiro 	http://www.ufpi.br/page.php?pai=3&id=6
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia	Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Creche - Auxílio Alimentação - Auxílio Transporte - Auxílio Moradia - Auxílio Vinculado a Projetos - Auxílio Deslocamento - Auxílios Esporádicos - Universidade Para Todos - Quilombo Educacional - Esporte e Lazer - Equidade na Pós-graduação 	https://www.ufrb.edu.br/propaae/
Universidade Federal do Rio de Janeiro	Superintendência Geral das Políticas Estudantis (SuperEst)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio ao Estudante - Bolsa Auxílio - Benefício Moradia - Bolsa de Acesso e Permanência - Auxílio Transporte - Residência Estudantil - Promoção e Prevenção da Saúde - Atendimento Psicossocial - Programa Incluir 	http://superest.ufrrj.br/
Universidade Federal do Rio Grande	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Transporte - Auxílio Moradia - Programa de Apoio Aos Estudantes com Necessidades Específicas - Auxílio Pré-Escola - Auxílio Permanência - Programa de Qualificação Acadêmica 	http://www.prae.furg.br/index.php/documentos/doc.html
Universidade Federal do Rio Grande do Norte	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio moradia - Auxílio transporte - Bolsa atleta - Auxílio óculos - Auxílio creche - Bolsas com função de permanência - Bolsas acadêmicas 	http://www.sae.ufrn.br/

		<ul style="list-style-type: none"> - Apoio à participação em eventos científicos e culturais - Apoio para aquisição de instrumentais acadêmicos - Bolsa acessibilidade - Bolsa permanência específica para os alunos com necessidades educacionais - Restaurante Universitário (RU) - Auxílio à mobilidade internacional 	http://www.sistemas.ufrn.br/portal/PT/documento/4056332#.VnkpH_krLIU
Universidade Federal do Rio Grande do Sul	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PRAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Treinamento - Auxílio para Participação em Eventos - Restaurante Universitário - Bolsa PRAE - Programa Saúde - Auxílio Transporte - Auxílio Creche - Auxílio Material de Ensino - Programa Bolsa Permanência MEC - Restaurante Universitário - Casado Estudante - Colônia de Férias 	http://www.ufrgs.br/prae
Universidade Federal do Sul da Bahia	Pró-Reitoria de Sustentabilidade e Integração Social (PROSIS)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa de Apoio à Permanência (BAP 1): auxílio alimentação e transporte - Bolsa de Apoio à Permanência (BAP 2): auxílio moradia, alimentação e transporte - Auxílio Instalação - Auxílio Eventos 	http://www.ufsb.edu.br/wp-content/uploads/Versao-final31.pdf
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará	Pró-Reitoria de Extensão e Assuntos Estudantis (PROEX)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio permanência - Auxílio moradia - Auxílio creche - Auxílio Permanência Intervalar - Auxílio Emergencial - Apoio à participação de discentes em eventos - Apoio à participação coletiva de discentes em eventos - Apoio a realização de eventos estudantis - Vivência Estudantil - Programa de Acolhimento Estudantil 	https://proex.unifesspa.edu.br/index.php/acoes-e-program
Universidade Federal do Tocantins	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis e Comunitários (PROEST)	<ul style="list-style-type: none"> - Bolsa Permanência MEC - Auxílio Permanência - Auxílio Alimentação - Auxílio Individual - Auxílio Viagem Individual 	http://ww1.uft.edu.br/index.php/institucional/pro-reitorias/proest

		<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Transporte Terrestre Coletivo - Casas do Estudante - Restaurante Universitário 	
Universidade Federal do Triângulo Mineiro	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PROACE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Alimentação - Auxílio Permanência - Auxílio Moradia - Auxílio Transporte - Restaurante Universitário - Acompanhamento Pedagógico - Núcleo de Acessibilidade - Núcleo de Assistência Estudantil em Saúde - Núcleo de Esporte Universitário 	http://www.uftm.edu.br/upload/pesquisa/Assistencia_Estudantil_na_UFTM_-_Conheca_seus_direitos_e_deveres.pdf
Universidade Federal do Vale do São Francisco	Pró-Reitoria de Assistência Estudantil (PROAE)	<ul style="list-style-type: none"> - Residência Estudantil - Restaurantes Universitários - Bolsa Permanência - Transporte Estudantil - Auxílio Transporte - Esporte - Cultura - Apoio pedagógico - Acompanhamento Técnico Social 	http://www.seprae.univasf.edu.br/index.php/sobre-a-proae
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (PROACE)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Creche - Auxílio Material Pedagógico – instrumento odontológico - Auxílio Manutenção - Bolsa Estudantil - Auxílio Alimentação - Auxílio Transporte - Programa Bolsa Permanência 	http://www.ufvjm.edu.br/proace/
Universidade Federal Fluminense	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAES)	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio Transporte - Auxílio Alimentação - Auxílio Creche - Auxílio Moradia - Bolsa Acolhimento - Bolsa Alimentação – Restaurante Universitário - Bolsa de Desenvolvimento Acadêmico - Bolsa Permanência MEC - Restaurante Universitário - Acompanhamento Pedagógico - Programa Material Didático - Saúde do Estudante - Programa de Altos Estudos - Curso de Informática - Bolsa Atleta - Bolsa Deficiência 	http://www.uff.br/?q=grupo/assistencia-estudantil

