



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UFRB
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS - CAHL
CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL

FERNANDA BASTOS DOS SANTOS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA
ESTUDANTIL NA UFRB/CAHL: um olhar para a atuação dos burocratas de linha de frente**

Cachoeira – BA
2017

FERNANDA BASTOS DOS SANTOS

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRB/CAHL: um olhar para a atuação dos burocratas de linha de frente

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Colegiado de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social

Orientadora: Profa. Dr. Lys Maria Vinhaes Dantas.

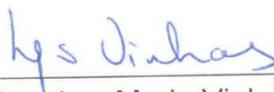
Cachoeira – BA
2017

FERNANDA BASTOS DOS SANTOS

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE
ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NA UFRB/CAHL: um olhar para atuação dos
burocratas de linha de frente**

Cachoeira – BA, aprovada em 24 de abril de 2017

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Lys Maria Vinhaes Dantas
(Orientadora – UFRB)



Profa. Dra. Heleni Duarte Dantas de Ávila
(Membro Interno – UFRB)



Prof. Dr. Edilson Tavares de Araújo
(Membro Externo)

AGRADECIMENTOS

Para além de todas as reflexões feitas acerca dos assuntos discutidos nesse trabalho, essa construção acadêmica se tornou uma grande de reflexão sobre a vida. Fez-me perceber que eu não estou só, mais ainda, descobri que os projetos pessoais que antes erroneamente achava que eram só meus, não são!

Por conta disso, apesar de todas as pressões e tensões eu amei passar por esse momento e é com enorme gratidão que eu escrevo a cada um que acompanhou e me ajudou a “concluir” mais uma etapa na vida.

- A Deus pela vida, e pela proteção, pela força, pela sabedoria.
- A minha mãe, que independente de não ser metade da filha que ela merece, não me abandona em nenhum momento. Ela é a quem eu devo exatamente tudo que sou e que tenho. ♥
- A minha as minhas queridas orientadoras: Lys Vinhaes, Mafalda, Sasá e a Benedita por todas as orientações, pelo acolhimento, pelo carinho, dedicação e confiança. Mais ainda, por ter me proporcionado o contato com a iniciação científica, fato que mudou pra melhor toda minha vivencia universitária.
- A prof. Dr. Heleni Duarte e ao prof. Dr. Edgilson Tavares por aceitarem contribuir com esse trabalho.
- Aos meus professores e colegas no curso de Serviço Social.
- Aos meus avós (Luzia, Helena e Jaime), por estarem presente em todos os momentos da minha vida, todas as vezes que se preocupam comigo, por orações e energias positivas.
- Ao meu pai por sempre cumprir seu papel de pai.
- A todos os familiares por sempre estarem presente na minha vida, torcendo pelo meu sucesso. Em especial a minha tia Rosa e a minha afilhada Isabela.
- Aos professores e amigos do CSAJ que foram companheiros na trajetória até a entrada na UFRB.
- Aos meus amigos do grupo “IMPLOROO” por cumprirem perfeitamente o papel de serem “meus amigos da vida toda!!”

Depois de algum tempo você aprende [...] aprende que as circunstâncias e os ambientes têm influência sobre nós, mas nós somos responsáveis por nós mesmos. Começa a aprender que não se deve comparar com os outros, mas com o melhor que pode ser. Descobre que se leva muito tempo para se tornar a pessoa que quer ser, e que o tempo é curto. Aprende que não importa onde já chegou, mas para onde está indo. [...] Plante seu jardim e decore sua alma, em vez de esperar que alguém lhe traga flores. E você aprende que realmente pode suportar... que realmente é forte, e que pode ir muito mais longe depois de pensar que não se pode mais. E que realmente a vida tem valor e que você tem valor diante da vida! Nossas dúvidas são traidoras e nos fazem perder o bem que poderíamos conquistar se não fosse o medo de tentar.

(Veronica A. Shoffstall, 1971)

SANTOS, Fernanda Bastos. **Análise da Implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFRB/CAHL: um olhar para a atuação dos burocratas de linha de frente.** 2017. 89 f. Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira.

RESUMO

Este Trabalho de Conclusão de Curso trata da atuação do burocrata de linha de frente na implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil no Centro de Artes, Humanidades e Letras (CAHL) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), uma instituição federal de ensino superior criada a partir das políticas de expansão e interiorização da educação superior, com o desígnio de atender principalmente a uma demanda social por educação da região. Apresenta um breve histórico da reforma da educação brasileira, com enfoque no Reuni, programa responsável pela consolidação da Instituição, a abordagem vigente da Política de Assistência Estudantil e alguns conceitos básicos, como políticas públicas, permanência e democratização. Também é apresentada a UFRB no geral, focando na sua organização, até chegar a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE), para compreender o contexto e os dispositivos da assistência, a exemplo do Programa de Permanência Qualificada (PPQ). O estudo tem como principal fonte, o profissional que se encontra na base da política em contato direto com o beneficiário, denominado por Lipsky (1980), burocrata de linha de frente. A operacionalização da pesquisa se deu através de pesquisas bibliográficas e documentais, bem como de realização de entrevistas com três burocratas de linha, implementadores do PNAES no núcleo PROPAAE/CAHL, e observação participante. As análises foram norteadas pelo modelo proposto por Dantas (2005), que tem como lastro das ideias de Lipsky. Foram contrastadas as condições de trabalho e os padrões de prática propostos pelo autor, com a vivência relatada pelos profissionais e as estratégias de sobrevivência por eles adotadas. Pode-se concluir que a implementação do programa na instituição se dá de maneira parcial tendo em vista que as condições de trabalho se constituem fatores limitantes para a promoção da assistência em seu sentido amplo.

Palavras-chave: implementação de políticas públicas; burocratas de linha de frente; assistência estudantil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organização Administrativa da UFRB

Figura 2 - Organograma da UFRB

Figura 3 - Organograma da PROPAAE

Figura 04: Quadro teórico

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Número de Concluintes, Ingressantes e TSG da UFRB (2006-2015).

Tabela 2 - Descrição das ações da PROPAAE em toda UFRB

Tabela 3: Bolsas destinadas à graduação no semestre 2008.1

Tabela 4: Bolsas destinadas à graduação em 2015

Tabela 05: Assistência Estudantil segundo o PNAES x Ações desenvolvidas pela PROPAAE/CAHL

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANDIFES - Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino

AS – Assistente Social

COEST - Coordenadoria de Assuntos Estudantis

COPAF - Coordenadoria de Políticas Afirmativas

FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior

FONAPRACE – Fórum Nacional de Pró-reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis

IES – Instituições de Ensino Superior

IFES – Instituições Federais de Ensino Superior

NAIE - Núcleo de Acompanhamento Integrado ao Estudante

NEPAAE - Núcleo de Estudos e Pesquisa em Ações Afirmativas e Assuntos Estudantis

NUCELA - Núcleo de Esporte e Lazer

NUGAD - Núcleo de Gestão Administrativa

NUGEDS - Núcleo de Gênero, Educação e Diversidade Sexual

NUGIN - Núcleo de Gestão de Infraestrutura

NUPIAF - Núcleo de Políticas de Ingresso e Ações Afirmativas

NUPPER - Núcleo de Políticas de Pós-permanência

PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil

PPQ – Programa de Permanência Qualificada

PROPAAE - Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis

PROUNI - Programa Universidade para Todos PS – Promoção da Saúde

PSI – Psicólogo

REUNI - Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das

SiSu - Sistema de Seleção Unificada Superior

TEC – Técnico em Assuntos Educacionais

TSG - Taxa de Sucesso na Graduação

UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

UNE - União Nacional dos Estudantes Universidades Federais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
I. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	16
1.1 Políticas Públicas, Políticas Sociais e Ciclo de Políticas Públicas	16
1.2 Análise de implementação de políticas públicas	20
2.3 Análise de Implementação por Michael Lipsky	26
II PERCURSOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL	34
2.1 Histórico das Universidades Brasileiras	34
2.2 Políticas de Expansão e Interiorização da Educação Superior	36
2.3 Assistência Estudantil na Educação Superior e o PNAES	41
2.4 Assistência Estudantil na UFRB	45
III. RESULTADOS	55
3.1. Apresentando a Lógica da Pesquisa	55
3.2. Burocratas de Linha de Frente: Trajetória Profissional e Ingresso na PROPAAE/CAHL	56
3.3. Condições de Trabalho: relato dos burocratas de linha de frente do núcleo PROPAAE/CAHL	60
3.4. Padrões de Prática: relato dos burocratas de linha de frente do núcleo PROPAAE/CAHL.	71
IV CONSIDERAÇÕES FINAIS	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	79
APÊNDICE	82
APÊNDICE A	83
APÊNDICE B:	87
APÊNDICE C:	88

INTRODUÇÃO

No Brasil, país historicamente marcado por diversas desigualdades, a educação tende a ser viés comum nas propostas para o crescimento profissional e promoção social dos indivíduos. Dessa forma, garantir o acesso democrático e a permanência com qualidade de todos os alunos que pleiteiam qualquer um dos tipos de formação é viabilizar que todos cidadãos tenham igual direito de desenvolver-se e de utilizar os serviços públicos.

A consonância entre a luta dos movimentos sociais e a necessidade percebida pelo governo cria um cenário em que novas configurações são pensadas para o ensino superior público brasileiro. Tais mudanças emergem da carência de trabalhadores mais qualificados para atender à demanda do mercado, juntamente com a reivindicação popular de que a universidade se torne um espaço mais acessível às classes vulneráveis.

Nesse panorama, é perceptível que as políticas públicas decorrem de a necessidade do Estado fazer-se competente, ao operar os anseios da sociedade, ainda que por vezes julgue os recursos disponíveis como escassos. A partir dos anos 2000 o Brasil vivencia a ampliação das políticas de Estado que têm por objetivo a expansão e a democratização do ensino superior, medidas que claramente buscam corroborar para o desenvolvimento econômico do país (BRITO, 2012).

As ações governamentais promovem o aumento das oportunidades de ingresso nas universidades públicas, a exemplo do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que propõe viabilizar o acesso de alunos em vulnerabilidade socioeconômica e com certo distanciamento dos modos de fazer e pensar da academia e, portanto, afastados da vida acadêmica que, na história, se caracteriza como predominantemente elitista.

A inserção desse novo perfil de aluno nas instituições vem acompanhada de demandas e desafios, que são expressões reais da questão social emergidas do meio acadêmico. Enquanto estratégia de enfrentamento a tal questão e tendo em vista à permanência de alunos oriundos de escolas públicas e de famílias financeiramente menos favorecidas nas universidades públicas, é institucionalizado, sob a forma de Decreto Presidencial, em 2010, o Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES).

Segundo Brito (2012), o PNAES é uma proposta de tornar institucional o exercício da assistência estudantil, que é compreendida enquanto mecanismo que possibilita ampliar as

condições de permanência dos estudantes citados. No texto do Decreto é perceptível o enfoque no apoio financeiro, porém é fato que os alunos não tradicionais possuem outras demandas, como a necessidade de adaptação institucional e acadêmico pedagógica que, se não promovidas, excluem de igual maneira.

Buscando a efetividade do PNAES, é exigido um conjunto de profissionais aptos a implementar e avaliar a política alocados em institucionalidades próprias. A UFRB, desde a sua criação, conta com a Pró-Reitoria de Políticas Afirmativas e Assuntos Estudantis (PROPAAE) como responsável pela implementação do programa.

As medidas são tomadas a fim de enfrentar e minimizar os efeitos das desigualdades sociais e regionais, reduzir as taxas de repetência, retenção e evasão, contribuindo para a promoção da inclusão social e para o desenvolvimento acadêmico (BRASIL, 2010). Entretanto, de maneira geral, no Brasil, é recorrente, sobretudo no campo das políticas sociais, o déficit de recursos (financeiros, humanos e estruturais), ocasionando o sucateamento do serviço ofertado ou até mesmo a não assistência de alguns alunos em situação de vulnerabilidade, devido à demanda ser maior que a oferta ou à carência de recursos humanos (em termos de quantidade e/ou de capacitação) para realização de um trabalho mais eficiente.

Neste sentido, o presente trabalho observa **“Como se dá a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFRB/CAHL?”**, percebendo como agem os burocratas e quais fatores influenciam sua atuação na implementação de políticas públicas. Estudamos os relatos dos profissionais que, lotados na PROPAAE/CAHL, implementam o PNAES na UFRB. Observamos, sob o lastro da teoria de Michael Lipsky (1980), as estratégias de sobrevivência destes profissionais, que são convocados a implementar, em uma instituição fruto de um programa de expansão da educação superior, em um *campus* situado no Recôncavo da Bahia, uma política que fora formulada a nível nacional.

Lipsky (1980 apud DANTAS, 2005; LOTTA, 2014) considera que, ao implementar uma ação pública, os profissionais denominados burocratas de linha de frente, por terem contato direto com o cidadão que usufrui dos serviços públicos, podem, durante a execução do seu trabalho, tornarem-se também formuladores, por utilizar seu poder discricionário a fim de adequar a política proposta à realidade local.

A análise da implementação de uma política traz a possibilidade de relacionar as intencionalidades postas na etapa de formulação e a materialização do proposto, compreendendo melhor a complexidade de se alcançar os objetivos almejados pela política

pública. Sobretudo, contribui pelo fato desses possíveis achados não trazerem apenas benefícios teóricos, mas também possuírem utilidade prática, a partir do momento em que o estudo pode revelar alterações na implementação da política, ressaltando elementos que subsidiem mudanças que aumentem a eficiência da mesma e até auxiliem a definição de políticas futuras (LOTTA, 2014).

As escolhas realizadas pelos agentes implementadores criam especificidades e particularidades na implementação de uma política pública, considerando que cada agente, além de influências próprias, é condicionado pela realidade do ambiente de implementação e até mesmo dos beneficiários, conseqüentemente, cercado de fatores intra e extra-institucionais. Fato que dá relevância para a academia estudar como os implementadores veem a política, quais fatores influenciam suas decisões e conseqüentemente, como a implementam.

Através deste estudo também pretendeu-se contribuir para a compreensão da implementação do PNAES, inserido nas discussões que levem à efetiva democratização da educação superior na UFRB e, de modo mais geral, no Brasil.

Este trabalho de conclusão de curso se insere no campo das pesquisas de natureza qualitativa. Quanto à classificação com base nos objetivos, a pesquisa se coloca como de cunho explicativo, visto que esse modelo “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito [...] Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado” (GIL, 2002, p.41).

O percurso metodológico utilizado para o desenvolvimento desse estudo conta com a pesquisa bibliográfica e documental, em que foram exploradas produções acadêmicas relacionadas aos conceitos “fundamentais” para a compreensão do assunto, seguido da discussão sobre implementação de políticas e burocracia de linha de frente. Também foi levantada a legislação vigente que trata da PNAES, bem como outros materiais oficiais federais que tratam da política.

Por tratar do estudo de caso de um programa nacional implementado na UFRB/CAHL, foram analisados documentos institucionais, como o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, o Relatório de Gestão do exercício de 2015 (mais atual publicado até a realização da pesquisa), como também materiais oficiais disponíveis no site da instituição, para dar suporte

a caracterização da instituição e das ações afirmativas e de assistência estudantil desenvolvidas por ela.

Como técnicas de coleta de dados na pesquisa foram utilizados a observação participante e as entrevistas semiestruturadas. A observação participante ocorreu durante todo processo de seleção das bolsas do Programa de Permanência Qualificada, na UFRB/CAHL, (EDITAL 0004/2016), no semestre 2016.1. Tal processo é atribuição unicamente do assistente social, portanto os relatos da inserção do campo se concentram em maioria no trabalho desse profissional.

As entrevistas foram guiadas por um roteiro semiestruturado, considerando que a interação se deu sem a necessidade de estar se prendendo totalmente ao roteiro de entrevistas, entendendo que essa forma de condução da pesquisa enriquece o processo investigativo, pois pode suscitar elementos não pensados no processo de elaboração do roteiro. As perguntas foram elaboradas baseadas nas reflexões feitas na observação do processo de seleção das bolsas e na confecção do referencial teórico. No período das entrevistas o Núcleo estava com déficit na equipe mínima, sem o gestor, sendo portanto convidados a participar da pesquisa os quatro profissionais da base da implementação: assistente administrativo, psicólogo, técnico em assuntos educacionais e assistente social. Porém, só três aceitaram colaborar. Assim, foram realizadas entrevistas com o assistente social, o psicólogo e o técnico em assuntos educacionais da PROPAAE do CAHL.

As entrevistas foram pré-agendadas fora do horário de trabalho dos servidores. Ainda assim ocorreram algumas intercorrências e interrupções, atribuídas ao fato de duas serem realizadas na sala da PROPAAE/CAHL e a outra na sala de aula “emprestada” para o atendimento psicológico. O consentimento foi selado pelo termo de consentimento livre e esclarecido. Os encontros foram gravados e posteriormente o material foi transcrito e categorizado. As transcrições e os documentos com a categorização das entrevistas estarão disponíveis nos próximos 5 anos para consulta.

Os dados foram trabalhados por meio da análise de conteúdo e a categorização das entrevistas foi baseada no modelo de análise de Dantas (2005), que se baseia teoricamente em Lipsky¹ (1980), que se subdivide em duas dimensões: as condições de trabalho e os padrões

¹ Autor americano, professor de ciência política no Instituto de Tecnologia de Massachusetts, muito conhecido na área da administração pública por conta do seu livro, Burocracia de linha de frente: dilemas do indivíduo no serviço público, um clássico que trata da burocracia de linha de frente. O modelo proposto por Lipsky é de 1980, já foi debatido/criticado por outros autores, porém é muito útil para um início de discussão sobre implementação de linha de frente.

de práticas relatados. Para alcance do objetivo proposto, este Trabalho de Conclusão de Curso foi organizado como descrito a seguir: o próximo capítulo é predominantemente teórico, aborda conceitos como: políticas públicas, políticas sociais, e o ciclo de políticas públicas, seguidos da apresentação dos modelos de análise de política pública, com enfoque na teoria de análise proposta por Lipsky (1980).

O segundo capítulo apresenta o PNAES, iniciando com um breve histórico da formação das universidades brasileiras, com recorte para a reforma educacional e as políticas de expansão da educação superior, culminando nas políticas de assistência estudantil e na estrutura proposta pela UFRB para viabilizar o direito de permanência dos estudantes.

O terceiro capítulo apresenta os resultados do trabalho, através dos dados que mais se destacaram e um panorama central sobre a atuação discricionária do burocrata de linha de frente inserido no contexto em questão. São apresentadas as Condições de Trabalho encontradas e os Padrões de Prática relatados como estratégia de sobrevivência dos profissionais. Por fim são apresentados as considerações finais.

I. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 Políticas Públicas, Políticas Sociais e Ciclo de Políticas Públicas

O conceito de *policy* é discutido em diversas áreas de conhecimento, adquirindo diferentes significados de acordo com o campo ou o setor político em que o termo está sendo aplicado. Segundo Secchi (2013), nos países de língua portuguesa, a palavra “política” adota vários sentidos, enquanto os países de língua inglesa utilizam o termo *policy* para designar uma política pública mais concreta, em que ocorrem orientações para decisão de uma ação, e o termo *politics* quando se quer fazer referência ao exercício de poder sobre o homem (BOBBIO, 2002 apud SECCHI, 2013).

Conforme Procopiuck (2013) há duas maneiras de estudar a política pública, primeiro como objeto da Ciência Política e da Administração Pública e segundo tendo como objeto de Estudo uma Política Pública. No primeiro tipo de abordagem prevalece a racionalidade e a utilização da fundamentação científica, livre de valores e ideologias, tendo como finalidade o alcance do “[...] conhecimento confiável e metodologicamente testável por meio de robustos processos argumentativos pautados na razão”. Já no segundo se trata de produzir conhecimentos no meio acadêmico ou profissional e disponibilizá-los para as atividades práticas da política, ficando acessíveis aos atores políticos a fim de melhorar a qualidade de vida das pessoas. São “[...] estudos normativos prescritivos orientados para ação e fundamentados em bases teóricas e em arcabouços conceituais frouxamente articulados” (PROCOPIUCK, 2013, p. 141).

Em paralelo, Souza (2003) discorre acerca do inegável crescimento das pesquisas acadêmicas sobre as políticas públicas no Brasil, ressaltando que os estudos não se restringem ao campo da ciência política, mas se estendem às diversas áreas do conhecimento. No entanto, ao citar Melo (1999), a autora relata que a falta de profundidade nas pesquisas é um problema nacional, surgido provavelmente devido à acumulação de um conhecimento linear na área, fato atribuído a pouca interação entre os autores que se debruçam sobre a temática, além de serem em sua maioria estudos setoriais, ou mesmo estudos de caso de uma política pública, fazendo com que o conceito utilizado seja o mais conveniente a cada temática.

Em meio à diversidade de conceitos atribuídos às políticas públicas, os autores vinculados a área afirmam não existir melhor ou pior explicação para o termo. Na visão de

Secchi (2013, p. 2), o conceito citado é abstrato e se materializa através dos diversos instrumentos, sendo assim “qualquer definição de políticas pública é arbitrária”. O autor atribui sua reflexão ao fato de não existir um consenso acerca de algumas questões básicas do tema. Como por exemplo, se as políticas públicas são propostas somente por atores estatais ou se existe a contribuição de atores não estatais; ou até mesmo consentir se omissão ou negligência é ou não considerada uma política pública. E a falta de consenso ao considerar como políticas públicas apenas as diretrizes estruturantes ou deve-se incluir na classificação as diretrizes operacionais também.

Na tentativa de se aproximar de um conceito política pública, Procopiuck (2013, p. 138), a define enquanto uma “mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo”, entendendo que política pública é a organização de setores sociais na tentativa de solucionar uma questão identificada, em que é analisada a perspectiva de ação, os custos e o tempo.

Consoando com ideias citadas anteriormente, mas levantando exemplos mais práticos, Secchi (2013, p.11) diz que

A política pública é uma alma, e esta precisa de um corpo para tomar vida. Políticas públicas tomam forma de programas públicos, projetos, leis, companhias publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação de ações de uma rede de atores, gasto público direto, contratos formais e informais com stakeholders, entre outros.

Meksenas (2002 apud CRUZ, 2009) trabalha um conceito de políticas públicas, inclinado ao viés marxista, quando evidencia que as políticas públicas estão diretamente ligadas ao estado capitalista, o que inevitavelmente perpassa pelas relações de classe. Tem em vista que as políticas, no século 20, são forjadas em meio à contradição, pois visam também à garantia da reprodução da força de trabalho nas sociedades industriais, sem garantir o equilíbrio nas relações entre o capital e o trabalho.

As políticas públicas podem ser divididas em políticas sociais, políticas econômicas, políticas de infraestrutura e políticas de gestão. Para os fins desse trabalho são discutidas apenas as políticas sociais.

A Constituição Federal de 1988 (CF 88) é um avanço no campo das políticas públicas, sobretudo das políticas sociais. Tal evento é consequência da ampliação da garantia de direitos sociais na legislação. Nesta legislação foi empregado pela primeira vez o termo Seguridade Social, que abarca a Saúde como direito de todos e dever do estado, a Previdência

Social, com um caráter contributivo, e a Assistência Social para quem dela necessitar (BRASIL, 1988). A educação (de qualidade) como um direito de todos também é abordada no texto constitucional de 1988, o que, mais adiante, implicará a necessidade de formulação de políticas de assistência estudantil, a exemplo do PNAES, para assegurar tal direito aos que se encontram em vulnerabilidade.

As políticas estabelecem relação entre governo e sociedade, sendo em alguns momentos forma de enfrentamento às diversas desigualdades, almejando a superação das mesmas a fim da promoção do desenvolvimento. Nesse contexto, é necessário refletir que o grande desafio posto ao Estado não é o crescimento da quantidade de políticas, mas a qualidade das mesmas. Ainda, no que se refere ao anseio social, será necessária a promoção do equilíbrio entre a quantidade e a qualidade, tendo por objetivo a redução das desigualdades.

O conceito de Política Social nos remete aos processos de formação da sociedade moderna, à constituição de Estado nacional e à implementação de ações (em geral protagonizadas pelo Estado) genericamente qualificadas como proteção (incapacidade de garantir a sobrevivência, situação de vulnerabilidade e de riscos) ou promoção social (relacionada com a geração de oportunidades e promoção de igualdade). [...] A política social pode ser referida a produção e reprodução das condições necessárias a manutenção da força de trabalho (acesso, a saúde, educação, moradia, transporte e a saneamento básico, por exemplo), e ser compreendida como obrigação ou concessão do Estado, de classes, grupos hegemônicos ou mesmo como resultado da ação e pressão do cidadão e classes ou segmentos populares. (SANTOS, 2014, p. 140)

Conforme Elisabete Santos (2014), as políticas sociais não diferem das políticas públicas, quando se trata da definição de conceitos, pois o sentido atribuído ao termo, assim como no caso das políticas públicas, acaba sendo vinculado à teoria na qual o mesmo está empregado. Mesmo concordando com a afirmação anterior, Vianna (2002, p. 2) tenta definir o conceito de política social, afirmando ser “ação governamental com objetivos específicos relacionados com a proteção social”.

Dantas (2005), ao citar Barroso (2002), faz uma relação entre o estudo de políticas públicas vinculadas à educação e os serviços públicos essenciais, isto porque os serviços de assistência social, segurança pública, saúde e educação, por exemplo, são segmentos que os setores privados não conseguem dominar totalmente, e estão diretamente ligados à proteção dos indivíduos e promoção do bem-estar social.

Durante a análise de uma política de forma geral tenta-se resolver problemas públicos relacionados à mesma, tento como proposta entender o que a política propõe fazer, o que ela faz de fato e o impacto que isso causa aos beneficiários e à sociedade.

A maneira mais comum de adentrar o campo das análises de políticas públicas é através do ciclo de políticas públicas, que pensa a divisão da existência de uma política pública em fases. Conforme Secchi (2013), o *policy cycle*² “é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Para o autor, o ciclo é constituído por sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

De acordo com Secchi (2013), podemos caracterizar as etapas da seguinte maneira: identificação do problema é quando organizações não governamentais, partidos e agentes políticos reconhecem o problema, o definem ou delimitam e começam a pontuar as possíveis soluções. A formulação da agenda é a descrição das prioridades de atuação. Existem algumas agendas: agenda política, agenda formal e agenda da mídia. Muitas vezes a agenda da mídia influencia a agenda política. A formulação de alternativas é a fase da construção da solução para o problema, através do estudo de viabilidade, analisando os recursos, as consequências de cada alternativa. Essa é a etapa em que são estabelecidos objetivos que se espera alcançar durante a implementação, bem como são traçadas as estratégias de atuação, mesmo entendendo que estas podem sofrer alteração durante o processo. A tomada de decisão é o momento em que os interesses dos atores são simplificados com vistas a expor a solução para o problema público. A implementação é a fase em que os agentes implementadores tentam colocar os propósitos e planejamentos da política em prática. A avaliação da política é o momento de perceber os acertos e as falhas ocorridas durante o processo. Por fim, há a extinção da política, mas é nítido que nem todas as políticas são extintas, principalmente aquelas de cunho distributivo, como cita o autor.

Ao citar Wildavsky (1979), Secchi (2010) explicita que apesar das fases do *policy cycle* serem postas em uma determinada ordem, que sugere a linearidade, elas necessariamente não acontecem nessa sequência durante a dinâmica de uma política pública.

Stephen Ball e Richard Bowe apresentam uma abordagem pós-moderna do ciclo de políticas públicas, com ênfase na área de políticas educacionais, mas vem sendo utilizada

² Termo utilizado pelos autores da área que faz referência ao “ciclo de políticas públicas”

amplamente para análise também de políticas sociais. Nessa perspectiva, as análises de políticas são voltadas para a atuação dos profissionais que estão na base da implementação, como também para os processos micropolíticos, porém é relevante a conexão das instâncias micro e macro. O modelo teórico e analítico proposto por Ball e Bowe (apud MAINARDES, 2006) é disposto em três fases que são: política proposta, a política de fato e a política em uso, apresentadas de forma contínua, mas caracterizadas enquanto dinâmicas e flexíveis.

A política proposta é a fase em que estão reunidos os anseios de todos os envolvidos no contexto da política, sejam os governantes, a base do governo, os implementadores, as agências burocratas, as autoridades ligadas ao local da implementação, os beneficiários e toda arena responsável pelo surgimento da política pública. A política de fato são os textos oficiais, legislativos, responsáveis por servirem de base para atividade prática da política. A política em uso é tudo que pertence ao contexto de implementação, os discursos, as ações institucionais. Posteriormente há um rompimento dos autores com essa classificação, pois acreditam que a linguagem apresentada foi muito rígida, criando uma nova proposta de análise. Mas, para fins desse estudo, usaremos a abordagem anteriormente apresentada.

Essa seção apresentou conceitos iniciais que são pilares para discussão sobre análise de implementação de políticas públicas, que será tratada na seção seguinte.

1.2 Análise de implementação de políticas públicas

As políticas públicas têm ganhado notoriedade nos debates políticos. Lima e D'Ascenzi (2014) afirmam que o aumento dessa discussão decorre da importância das ações públicas para a sociedade, pois tem-se a necessidade de visualizar os custos e benefícios das ações, para atingir o progresso do campo de análise de políticas públicas.

Segundo Dantas (2005), a etapa de implementação de uma política pública é exatamente a materialização do que foi proposto na formulação. No entanto, é preciso considerar a necessidade de adaptação da política ao contexto em que ela foi implementada, pois, ainda que bem planejada, uma ação pública não se adequa a todos os locais em que se deseja a implementação.

O'Toole Jr. (2010) afirma que são diversas as variáveis que influenciam a implementação de uma política pública e não existe uma regra universal que reja a implementação de políticas. Ademais, o autor discorre acerca dos cenários institucionais de

implementação em que ressalta uma maior complexidade quando há necessidade da interação de mais de uma organização (interorganizacionais) durante a implementação de uma política. Ou seja, a execução de uma ação pública quando dependente apenas de uma organização ocorre de forma mais simples, pois não é preciso lidar com as diferenças interinstitucionais, como por, exemplo, a rotina, a linguagem, dentre outras.

Em consonância com Dantas (2005), porém expondo de forma mais detalhada, Rua (s/d) debate acerca da complexidade dos espaços, visto que, dependendo das particularidades desses locais, é possível nem haver implementação ou até mesmo a implementação de apenas uma parte da política. Também pode ocorrer o desvio total dos objetivos.

Outro fato que justifica a complexidade dos espaços de implementação é a necessidade natural das políticas passarem a agregar muito mais objetivos que no passado, ficando a cargo dos agentes lidar com mais interações dentro de suas instituições e/ou interinstitucionais. Esse contexto, segundo O'Toole Jr. (2010), condiciona o surgimento de novos padrões de implementação, a fim de abarcar novas demandas e atores no processo.

Baseando-se em Barrett (2004), Lotta (2014) argumenta que, até 1970, os estudos acerca das políticas públicas tratavam a dinâmica do processo de forma hierárquica, em que o momento de tomada de decisão era ponto crucial. Sugeriam que, após a criação e legitimação da política, as etapas de materialização e operacionalização atingiriam sempre o êxito. Portanto, o movimento do ciclo de uma política pública era percebido como contínuo e previsível, tendo em vista que não se consideravam possíveis falhas durante o processo, nem possibilidade de interação entre os atores. Apresentavam um modelo em que o profissional que se encontra na base da política estaria sempre subordinado ao formulador desta.

Lotta (2014) elucida que, a partir da análise das ações públicas, sobretudo com interesses na efetividade do que foi proposto enquanto política, surgem evidências acerca da existência de elementos que contribuem para o fracasso da implementação. Pôs em questionamento a concepção que a política ocorre em uma estrutura engessada, dando margem à compreensão do ciclo da política como algo dinâmico, com a participação de diversos atores sendo formuladores durante todo processo.

Nesse contexto, Lima e D'Ascenzi (2013) criticam a forte ligação entre a análise e a detecção de problemas na implementação da política, pois acaba por tendenciar os trabalhos desse campo a se resumirem à explicação do sucesso ou do fracasso das políticas. Isto se deve ao fato dos dois vieses mais comuns de estudo recaírem nesse mesmo formato. O

primeiro entende que o problema estaria no alcance dos objetivos propostos e no controle dos agentes implementadores, já o segundo não acredita na possibilidade de prever os problemas para garantia de alcance pleno dos objetivos, pois, o que determina a implementação é a interação entre os atores e os conflitos de interesses da instituição.

Ao analisar a literatura sobre implementação de políticas públicas, nota-se que maioria dos autores relata a existência de lacunas. No entanto, Lotta (2008, 2014), para além de identificar esse fato, aborda a possibilidade da incorporação de novas análises, até mesmo considerar novas figuras como atores no processo de implementação de políticas públicas, sobretudo de pessoas não empregadas pela repartição pública vinculada à política em questão. O processo de implementação passa a ser, então, a interação dos múltiplos atores. Outro fator ressaltado pela autora é a reafirmação da discricionariedade dos implementadores a partir do momento em que seus valores e referências estão presentes na atuação.

Evidenciando as mudanças acerca da concepção de estudo da implementação das políticas públicas, Barrett (2004), citado por Lotta (2014), argumenta que o rompimento com a forma de analisar a implementação através da simples comparação entre o que foi proposto pela política e o que foi implementado abre espaço a possibilidade de trazer para análise as características da base das instituições, bem como se volta a atenção ao comportamento dos indivíduos participantes. Assim academicamente surgem duas correntes de análise de implementação, *top-down* e *bottom-up*.

A perspectiva de análise *top-down* se apresenta como uma forma comumente utilizada para pensar o ordenamento de um governo, em que se tem o emprego da superioridade de alguns atores durante o percurso da política pública, sendo comum a dissociação entre a política e a gerência dos negócios públicos. Nas palavras de Lotta (2014, p.190), “os defensores dessa corrente enxergam um ideal normativo de colocar a política pública em ação. Assim, a política deveria ser feita no topo e executada por agentes de acordo com esses objetivos”.

Em consonância com o que diz Lotta (2014), Bragato (2013) traz uma análise mais detalhada, ao argumentar que, no estudo da implementação de uma política pública através da perspectiva *top-down*, volta-se a atenção para a formulação da proposta, sendo utilizado o mecanismo de comparação entre os resultados propostos e os resultados alcançados, ficando condicionadas às análises de implementação identificar os erros na execução da política e buscar pelas soluções sempre tendo por objetivo o alcance dos propósitos iniciais da política.

A referida autora cita que soluções encontradas geralmente dizem respeito ao aumento do controle e da coordenação dos agentes, dentre outras.

Lima e D'Ascenzi (2013) compartilham as ideias postas e reforçam que, ao analisar a política de cima para baixo, qualquer mudança na implementação será considerada desvio, caracterizado como um problema do formulador, que deve corrigir prestando mais instruções acerca da política e com maior controle das ações dos implementadores.

Tanto Lotta (2014), quanto Bragato (2013) deixam explícito que os estudiosos que pensam implementação numa perspectiva *top-down* acreditam na existência de uma cisão entre a política e a implementação da política, o que claramente excluiu a possibilidade da existência da discricionariedade dos implementadores. Assim, acredita-se que a política deve ser implementada integralmente como fora formulada.

O modelo *bottom-up* reconhece que a formulação de uma política ocorre de forma contínua, ou seja, é considerada a possibilidade de mudança dos objetivos da política em qualquer parte processo, inclusive durante a implementação, pois, como afirma Lotta (2014) baseando-se em Majone (1995), existe a necessidade de buscar a melhor forma de execução do processo de implementação, já que os resultados são imprevisíveis e dependem do mesmo. A autora também argumenta que é dada breve atenção aos propósitos primeiros, dado o caráter mutável destes, já que alterações nos locais de implementação podem mudar também tais propósitos.

Assim como Bragato (2013), Lotta (2014) ressalta que o estilo de análise *bottom-up* valoriza a atuação dos implementadores da política pública, sobretudo os que estão na base do processo. Portanto, ao contrário do modelo anterior, a política é analisada de baixo para cima, incluindo a participação dos burocratas de rua e dos usuários na implementação da política.

Ao utilizar Bragato (2013), que se ancora em Barret e Fuged (1981), temos uma discussão mais elucidativa da implementação analisada através do modelo *bottom-up*, transcrita a seguir:

Observa-se, portanto, a implementação não somente em termos de efetuar a política, mas também analisando o que realmente acontece em processo, compreendendo *como e por quê*. Os pontos centrais de análise são: o que é feito, o comportamento ou as ações dos grupos e o grau em que as ações se relacionam com a política pública. Sendo assim, a implementação passa a ser vista como uma série de responsabilidades, desde o comprometimento ideológico até as pressões ambientais ou as pressões de outros grupos que influenciam ou controlam a ação. (BARRET & FUGED, 1981 apud BRAGATO, 2013 p. 74)

Rua (s/d), em suas análises, pensa o estudo da implementação a partir do nível micro, visto que a autora defende a interação enquanto característica do processo de implementação, reconhecendo que as ações “isoladas” dos agentes implementadores resultam no conjunto final dos resultados da política.

Se tratando dos estilos de implementação, Lotta (2008, p.6) os descreve como “repertórios padronizados de práticas discursivas e performativas que são considerados apropriados para mediar a complexidade em um conjunto de instituições”. Um recorte pertinente é feito, ao caracterizá-los enquanto emergentes das particularidades do ambiente institucional, seja em termos culturais, sociais e/ou das relações de interação. Os estilos, construídos a partir de respostas a determinado problema ou fato de um local específico, podem ser negociados entre os atores que estão envolvidos no contexto daquela implementação. Um estilo de implementação pensado para uma determinada realidade pode ser empregado em outros contextos, no entanto fica passível à incompatibilidade com a realidade e com as interações distintas. (LOTTA, 2008)

Para Lima e D’Ascenzi (2013), no modelo *bottom-up* os agentes implementadores recebem a política, a interpretam e tentam adaptar aos locais de implementação. Portanto, as características desses espaços; as regras do setor e/ou da instituição; os recursos humanos, estruturais, materiais e principalmente financeiros disponíveis para execução do trabalho; influenciam diretamente a implementação.

No contexto em questão, o PNAES, se enquadra nos dois tipos de implementação descritos, visto que, é top-down do ponto de vista da UFRB e bottom up do ponto de vista do governo para a UFRB.

Retomando a discussão acerca da implantação de políticas públicas em padrões interorganizacionais, é pertinente a importância da estrutura de interdependência necessária entre as agências, pois, para o êxito, é preciso a cooperação durante as escolhas coletivas. Apenar de demandar maior esforço que uma implementação executada por apenas uma organização, é recorrente o sucesso da implementação com a participação de muitos atores com poder de decisão. Tal fato, segundo O’Toole Jr. (2010), está condicionado “aos efeitos de arraste”, que são “pacotes de acordos” firmados pelo conjunto de burocratas, que incluem diferentes tipos de negociações, alianças decisivas e até mesmo permutas, facilitando os acordos.

A organização entre as instituições pode dar-se de diferentes maneiras, como por exemplo, de modo sequencial; de forma interligada, em que a ação de uma organização

depende dos resultados repassados pelas outras; ou até mesmo de modo independente. Portanto, a implementação não é só influenciada pela quantidade de organizações que participam das decisões, mas também pela forma que as organizações participantes estão interligadas. Um exemplo é a possibilidade de, dentro de um modelo sequencial, ocorrer um problema em uma das organizações, travando a continuidade de execução da política nas seguintes. Muitas vezes, propositalmente, é um controle especial através da concessão de maior poder de decisão para uma organização, para que esta exerça uma espécie de domínio sobre as demais (O'TOOLE JR., 2010).

Corriqueiramente a burocracia é classificada como a divisão entre trabalho manual e trabalho intelectual, acreditando-se existir a parte que pensa e a que executa. Weber (1971) teoriza o estudo da burocracia, analisando o Estado como uma organização burocrática, que surge para controlar o conflito entre as classes, assegurando à classe econômica dominante também a dominação política. Essa relação passa pela hierarquia baseada na dominação pelo saber técnico, sendo condição obrigatória dentro das organizações do sistema capitalista:

A administração burocrática significa, fundamentalmente, o exercício da dominação baseado no saber. [...] Consiste, de um lado, em conhecimento técnico que, por si só, é suficiente para garantir uma posição de extraordinário poder para a burocracia. Por outro lado, deve-se considerar que as organizações burocráticas, ou os detentores do poder que dela se servem, tendem a tornar-se mais poderosos ainda pelo conhecimento proveniente da prática que adquirem no serviço. Através da atividade no cargo ganham um conhecimento especial dos fatos e dispõem de uma bagagem de material documentário, exclusiva deles (WEBER, 1971, p.27)

Ainda segundo Weber, as instituições burocráticas surgem como meios de viabilizar a dominação do Estado, como por exemplo, na tentativa de assegurar a implementação das leis propostas.

Tendo a democracia como eficiente por excelência, sua definição fica entre poder, administração e organização e para o seu alcance é necessário planejar anteriormente e minimamente as ações.

A divisão em três níveis burocráticos (alto, médio e baixo escalão) se constitui enquanto característica estrutural do aparato burocrático. A burocracia de alto escalão comporta quem direta ou indiretamente administra o poder executivo do país, a burocracia de médio escalão são os coordenadores, gerentes, supervisores, são a ligação entre os formuladores e os implementadores, responsáveis por operacionalizar as estratégias já

pensadas pelo burocrata do alto escalão. Por fim a burocracia de baixo escalão, que se encontra na base da política, é responsável pela implementação da mesma.

Esse trabalho versa sobre a burocracia de baixo escalão, adotando a perspectiva micro ao observar a relação do burocrata de linha de frente com o seu público beneficiário, entendendo que a política em uso é resultante de diversas interações e fatores presentes no contexto de implementação. Os resultados expostos aqui são fruto da análise da implementação de uma política federal, a fim de perceber como se dá a atuação desses profissionais, quais os caminhos escolhidos para o PNAES no CAHL, entendendo que estes passam a ser os reais formuladores.

2.3 Análise de Implementação por Michael Lipsky

Michael Lipsky (1980) denomina burocratas de linha de frente (*street-level bureaucracy*) os funcionários públicos que possuem contato direto com a população que utiliza os serviços públicos. O autor acredita que esses profissionais conhecem a realidade do local de implementação, assim também como conhecem a melhor forma de chegar ao sucesso na implementação da política.

Ao exercer suas funções, os burocratas de linha de frente, ou de nível de rua como também são denominados, possuem poder discricionário, isto é, a necessidade de fazer escolhas durante a sua atuação, ainda que estando inseridos em uma estrutura burocrática. Para Lipsky, a discricionariedade é característica e inseparável desses burocratas e as decisões tomadas a partir dessa margem de liberdade têm impacto expressivo para os usuários do serviço público (ARAÚJO FILHO, 2014; BRAGATO, 2013; DANTAS, 2005; LOTTA, 2014).

Lotta (2014), em seus estudos, trata que historicamente a discricionariedade é pensada enquanto característica inevitável do burocrata de nível de rua e ressalta que, se houver tentativas exageradas por parte da instituição de moderar a discricionariedade, corre-se o risco de afetar a atuação do profissional, a ponto de não se alcançar as melhorias que as mudanças feitas durante a implementação trazem à política. Um ponto crucial é esclarecido pela autora, ao expor que a análise da discricionariedade não deve ser realizada através do julgamento que a configura como elemento bom ou ruim, mas é necessário reconhecer que sobre ela recaem questionamentos divergentes e, portanto, é necessária uma maior atenção.

No entanto, Bragato (2013), que também baseia seus estudos na obra lipskyana pondera que, ainda que inevitável, a discricionariedade não pode ser desmedida, pois, ao invés

de contribuir para o benefício da implementação da política, se mal-empregada, pode tornar as atitudes do burocrata de nível de rua menos responsáveis, ou até mesmo fragmentar a organização, além de tendenciar a corrupção.

Lotta (2014, p.193) discute a essência da atuação discricionária, ao afirmar:

O exercício da discricionariedade dos burocratas é, portanto, resultado da interação que eles exercem tanto entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, quanto aos procedimentos, às restrições, às estruturas, aos incentivos, aos encorajamentos e às proibições. Assim, é necessário examinar os padrões de interação para compreender por que as ações foram feitas daquela forma. A questão, portanto, é olhar para o ambiente institucional e relacional dentro do qual a burocracia opera.

De acordo com Lima e D'Ascenzi (2014, p. 56), o poder discricionário é reconhecido enquanto característica profissional, advindo da necessidade de se fazer escolhas. Os autores argumentam que “a fonte da discricionariedade está no conhecimento, nas regras institucionais e na relativa autonomia da autoridade organizacional”.

Ao se debruçar sobre *Street-level Bureaucracy*, obra de Lipsky (1980), diversos pesquisadores brasileiros colocam como ponto chave de sua teoria a definição do burocrata de nível de rua como um *policy maker*, ou seja, este profissional não é um mero executor de políticas públicas, mas, ao manuseá-las, também faz alterações em seu formato, contribuindo para aplicação da política a dada realidade dos usuários ou da instituição em questão. É imprescindível expor que, ao sinalizar possíveis alterações da forma oficial da política, são assim feitos pela necessidade que o profissional tem de desempenhar as suas funções. (ARAÚJO FILHO, BRAGATO, 2013; DANTAS, 2005; LOTTA 2010, 2014, entre outros).

Araújo Filho (2014, p.48), ao citar Das & Poole (2004), afirma que a junção das dificuldades com os conflitos internos e externos presentes nas organizações caracteriza “as particularidades dos serviços públicos ‘ao nível de rua’ como práticas marginais do Estado”. Adota o conceito de margem como “os espaços sociais onde as leis e os marcos referenciais do Estado são recriados em suas formas de ordenamento social”. Como explicação, o autor discorre acerca da importância do burocrata do nível de rua para a política pública, tendo em vista que este profissional de fato está diante da realidade social. Ainda segundo o autor, ao executar a política, “utiliza-se de estratégias típicas das margens”, que são de extrema importância para caracterizar o papel do estado frente aos cidadãos.

Outra característica, descrita por Lipsky, que é típica do burocrata de nível de rua é a capacidade de o profissional simplificar o todo que compõe a instituição e a sua rotina de

trabalho. Tal fato dá-se a partir da obrigação de atender ao público mesmo dispondo de recursos inadequados. Logo, na tentativa de permanecer em sua função, o burocrata, dia a dia, vai ajustando a maneira em que compreende o seu próprio trabalho e o público que atende. A expressão dita pelo autor que resume essa ideia é: *client processing*, como explica Araújo filho (2014) ao equiparar as proposições de Simon & March (1972) com as de Lipsky (1980):

As ideias de Simon & March confluem para este mesmo sentido que aponta Lipsky. Eles esclarecem que os indivíduos dentro de uma organização têm a necessidade de elencar prioridades quando elaboram (consciente e inconscientemente) em suas mentes seus objetivos dentro do grupo. A realidade complexa de uma organização é (racionalmente) substituída por um modelo satisfatório, realista e simples que possa ser manejado em dadas situações de resoluções de problemas (SIMON & MARCH, 1972). Uma tarefa grande e complexa, como a de policiais, professores e fiscais é transfigurada em parceladas e pequenas tarefas, plausíveis de serem executadas. Uma das maneiras identificáveis dessa “recodificação” dos elementos envolvidos nos objetivos organizacionais é o *client processing*. (p.52)

A partir de Lipsky (1980), tanto Araújo Filho (2014), quanto Lotta (2014) afirmam que burocracia a nível de rua é constituída por profissionais que cotidianamente lidam com a implementação de políticas públicas e estão em contato direto com os cidadãos. A estes atores da política é atribuída grande responsabilidade, visto que os mesmos representam o Estado perante os usuários da política, tendo por responsabilidade conciliar as demandas e dificuldades do serviço público. Portanto, por estarem no fim do estágio de execução da política são cobrados institucionalmente pelo sucesso da mesma, bem como são pressionados pelos usuários, já que o profissional é o principal responsável pela interlocução entre cidadão e estado.

Bragato (2013) e Lotta (2014) são mais minuciosos ao analisar a obra de Lipsky (1980), pois apontam que os burocratas de nível de rua atuam em meio a um cenário de divergências, tendo em vista que a estes, é requisitado, em nível institucional, o crescimento da efetividade durante a atuação, enquanto os usuários cobram eficácia e eficiência. Lotta (2014, p.191), em seu estudo, explica a colocação, através do que ela chama de razões centrais. Em primeiro, coloca que qualquer análise de política como um todo vai recair na necessidade do alcance das exigências feitas aos burocratas, bem como a atuação destes. Por segundo, é ressaltada a importância desses agentes na vida dos usuários, por conhecerem a realidade dos espaços que atuam e os anseios da população. A autora detalha a grande responsabilidade dos burocratas, tendo em vista que eles “determinam a elegibilidade dos cidadãos para acesso aos benefícios ou recebimento de sanções; dominam a forma de

tratamento dos cidadãos, e mediam aspectos da relação institucional dos cidadãos com o estado”.

É através da atuação dos burocratas de nível de rua que os cidadãos compreendem a política pública e as intenções do governo ao desenvolvê-la, por isso é grande a responsabilidade desses profissionais que estão na base da política (LOTTA, 2014). Tal colocação converge com as proposições de Araújo Filho (2014) quando argumenta:

Segundo o ponto de vista de Lipsky (1980), basicamente, a grande relevância do trabalho desses funcionários está na responsabilidade de transmitir os esforços de uma política de governo para os cidadãos, isto é, mediando aspectos do relacionamento entre estes e o Estado. De certa forma, demonstram por meio de seu trabalho “do que se trata a política pública” em questão, e mais do que isso diz sobre ‘como estará atuando o governo’ em determinada função pública, seja ela relacionada à promoção de bem-estar social ou ao controle social [...] (p. 48)

Araújo Filho (2014), ao debruçar-se sobre as implicações impostas ao burocrata a nível de rua, destaca dois fatos que demonstram o quão dificultoso pode ser a rotina de atendimentos ao público, tendo em vista que, no dia-a-dia, os grupos ou indivíduos usuários dos serviços são de certa forma “homogeneizados”, tornando-se “clientes³”, como tentativa de facilitar a realização do trabalho e sobretudo o “*client processing*”. Por outro lado, o trato individual dado às pessoas que procuram os serviços públicos e o padrão estabelecido pelo senso comum, em que os usuários se sentem à vontade para compartilhar suas dificuldades e anseios pessoais, desencadeiam uma relação burocrata e público totalmente irregular.

Segundo Araújo Filho (2014), é na tentativa de converter os propósitos da política pública em trabalho prático que se apresenta o poder discricionário. Pois, ao ser exercido pelos burocratas, tal característica ajuda-os a lidar com as demandas que excedem o volume ideal e as situações por vezes contraditórias que surgem de forma repentina.

Ainda tomando os escritos de Lipsky (1980) como base, Araújo Filho (2014, p.49) relata que a população, que recebe as políticas públicas, percebe como flexíveis as decisões tomadas pelos burocratas de nível de rua, visto que, em um dado momento, o cumprimento a risca das normas e regras pode dar espaço a uma negociação. Fenômeno este que ocorre pelo fato de, ao assumir a burocracia nas linhas de frente, é dado ao burocrata a autonomia de, nas palavras do próprio autor, “[...] determinar a natureza, a quantidade e a qualidade dos

³ Clientes é o termo originalmente usado por Lipsky (1980), nesse trabalho é utiliza-se usuários, por entender que se adequa melhor ao contexto do estudo.

benefícios [...]” assim também como “[...] agir seletivamente e criar critérios de prioridade sobre ‘quem’ e ‘como’ recebem os benefícios[...].”

Hill (2003), citado por Lotta (2014), reafirma a ideia de que a implementação de uma política tem uma dada imprecisão, visto que, em sua maioria, as políticas não tem plano de ação, sendo responsabilidade do implementador determinar os rumos da prática. É nesse instante que os agentes percebem a existência de diversas possibilidades de implementação, junto com a obrigação de optar por uma delas. Outro ponto imprescindível trabalhado pelo autor é a necessidade de atermos aos recursos intelectuais dos implementadores e o quanto esses conhecimentos e práticas, que foram adquiridos em outros momentos e/ou circunstâncias, fora do contexto institucional ao qual estão inseridos, sobressaem na atuação dos burocratas, seja na forma de se expressar, no trato com o público, ou até mesmo determinante nas escolhas realizadas durante a implementação da política.

Entretanto, é possível compreender que as decisões tomadas pelos profissionais em uma agência de linha de frente, apesar de conter experiências e valores pessoais de cada implementador, não são individuais, pois há forte influência do comportamento ditado pela instituição, através das normas e treinamentos, bem como da dinâmica instituída no instante da atuação. Sendo assim, o agente não é por si só responsável pela implementação, mas, como diz a autora, “as políticas são implementadas pela burocracia em interação”, ou seja, os burocratas ajustam suas concepções as de todos os outros integrantes do sistema, tornando as escolhas uma expressão do coletivo (LOTTA, 2014, p. 193).

Lipsky (1980) argumenta que, seja em qualquer área de atuação (educação, saúde, assistência social, segurança pública, dentre outras), esses profissionais enfrentam situações parecidas, condições de trabalho que são peculiares ao serviço público. Primeiro, o recorrente desajuste entre os recursos disponíveis e o trabalho a ser realizado. Segundo, a grande procura pelo serviço, tendo poucos funcionários para responder à demanda, o que pode gerar um ciclo de mediocridade, como também abordam Lima e D’Ascenzi (2014), visto que, quanto melhor for o serviço, mais usuários irão procurá-lo e mais trabalho o servidor terá enorme carga de trabalho. Terceiro, a co-dependência, visto que os usuários dependem dos agentes implementadores para se beneficiarem da política, e os agentes dependem que os usuários aceitem suas decisões. Há também o conflito entre os objetivos da agência burocrática de linha, que recomenda a rápida e padronizada prestação de serviço, e o desejo dos beneficiários da política, que querem um atendimento personalizado gerando demanda por customização. Quarto, o profissional não tem visão completa da política, ficando responsável apenas por

implementar uma parte, sem poder controlar o recebimento dos materiais fundamentais para o desenvolvimento do seu trabalho, nem controlar o ritmo da prestação de serviço. Quinto, a relação com os usuários da política, que não são voluntários, ou seja, é provável que, mesmo enfrentado problemas dificilmente esse usuário deixará de ser beneficiário da política. Sendo assim, é como se esse servidor fosse detentor de determinado poder, pois a demanda sendo infinita, nunca faltará usuários para preencher o lugar dos insatisfeitos, portanto, o abandono de um usuário não é decisivo na atuação desse burocrata. (DANTAS, 2005).

Lima e D'Ascenzi (2014) colocam que a centralidade do dilema do trabalho dos burocratas de linha de frente está na condição legal de decidir sobre uma parcela de coisas, ainda que com determinado grau de imprecisão, no qual, muitas vezes, a decisão do emprego de um recurso é individual.

Tanto Dantas (2005), quanto Lima e D'ascenzi (2014) afirmam que Lipsky (1980) entende que a atuação discricionária do burocrata de linha de frente é decorrente da criação dessas estratégias para resistir às condições de trabalho postas a estes burocratas. Pois, as características do cotidiano de trabalho desses servidores públicos exigem que os agentes implementadores adotem padrões de prática (estratégias de sobrevivência) para acomodar a política pública na sua rotina de tarefas, ou até mesmo para sobreviver naquela unidade. Dantas (2005), ao citar Lipsky (1980), aborda diversas formas de enfrentamento adotadas pelos profissionais. Para este trabalho serão abordadas as seguintes: racionamento, diferenciação, simplificação e alienação.

O racionamento e a economia de recursos surgem enquanto estratégia de lidar principalmente com a inadequação de recursos. Dantas (2005) salienta que são apresentadas algumas formas de prática de racionamento, sendo mais comum a tentativa colocar um custo pelo acesso ao benefício. A autora cita o psicológico enquanto modalidade de custo, o que ocasionaria a baixa da procura.

A inadequação de recursos também é enfrentada através do racionamento que diferencia os usuários da política, que se expressa através do provimento de serviços diferentes a pessoas distintas, optando por quem terá mais êxito ao ser beneficiado, ou por juízo de valor.

A diferenciação dos usuários da política é expressa principalmente pela escolha do beneficiário que teria mais sucesso ao acessar a política, pois há situações em que as agências de linha reconhecem que as diretrizes da política não são adequadas a todo seu público.

Portanto, o burocrata facilita sua atuação criando um ambiente propício na agência, selecionando os usuários, preterindo os que atendem às condicionalidades ou se encaixam em determinado perfil. Diante da diferenciação está o que a autora denomina de “práticas que revelam conflitos sobre o serviço público”, visto que, ao preferir um beneficiário a outro, vai contra o padrão de tratamento igualitário a todos (DANTAS, 2005, p. 86).

Segundo Dantas (2005), a simplificação é facilitação de demandas e/ou processos comuns do burocrata. Uma forma de simplificação é a trabalhar uma parte como se fosse o todo, tendo por finalidade administrar a carga de trabalho, o que por fim resultará em melhores condições de trabalho, tendo em vista que, por vezes, é através da simplificação que o profissional reconhece as metas que tem a cumprir.

Lipsky (1980), citado por Dantas (2005), descreve que a alienação pode ser física e/ou psicológica, sendo um processo que o agente implementador se institui por aceitar a limitação da sua responsabilidade, ou ampliar sua responsabilidade a fim de alcançar os objetivos preestabelecidos. Isto é, a alienação é uma mudança de comportamento do burocrata que garante a realização do seu trabalho. A autora analisa que tal comportamento faz parte da cultura de algumas instituições, pois, ao adentrar a instituição, os novos implementadores se adaptam a determinado procedimento já existente. Também é mencionada a possibilidade de a cultura da agência influenciar tanto o profissional a ponto da sua formação não ser prioridade na atuação, como mecanismo de sobrevivência e integração com os colegas burocratas. Sendo assim, em alguns casos, a alienação pode ser também considerada uma condição de trabalho.

As estratégias de sobrevivência trabalhadas por Lipsky (1980) são fruto dos costumes institucionais e dos anseios populares. Para o autor não há possibilidade de os formuladores controlarem a discricionariedade presente na atuação dos burocratas, dada a facilidade que estes têm de se isentarem de imposição de responsabilidades. Muitas vezes a falta de diretrizes esclarecidas, ou até mesmo de um plano prático da política, aumenta a atitude discricionária dos agentes. Outro fato que substancia a discricionariedade é a impossibilidade de prever os desdobramentos que ocorrerão no momento da ação, ficando para o profissional a possibilidade de implementar da melhor maneira. Como exemplo a autora traz os policiais, que vivenciam situações inusitadas, de alto risco e pressão, em que muitas vezes atitudes tem que ser tomadas de imediato.

Nesse trabalho de conclusão de curso, a organização das ideias de Lipsky se baseia no modelo de análise proposto por Dantas (2005), no qual são consideradas duas dimensões trabalhadas pelo autor americano: a primeira é expressa pelas condições de trabalho e a

segunda são os padrões de prática, ou seja, as estratégias de sobrevivência criadas pelos burocratas de linha.

Como condições de trabalho foram consideradas: Inadequação de recursos; Usuários não-voluntários; Ausência de objetividade na definição das diretrizes da política; Condições de conflito; Demanda por customização; Condições precárias de trabalho; Não possuir visão integral da política; Co-dependência e Enorme carga de trabalho. Enquanto os padrões de prática selecionados foram: alienação, diferenciação, simplificação e racionamento.

Para observar como se dá implementação do PNAES na PROPAAE/CAHL, este estudo inclui em suas etapas a análise da política em sua formulação normativa, observação participante, a verificação das percepções e relatos acerca da política em sua implementação, ou seja, verificação das condições de trabalho e dos padrões de prática adotados. Como elucidada Dantas (2005), a partir de Lipsky, a existência das estratégias é a saída para as condições de trabalho.

Este capítulo tratou das teorias, conceitos e modelo de análise que servem de subsídios para observação da implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil no CAHL. Como também serviu como suporte para coleta e a análise de dados pesquisados. A seguir é apresentada a política normatizada.

II PERCURSOS DA ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL NO BRASIL

2.1 Histórico das Universidades Brasileiras

As primeiras mostras do que hoje podemos caracterizar como educação superior só surgiram no Brasil em 1808, com a vinda da família real. Os primeiros cursos eram gratuitos, financiados pelos impostos vindos dos produtos exportados. Com o caráter profissionalizante, os cursos só atendiam às famílias nobres da época.

A Proclamação da Independência possibilitou o surgimento de novas escolas superiores, como eram denominadas na época. Só em 1912 é constituída a primeira universidade, no Paraná, seguida da Universidade do Rio de Janeiro, em 1920. Contudo a educação ainda não era tida como bem público, o que só acontece na década de 1930 do século XX, contando com a regulamentação do Estado. No entanto, ainda não havia garantia integral do direito à educação. Neste momento existiam dois projetos de universidade em concurso, um referenciado nos moldes tradicionais europeus, que ganhou triunfo, e outro pouco sucedido que defendia uma universidade com identidade nacional (VASCONCELOS, 2010; OLIVEIRA, 2016).

Na década de 1960, em virtude da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961 (Lei nº. 4024), já havia universidades em todos os estados do país, estaduais, municipais e particulares. Porém o *boom* da educação superior ocorreu em 1970, pela necessidade de qualificação para o trabalho nas indústrias e pelo aumento da população na região urbana, desencadeando a formação de novos cursos e suavizando o sistema de seleção para entrada nas universidades (VASCONCELOS, 2010).

Em 1988, através da Constituição Federal de 1988 a educação é reconhecida como direito social, devendo o Estado e a família assegurar o acesso de todos, sem discriminação.

Durante a década de 1990, com o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a educação iniciou aproximação com as políticas de cunho neoliberal, associadas ao discurso de modernização segundo moldes internacionais, com grande inserção do setor privado, financiada pelo Banco Mundial e orientada pelo Estado. Houve estagnação na educação superior pública, em decorrência da falta investimentos na manutenção, fomento de pesquisa, bem como não existência de uma política de assistência estudantil. Portanto, nesse contexto, as universidades públicas constituem-se ainda mais elitizadas e meritocráticas, com foco na formação profissional e práticas setorizadas (ATCHE, 2014; OLIVEIRA, 2016).

Conforme Leite (2012), a Reforma da Educação Superior no Brasil vem sendo executada desde 1995, através da atuação do MEC na efetivação de legislaturas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (dezembro 1996), o Programa Universidade Para Todos - ProUni (Lei nº 11.096/05), a Educação à distância - EAD (Decreto Presidencial nº 5.622/05), o REUNI (Decreto 6096/2007), dentre outras. Notadamente, as ações referentes à reorganização do ensino superior pela via pública foram mais intensificadas a partir de 2007. Tais medidas contribuem também para o ingresso de estudantes de origem popular no ensino superior. Outros programas que atendem aos mesmos objetivos são o Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior (FIES) e a Lei 12.711/2012 (Lei de Cotas).

A Lei de Cotas determina que minimamente 50% das vagas das IFES sejam reservadas para estudantes que cursaram o ensino médio em escolas públicas. Dessas, 50% são exclusivas para oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salários mínimos per capita, ainda dentro desse recorte existe reserva para autodeclarados pretos, pardos e indígenas. Em consequência ocorre significativa mudança no perfil dos alunos das universidades federais, tendo em vista que tal legislação possui significativa relevância no processo de inserção dos estudantes pertencentes a camadas populares nesse espaço, que antes era majoritariamente ocupado pela elite.

A aquiescência, em 2009, do Exame Nacional do Ensino Médio⁴ (Enem) como opção substituta do tradicional vestibular e a adoção do Sistema de Seleção Unificada (SiSu) como método de oferta de vagas, consiste em mais uma articulação entre políticas que se traduz em mecanismo de democratização e promoção de acesso ao ensino superior, dado que fica mais acessível aos estudantes do interior fazerem o exame de seleção, não precisando se deslocar para os municípios que sediam cada universidade na qual pleiteiam ingresso.

Todos esses instrumentos de políticas públicas, leis, programas, sistema seletivos, ações afirmativas, entre outros, foram criados visando a universalização do ensino superior. No entanto, Oliveira (2016) pondera que, apesar da grande propagação do discurso da ampliação do acesso ao ensino superior, é necessário considerar que ainda se está distante da universalização do mesmo, tendo em vista que, no conjunto de transformações ocorridas, o ensino privado obteve maior desenvolvimento.

⁴ O Enem foi criado em 1998 como instrumento de avaliação o aprendizado do estudante na educação básica.

2.2 Políticas de Expansão e Interiorização da Educação Superior

As desigualdades socioculturais que marcam a história da sociedade brasileira repercutem também no acesso de determinado recorte da população ao sistema educacional. Tal realidade não se resume ao ensino superior, crianças e adolescentes financeiramente vulneráveis sentem dificuldade no acesso ao ensino básico.

Para Leite (2012), a severa condição de pobreza imposta aos brasileiros está diretamente relacionada ao número de alunos que não conseguem ingressar ou se manter em um curso de graduação. Este fenômeno pode ser desencadeado pela necessidade que os jovens de origem popular têm de trabalhar antes da ocasião própria, seja para complementar a renda familiar ou para adquirir o que a autora chama de “liberdade econômica”. Logo, o prejuízo decorrente das dificuldades enfrentadas cotidianamente por essas pessoas faz com que elas optem por cursos noturnos ou até mesmo cursos à distância.

No curso da história do sistema de educação, os exames de seleção se configuravam como peneiras estreitas, pois ocorria um déficit de vagas, sendo bem maior o número de estudantes que almejam iniciar uma graduação. No entanto, este cenário tem mudado. Segundo o Censo da Educação Superior (2003), há um crescente número de vagas ociosas, devido ao crescimento da oferta em determinadas regiões e áreas de conhecimento, paralelo a crescente concorrência para formações de maior prestígio social. Por vezes, esses processos de seleção não consideram questões sociais, econômicas e culturais, sendo exigido o mesmo resultado de estudantes imersos em condições distintas de aprendizado. Logo, as seleções conservam o caráter meritocrático.

É a partir de particularidades como esta, que a educação superior, sobretudo após o século XXI, tende a repensar suas características, a fim de acolher esse aluno “não tradicional”, que difere bastante dos estudantes que comumente estiveram nas universidades. Não somente buscam garantir o acesso, mas também viabilizar condições adequadas de permanência, que estão de modo inerente ao contexto de vida destes.

Os percursos de construção da expansão e democratização da educação superior brasileira apontam cenários de disputas e contradições. Refletir a educação é se propor à construção de padrões mais democráticos, que exigem a execução de políticas públicas efetivas, que sejam reais estratégias de garantia de direitos. Isto não só referente ao acesso, mas à priorização da assistência estudantil, reconhecendo-a enquanto crucial elemento que

favorece a permanência dos segmentos até então impossibilitados de acessar o ensino superior público.

Tem-se em vista que, ao iniciar os estudos em uma universidade, alunos, de escola pública ou particular, recém-egressos do ensino médio ou não, estranham o novo ambiente, muitas vezes devido às diferentes histórias de vida e desigualdades em termo de formação de ensino fundamental e médio. Nessa perspectiva as dificuldades se dão na relação aluno/professor, na forma de comunicação, na disposição e linguagem dos textos, no sistema da biblioteca, na falta de uma coordenação/direção próxima do corpo estudantil ou até mesmo na maneira de lidar com as diferentes culturas que o ambiente costuma proporcionar (DANTAS,SANTOS, 2015).

Segundo Zago (2006), as políticas que tornam a educação superior acessível a todas as classes, não cumprem com o proposto, visto que o aumento das instituições e das vagas de ensino não beneficiou o indivíduo de baixo poder aquisitivo. Ainda conforme a autora, as ações governamentais de mercantilização da educação superior contribuem para tal, chegando a concentrar cerca de 90% das instituições de ensino no setor privado (INEP, 2004).

A democratização do acesso ao ensino, não é garantia da permanência universitária, ainda mais se o mesmo for viabilizado em instituições privadas. Nessa perspectiva, Zago (2006) afirma que é necessário o fortalecimento do ensino público, aliado a implementação de uma política de assistência estudantil que promova a permanência e a conclusão do curso.

Dias Sobrinho (2010) coloca que, para democratização da educação superior, é preciso ir além de ações pontuais que aumentem o número de matrículas ou de políticas afirmativas e de inclusão social, é preciso uma mudança na estrutura atualmente proposta, superando principalmente o paradigma vivenciado pela educação, que apesar de ser bem público, garantido em lei, é impulsionada pelo próprio Estado como uma mercadoria. Para democratizar a educação superior é preciso repensar a qualidade do ensino básico público, aumentar a quantidade de concluintes do ensino médio, a fim de inverter a tendência de entrada dos alunos do ensino público em cursos superior de menos prestígio. Para tal, é preciso conciliar as políticas de expansão, interiorização com ações que garantam permanência dos estudantes, com vistas também à promoção de boa infraestrutura em todo sistema educacional.

Tanto a CF 88, quanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996) preconizam a educação como direito de todos e dever do Estado e da

família. O Art. 206 da CF instrui, enquanto princípio da educação, a igualdade de condições para o acesso e permanência, bem como a gestão democrática do ensino público. No entanto, ao observar a realidade brasileira, nota-se que ao longo da história os direitos apregoados não têm sido concretizados plenamente.

A materialização dos propósitos descritos nas legislações magnas se dá por meio das ações governamentais e nesse contexto é necessário que o Estado promova dignamente a permanência dos cidadãos que acessam o ensino público, sendo prudente frente aos índices de evasão ou retenção dos alunos. Os autores que debatem os desdobramentos da educação superior nos últimos anos consideram o REUNI como a medida que mais expande/objetiva a Reforma da Educação Superior. Dentre os dispositivos apresentados, o que mais interessa a esse estudo é a assistência estudantil.

Como enfrentamento aos insatisfatórios índices da educação brasileira, em abril de 2007, o governo Luiz Inácio Lula da Silva implementa o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que apesar de priorizar a educação básica, possui o propósito melhorar todos os níveis da educação brasileira em quinze anos. O REUNI é ação integrante do PDE e fruto da tentativa de alcance da meta que preconiza a expansão da oferta de educação superior do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014).

O REUNI tem início em 2003, porém é sancionado pelo Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007, tendo o principal objetivo de expansão do acesso e da permanência na educação superior, através da interiorização dos *campi* das instituições federais e possibilitando a expansão física, acadêmica e pedagógica desta rede. Almeida (2013) relata que o programa é continuação/parceria da primeira fase da expansão da IFES, que ocorreu entre 2006 – 2010, e foi intitulada “Expansão com Interiorização – Fase I”.

As ações do governo Lula (2003-2010) traduziram o compromisso da administração com a reforma da educação superior. Dentre o conjunto de políticas de significava relevância para alteração do paradigma da educação como bem único das classes menos favorecidas, talvez a implementação do REUNI seja a estratégia que mais se projeta socialmente enquanto proposta de expansão desde modalidade de ensino.

O REUNI em seu início objetivou o alcance das metas até 2012, almejando a reestruturação da educação superior a partir do aproveitamento da estrutura e dos recursos humanos já disponíveis nas instituições federais. O programa apresenta como diretrizes:

Art. 2º O Programa terá as seguintes diretrizes:

I - Redução das taxas de evasão, ocupação de vagas ociosas e aumento de vagas de ingresso, especialmente no período noturno;

II - Ampliação da mobilidade estudantil, com a implantação de regimes curriculares e sistemas de títulos que possibilitem a construção de itinerários formativos, mediante o aproveitamento de créditos e a circulação de estudantes entre instituições, cursos e programas de educação superior;

III - revisão da estrutura acadêmica, com reorganização dos cursos de graduação e atualização de metodologias de ensino-aprendizagem, buscando a constante elevação da qualidade;

IV - Diversificação das modalidades de graduação, preferencialmente não voltadas à profissionalização precoce e especializada;

V - Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil; e

VI - Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica. (BRASIL, 2007)

As medidas citadas resultam no ingresso de estudantes provenientes de famílias de baixa renda, que vivem a herança de exclusão social e acadêmica. Portanto, esse momento político no Brasil também reverbera na necessidade de garantir condições de permanência aos estudantes, através da qualificação das ações de assistência estudantil. A atenção para com o compromisso social da instituição é estabelecida em uma das diretrizes do REUNI, por meio da preconização de políticas de inclusão e de assistência estudantil no projeto de reestruturação das universidades federais.

A Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, Plano Nacional de Educação (PNE), compreende as orientações e procedimentos para o período 2014-2024. Na medida em que estabelece as diretrizes de atuação na educação, sua meta 12 é voltada para a educação superior e tem como principal objetivo

Meta 12: elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público. (BRASIL, PNE,2014)

Considerando que o REUNI se findou antes da legitimação do PNE em vigor, é notória a cadência das vinte e uma estratégias apresentadas para o alcance da meta transcrita com os propósitos de expansão, interiorização e democratização da educação superior. As estratégias 12.2 e 12.5 evidenciam isto ao estabelecer:

12.2) ampliar a oferta de vagas, por meio da expansão e interiorização da rede federal de educação superior, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e do sistema Universidade Aberta do Brasil, considerando a densidade populacional, a oferta de vagas públicas em relação à população na idade de referência e observadas as características regionais das micro e mesorregiões definidas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, uniformizando a expansão no território nacional;

12.5) 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, de que trata a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, na educação superior, de modo a reduzir as desigualdades étnico-raciais e ampliar as taxas de acesso e permanência na educação superior de estudantes egressos da escola pública, afrodescendentes e indígenas e de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, de forma a apoiar seu sucesso acadêmico. (BRASIL, PNE, 2004)

O Ministério da Educação aponta que os resultados do REUNI podem ser percebidos através da expansão do número de municípios com universidades, sendo que em 2003 eram 144 e, em 2011, passou para 237 cidades. Com a implementação do programa Expansão com Interiorização – Fase I e do REUNI foram criados mais de 100 *campi* e 14 novas universidades, o que conseqüentemente ampliou as vagas e os cursos de graduação. (REUNI, 2017)

Segundo o INEP (2003, 2016), em 2015 no Brasil, 8.027.297 estudantes se matricularam no ensino superior, sendo apenas 1.952.145 na rede pública e 6.075.152 na rede privada de ensino. Se comparado ao ano de 2003, conforme a mesma fonte, a rede pública teve 1.136.370 e a rede privada teve 2.750.652, totalizando 3.887.022 alunos matriculados. Diante desses dados podemos destacar que, entre 2003 e 2015, dobraram o número de matrículas em cursos de graduação, assim também como se revela a prevalência do setor privado de ensino nesta oferta.

Dentro do contexto de expansão, Santos e Freitas (2014, p.185) evidenciam um paradoxo entre o “indiscriminado” estímulo à educação superior privada, através do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e da concessão de bolsas (parciais e integrais) aos alunos através do ProUni, e o SiSu, como acréscimo as ações de democratização da rede superior pública. Isto porque, segundo os autores, as ações afirmativas e o PNAES foram implementados recentemente e são considerados insatisfatórios à demanda, suscitando no aumento acelerado do setor privado em detrimento do setor público. Os dados do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) reforçam predomínio do setor privado ao relatar que entre 2007-2011, 74,2% das vagas pertencem ao setor privado, e apenas 10% ao ensino público.

A conduta descrita revela a propensão do Estado por uma política de educação com viés privatista. Como destacam Santos e Freitas (2014), são ações que reforçam a reprodução

dos ideais capitalistas, a comercialização dos serviços educacionais que acabam reverberando na transformação de um direito social em produto comercial.

2.3 Assistência Estudantil na Educação Superior e o PNAES

Duas fortes frentes políticas no campo da educação são a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e o seu fórum assessor, o Fórum Nacional de Pró-Reitores de Assuntos Comunitários e Estudantis (FONAPRECE), que surgem em 1987, pautando a isonomia das oportunidades e condições para os universitários como direito socialmente garantido, já almejando a diminuição da desistência ou retenção decorrentes da condição de vulnerabilidade do estudante.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF 88) se concebe enquanto baliza no que diz respeito ao reconhecimento dos direitos sociais e políticos dos cidadãos. A inclusão da Assistência Social no tripé do Sistema de Seguridade Social (Assistência Social, Previdência Social e Saúde) lhe confere o *status* de política social e, mais ainda, ocorre a suplantação do assistencialismo e do clientelismo, que observam os beneficiários como necessitados, e passa-se a analisar a proteção social como enfrentamento de uma estrutura social, afirmando os direitos dos que correm risco social e/ou se encontram em vulnerabilidade econômica.

Inseridas no campo das políticas públicas sociais, a assistência estudantil, em especial o Programa Nacional de Assistência Estudantil, são ações afirmativas, de fortalecimento ao enfrentamento das desigualdades sociais do país através da democratização da educação. (SANTOS, FREITAS, 2014). Portanto, é necessário que as ações assegurem desde as necessidades básicas, como moradia, alimentação, saúde e transporte, até os materiais pedagógicos e o acompanhamento educativo para todas as áreas de conhecimento. (VASCONCELOS, 2010)

Os primeiros relatos de Assistência Estudantil promovida pelas autoridades administrativas brasileiras foi a Casa do Estudante Brasileiro, localizada em Paris, com a finalidade de assistir aos estudantes com dificuldades de se estabilizar. No Rio de Janeiro, em 1930, reconheciam-se duas iniciativas de auxílio aos estudantes no país, a Casa dos Estudantes do Brasil, residência estudantil que abrangia um restaurante popular, e a cidade universitária, que, para além de ser moradia dos estudantes, assegurava infraestrutura como espaços para convivência e desenvolvimento de atividades, destinados a alunos e professores.

Conforme Brito (2012) e Novaes (2016), a instituição do Decreto 19.85/031 da Lei Orgânica de Ensino Superior inserida na Reforma Francisco Campos (década de 1930), e a posterior inclusão dessa Lei na Constituição de 1934, por meio do artigo 157, que previa aos estudantes necessitados apoio financeiro, material e assistência dentária e à alimentação, se configura como a primeira tentativa de institucionalizar a assistência estudantil. Seguida do artigo 172 da Constituição de 1946, que institui obrigatoriedade da assistência ao estudante vulnerável em todos os níveis de ensino.

Durante o governo de Getúlio Vargas, na busca de apoio estudantil, aumentaram os investimentos à Casa do Estudante do Brasil, chegando a estabelecer parceria com a União Nacional dos Estudantes (UNE), em que a estrutura promovida pelo governo tornou-se sede da UNE, momento em que a organização estudantil passa a gerir a casa, contando com a promoção de serviço de saúde, assistência jurídica, concessão de bolsas e vagas de emprego, biblioteca, residência e restaurante universitário. No entanto, por obter posicionamentos divergentes, em 1938, durante o II Congresso Nacional dos Estudantes, a parceria entre UNE e Casa do Estudante Brasileiro foi desfeita (BRITO, 2012; OLIVEIRA, 2016).

Em 1970, com propósito de dar continuidade às políticas de assistência ao estudante foi instituído junto ao MEC o Departamento de Assistência ao Estudante (DAE), com ações como: auxílio alimentação, moradia e médico-odontológica. Porém as ações foram abortadas pelos dirigentes posteriores.

Nesse período também ocorreram ações isoladas de assistência estudantil em outras instituições, desvinculadas do Estado, sendo orientadas a partir da benevolência de cada gestor e possuindo caráter filantrópico. Até a década de 80, as intervenções eram focalizadas, sobretudo, para questões de moradia e alimentação. Outras dificuldades enfrentadas pelos universitários que influenciavam diretamente a permanência não eram consideradas (OLIVEIRA, 2016).

As pesquisas realizadas pelo FONAPRACE acerca do perfil dos alunos das IFES, apontam para um vasto contingente de alunos pertencentes às classes C, D e E. Perante esse cenário e atendendo a legislação que assegura direitos aos estudantes em vulnerabilidade, o FONAPRACE propôs a ANDIFES a criação de um Fundo para a Assistência Estudantil. Dessa maneira se inicia a introdução de uma política focalizada e de caráter compensatório. (ALMEIDA, 2013).

A assistência estudantil garante aos estudantes o exercício e usufruto de um direito fundamental, o acesso à educação, através do fomento de condições para superar as dificuldades econômicas e sociais que acometem o desempenho acadêmico, reduzindo as taxas de evasão ou retenção dos universitários.

Segundo Atche (2014), o movimento estudantil foi um ator importante para a constituição de uma Política de Assistência Estudantil. Em suas reivindicações, o movimento sempre levantou esta problemática, a exemplo do que ocorreu em 2004, com uma reivindicação no Congresso Nacional, organizada pela União Nacional dos Estudantes (UNE).

A instituição do Plano Nacional de Assistência Estudantil (Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007) pelo MEC é percebida por muitos autores como marco, por ser a inserção da assistência estudantil na pauta do governo, passando a ser uma política pública.

O Plano Nacional de Assistência Estudantil se estabelece como resposta à necessidade de elaboração de políticas com finalidade de apoio aos estudantes do ensino superior com dificuldades de acesso, permanência e conclusão. As principais fontes de constatação dessas demandas são as discussões e pesquisas vinculadas ao FONAPRACE e a ANDIFES que, segundo Leite (2012, p. 456), pautam a “defesa da universidade pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada; e a recuperação/ampliação de políticas estudantis de acesso e permanência [...]”. Portanto, o Plano se configura enquanto dispositivo inicial de diretriz para as ações da assistência estudantil nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

De acordo com Almeida (2013), as políticas afirmativas no contexto nacional estão mais voltadas para as questões de raça e gênero e surgem como cumprimento a CF de 1988, que destaca a igualdade entre todos, sem distinção de raça, cor, sexo, idade ou qualquer outra forma de preconceito. As políticas de ação afirmativa no âmbito acadêmico alcançam maior visibilidade através do debate sobre a reserva de vagas nos processos seletivos por meio de cotas raciais ou sociais (Lei de Cotas).

Em 2010, através do Decreto Presidencial nº 7.234, o Plano Nacional de Assistência Estudantil transformou-se no Programa Nacional de Assistência Estudantil, já mencionado como foco desde estudo. Segundo Santos e Freitas (2014), o Programa surgiu reafirmando os principais objetivos do Plano, que são: a redução das desigualdades; a promoção da democratização a fim de melhorar as condições da educação superior para os vulneráveis e a inclusão social. Os autores afirmam que, apesar de continuar garantindo às IFES a relativa

autonomia do comando dos critérios de seleção, a partir do Decreto fica assegurada prioridade aos estudantes que cursaram o ensino médio na rede pública ou que tenham renda familiar de acordo com a lei.

O PNAES possui caráter diretivo, porém, declarando compreender a existência de especificidades regionais nas IFES, garante às instituições o recurso de planejar suas estratégias e ações para responder às demandas dos seus estudantes durante a implementação do Programa (SANTOS, FREITAS, 2014). Portanto, os recursos são destinados ao cumprimento dos direitos sociais, sempre com vistas à elevação da qualidade acadêmica e do atendimento as demandas sociais. Reafirmado pelo Art. 3º da referida legislação, é responsabilidade da universidade realizar a seleção dos benefícios, todavia a atuação é dada sob o condicionante apresentado pelo Art. 5º, que determina o atendimento prioritário aos estudantes oriundos da rede pública de educação ou com renda per capita de até um salário mínimo e meio.

No entanto, para Brito (2012), o PNAES muda a concepção de que as políticas de assistência estudantil garantem apenas as condições materiais, passando a caracterizá-lo como propulsor do sucesso acadêmico. Isto porque o programa, em sua formulação, articula a assistência estudantil à pesquisa, ao ensino e à extensão.

O segmento da população a qual foi suprimido o direito de escolher estender seus estudos após a educação básica, através da promoção de políticas afirmativas, teve aumentada suas chances de ingresso no ensino superior. Neste contexto, é relevante destacar as estratégias integrantes do processo de expansão da educação, como por exemplo, formar e contratar profissionais com o propósito de atender especificamente os alunos do campo, indígenas e quilombola, a fim tratar do acesso e permanência dos mesmos; reconhecer a necessidade de uma equipe composta por psicólogos, assistentes sociais, nutricionistas e outros profissionais dentro das instituições para atendimento dos beneficiários dos programas de assistência estudantil (ALMEIDA, 2013).

Em decorrência da concretização da legislação, mais recursos foram destinados às universidades para fomento do PNAES, fato que impulsionou a relevância da assistência estudantil dentro das universidades. No entanto, apesar do significativo aumento do financiamento para promoção desse segmento de política, é compreensível o crescimento da população estudantil, através dos programas de expansão e interiorização da educação. Portanto, a realidade pode manifestar um investimento ainda deficitário, se comparado o

contingente de alunos a serem assistidos pelos programas disponíveis na universidade, com a quantidade de recurso disponível para tal.

Conforme a pesquisa realizada pelo Observatório Universitário da Universidade Cândido Mendes, citada por Pacheco e Ristoff (2004, p.11),

[...] 25% dos potenciais alunos universitários são tão carentes que “não têm condições de entrar no ensino superior, mesmo se ele for gratuito”. Esse porcentual representa 2,1 milhões de estudantes que, para serem incluídos no sistema de educação superior, nos próximos três anos, dependerão, mais do que da gratuidade, de bolsas de estudo, bolsas de trabalho, bolsas de monitoria, bolsas de extensão, bolsas de pesquisa, de restaurantes universitários subsidiados, de moradia estudantil, ou de outras formas que, combinadas a essas, tornem viável a sua permanência no *campus*.

O PNAES estabelece que as ações de assistência estudantil devam ser desenvolvidas nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação; transporte; atenção à saúde; inclusão digital; cultura; esporte; creche; apoio pedagógico; e acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

É relevante refletir a respeito da lógica das condicionalidades das políticas nacionais. Leite (2012), de forma contundente, afirma que o período pós-REUNI concede à universidade um novo público de destino para as políticas de assistência, havendo, portanto, uma fragmentação histórica dos modelos de serviços ofertados. Sendo que, conforme a autora, sob influências neoliberais, os serviços ofertados para o pobre serão também carentes, exigindo do estudante, em troca do acesso, uma série de requisitos ligados à renda ou até mesmo possibilidade de executar alguma atividade em compensação do auxílio.

Seguramente, a implementação do PNAES é o marco de um progresso das políticas de Assistência Estudantil, pois há uma aproximação dos programas de apoio ao corpo estudantil à lógica do direito social. No entanto, para ampla efetivação é necessário desvincular o caráter seletivo e focalizado, assegurando melhores condições de acesso e permanência de forma ilimitada e universal.

2.4 Assistência Estudantil na UFRB

Criada em 2005, pela Lei 11.151 de 29 de julho, a UFRB opta por se estruturar em mais de uma cidade, sendo *multicampi*. Advinda do desmembramento da Escola de Agronomia da Universidade Federal da Bahia, a instituição tem sede e foro na cidade de Cruz das Almas e *campus* também na cidade de Cruz das Almas (Centro de Ciências Agrárias,

Ambientais e Biológicas - CCAAB e o Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas - CETEC), seguido de Amargosa (Centro de Formação de Professores - CFP), Cachoeira e São Felix (Centro de Artes, Humanidades e Letras - CAHL, Feira de Santana (Centro de Ciência e Tecnologia em Energia e Sustentabilidade – CETENS), Santo Amaro (Centro de Cultura, Linguagens e Tecnologias Aplicadas - CECULT) e Santo Antônio de Jesus (Centro de Ciências da Saúde - CCS).

Decorrente do processo de expansão e interiorização, a Instituição se situa em regiões que herdaram, desde o período colonial, carências e abandonos que exaltam um contexto social imerso em contradições. Por isso a presença da UFRB na região sela o compromisso com inclusão social, democratização acesso à educação superior e desenvolvimento regional (ATCHE, 2014; BRITO 2012; PDI, 2015-2019).

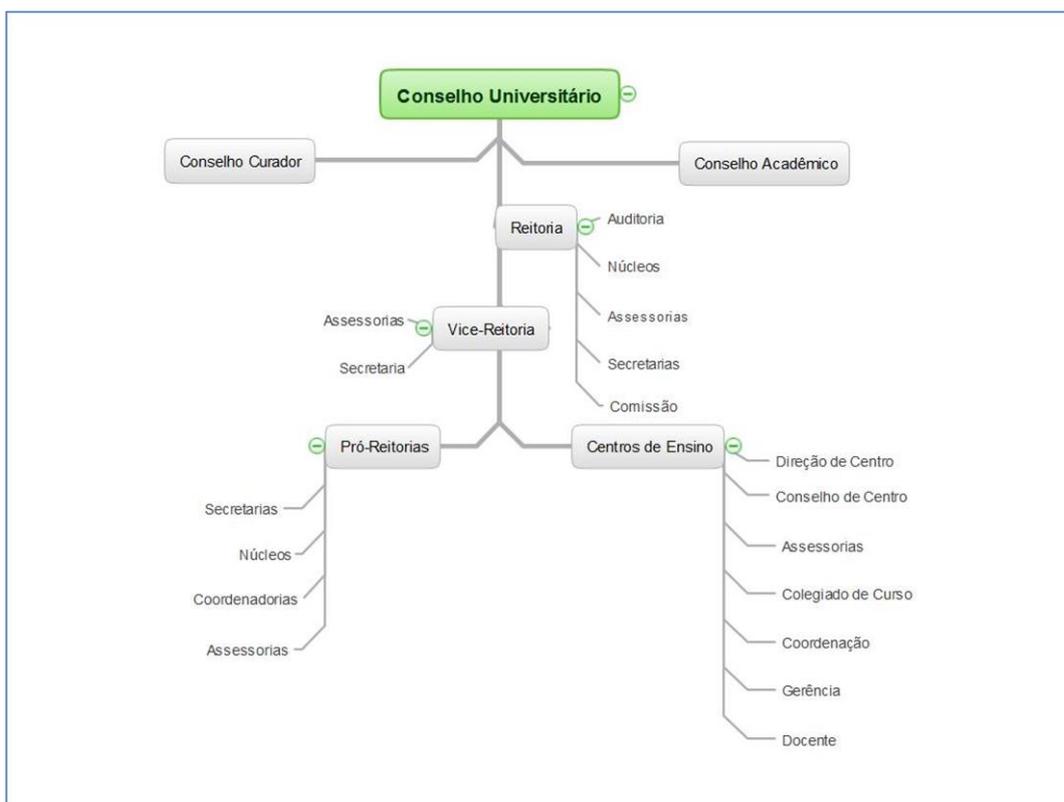
A estrutura da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia está subdividida em três órgãos: Órgãos da Administração Superior (Reitoria, Conselho Universitário, Conselho Acadêmico, e Conselho Curador), os Órgãos da Administração Setorial (Conselhos de Centro, Centros, Colegiados de Cursos) e Órgãos complementares os Órgãos da Administração Setorial.

Os órgãos deliberativos da Administração Superior são, respectivamente, o Conselho Universitário, o Conselho Acadêmico e o Conselho Curador. Na Administração Setorial o Conselho Diretor do Centro, a Direção e os Colegiados de Curso possui essa característica.

A UFRB se planeja de forma desconcentrada em alguns aspectos, tendo em vista que os Centros possuem uma representação administrativa para responder às demandas locais e realizar a comunicação com a sede. No entanto, é altamente centralizada em assuntos cruciais tais como orçamento e manutenção. Atche (2014) ressalta a característica relativa da autonomia dos Centros, exemplificando através da possível ocorrência de dependência burocrática, financeira e até mesmo de servidores suficientes para o bom funcionamento institucional.

A figura abaixo ilustra como está disposta a organização administrativa da instituição.

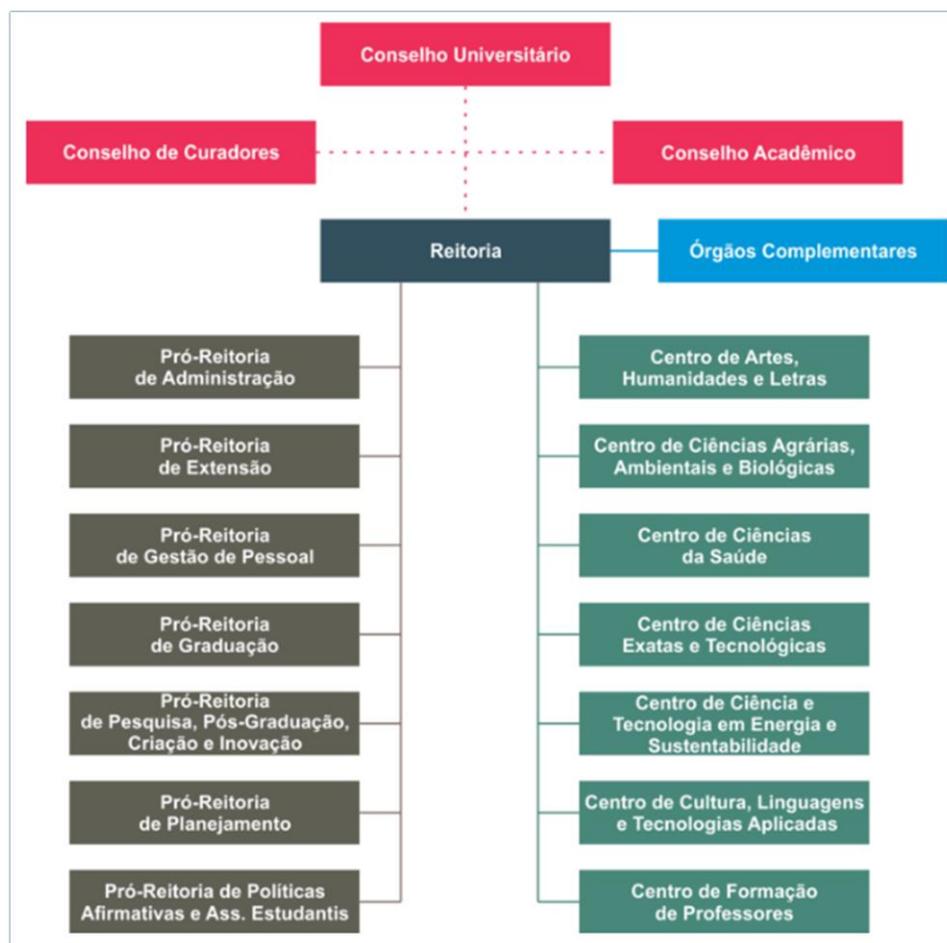
Figura 01- Organização Administrativa da UFRB



Fonte: Própria autora

As Pró-Reitorias ficam na sede, junto à Reitoria, com seus gabinetes, Órgãos Assessores e os Conselhos, instâncias superiores. As Pró-Reitorias são: Pró-Reitoria de Graduação; Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação, Criação e Inovação; Pró-Reitoria de Extensão; Pró-Reitoria de Planejamento; Pró-Reitoria de Administração; Pró-Reitoria de Gestão de Pessoal e, por fim a Pró-Reitoria de Ações Afirmativas e Assuntos Estudantis.

Figura 02- Organograma UFRB



Fonte: <https://ufrb.edu.br/porta/institucional/40-lei-de-acesso-a-informacao/88-estrutura-organizacional>

Notadamente, a característica *multicampi* induz a necessidade de atentar-se para as especificidades sociais e econômicas de cada espaço em que a Instituição está inserida. Como exemplo, temos Cachoeira, cidade de pequeno porte, com rico patrimônio histórico protegido pelo Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural da Bahia (IPAC) e pelo Instituto do Patrimônio Histórico, Artístico Nacional (IPHAN). Conhecida pelos antigos casarões, a estrutura arquitetônica da cidade torna-se uma limitação, assim também como a deficiência na prestação de alguns serviços básicos. Tais características se diferenciam bastante da cidade de Cruz das Almas, que possui sua base econômica agrícola, conta com um centro comercial mais desenvolvido, e uma melhor oferta de serviços, que acaba implicando na maior facilidade de adaptação da comunidade acadêmica.

Declarando possuir autonomia administrativa, patrimonial, financeira e didático-pedagógica, a UFRB, em 2008, adere ao REUNI, ampliando a quantidade de cursos e de

vagas, principalmente no noturno. Também faz adesão ao Enem, em 2010, e posteriormente ao SiSu como forma seleção e ingresso. Em 2009, acontece a aquiescência da reserva de vagas por meio do sistema de cotas e, posteriormente, o acordo para o cumprimento das normas do PNAES. Portanto, como consequência, a Universidade atrai um contingente de estudantes do interior do Estado, que não possuem condições de se deslocar até a capital para cursar o ensino superior, em maioria estudantes oriundos de escolas públicas, pertencentes a famílias menos favorecidas social e economicamente. Por conta da oferta de cursos no noturno, atrai também trabalhadores, que não podem se dedicar em tempo integral aos estudos, pois complementam financeiramente a renda de suas famílias.

A Tabela 01 (baseada em dados do Portal Sagres, em dezembro de 2015) mostra a evolução da Taxa de Sucesso na Graduação (TSG) na UFRB. Nota-se que em todos os anos ocorre um crescimento do número de ingressos, no entanto a entrada de estudantes se intensifica, entre 2009 e 2010, sendo que em 2009 ingressaram 100 alunos, e em 2010 foram 810 ingressantes. Relevante ressaltar que esse período que coincide com a adesão da instituição ao REUNI. Paralelo a isso, a tabela revela que a taxa de concluintes cresce, mas não tão proporcional a de ingressantes, o que ocasiona a baixa da taxa de sucesso na graduação. Tal ocorrido nos remete a refletir as questões as possíveis questões que levam os estudantes da UFRB à evasão ou retenção.

Tabela 01: Número de Concluintes, Ingressantes e TSG da UFRB (2006-2015).

Itens	Ano de Calculo									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Concluintes do ano de referência	47	95	77	93	337	449	227	718	819	827
Ingressantes	83	96	105	100	810	821	500	1912	2307	2727
Taxa de Sucesso da Graduação (TSG)	0,57	0,99	0,73	0,93	0,42	0,55	0,45	0,38	0,36	0,3

Fonte: Relatório de Gestão da UFRB - Exercício de 2015.

É a luz desses aspectos que observamos a implementação do Programa de Assistência Estudantil. Atche (2014) destaca que essa expressiva ampliação de ingressos, a partir de 2010, acarretou o aumento da demanda por recursos materiais e estruturais para garantia de permanência e conclusão do curso, principalmente para esse diferente perfil de aluno que ingressa na instituição.

Pioneira dentre as IFES na instituição de uma Pró Reitoria para cuidar dos assuntos estudantis, a UFRB, em outubro de 2006, cria a PROPAAE. Segundo Atche (2014), esta instância surge pactuando as atividades desenvolvidas pela Coordenação de Assuntos

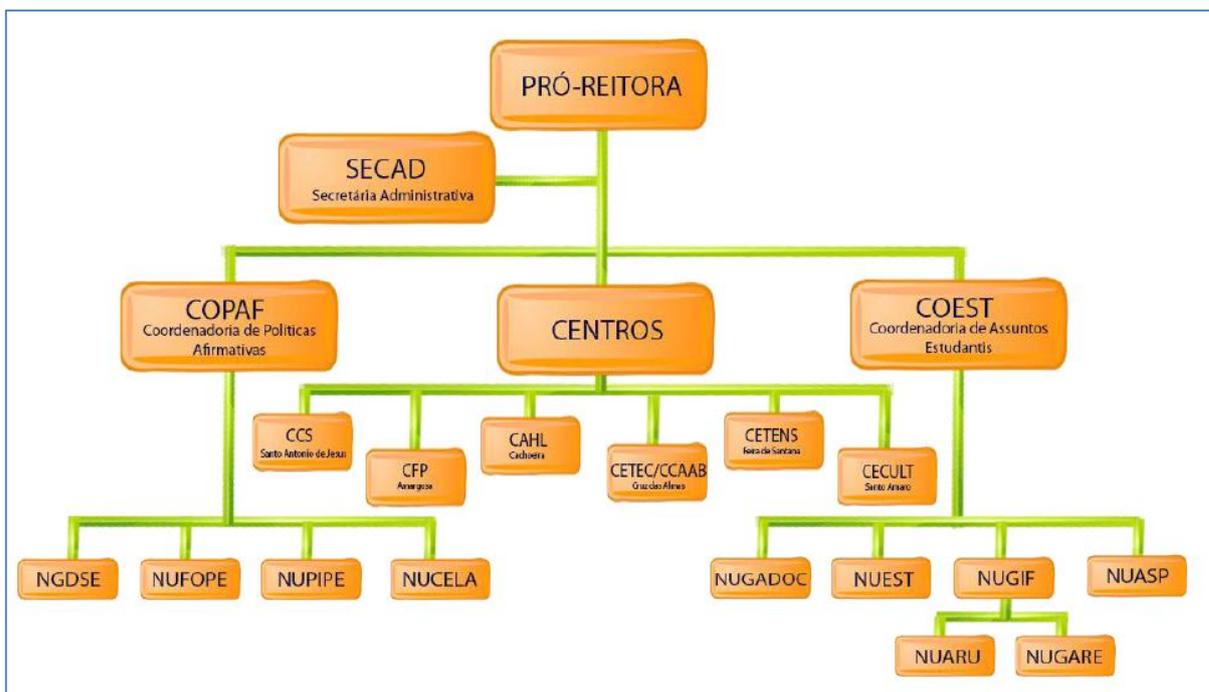
Estudantis, que já existia, e as novas demandas adquiridas após a adesão da Política de Ações Afirmativas. Enquanto compromisso prático da Pró-Reitoria a autora coloca:

Em suas ações, a PROPAAE busca o acesso, a permanência e a pós-permanência de estudantes oriundos das escolas públicas, de afrodescendentes e de indígenas descendentes, além de brancos pobres, em relação à educação superior pública brasileira, tendo como eixo base o desenvolvimento regional proveniente da educação (ATCHE, 2014, p. 64).

O Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2015 - 2019)⁵ da UFRB, ao tratar da Política de Atendimento ao Discente, declara existir diversas modalidades de atendimento. No entanto, destaca a PROPAAE, por compreender sua fundamental função de execução dos programas Afirmativos e de Assistência Estudantil, sempre com vistas à garantia de permanência e ao sucesso acadêmico. O PDI ressalta, na Pró-Reitoria, o importante papel de garantir “à comunidade acadêmica condições básicas para o desenvolvimento de suas potencialidades, visando à inserção cidadã, cooperativa, propositiva e solidária nos âmbitos cultural, político e econômico da sociedade e o desenvolvimento regional” (PDI, 2016, p. 64).

Administrativamente, a PROPAAE possui, na sede, um Pró-Reitor, dirigente das duas Coordenadorias, a Coordenadoria de Políticas Afirmativas (COPAF), e a Coordenadoria de Assuntos Estudantis (COEST), ambas voltadas para o suporte ao estudante, sempre na perspectiva de democratização e inclusão social, conforme demonstrado na figura 03.

Figura 03: Organograma PROPAAE



Fonte: <https://www.ufrb.edu.br/propaae/propaae>

⁵ Esse plano não está aprovado pelo CONSUNI.

Para a COPAF são designadas a elaboração, instauração, efetivação, acompanhamento e avaliação de atividades, programas e políticas afirmativas com intuito de promover ao estudante o ingresso, permanência qualificada e pós-permanência (PDI 2016, p. 65). A Coordenadoria integrada pelos seguintes núcleos: Núcleo de Esporte, Cultura e Lazer – NUCELA; Núcleo de Estudos, Formação e Pesquisa em Ações Afirmativas e Assuntos Estudantis – NUFOPE; Núcleo de Gênero, Diversidade Sexual e Educação – NUGEDS/NGDSE; e o Núcleo de Políticas de Ingresso, Permanência e Pós-Permanência e Ações Afirmativas- NUPIPE.

A COEST é responsável por viabilizar ações que garantam a permanência de estudantes de origem popular na Universidade, reduzindo as desigualdades, como também as taxas de evasão e retenção. Pretende não somente possibilitar que os universitários concluam o curso, mas que ocorra a mobilidade social e o desenvolvimento regional. Esta Coordenadoria é responsável para execução do Programa de Permanência Qualificada (PPQ), bem como encarregada de acolher as demandas do total de estudantes. São exemplos de serviços de assistência oferecidos pela COEST: alimentação, moradia, esporte, lazer e outros. A COEST dispõe dos seguintes núcleos: Núcleo de Acompanhamento Integral ao estudante – NAIE/NUEST; Núcleo de Acompanhamento dos Programas de Ingresso, Permanência e Pós-permanência – NUAPIP/NUASP; Núcleo de Gestão de Atendimento e Documentação – NUGADOC; e o Núcleo de Gestão de Infraestrutura Física e Apoio aos Estudantes – NUGIN/NUGIF; integram este último núcleo o Núcleo de Apoio Restaurante Universitário – NUARU e o Núcleo de Apoio Residências Universitárias – NUAREU/NUGARE.

Nos Centros de Ensino estão localizados os Núcleos de Apoio da PROPAAE, uma maneira de descentralizar a prestação de serviço, a fim de facilitar a logística do atendimento, principalmente no que tange ao acesso dos estudantes. Os Núcleos são coordenados pelos Gestores da PROPAAE de cada centro. Além do gestor, a equipe deve ser formada por pelo menos um profissional assistente administrativo, um técnico em assuntos educacionais, um assistente social e um psicólogo (ATCHE, 2014, p. 64).

Conforme o PDI 2015-2019 (UFRB, 2016), as ações da PROPAAE compreendem o atendimento/acompanhamento pedagógico, psicológico e social; a oferta de bolsas e auxílios; como também a promoção de fóruns, seminários e encontros formativos. A Pró-Reitoria também realiza o acompanhamento acadêmico das condições de permanência dos discentes, visando um bom desempenho acadêmico, como orientado pelo PNAES; e coordena a nível local o Programa de Bolsa Permanência (PBP), articulado diretamente com o MEC. O

Programa “disponibiliza bolsas a discentes com perfil socioeconômico estabelecido no PNAES e que sejam de cursos com mais de 5 horas diárias em média e/ou quilombolas ou indígenas” (PDI, 2016, p. 65)

É relevante compreender que, dentro das ações da PROPAAE, o PPQ tem grande destaque, se configurando como principal agente das Políticas Afirmativas e de Assistência Estudantil. O Programa, a partir da Normativa 03/2011, de 21 de março de 2011, da PROPAAE se adequa às legislações federais (Dec. 7.234/10, Dec. 7.416/10, art. 3º, 4º, 5º)⁶.

Manifestando os mesmos propósitos da Pró-Reitoria e das Coordenadorias, o PPQ busca garantir através de sua implementação melhorias na formação acadêmica. Tal normativa mencionada acima prevê o monitoramento das condições acadêmicas dos estudantes assistidos Programa, por meio do sistema acadêmico e relatórios de acompanhamento. É ofertado acompanhamento pedagógico, psicológico e social, por intermédio das seguintes atividades:

- a) a realização de sessões grupais de orientação acadêmica.
- b) a realização de sessões individuais de orientação pedagógica.
- c) o levantamento de demandas específicas de aprendizagem.
- d) a orientação para elaboração de planos de estudos.
- e) a indicação de medidas sócio-pedagógicas de acompanhamento e apoio.
- f) a implementação de ações que visem à ampliação do sucesso acadêmicos dos/as estudantes, minimizando as deficiências pedagógicas através da promoção de projetos, seminários e oficinas, em parceria com os colegiados de Cursos e Pró-Reitoria de Graduação.
- g) a elaboração de relatório indicativo de manutenção do vínculo ao PPQ. (UFRB, 2011)

Como atendimento às demandas estudantis, o PPQ oferece algumas modalidades de bolsa, como: auxílio moradia (residências universitárias ou pecuniário à moradia), auxílio deslocamento, ou auxílio alimentação (restaurante universitário ou pecuniário à alimentação). As seleções são feitas por meio de editais. A PROPAAE também operacionaliza a concessão de bolsas para alunos com vínculo a projetos de ensino, pesquisa ou extensão, auxílio creche, e auxílio saúde para aquisição de aparelho corretivo e medicamento de uso não contínuo. Anteriormente aos cortes orçamentários sofridos em 2016, a assistência estava mais acessível a demandas espontâneas, como a disponibilização de quantia para auxílio do estudante na

⁶ O primeiro Decreto refere-se ao Programam Nacional de Assistência Estudantil e o segundo versa acerca da concessão de bolsas para o desenvolvimento de ações de ensino e extensão universitária.

participação ou organização de eventos acadêmicos, internos ou externos, também disponibilizados pela PROPAAE (ACTHE, 2014; BRITO, 2012; OLIVEIRA, 2016).

De acordo com o documento UFRB em Números, disponível no sítio da Instituição, a Universidade em 2015 atendeu, através do Programa de Permanência Qualificada, a 2.596 alunos. A tabela a seguir contém as ações que já foram e que ainda são promovidas pela PROPAAE em todos os centros de ensino, juntamente com a descrição de cada ação.

Tabela 02: Descrição das ações da PROPAAE em toda UFRB.

Ações desenvolvidas pela PROPAAE/UFRB	Descrição das ações
Auxílio à Moradia	Vaga em residência universitária
Auxílio Pecuniário à Moradia	Repasso financeiro aos contemplados
Auxílio à Alimentação	Acesso à refeição (almoço ou jantar) em restaurante universitário.
Auxílio Pecuniário à Alimentação	Repasso financeiro aos contemplados
Programa Nacional Conexão de Saberes	Repasso financeiro aos contemplados
Projeto Fundação Clemente Mariane	Repasso financeiro aos contemplados
Auxílio Pecuniário Vinculado a Projeto	Repasso financeiro aos contemplados
Auxílio para monitoria para o programa Universidade Para Todos	Pagamento por hora/aula
Auxílio para gestores para o programa Universidade Para Todos	Repasso financeiro aos contemplados
Auxílio deslocamento	Repasso financeiro aos contemplados
Programa de Vivência Comunitária Fórum de Pró-Igualdade Racial e Inclusão Social do Recôncavo	Repasso financeiro a projetos selecionados Financiamento da realização de propostas nos Centros da UFRB
Programa de Combate à Evasão e Retenção (PROMOVER)	Repasso financeiro aos contemplados como mentores, tutores e desenvolvedores e acompanhamento de estudantes com baixo desempenho.
Seleção de Estagiário do Ensino Superior	Repasso financeiro aos contemplados
Programa de Desenvolvimento Acadêmico em Línguas da UFRB	Repasso financeiro aos monitores e oportunidade de aprendizagem de nova língua a estudantes, técnicos e comunidade externa da UFRB.
Apoio Financeiro para Apresentação de Trabalhos em Eventos.	Repasso financeiro aos contemplados
Bolsa Esporte	Conceder bolsa para os proponentes de projetos esportivos e de lazer no âmbito da UFRB
Programa Integrado de Ação Afirmativa	Concessão de até três bolsas para projeto selecionado
Apoio a Eventos Culturais	Apoio financeiro para realização do evento
Programa de Equidade Racial no Recôncavo da Bahia	Repasso financeiro aos contemplados
Projeto Censo das Manifestações Culturais Negras na Bahia	Repasso financeiro aos contemplados
Programa Equidade na Pós-	Realização de curso preparatório para graduação

graduação	ingresso na pós-graduação
Programa de Permanência Alternância	Repasso financeiro aos contemplados
Programa de ações de inclusão digital	Empréstimo de <i>notebooks</i>
Programa de Tutoria da CETEC	Oferece acompanhamento em disciplinas específicas e repasse financeiro aos tutores
Auxílio Emergencial	Repasso financeiro de uma quantia em parcela única aos estudantes em vulnerabilidade social.
Auxílio Medicamento	Repasso pecuniário único para aquisição de medicamento
Auxílio Eventual à Alimentação.	Liberação de uma ou mais refeições para estudantes que tenham situação de vulnerabilidade socioeconômica
Auxílio Creche	Repasso financeiro aos contemplados
Auxílio Aparelho Corretivo Visual	Disponibilização de óculos de grau ou lente de contato de grau
Auxílio Alternância	Repasso financeiro aos alunos do curso de Educação do Campo - Regime de Alternância

Fonte: OLIVEIRA (2016, p. 61), complementado pela autora.

Esse capítulo tratou de forma breve a história da universidade e da política de assistência estudantil no Brasil, dando enfoque ao processo de expansão do ensino superior. A fim de proporcionar um debate do contexto em que a pesquisa foi realizada, foi apresentado o Programa Nacional de Assistência Estudantil e a PROPAAE, tendo em vista que é através dela que a UFRB articula suas ações de assistência estudantil. Com vistas ao acesso, permanência e pós-permanência dos estudantes oriundos das classes populares, o Programa na instituição se destaca através do Programa de Permanência Qualificada. Isso posto, o próximo capítulo trará a síntese da observação da implementação de um programa, formulado a nível nacional, no Núcleo PROPAAE/CAHL.

III. RESULTADOS

Em cumprimento ao objetivo de observar como agem os burocratas responsáveis pela implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil no núcleo PROPAAE/CAHL, e quais fatores influenciam sua atuação nesse processo, o estudo adapta o modelo de análise de Dantas (2005) para contrastar as condições de trabalho com os padrões de práticas relatados, deste modo, favorecendo a análise proposta. Vale ressaltar que as análises aqui apresentadas evidenciam o que mais sobressaiu durante análise dos dados da pesquisa.

Este capítulo de apresentação e discussão de dados se divide em quatro sessões. A primeira apresenta um quadro teórico de referências contendo as categorias de análise. A segunda trata da trajetória acadêmica e profissional dos burocratas de linha responsáveis pela implementação da política em questão. Na terceira seção são trabalhadas as condições de trabalho desses burocratas de linha. E por fim na quarta seção debatemos os padrões de prática que, em última instância, afetam e determinam a implementação da Política.

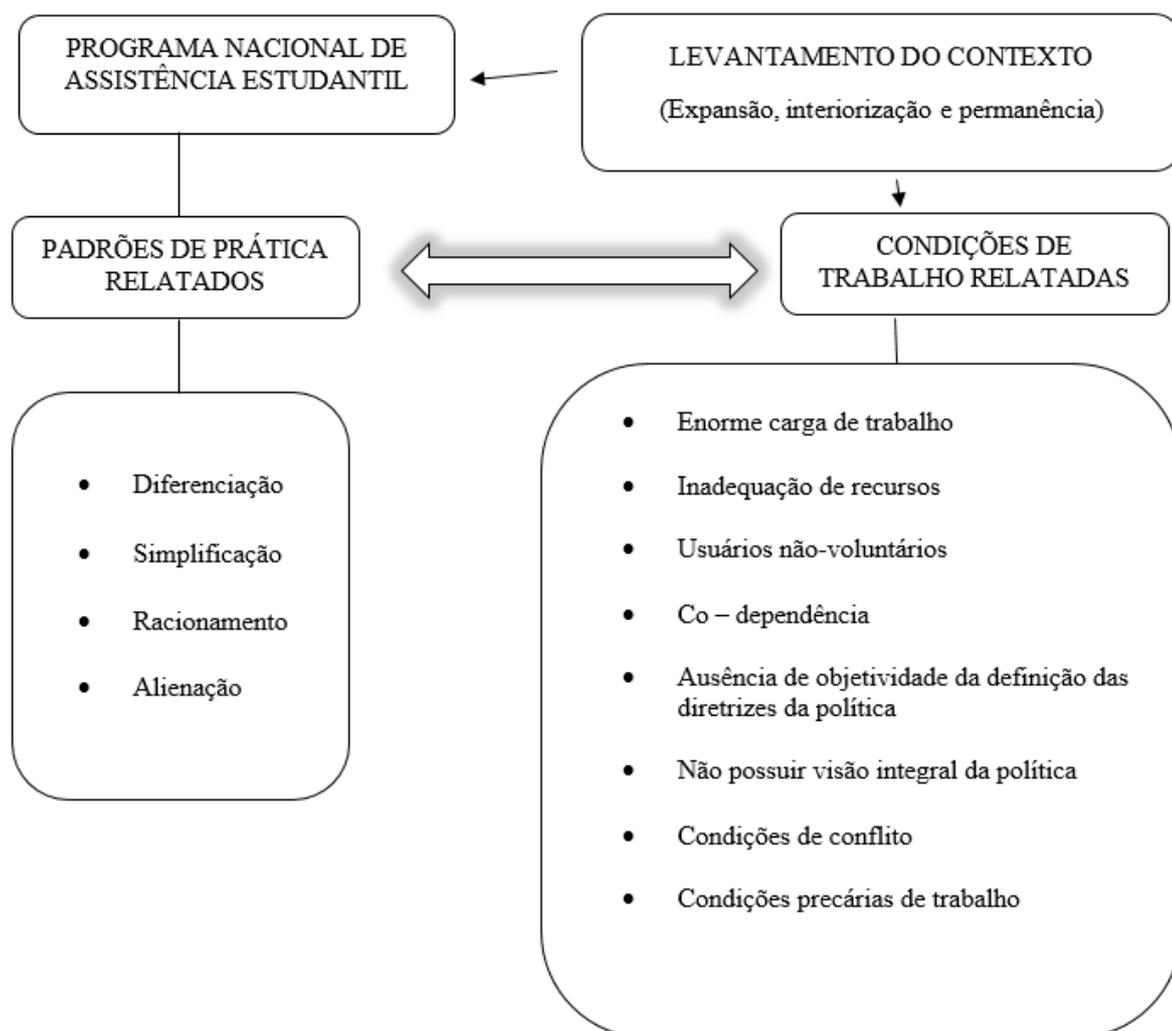
3.1. Apresentando a Lógica da Pesquisa

A descrição da política de fato e do seu contexto deu-se através da leitura, organização e sistematização das principais informações contidas em documentos oficiais, legislações e referências bibliográficas. Após esse passo, a pesquisa segue para o levantamento dos dados obtidos através da entrevista e da observação participante durante o processo de seleção do PPQ.

O quadro teórico foi construído a fim de propiciar a análise da implementação do PNAES. Nele estão dispostas as condições de trabalho e as estratégias de sobrevivência criadas pelos burocratas de linha (padrões de prática relatados).

A figura a seguir foi readaptada à conjuntura da pesquisa, a fim de favorecer mais ainda a análise, a partir das características encontradas no campo. A mesma apresenta as seguintes condições de trabalho: Inadequação de recursos; Usuários não-voluntários; Ausência de objetividade na definição das diretrizes da política; Condições de conflito; Demanda por customização; Condições precárias de trabalho; Não possuir visão integral da política; Co-dependência; e Enorme carga de trabalho. No que tange à categoria dos padrões de prática, dispõe: Diferenciação; Simplificação; Racionamento; e Alienação.

Figura 04: Quadro teórico de referências



Fonte: Dantas (2005), adaptado pela autora.

3.2. Burocratas de Linha de Frente: Trajetória Profissional e Ingresso na PROPAAE/CAHL

A implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nas IFES se constitui ação de grande relevância para garantia de permanência dos estudantes. No que tange ao contexto da UFRB/CAHL, esse Programa ganha ainda mais conotação, devido às características históricas e socioeconômicas do local, que apontam para delicadas particularidades inerentes à população de estudantes do Centro. Como exemplo, temos alunos que, para estudar, precisam abandonar o trabalho, que se constituía como fonte de

complementação da renda familiar; alunos que por diversos motivos rompem ou fragilizam os vínculos afetivos e/ou financeiros com a família e precisam ser bem assistidos para garantia da permanência; alunos com distúrbio psíquicos que, para além de influenciar o desempenho acadêmico, afetam o processo de requerimento do auxílio; dentre outros.

Antes da implementação do PNAES, a UFRB já contava com a promoção da assistência estudantil, mais ainda, a criação da Instituição se dá por meio de lutas em prol do atendimento das demandas sociais por educação no Recôncavo, com políticas de expansão e defesa da educação de qualidade, com atenção nos aspectos humanos e sociais.

As tabelas a seguir mostram o comparativo do quantitativo de bolsas ofertadas na UFRB antes e depois da institucionalização do PNAES, na tentativa de demonstrar a evolução das modalidades e da quantidade de bolsas ofertadas pela UFRB aos estudantes entre 2008 e 2015.

Tabela 03: Bolsas destinadas à graduação no semestre 2008.1

Graduação	
Programa de Educação Tutorial -PET	12
Iniciação Científica - PIBIC/FAPESB	30
Iniciação Científica - PIBIC/CNPQ	40
Iniciação Científica - PIBIC/UFRB	17
Fundação Clemente Mariane*	23
Conexões de Saberes*	39
PROPAAE/UFRB*	80
Alimentação*	220

Fonte: UFRB em Números (2008).

Tabela 04: Bolsas destinadas à graduação em 2015

PROGRAMA DE PERMANÊNCIA QUALIFICADA - PPQ	
AUXÍLIOS VINCULADOS A PROJETOS DE ENSINO, PESQUISA E EXTENSÃO	ATENDIDOS
AUXÍLIO ALIMENTAÇÃO	302
RESTAURANTE UNIVERSITÁRIO	125
AUXÍLIO CRECHE	18
AUXÍLIO DESLOCAMENTO	417
AUXÍLIO MORADIA/RESIDÊNCIA	210
AUXÍLIO PECUNIÁRIO À ALIMENTAÇÃO	112
AUXÍLIOS PECUNIÁRIOS À MORADIA	70
AUXÍLIO PECUNIÁRIO VINCULADO A PROJETOS INSTITUCIONAIS (INSTITUCIONAIS UFRB E PARCERIAS)	938
RESIDÊNCIAS UNIVERSITÁRIAS	210
AUXÍLIO EMERGENCIAL	35
MATERIAL DIDÁTICO	-
AUXÍLIO SAÚDE	1
AUXÍLIO À PARTICIPAÇÃO EM EVENTOS	158
TOTAL	2596

Fonte: UFRB em Números (2015).

O CAHL conta, segundo o censo do semestre 2015.2, com 1.451 alunos matriculados, sendo que, no total, a UFRB assiste, através do PPQ, 2.596 alunos e, segundo o Técnico em Assuntos Educacionais da PROPAAE/CAHL, “[...] *em média nós temos uns 400 estudantes atendidos pelo PPQ, só no CAHL [...]*”.

Posto isso, considera-se de dada relevância a atenção aos executores das políticas de assistência estudantil, sobretudo à equipe que se encontra em contato direto com os estudantes, burocratas de linha de frente, e que durante sua atuação desenvolve um papel fundamental, que requer sensibilidade e destreza na atenção integral aos alunos, na garantia de direitos e no atendimento às demandas gerais.

Nesse trabalho foram entrevistados três dos quatro burocratas de linha de frente do núcleo PROPAAE/CAHL, sendo um técnico em assuntos educacionais (TEC), um assistente social (AS) e um psicólogo (PSI). Entendemos que o gestor do Núcleo se caracteriza enquanto burocracia de médio escalão e a assistente administrativa recusou-se a participar da pesquisa. A seguir estão dispostas as trajetórias acadêmicas e profissionais desses burocratas, assim também como a forma de ingresso na UFRB.

O TEC possui licenciatura em Educação Física e Mestrado em Educação. Ingressou na UFRB em fevereiro de 2010, através de concurso público, assumindo cargo de coordenação acadêmica no CCAAB. Em 2011, através de solicitação à gestão, migrou para o Núcleo de esportes da PROPAAE (atualmente denominado NUCELA), em que inicialmente desenvolvia o papel de técnico (auxiliar a formular as políticas de esporte), assumindo depois a gestão do núcleo de esportes. A ida para o núcleo PROPAAE/CAHL ocorreu pouco tempo depois, também por intermédio da gestão. Anteriormente e agora paralelamente às atividades desenvolvidas na Instituição, o profissional é professor de educação física da rede do estadual de ensino básico.

O AS, além do bacharelado em Serviço Social, possui licenciatura em História e pós-graduação em Gestão Pública e Psicopedagogia. Antes de assumir o presente cargo na UFRB, o AS atuou em locais diversos, trabalhou no serviço de assistência social no interior da Bahia, atuou na UNIASSELVI como professor e tutor de estágio em Serviço Social e realizou trabalho social pela Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrário. Seu último local de atuação antes da UFRB foi o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Baiano (IFBAIANO), no qual executava os programas de assistência estudantil. Sua entrada na

UFRB ocorreu em outubro de 2015, através do desejo pessoal de trabalhar na Instituição, seguido do pedido de redistribuição do IFBAIANO para UFRB. Segundo o profissional, já conhecia o pró-reitor da época, bem como coordenadores de núcleo, e alguns profissionais da PROPAAE. Inclusive em outro momento já teria vindo à Universidade solicitar a sua admissão, mas na época não foi possível. Declara que os trâmites legais de processo de redistribuição foram muito complicado e, após conseguir vir para UFRB, a sua lotação na PROPAAE se deu pela carência do profissional de serviço social na Pró-Reitoria e em outros centros, que também estavam com déficit na equipe mínima de atendimento.

O PSI, além de ter bacharelado em psicologia, cursou administração até o 7º semestre. Antes do ingresso na UFRB, trabalhou nos serviços de saúde e assistência social, respectivamente, no Núcleo de Apoio à Saúde da Família, e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social em alguns municípios no interior do estado da Bahia. Em 2012, via concurso público, tornou-se assistente administrativo no CETEC/UFRB, em que lidava com questões patrimoniais da Instituição. No entanto, existia o desejo de voltar para a área da psicologia e, em 2014, ao se submeter a outro concurso para psicólogo da UFRB, ocorre a mudança de cargo. Segundo o mesmo, a ótima colocação no concurso o possibilitou a escolher a PROPAAE como lócus de atuação. Atualmente o profissional desenvolve atividades no CAHL e no CECULT.

Observando as trajetórias descritas, presume-se que estes são profissionais detentores de conhecimentos diversos e ricas experiências. Entendendo que a intenção aqui é problematizar as decisões que afetam o processo de implementação de uma política e não a competência dos profissionais, é relevante refletir acerca da forma de alocação dos servidores para o trabalho na PROPAAE/CAHL. A escolha dos burocratas implementadores não ocorre pelo conhecimento da política em questão ou por possuir competências indispensáveis para o cargo, dá-se através de relações pessoais e/ou políticas, indicação por parte de gestores, ou mesmo de forma aleatória na emergência de preencher um código de vagas. Contudo, compreende-se que os burocratas implementadores não tenham que iniciar com domínio total do trabalho, mas alguns setores da burocracia demandam maior cuidado, sobretudo quando se trata de uma política recém-formulada que possui fundamental importância institucional.

Essa forma de montar as equipes de trabalho é característica de espaços como a UFRB, no entanto, dada a dupla importância (instituição e estudante) do serviço prestado, é preciso problematizar se além da formação profissional, da aprovação em concurso público ou da redistribuição entre órgãos federais, a implementação de uma política de tal cunho não

demandaria por parte da Reitoria e da Pró-Reitoria maior atenção no processo de seleção, a fim de projetar o máximo de sucesso no acompanhamento ao estudante.

3.3. Condições de Trabalho: relato dos burocratas de linha de frente do núcleo PROPAAE/CAHL

Como discutido anteriormente na fundamentação teórica, os elementos internos e externos à instituição, principalmente, as condições de trabalho, influenciam verdadeiramente nos rumos da atuação prática dos profissionais que estão na base da implementação de uma política. No Núcleo PROPAAE/CAHL isso não se difere visto que as relações interorganizacionais, a infraestrutura e as características da realidade local influem no cotidiano profissional, sobretudo na tomada de decisão desses profissionais. A seguir discutiremos os resultados da análise das condições de trabalho levantadas, a fim de promover uma melhor análise acerca de cada categoria.

A PROPAAE/CAHL atende uma média de 400 alunos, entretanto conta com somente quatro profissionais para realização do atendimento. Apesar de obedecer ao padrão de equipe pensada pela Pró-Reitoria para os núcleos, é factível a possibilidade desse número de profissionais não conseguir ofertar o atendimento ideal a todos os estudantes. Isso se deve acima de tudo pela sobrecarga das demandas, tanto as consideradas pelos profissionais como “obrigatórias”, por exemplo, a seleção dos alunos para ingresso dos programas, o acompanhamento dos auxílios e o plantão psicológico, como outras, que não são tidas como daquele determinado setor, como o recebimento dos notebooks.

Os profissionais são responsáveis por desenvolver atividades trabalhosas, por demandarem atenção e tempo, e delicadas por envolverem a decisão de acesso do aluno à assistência estudantil, fato que em muitos casos está intrinsecamente ligado à continuação do mesmo na graduação. Processos como, seleção do PPQ por meio de edital e a análise do desempenho pedagógico do aluno, necessariamente precisam ser desenvolvidas em um curto intervalo de tempo previsto pela Universidade.

No último edital da PROPAAE 004/2016, houveram 65 solicitações para ingresso nos programas de permanência no CAHL, sendo apenas 29 auxílios disponíveis (14 para transporte e 15 para moradia - residência) incluindo todas as modalidades do edital. No Núcleo, um único profissional é responsável pelo processo, ou seja, dentro de um mês (média prevista no cronograma do edital) ele tem que receber os documentos, analisá-los, realizar as entrevistas e avaliar os critérios, preenchendo uma “barema” de pontos referente a cada

solicitante. Para além disso, durante todo o processo, o profissional continua atendendo às demandas rotineiras, como as solicitações de auxílios emergenciais, atendimento às bolsas PBP, dentre outros. Para o profissional esse é o período em que há uma grande sobrecarga de trabalho, comprometendo até o desempenho, visto que alguns instrumentos, como a visita domiciliar, não podem ser realizados, pela falta de tempo somada à difícil disponibilidade de veículos.

Já para o TEC, o período de maior sobrecarga de trabalho é na análise do desempenho acadêmico dos alunos, realizada sempre entre um semestre e outro.

Assim, é sazonal tem momentos que um técnico só consegue suprir isso vai depender muito das demandas solicitadas pela gestão, por quê? Pra fazer análise curricular de 400 estudantes não é de um dia pro outro e assim, nós dependemos necessariamente do termino do semestre pra começar a fazer a análise. O término do semestre é um ponto de referência, mas não é o ponto de início dos nossos trabalhos, quando termina o semestre nós precisamos do trabalho dos docentes e de outros técnicos porque o docente vai lançar nota, vai alimentar o sistema que hoje aqui é o SIGAA, depois dele alimentar esse sistema e o sistema está todo pronto aí nós vamos fazer a análise curricular. Então isso demora 2 meses em média, normalmente com o antigo acontecia isso tinha períodos de tá no período de matricula e você começar a fazer a análise. Então você tem 100 alunos, só que no espaço que nós temos eu não consigo fazer somente a análise porque a todo momento a PROPAAE é solicitada por diversos estudantes com diversas demandas então todas essas demandas podem ou não cair sobre minha mesa para eu tentar resolver, isso implica necessariamente que não efetivarei a análise naquele momento, e ter que jogar pra posterior e isso implica nessa bola de neve que vai, vai, vai, e demorando mais só que a gestão ela quer que você faça em um determinado período.(TEC)

É percebido que há períodos em que a enorme concentração de trabalho torna o cotidiano profissional meramente um período de atender a demandas emergenciais esporádicas e concomitantemente correr para realizar as “metas” previstas pela Universidade.

Apesar de não participar diretamente desses processos, o PSI vivencia uma questão específica, por não estar exclusivamente disponível para o Centro. Além de trabalhar no Núcleo PROPAAE do CAHL, ele atende o Núcleo CECULT. Em entrevista, o profissional declara que no CECULT existe pouca demanda, por conta de o Centro só possuir um curso, enquanto no CAHL a realidade é oposta, muitos alunos requerem atendimento psicológico, apontando a necessidade de um profissional fixo no Centro.

A pesquisa de iniciação científica (PIBIC/FAPESB), *O Papel do Assistente Social para Afiliação de Alunos dos Cursos Tecnológicos e dos Bacharelados no CAHL*, realizada por Santos(2016), retrata que segundo o Edital nº 01/2014 do concurso público para servidor técnico-administrativo, da UFRB, o assistente social tem enquanto atribuição:

Atribuições: prestar serviços sociais orientando indivíduos, famílias, comunidade e instituições sobre direitos e deveres (normas, códigos e legislação), serviços e recursos sociais e programas de educação; planejar, coordenar e avaliar planos, programas e projetos sociais em diferentes áreas de atuação profissional (segurança, educação, trabalho, jurídica, habitação e outras); desempenhar tarefas administrativas e articular recursos financeiros disponíveis. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.

A análise das atribuições do assistente social previstas no edital de concurso para seleção de servidores técnicos administrativos da UFRB estabelece que o profissional desenvolva em torno de 16 atividades. No entanto, ao refletir acerca do que realmente ocorre, tanto na pesquisa acima referenciada, quanto nas entrevistas realizadas neste estudo, o profissional declara que o seu trabalho se concentra basicamente no processo de seleção de bolsas, no acompanhamento do estudante e dos residentes, na realização de entrevistas e avaliação social, econômica e familiar dos que solicitam os auxílios, na inclusão dos requerentes no Programa Bolsa Permanência e em prestar orientações sobre todos os auxílios concedidos pela PROPAAE.

Essa realidade encontrada na atuação do AS se estende aos outros dois entrevistados. A partir do quadro descritivo, disponível no apêndice A, em que apresentamos as atividades previstas para cada cargo e as atividades relatadas na entrevista pelos profissionais, fica nítido que não há a execução da maior parte das atividades propostas. Mais ainda, as atividades desenvolvidas giram em torno da execução de um “cronograma institucional” que tem as pautas principais ligadas à seleção e supervisão dos auxílios e bolsas; bem como o atendimento a demandas espontâneas. Ficam negligenciadas as atividades referentes ao planejamento, formulação, avaliação e pesquisa de projetos e programas, que seriam de fundamental importância para evolução dos serviços prestados pela Pró-Reitoria, tendo em vista que estes profissionais vivenciam mais de perto as necessidades dos estudantes e realidade do alcance da implementação desses programas.

Claramente que, para melhor desenvolver as atividades, é preciso maior número de profissionais. Entretanto, segundo Santos e Freitas (2014), a ampliação da alocação de recursos nas políticas de assistência estudantil, previstas durante as ações de interiorização, expansão e democratização do acesso e da permanência dos cidadãos de origem popular na educação superior, ocasionou um aumento do orçamento para auxílios, mas não garantiu o equivalente acréscimo de servidores técnico-administrativos e/ou docentes nas IFES.

Portanto, a enorme carga de trabalho se evidencia enquanto condição de trabalho limitante para o cumprimento de todas as atribuições, a exemplo, o excesso de demandas

impede até a ocorrência de uma ferramenta imprescindível para o melhoramento dos serviços, que é reunião entre os servidores para discutir a atuação e propor planos e padrões de ação.

Houve uma reunião só, depois acabou, até porque você fica tão envolvido em todas as atividades que tem no Centro que normalmente quando um pode o outro não pode então é complicado essa reunião, fazer o agendamento de todos os técnicos, devido ao volume de trabalho. (TEC)

A não proporção entre os recursos disponíveis e demanda a ser suprida, aqui denominado inadequação de recursos, foi mencionado 17 vezes, sendo mais evidente nas falas do TEC e do AS, ambos com 7 menções.

Os relatos em maioria versam acerca da insuficiência de pessoal, como discutido acima, e principalmente da distorção do número de auxílios para o quantitativo de estudantes aptos a recebê-los, o que fica bem evidenciado a seguir em trecho da entrevista:

[...] o PPQ ele não atende as necessidades da comunidade, visto que nós temos uma comunidade acadêmica oriunda das classes C e D na sua grande maioria, muita gente de escola pública que não teriam condições matéricas necessárias para se manter na faculdade. Esse público é muito grande diferente de outras universidades. [...] (TEC)

Lidar com o déficit de recursos é rotineiro para esses profissionais, no entanto, os desdobramentos desse grave problema implicam as condições de permanência dos alunos da UFRB. À vista disso, ressalta-se que talvez a questão não seja apenas a falta de verbas, argumento vezes mencionado pelo AS e pelo PSI, mas a inadequação no recebimento de recursos. O TEC faz a seguinte ponderação ao relatar sua opinião a respeito de um dos programas de assistência estudantil oferecidos pela UFRB:

[...] o PPQ não é suficiente, mas existe uma questão que implica necessariamente nessa ação do PPQ que é o mínimo de recurso disponibilizado para a ação estudantil. [...] existem universidades do mesmo período da UFRB que passa ela, aí recebem bem mais o valor do orçamento com relação ao PNAES, é muito maior do que aqui e a quantidade de estudantes atendidos é muito menor. E aí você tem que ter uma briga política com o governo, com o MEC né? [...] (TEC)

O Programa de ações de inclusão digital, apesar de ser pensado para toda UFRB, se apresenta diferente em cada *campus*. No caso do CAHL, a implementação do programa se resume ao empréstimo de notebooks que, dentre os critérios, é preciso que o estudante seja um residente. Isto é diferente dos *campi* situados na cidade sede da Pró-Reitoria, que também contam com sala de informática destinada aos alunos assistidos. As falas do TEC e do AS refletem as modalidades de bolsas ofertadas pelo PPQ e evidenciam as dificuldades enfrentadas pela PROPAAE/CAHL ao adaptar as diretrizes do PNAES e, de certa maneira, acaba não garantindo a assistência estudantil apropriada e universalizada.

[...] mas também tem outro lado, o programa foi pensado por uma gestão e a quantidade de notebooks que foram disponibilizados não teria como atender a todos os estudantes de todas as modalidades. Em média nós temos uns 400 estudantes atendidos pelo PPQ, só no CAHL, imagine em toda universidade. Então para fazer essa inclusão digital teria que ter muito mais notebooks, né? [...] (TEC)

Bem, aqui no centro, no CAHL nós temos uma dificuldade por quê? Existe o auxílio deslocamento que é transporte onde há uma demanda ampla então a procura é maior esse estudante tem poucas chances porque as vagas são muito limitadas. Existe a residência estudantil as duas residências que funcionam em São Felix e que também é importantíssimo para a vinda de estudantes que vem de até de outros estados para aqui e há uma falha quando foi retirado o pecuniário à moradia. Porque o pecuniário à moradia? Por que para os estudantes que vão solicitar transporte a residência deles tem que, quem mora acima de 50 quilômetros o estudante tem direito a participar da residência, quem mora com uma quilometragem menor que 50 km a partir do centro esse tem direito a transporte ida e vinda é transporte diário, mas tem um percentual de estudantes que moram acima dos 50 quilômetros, muito distante, claro que poderia participar da residência, mas alguns não podem estar na residência. [...] (AS)

Os limites de ordem federal ou local, seja no repasse do recuso ou na utilização dele, repercutem na dificuldade de encaixe dos estudantes nas modalidades do PPQ, como relata o AS. A ausência de modalidades que supram as demandas dos estudantes, seja por corte ou porque realmente nunca existiu a adequação do auxílio ou da condicionalidade à necessidade dos estudantes, restringe a promoção da assistência estudantil aos alunos de fora do município. Fato que se estende aos estudantes naturais de Cachoeira, isto porque, devido às condicionalidades, o auxílio pecuniário vinculado a um projeto é o que mais se adequa a esse público, no entanto, a modalidade foi retirada nos três últimos editais, devido às dificuldades financeiras enfrentadas pela Universidade.

[...] aqueles estudantes da cidade no caso específico aqui de cachoeira eles não tem quase que acesso nenhum a nenhum desses auxílios, não tem nenhum, porque se ele mora na cidade ele não pode pleitear a residência e também não pode pleitear transporte, ficaria projetos institucionais que é uma outra modalidade, um projeto que o estudante desenvolve juntamente com o professor[...] (AS)

Outro auxílio suspenso nos dois últimos editais foi o pecuniário à moradia, desassistindo os novos alunos que não conseguirão auxílio residência. Durante entrevistas os três profissionais relataram a necessidade da Universidade reestabelecer a oferta das modalidades que foram suspensas e de implantar novas “*modalidades mais contemplativas em relação há algumas categorias de estudante*” (AS).

Conforme Brito (2012), a política de expansão da educação superior impulsionada pelo governo Lula, embora seja digno de méritos por propor a justa democratização das IES,

carrega o grande risco de sucateamento das instituições, sobretudo as da rede pública de ensino. Um possível reflexo dessa observação pode ser constatado na UFRB, haja vista que a instituição ainda demonstra não possuir infraestrutura adequada para o seu pleno funcionamento. No que tange ao CAHL, nota-se que, nos seus primeiros dois anos e meio de funcionamento, não possuía nem mesmo instalações próprias, sendo cedidas as instalações pelo Colégio Estadual da Cachoeira e pelo Colégio Sacramentinas. Com a aquisição do prédio próprio ainda podemos destacar problemas, como a tardia disposição de uma residência universitária, só sendo implementada em 2012, a insuficiência de salas de aula e salas administrativas e ausência de gabinetes, espaços de convivência, restaurante universitário, além da falta de acessibilidade e de manutenção em alguns setores.

O Núcleo PROPAAE/CAHL conta apenas com uma sala para toda equipe. Este problema foi ressaltado por todos profissionais, porque compromete o atendimento do estudante. Sempre há interferências externas, ou até mesmo dos outros colegas de trabalho, que acabam deixando uma situação desconfortável para o atendente e para o que está sendo atendido.

[...] da confidencialidade e da não interferência, que aqui a gente não tem, mas é difícil com essa sala com vidro na porta, hoje mesmo aconteceu a interferência, hoje até, eu tava em atendendo numa sala de aula, e o professor requisitou a sala e eu tive que sair com a estudante que eu tava atendendo, procurar uma outra sala, São essas coisas. Então isso é terrível, isso é ruim para pratica profissional, não só, mas também um desrespeito ao outro, ao próximo. Isso é ruim! (PSI)

Durante a observação foi percebida a continua interferência nas entrevistas e/ou atendimentos. Interpelações feitas tanto por alunos, quanto de um determinado servidor, sempre sugerindo outra forma de procedimento ou de resolução a determinado problema, que muitas vezes não refletem os propósitos e/ou condicionalidade dos programas, causando maus entendimentos e tumultos.

Para além dos recursos humanos, financeiros e da má infraestrutura relatados acima, também é mencionada a falta de recursos tecnológicos: já houve períodos sem *internet*; o telefone, apesar de estar funcionando atualmente, já foi cortado; e há no setor a necessidade de uma máquina de cópias, que nunca foi providenciada. No que tange aos recursos materiais é colocado que, por vezes, o Centro fornece os materiais que deveriam ser fornecidos pela PROPAAE sede, no entanto, pela dificuldade que o Centro também enfrenta, as vezes a dispensa desses materiais é mais rigorosa. Foi apontada a falta de carimbos, de armários para arquivar documentos e até mesmo de papel ofício. Tendo em vista que os recursos são os

meios que as instituições possuem para atingirem seus objetivos, nota-se que, com sua restrição, ocorre o comprometimento do processo de trabalho e conseqüentemente dos objetivos da política.

A reflexão anterior remete a outra dificuldade recorrente no cotidiano dos profissionais, não ter acesso aos desdobramentos de todas as partes do processo de implementação incide diretamente na dificuldade e na qualidade do atendimento prestado ao estudante, como relatou o AS.

[...]encaminhamos essas solicitações pra Cruz das Almas que pode ou não conceder uma ajuda financeira ou ajuda de alimentação ou as vezes de orientação que vai dizer em que situação está o atraso, porque tá atrasado, como ou quando é que pode chegar esse auxílio então esses são assim os problemas maiores que nós temos, outros partem vamos colocar assim, os alunos tem alguns problemas e nós não temos o retorno da pró-reitoria em relação de algumas solicitações, o aluno solicita e ai nós também ficamos sem resposta, as vezes sem entender muito o porquê que não dá resposta, geralmente é a questão financeira a solicitação de auxílio por exemplo ou então eu diria da falta de sincronização das ações como agora nós estamos com esse processo de reavaliação do estudante onde não tivemos nenhum encontro junto com profissionais da PROPAAE pra definição [...](AS)

As interações interorganizacionais do serviço público são em verdade relações de interdependência. No contexto em questão, ao descentralizar o atendimento da PROPAAE, é dada aos núcleos dos centros relativa liberdade. No entanto, percebemos que as ações desenvolvidas no núcleo da PROPAAE/CAHL possuem maior dependência da sede do que o hipotetizado.

[...] quando cheguei logo que fiquei sabendo que tinha residências, eu esperava poder ter uma condição melhor de poder acompanhar esse estudante na residência, poder tá fazendo um trabalho junto com ele, poder está acompanhando ele de perto, depois eu vi que era um trabalho mais complicado que dependia de um acompanhamento da instituição, no caso da pró-reitoria, dependia da pessoa que é responsável pelas residências aqui, depender da boa vontade, da compreensão dos estudantes que lá estão no sentido de entender a PROPAAE e o profissional como alguém que quer ajudar então algumas coisas mais foram assim distanciando esse desejo de fazer esse acompanhamento e aí ficamos naquele acompanhamento mais, eu diria, inicial [...](AS)

Compreende-se que muitas das reclamações que chegam a PROPAAE/CAHL não são demandas para os profissionais que lá estão, e sim demandas que talvez de forma inadequada ainda estejam sob a responsabilidade da sede da Pró-Reitoria. Por vezes, a proximidade física dos estudantes com núcleos dos centros faz com que esta instância seja a primeira a recebê-los, portanto é necessário que se estabeleça uma comunicação mais eficaz entre sede e núcleo,

a fim de melhorar o acolhimento dos alunos, tornando os atendimentos mais eficazes e evitando atritos.

[...] O estudante que já saiu da sua família se comparar a época que ele deu entrada no auxílio, no caso da residência, qual a resposta que se dá? Então essa falta de informação, de encontro, de organização faz com que os problemas que os estudantes trazem aumentem, porque muitas vezes não temos uma resposta ou não podemos resolver. Há também muitas vezes um sentimento de impossibilidade de ajuda, porque ajuda financeira o aluno não está tendo como se sustentar, como vai fazer? O estudante não tem como voltar pra casa, mas também não tem como se manter aqui. Faltou o gás lá na residência a gente não pode definir: Manda o gás! Faltou internet na residência a gente não pode definir: Vai lá concertar a internet! Depende da central. [...] (AS)

A constatação por parte do burocrata da impossibilidade de execução plena do que foi desejado evidencia-se nas falas dos três entrevistados. Tal recorrência remete à discussão acerca da importância da estrutura de interdependência necessária entre as agências (Proreitoria e os núcleos), pois, nesses casos, a convergência de escolhas na atuação garante a facilidade da implementação e, normalmente, quem chega recente ao serviço tende a moldar-se de acordo com os costumes da equipe.

Conforme já salientado no primeiro capítulo, O'Toole Jr. (2010) descreve que o implementador recém-ingresso está condicionado “aos efeitos de arraste”. Observando os anseios iniciais relatados pelos burocratas no Núcleo, é percebido que após se inserir no núcleo, há recorrentes frustrações advindas das condições de trabalho, ou até mesmo da cultura institucional em que se encontra, o que leva a promoção de “pacotes de acordos” entre os burocratas implementadores.

O relato anterior do AS retrata a dificuldade do estudante e do próprio profissional durante o período de revisão de auxílios, pois, o estudante que já mora há algum tempo na residência, sente a dificuldade de classificar o seu núcleo familiar e até mesmo de declarar seu endereço, isto porque, esse aluno não se sente pertencente núcleo familiar de origem, ao mesmo tempo que costumeiramente a residência não é considerada o endereço “oficial” desse aluno. Tal fato é atribuído à ausência de objetividade na definição das diretrizes da política. O AS reclama sentir durante a atuação a *“falta de uma norma institucional para poder nos ajudar mais.”* O não esclarecimento das normas e regras para atuação dos servidores da PROPAAE/CAHL, ao tempo que abre espaço para discricionariedade característica inerente ao burocrata de linha, pode acabar atrapalhando a implementação dos programas, por conta da falta de conhecimentos ou até mesmo da insegurança para resolução de determinadas demandas estudantis.

A sala da PROPPAE é por vezes espaço de reivindicação dos estudantes. Durante o período de observação, notou-se que a maioria das reivindicações se dá em torno do excesso de condicionalidades, de documentos exigidos para acesso a alguns programas, os constantes atrasos dos auxílios e o sucateamento da residência são reclamações frequentes dos estudantes.

No entanto, ainda que enfrentem dificuldades, não foram identificados nas entrevistas ou na observação estudantes que preferiram não ser beneficiários ou tivessem desistido de pleitear o auxílio. Isto inicialmente dá-se pela importância de ser assistido para garantir a permanência, mas outro fator decisivo é que, além da PROPAAE, não existe outra instância que articule as políticas de assistência estudantil dentro da Instituição. Portanto, independe da vontade dos estudantes serem atendidos pela PROPAAE/CAHL, sendo usuários não-voluntários.

