

A PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA DE ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR

WANDILSON ALISSON SILVA LIMA

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DO SERTÃO PERNAMBUCANO (IF SERTÃO)

wandilson900@live.com

EDUARDO PAES BARRETO DAVEL

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA (UFBA)

davel.eduardo@gmail.com

A PERSPECTIVA DA EFETIVIDADE NA IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA DE ESTUDANTIL NO ENSINO SUPERIOR

1. 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. Essa 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.

1.1 Problema de pesquisa e Objetivo

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.

2. Fundamentação Teórica

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 públicas, 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.

2.1 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).

2.2 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.

3. 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.

3.1 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 pela Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior – ANDIFES, 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 (– 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).

3.2 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.

3.3 Implementação das Políticas de Assistência Estudantil: Perspectiva da Efetividade

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.

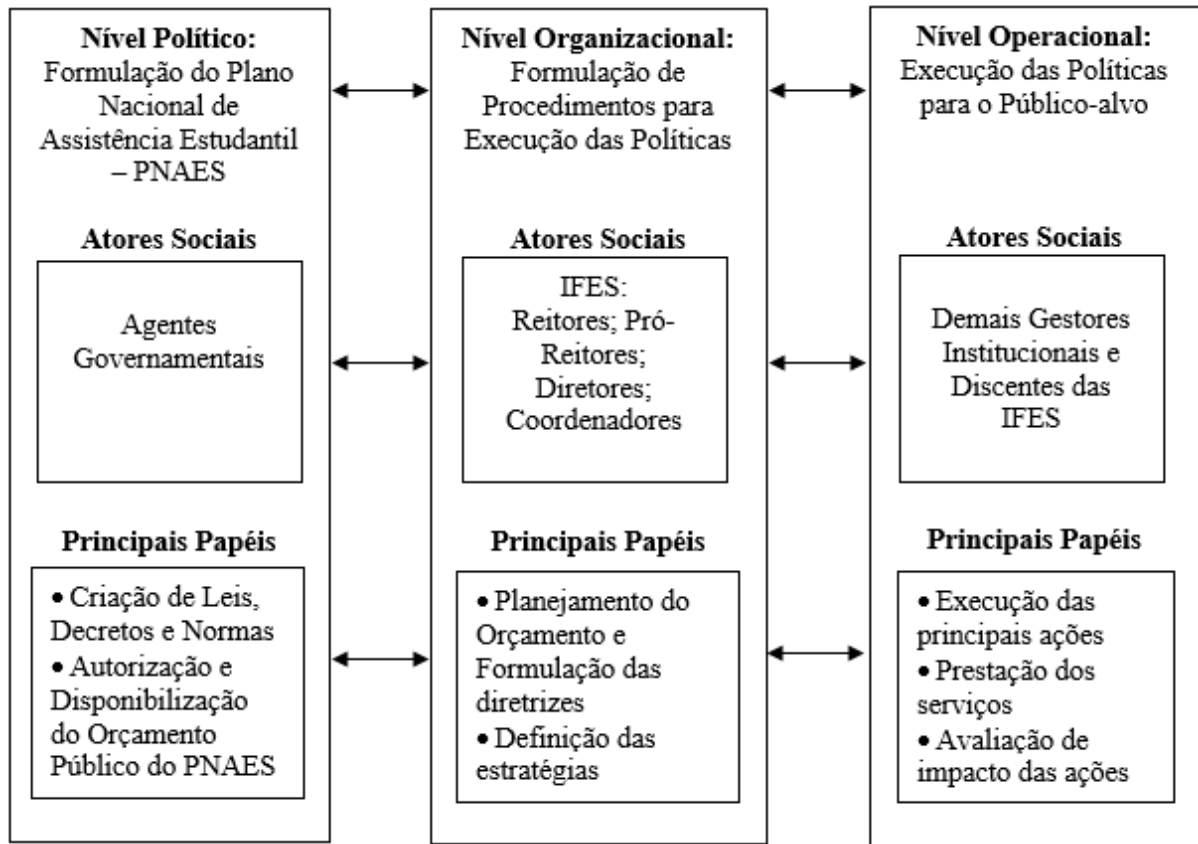


Figura 1 – Sistema de Implementação das Políticas de Assistência Estudantil

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.

4. 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 dispõem 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 consequentemente 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.

5. 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 consequentemente 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 (político, organizacional e linha de frente). 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 providências. **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.