Universidade Federal Rural da Amazônia	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis (PROAES)	<ul style="list-style-type: none"> - Moradia Estudantil - Alimentação - Transporte - Atenção à Saúde, Cultura, e Esporte - Creche - Apoio Pedagógico - Bolsa Permanência MEC - Restaurante Universitário (RU) - Programa Incluir 	http://www.proaes.ufra.edu.br/
Universidade Federal Rural de Pernambuco	Pró-Reitoria de Gestão Estudantil (PROGEST)	<ul style="list-style-type: none"> - Auxílio Creche (Programa de Apoio a Gestante) - Auxílio Transporte - Auxílio Alimentação - Bolsa de Apoio Acadêmico - Programa de Residência - Bolsa do Programa de Apoio ao Integrante - Restaurante Universitário - Plantão Psicológico de Atendimento aos Discentes 	http://ww4.ufrpe.br/progest/

Fonte: Elaboração própria (2015)

APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS - Resolução Nº 466/12 CNS)

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa PERMANECER NO ENSINO SUPERIOR, EIS A QUESTÃO: ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL, que está sob a responsabilidade do pesquisador WANDILSON ALISSON SILVA LIMA, com endereço RUA PEDRO GIL SOBRINHO Nº 171, IDALINO BEZERRA, PETROLINA-PE, CEP 56332-585 – Telefone: 87/98804-0026 e e-mail para contato: wandilson900@live.com e está sob a orientação de: EDUARDO PAES BARRETO DAVEL Telefone para contato: 71/9961944-92, e-mail: davel.eduardo@gmail.com. Este Termo de Consentimento pode conter alguns tópicos que o/a senhor/a não entenda. Caso haja alguma dúvida, pergunte à pessoa a quem está lhe entrevistando, para que o/a senhor/a esteja bem esclarecido (a) sobre tudo que está respondendo. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, caso aceite em fazer parte do estudo, rubrique as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de recusa o (a) Sr. (a) não será penalizado (a) de forma alguma. Também garantimos que o (a) Senhor (a) tem o direito de retirar o consentimento da sua participação em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalidade.

INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:

- Sou pesquisador do IF SERTÃO PE e tenho interesse nas Políticas Públicas para Permanência dos estudantes na graduação. O objetivo da pesquisa é propor estratégias de implementação efetiva das Políticas Públicas de Assistência Estudantil. Assim, peço-lhe permissão para gravar, ressaltando a confidencialidade e o anonimato, como forma de obter dados reais que contribuirão para o resultado da pesquisa.
- Para participar deste estudo o (a) Sr (a) não terá nenhum custo, nem receberá qualquer vantagem financeira. O (A) Sr (a) será esclarecido (a) sobre o estudo em qualquer aspecto que desejar e estará livre para participar ou recusar-se a participar. Poderá retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não acarretará qualquer penalidade ou modificação na forma em que é atendido pelo pesquisador
- Os riscos que podem eventualmente ocorrer nesta pesquisa, são os de natureza ambiental e de constrangimento por alguma pergunta da pesquisa.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa por meio de entrevistas a serem gravadas, ficarão armazenados em (pastas de arquivo no computador pessoal, sob a responsabilidade do pesquisador, pelo período de (mínimo 5 anos).

O (a) senhor (a) não pagará nada para participar desta pesquisa. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidos pelos pesquisadores (ressarcimento de transporte e alimentação). Fica também garantida indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extra-judicial.

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos do IF SERTÃO-PE no endereço: Reitoria – Anexo, Rua Valério Pereira, 72, sala 201, Centro, Petrolina-PE, CEP 5604-060, Telefone: (87) 2101-2359 / Ramal 104, <http://www.ifsertao-pe.edu.br/index.php/comite-de-etica-em-pesquisa, cep@ifsertao-pe.edu.br>.

(Assinatura do pesquisador)

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, _____, CPF _____, abaixo assinado, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com o pesquisador responsável, concordo em participar do estudo PERMANECER NO ENSINO SUPERIOR, EIS A QUESTÃO: ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO EFETIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL, como voluntário (a). Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pelo(a) pesquisador (a) sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade (ou interrupção de meu acompanhamento/ assistência/tratamento).

Local e data _____

Assinatura do participante: _____

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e o aceite do voluntário em participar. (02 testemunhas não ligadas à equipe de pesquisadores):

NOME:	NOME:
ASSINATURA:	ASSINATURA: