

Estratégias de Implementação de Políticas de Assistência Estudantil: Experiência da Linha de Frente em um Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia.

Wandilson Alisson Silva Lima¹
Eduardo Davel²

Recebido em 19 de março 2017
Aprovado em 12 de maio de 2017

DOI: 10.18829/rp3.v1i10.25407

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.

ABSTRACT

The goal of this research 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 challenges and achieve the desired change. The methodology of this research is qualitative, and it was carried out 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 target experiences of student assistance policies. The research results discuss and provide a set of strategies for each of these processes, while maintaining adherence to the

¹ 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

1. 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 às 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

¹ Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: wandilsonn@gmail.com

² Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: davel.eduardo@gmail.com

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 à 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 analise 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 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 à permanência dos estudantes. Entretanto, as políticas de assistência estudantil, perante os 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. Nesse sentido, as estratégias identificadas, descritas e categorizadas nesta pesquisa permitem o enfrentamento dos desafios encontrados pelos implementadores das políticas de assistência estudantil a partir da perspectiva da efetividade. Desse 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.

2. Implementação de Políticas Pública: 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. Nesse momento, a mudança almejada pode se tornar realidade na medida em que os atores sociais estejam comprometidos de maneira contínua a corroborar 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 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 às 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, entre os quais estão 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. Nesse sentido, são esses atores da linha de frente que prestam habitualmente serviços ao público, por pertencerem à base da implementação das políticas públicas (OLIVERIA, 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.

3. Análise e Aplicação da Linha de Frente na Implementação de Políticas Públicas

3.1 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 às 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, 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 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.

3.2 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 à 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, 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 nas decisões 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 às 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 (OLIVERA, A., 2012).

Nesse 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 de 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 política devido à 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 à 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, conseqüentemente, 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).

4. 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). Essa Ifes foi selecionada de modo intencional por conveniência e de maneira não probabilística, motivada por apresentar, além de sua representatividade multicampi, a acessibilidade às 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 às 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 de 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 eram 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 às 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 voltado 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 às políticas de assistência estudantil. Assim, foram determinadas as unidades de análise em dimensões e processos para categorizar 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. Na 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
Análises 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 services
	Análise de experiências-alvos	<ul style="list-style-type: none"> ● Analisar e propor a categorização de documentos ● Analisar e propor os dispositivos de acompanhamento

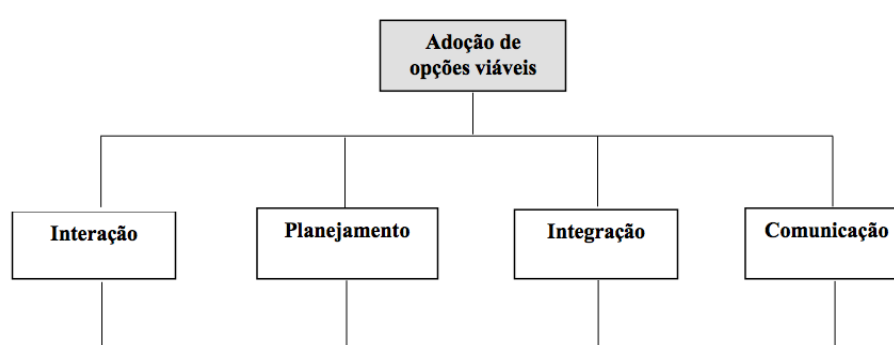
Fonte: Elaboração própria (2017).

5.1 Análise da Integração da Linha de Frente

5.1.1 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, na qual 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 na educação 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). Nesse 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, quantitativamente, entre os implementadores das políticas de assistência estudantil. Os objetivos devem ser estabelecidos de modo que sejam alcançáveis e compreensíveis, buscando reduzir a burocracia e formalidade que são dispensáveis às atividades de implementação de políticas. Tais possibilidades precisam ser levadas em consideração ao que está descrito além das normativas e resoluções relacionadas à 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 passar 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 à 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 à 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

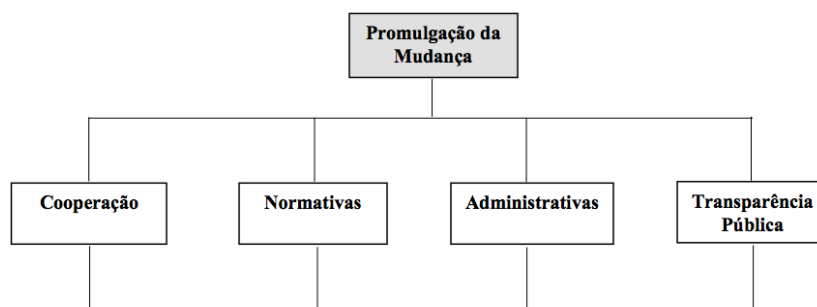
sem observar qual a realidade local. O que a gente sente falta é de uma aproximação da gestão para ouvir a percepção dos funcionários da linha de frente” (E1). Os implementadores da linha de frente necessitam planejar e dirigir suas ações de maneira estratégica e holística, transcorrendo as atividades 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 às práticas das políticas que visem a permanência dos discentes. Nesse 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 estudantil 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 à criação e promoção de círculos de conversação junto aos estudantes para discussão das políticas que visem a permanência dos discentes precisa ser constantemente praticado 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 ser cada vez mais direta, buscando aproximação do estudante ao setor de assistência estudantil (E8).

5.1.2 Promulgação da Mudança

No processo de promulgação de mudança estão presentes 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 constate, 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 deve 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).

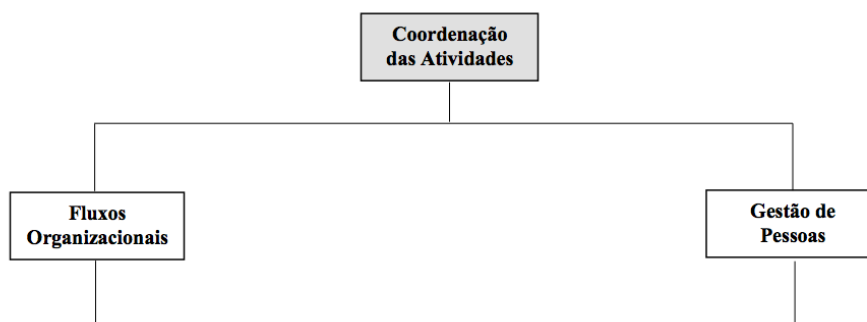
A quarta estratégia desse processo é **identificar e difundir práticas de transparência pública** para operacionalizar políticas que proporcione o controle social dos atores do sistema de implementação das políticas de assistência estudantil (Observação direta). “Desenvolver planilhas para colocar no 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).

5.1.3 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

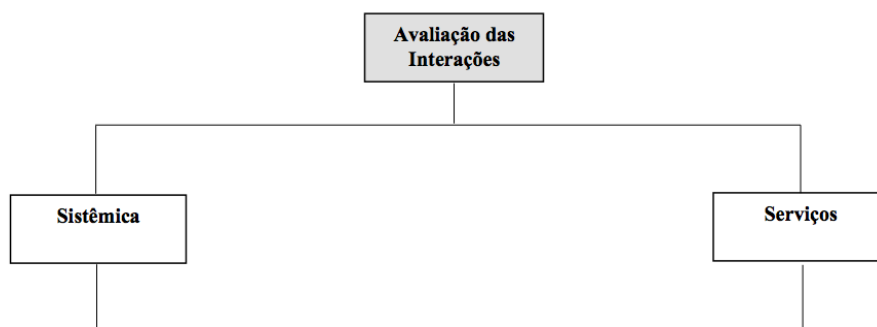
implementação e o grupo-alvo das políticas de assistência estudantil é necessária para que a linha de frente se torne efetiva (Entrevistas; Observação direta). O atendimento das necessidades dos funcionários da linha de frente das políticas de assistência estudantil se dá com a criação de planos de capacitação específicos para servidores vinculados à assistência estudantil (Observação Direta; Plano de Desenvolvimento Institucional do IF Nordeste). O gerenciamento de competências dos gestores ligados à 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, destaques, agradecimentos e outros discursos aos implementadores das ações de assistência estudantil é uma ação efetiva que os gestores podem adotar (E7; E8).

6.2 Análise da Aplicação da Linha de Frente

6.2.1 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 o

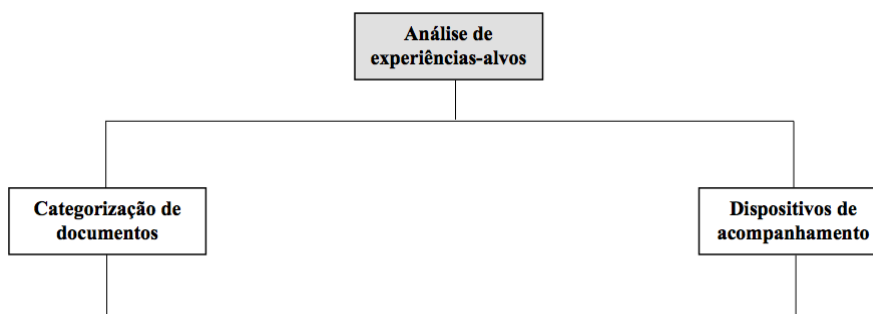
compartilhamento de informações técnicas entre os atores sociais envolvidos. Nesse sentido, faz-se necessário avaliar as decisões e os resultados dos agentes implementadores e das próprias políticas de assistência estudantil. A definição de instrumentos formais de avaliação, especificamente para as políticas 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).

6.2.2 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 estratégias de **analisar e propor a categorização de documentos** que pretende registrar através de documentações as condições da linha de frente e os impactos ocasionados à 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 à instituição como um 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 à 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).

7. 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 à renda familiar de um salário mínimo e meio (BRASIL, 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 às políticas de assistência estudantil.

A forma de gerir e implementar com efetividade as estratégias implica mudança almejada no que tange às práticas da linha de frente das políticas de assistência estudantil. Os principais impactos sócio profissionais desta pesquisa foram propostos aos 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 à melhoria contínua do processo de implementação que, ao adotar essas ações, pode gerar soluções efetivas no planejamento e nas tomadas de 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 possuam um conhecimento transversal, possibilitando a análise da aplicação das estratégias supracitadas para além do campo da assistência estudantil. Porém, essas outras áreas são alusivas à permanência dos estudantes na educação superior, a exemplo, extensão, pesquisa, ensino, cultura e outras.

8. Considerações Finais

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 dos 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**. Entre os desafios, os 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 se desenvolvem 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 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 grupos-alvo 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 outras realidades já que o Pnaes é o programa central comum a todas as Ifes, em que as políticas de assistência estudantil são desenvolvidas e implementadas localmente por cada uma delas. Não resta dúvidas que nessa

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 às diretrizes normativas da instituição e do governo diante das limitações orçamentarias e legais. As estratégias fornecidas nesta pesquisa podem auxiliar na implementação das políticas de assistência estudantil, conseqüentemente, contribuindo para a permanência dos universitários nas Ifes. Destarte, é possível notar que essas estratégias não esgotam o campo de pesquisa no que tange à temática de assistência estudantil, podendo existir outras possibilidades a serem exploradas na gestão dessas políticas.

Referências Bibliográficas

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. Institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – Pnaes. **Diário Oficial da União**. 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, 2008, p. 317-336.

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.

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**. Belo Horizonte: Editora PUC MINAS, 2012.

FARAH, M. F. S. Administração pública e política pública. **Revista de Administração Pública**, v. 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. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 776-793, 2016.

FLICK, U. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Tradução Joice Elias Costa. 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. (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.

_____.; 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.

_____.; _____. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Revista NAU Social**, v.7, n.13, p. 131-143, 2017.

_____.; _____.; 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: 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**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012.

_____. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. São Paulo: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, jul./dez. 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. Rio de Janeiro: **Rev. Adm. Pública**, 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, out./dez. 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, CA.: 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.