De fato, a universidade apresenta um público diferenciado de forma positiva, eu vejo como estudantes mais aguerridos que realmente sabem o que quer, sabe assim uma comunidade... até da questão do movimento negro, movimentos indígenas, eles participam mesmo das ações e querem se efetivar como estudantes e querem chegar em algum lugar, querem alcançar outros mundos. Isso facilita um pouco porque são estudantes que querem por isso uma exigência maior em relação da condição da universidade para com eles, porque sendo uma comunidade um tanto mais vulnerável depende desse acompanhamento maior da universidade então eles exigem isso mesmo e eu acho que é por aí também porque tem que exigir a universidade tem a condição eu diria estudantil e educacional de oferecer isso. [...] (AS)

Ainda que se reconheçam as dificuldades enfrentadas pelo aluno e a importância dos serviços oferecidos nos núcleos, é preciso compreender que essa relação é de co-dependência, pois para além do núcleo só existir por ter alunos que frequentam o atendimento, as ações da PROPAAE/CAHL estão condicionadas à aceitação da comunidade estudantil. Dentre as diversas indicações de co-dependência, como por exemplo: no período de acompanhamento pedagógico, o TEC tem que conversar com os alunos, principalmente os que não tiveram êxito acadêmico, para realização de parecer de continuidade ou corte de auxílio, já que o êxito acadêmico é condicionalidade para permeância no PPQ. No entanto, esses alunos muitas vezes têm impedimentos para comparecer no Centro, sobretudo porque a análise ocorre geralmente nas férias, quando as notas são lançadas no portal, o que acaba demandando do profissional uma estratégia para cumprir o que estava no cronograma institucional. Nesse caso, o TEC declara que muitas vezes só realiza a análise curricular.

[...] Porque todos os tempos dependem não só do técnico, mas depende do estudante e de algumas situações que a gente tem que ver o que está acontecendo, como eu te disse o acompanhamento para saber o que e que

está acontecendo. Tem situações diversas e os estudantes nem estão aqui no momento que ele convoca: - Olha, eu preciso que você venha aqui hoje. Só que eles dizem: - Hoje eu não estou aqui, estou em aula ou já estou de férias. Então isso implica em gastos de recursos. E aí você faz o que? Não faz o acompanhamento faz somente a análise curricular e tira o estudante do programa? Alguém solicita, tá solicitando que tire, a lei diz: Se você não tiver cumprindo você tem que sair. Mas, assim, a lei diz isso, mas nós sabemos que quem tá ali é um ser humano com todas as particularidades, todos os problemas, as vezes passando fome, com mãe doente, pai doente e que isso implica necessariamente na vida acadêmica dele, nós queremos manter ele estudando? Ou preferimos cortar e ele ter que ir embora? E que também implica na manutenção da universidade, porque se a universidade perde um estudante. diz pro MEC que não precisa receber mais vagas daquele curso porque está tendo vaga ociosa. E o estudante vai ter que fazer outro processo seletivo para, então tudo isso tá bem junto, são problemas que a gente tem que tentar resolver e que não é fácil. (TEC)

Outro exemplo de inteira dependência do aluno para realização do procedimento profissional ocorre no serviço de psicologia. O atendimento psicológico da PROPAAE podia ser realizado individualmente e com maior frequência. Com a mudança da gestão da Pró-Reitoria houve orientação para alteração na forma de desenvolver o acompanhamento psicológico, não sendo mais permitido acompanhamento individual, instituindo a os grupos de psicoterapia. No entanto, os alunos ainda aderirem à formação dos grupos, sempre requisitando o atendimento em seu formato anterior.

[...] mas falta muita coisa ainda, infelizmente os grupos, há uma resistência, uma relutância, não há uma adesão interessante, a formação desses grupos seria uma saída interessante. (PSI)

De certa forma os impedimentos e/ou posicionamentos dos alunos influenciam a atuação do servidor, e geram problemas para ambas as partes, isto porque, como percebemos nos relatos, sem o acompanhamento pedagógico o aluno corre o risco de ter seu auxílio suspenso pelo fato do TEC não ter tido devido contato com as questões que permeiam a vida acadêmica do beneficiário.

A não adesão aos grupos de acompanhamento psicológico faz com que os alunos deixem de ter acompanhamento, como também, diante de alguns casos, o PSI é levado a abrir exceções de atendimento, ressaltando o poder discricionário do profissional.

A percepção das condições de conflito dá-se através da situação complicada que o burocrata encontra ao mediar os impasses entre a Pró-Reitoria e o aluno. Como exemplo temos o relato do PSI: *“inicialmente deveria ser apenas os alunos [atendidos pelos programas] da PROPAAE, mas como a gente não pode negligenciar o sofrimento psíquico do outro, mesmo aqueles que não são vinculados ao programa a gente atende. ” (PSI)*. Ao tomar

essa decisão, o profissional reafirma um procedimento característico de sua formação profissional, em detrimento das normas preestabelecidas pela instituição.

A circunstância de atender para além dos alunos já assistidos pelos programas, contrariando uma norma de diferenciação prevista pela Instituição, incorre no debate acerca da falta de compreensão institucional da necessidade de uma assistência estudantil universal, em que as ações não estejam somente ligadas aos alunos já assistidos pelo PPQ. É preciso compreender que muitos empecilhos de permanência extrapolam as questões financeiras.

Essa necessidade que muitas vezes o profissional tem de transgredir as normas de padronização do atendimento, previamente estabelecidas pela instituição, a fim de corresponder a alguma particularidade apresentada pelo aluno, acontece por vezes na PROPAAE/CAHL. Além dos dois últimos exemplos, (o TEC reduzir o acompanhamento pedagógico, a apenas análise curricular, por conta de uma particularidade do aluno; e o PSI atender individualmente alguns alunos que se recusam à formação dos grupos), uma recorrente demanda por customização constatada durante a observação foi a flexibilização no período de entrega dos documentos no Edital 004/2016. Os dias de entrega dos documentos foram organizados de acordo com as letras dos nomes do requerente do auxílio, no entanto, por diversos motivos, como não conseguir juntar documentação até o dia previsto ou dúvidas na linguagem no Edital, era recorrente o acordo entre o AS e o aluno para prorrogação do prazo.

A precarização das condições de trabalho foi bastante mencionada durante as três entrevistas. As menções se referem principalmente à carência de infraestrutura, dentre outras questões já mencionadas aqui, por se relacionarem às outras categorias de condição de trabalho. Como por exemplo, a falta de disponibilidade de veículo; a falta de resposta às solicitações enviadas para a sede; a irregularidade das modalidades de auxílios; a falta dos recursos humanos, materiais, estruturais e tecnológicos.

Os três entrevistados versam acerca da falta de acordo entre o núcleo PROPAAE CAHL e a sede no fornecimento de materiais, pois uma sempre responsabiliza a outra pelo abastecimento de material ou instrumento, que vai do papel, copo descartável ao carro para desenvolver visitas domiciliares ou ir à residência. Essa situação de privação de alguns dispositivos, se constituem como empecilho na atuação.

[...] Um exemplo simples: Às vezes nós precisamos de veículo pra fazer deslocamento até a Residência. Nós temos que solicitar ao Centro e aí existe uma negativa alegando que não tem motorista, que está sem combustível,

não tem ninguém aqui. Vamos correr pra quem? Vamos correr pra Cruz, lá também existem as demandas aí não vai e aí o que nós fazemos? Nós não podemos ir lá porque não vou pegar sair, me deslocar andando até lá ou pegar meu veículo próprio para ir e aí assim, existe o diálogo entre a PROPAAE e o Centro? [...] (TEC)

Ainda discutindo os limites e possibilidades que envolvem o preparo dos servidores implementadores do PNAES na PROPAAE/CAHL, fica evidente a falta de cuidado da Instituição, ao permitir que o trato com a política seja realizado sem um treinamento ou capacitação previa. Inexiste até uma explicação inicial sobre o PNAES e ao PQQ: os programas e suas condicionalidades são aprendidos com a rotina e com os colegas já estão habituados. A Universidade conta com a PROGEP para promoção de cursos de capacitação direcionados aos servidores, no entanto, a PROPAAE não realiza a devida articulação, que capacitaria os profissionais.

3.4. Padrões de Prática: relato dos burocratas de linha de frente do núcleo PROPAAE/CAHL.

A UFRB emerge em meio a uma complexidade de fatores sociais, históricos, administrativos, físicos e estruturais. Desde o processo de criação da instituição até a implementação de políticas afirmativas e de assistência estudantil, tais características complexificam determinadas ações. É por conta desse cenário que emergem as estratégias de sobrevivência dos profissionais.

Ao analisar as práticas desempenhadas pelos implementadores do PNAES, no Núcleo PROPPAE/CAHL, observamos que o exercício da discricionariedade está presente através do contraste das atribuições a eles destinadas, com as escolhas que exercem, produzindo impacto no desempenho das atividades. A atuação discricionária, contida nas estratégias de enfrentamento das condições de trabalho relatadas, é comumente bem empregada, tendo em vista que estas são reflexo de uma atuação pautada pela realidade dos estudantes.

Ainda que concentrem suas atividades apenas na execução dos programas, respeitando suas normas, diretrizes e condicionalidades, é o perfil/olhar de cada implementador que determinará suas escolhas, que determinará quanto exigir de cada condicionalidade. Por isso, são esses burocratas que podem ou não dar fluidez à política. Como foi dito, as condicionalidades são necessárias, mas é o contexto de implementação que acaba por influenciar as ações do implementador, para que ele não se torne um mero executor de políticas e, assim, tente superar os entraves que apontam para uma simples concessão e

auxílios e consiga contribuir para uma melhor implementação da política de assistência estudantil com vistas a combater qualquer fator que impeça a permanência.

Nas entrevistas vários trechos evidenciaram a prática da discricionariedade, alguns exemplos são: o acompanhamento pedagógico realizado pelo TEC, em que fica a seu critério analisar as causas que levaram ao não êxito acadêmico e decidir se mantém ou exclui o aluno do acesso aos programas de assistência; bem como a flexibilização do AS da entrega de documentos; e a condescendência durante a revisão das condicionalidades dos programas presente nas três atuações. Demonstrando que a discricionariedade presente na atuação do burocrata de linha se constitui importante ferramenta na interação entre o estudante e o PROPAAE.

O processo de expansão ou diminuição das responsabilidades para garantir a realização do trabalho, aqui denominado **alienação**, é identificado em 12 trechos das entrevistas. Diante das falas é percebido que há circunstâncias em que a alienação ocorre pelo fato dos profissionais se insensibilizarem diante de algumas situações, a fim de se proteger, ou até mesmo de conseguirem continuar implementando os programas. Como é o caso do TEC, que ao ser perguntado sobre quais funções desenvolve no Núcleo, relata que sua atuação no Programa de ações de inclusão digital é supérflua; [...] *a gente faz coisas aqui que não é do nosso dever, recebimento e entrega de notebooks [...]*. Alega-se isto porque o empréstimo de notebooks dispõe de uma normativa bem precisa que orienta as condicionalidades de acesso ao objeto, dando possibilidade a outros servidores realizarem. O processo de recebimento é ainda menos conveniente, pois, a análise das condições do notebooks deveria ser feita por técnico em informática, que provavelmente tenha maior conhecimento acerca do assunto. Portanto, a fim de contribuir para a implementação do PNAES, o profissional aliena-se e expande suas responsabilidades.

Em alguns casos relatados, percebemos que a alienação é também resultante da inadequação de recursos.

[...] Nós poderíamos visitar alguns estudantes, algumas famílias, até pra averiguação de alguma situação ou até pra que pudesse entender um pouco mais a realidade dele, então temos essa dificuldade, dificuldade de transporte então uma serie de burocracias que tem que ser realizada pra que o centro ou a PROPAAE [...] (AS).

A dificuldade na disponibilização de transporte é recorrente, e impede, por exemplo, a realização da visita domiciliar, importante instrumento na realização da análise da realidade do aluno. Por vezes a falta de um instrumento afeta atitude investigativa profissional,

competência que é importantíssima para os assistentes sociais. No entanto, o profissional normalmente se adequa as limitações impostas pela realidade, a fim de implementar o que lhe foi proposto.

Ainda ao que tange à categoria alienação, os três profissionais descrevem vivenciar a difícil realidade de estar cotidianamente em contato com as mazelas da classe estudantil. “[...] Já chegou diversos casos de estudante chegar aqui dizendo que está passando fome [...]” (TEC), é percebido que algumas vezes as soluções vêm através de recursos pessoais, no entanto, todos os profissionais alertaram a necessidade que têm de se dessensibilizar para questões como esta. Como representado na fala a seguir:

[...] mas também eu tenho que sair deste lugar de quem está na ponta recebendo essas informações desses problemas porque se não pode afetar a minha vida pessoal, minha família tal e inclusive me afetar mentalmente e ter problemas psicológicos por causa disso então eu tento de certa maneira me desligar. (TEC)

No contexto de implementação do PNAES na UFRB, as práticas de **diferenciação** se dão, sobretudo pela inadequação entre o quantitativo dos auxílios e os alunos que necessitam destes. A fim de reduzir as condições de conflitos, a Pró-Reitoria além das condicionalidades já previstas no PNAES, determina a exigência de outros aspectos para requisito de alguns auxílios. Essa prática de diferenciação facilita a atmosfera de implementação, pois reduz a quantidade de requerentes, facilitando a escolha do burocrata. Em contrapartida pode comprometer a eficiência e a eficácia do Programa. No caso das ações de inclusão digital, o empréstimo de *notebooks* está restrito ao aluno residente impossibilita a destinação do equipamento um aluno não residente que se encontre em maior vulnerabilidade. Durante a observação uma estudante em período de conclusão de curso que não dispunha de computador, foi informada sobre o Programa, no entanto, apesar de haver aparelhos disponíveis, por não ser residente ela não pode ter acesso. Essa situação de visível vulnerabilidade tem grande tendência a causar retenção, contrariando as reais intencionalidades do programa. Tal constatação é bem ilustrada na fala abaixo:

Olhe só, o PNAES diz que é assistência estudantil, então isso deveria ser para os estudantes que estão em vulnerabilidade social e que fazem parte do PNAES, ponto! Entretanto a autonomia da universidade numa portaria disse que somente os estudantes da residência, se isso é justo ou não? Em minha opinião não é justo, no entanto temos que seguir a portaria. Porque a necessidade não bate só na porta do estudante residente ele bate na porta de todos os estudantes, inclusive dos estudantes que não estão no programa PPQ. (TEC)

A tabela a seguir traz as atividades desenvolvidas na PROPAAE/CAHL identificadas através da coleta de dados e a relação com e as áreas das ações de assistência estudantil que o PNAES orienta para o desenvolvimento nas instituições.

Tabela 05: Assistência Estudantil segundo o PNAES X Ações desenvolvidas pela PROPAAE/CAHL

Áreas de ação da Assistência Estudantil segundo o PNAES	Ações da PROPAAE/CAHL
Moradia estudantil	Residências universitárias / Pecuniário à moradia
Alimentação	Pecuniário à alimentação
Transporte	Auxílio deslocamento
Atenção à saúde	Auxílio aparelho corretivo visual Atendimento psicológico
Inclusão digital	Empréstimo de Notebooks
Cultura	-
Esporte	Bolsa Esporte
Creche	Auxílio creche
Apoio pedagógico	Acompanhamento pedagógico Vinculado a projetos Apoio Financeiro para Apresentação de Trabalhos em Eventos
Acesso, participação e aprendizagem de estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades e superdotação.	Atendimento psicológico, pedagógico e social

Fonte: Própria autora.

A transformação das ações que estão preconizadas no PNAES em programas e ações mais plausíveis para implementação, facilita materialização da política, a fim de atender às demandas e metas. Porém, analisando a tabela podemos perceber que o cumprimento das diretrizes de implementação do Programa no Núcleo PROPAAE/CAHL não ocorreu em sua plenitude, pois o fato da instituição propor um programa de assistência estudantil que seja vinculado a algumas das diretrizes do PNAES garante o atendimento pleno dessa diretriz, nem a eficácia do programa, já que as vezes as ações não abarcam todos os centros, muito menos todos os alunos que venham a necessita. Talvez, se pensarmos nos programas desenvolvidos por toda UFRB, a implementação, ainda que seja parcial, venha a ser mais completa que no núcleo.

Durante a entrevista e a observação não ficou evidente, como as outras categorias, ações que representassem **simplificação** no nível local, PROPAAE/CAHL. No entanto, ao analisar o processo de implementação como todo, percebemos que o edital apresentado no

processo de seleção poderia ser repensado segundo a realidade dos alunos do Centro, assim também como falta a reorganização e a regeneração das modalidades de bolsas, que por vezes não suprem a demanda e/ou não se encaixam no perfil do aluno que passa por dificuldades de permanência.

O uso do **racionamento** como estratégia de sobrevivência foi mencionado nas entrevistas dos três profissionais. Dentro dessa categoria, as condicionalidades se apresentam como principal característica de racionamento, pois na prática refletem como “custos” impostos aos alunos para o acesso à assistência estudantil. Como consequência há um racionamento dos auxílios, como não tem para todos, estes são destinados a quem se encontra em maior vulnerabilidade, fazendo surgir um ciclo de seleção “dos mais necessitados, entre os necessitados”.

O exemplo já citado de condicionar a entrega dos *notebooks* aos residentes, também se expressa como prática do racionamento, visto que a prerrogativa imposta acaba poupando os equipamentos, e de certa forma facilita o trabalho de seleção, através de uma hipótese da gestão, que os alunos residentes seriam o público mais suscetível a tal programa, como reflete o PSI ao analisar as condicionalidades do processo seletivo e a exclusão de parte dos alunos.

[...] Eu entendo que esse é um problema seríssimo, mas que emperra, justamente na verba na impossibilidade de poder abraçar todos aqueles que necessitam, então é necessário sim fazer esse processo seletivo, e o processo seletivo precisa de regras né, normas e essas normas infelizmente vão limitar o universo daqueles que buscam participar do programa. Existem sim muitos relatos de pessoas que necessitam participar, que precisam dessa bolsa do auxílio, mas que não podem fazer parte porque já tiveram a graduação, mas existem muitos outros também que precisam dessa colaboração, dessa bolsa, desse incentivo melhor dizendo. Acaba se tornando necessário um certo regramento para o acesso. Porque a verba é pouca, tá em débito, às vezes, não há dinheiro suficiente para sustentação do número de alunos que tem a necessidade das bolsas.(PSI)

Quando perguntado a respeito da opinião sobre o PNAES e o PPQ no CAHL, o TEC declara que a inadequação de recurso tem estrita ligação com as decisões referentes ao alcance da política. Isto aponta para a maneira de implementação do PNAES estabelecida na instituição, em que há preferência pela quantidade de alunos atendidos, independente da diversidade de suas necessidades.

[...] Então a universidade tem que optar, ou você atende todo o PNAES e diminui a quantidade de estudantes atendidos ou você amplia a quantidade de estudantes e diminui a quantidade das ações desenvolvidas, então a universidade fez a opção de incluir mais estudantes e diminuir as ações, porque existe um déficit orçamentário. [...] (TEC)

Um exemplo é a realização do acompanhamento pedagógico, que poderia ser feito com todos os alunos da Universidade, tendo em vista identificar precocemente qualquer problema e conseqüentemente melhorar as taxas de sucesso acadêmico. No entanto, a falta de recurso humano resume o acompanhamento à revisão dos auxílios, com exceção das demandas espontâneas.

Considerando que para o acesso as bolsas o estudante tem que se enquadrar em uma série de condicionalidades, necessariamente ao optar por concentrar as bolsas em poucas modalidades, ocorre a dificuldade de acesso de alguns perfis de aluno, que não consiga atender as condicionalidades dos programas propostos.

Para concluir, é relevante ressaltar que a proposta da PROPAAE/CAHL não é concentrar suas ações na concessão de auxílios, nem atender apenas a um determinado seguimento de aluno, mas sim promover a assistência estudantil em seu sentido amplo e a todos. No entanto, a emergência de atender aos alunos que possuem fragilidades mais incisivas, muitas vezes carências de demandas básicas, como a alimentação, fazem com que o aluno resuma a promoção da assistência estudantil ao PPQ, ao PBP e aos auxílios emergenciais, como também faz com que o profissional fique preso aos processos burocráticos, impedindo o alcance da implementação integral do PNAES.

Esta sessão tratou das estratégias de sobrevivência adotadas por esses profissionais para enfrentamento da realidade posta. De modo geral, esses padrões de prática apontam importância da discricionariedade para a atuação dos burocratas, pois suas decisões são artifícios para superar a insuficiência dos recursos disponíveis.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

De maneira geral este trabalho tratou de relatar como se dá a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil no Núcleo PROPAAE/CAHL. É prudente ressaltar importância de garantir a assistência estudantil em seu sentido mais amplo, assegurando acolhimento e acompanhamento ao universo de estudantes, não só concentrar as ações na distribuição de bolsas segundo condições socioeconômicas, mas abranger o atendimento a questões outras que também influenciam a permanência.

As IFES têm autonomia de definir suas políticas/programas de assistência estudantil, em consonância com as diretrizes previstas no PNAES. A adesão ao Programa impulsionou as ações de assistência na UFRB, no entanto, o PPQ fica evidenciado como o centro das ações de assistência estudantil.

No Núcleo PROPAAE/CAHL, apesar de ocorrer a interação contínua entre os servidores, bem como a ajuda mútua diante do não entendimento da política ou da existência de algum conflito, a promoção da assistência poderia ser mais eficiente se contasse com uma atuação interdisciplinar, o que não ocorre. Isso fica evidenciado no processo de inclusão e exclusão do aluno do programa, pois quanto o AS realiza as seleções de inclusão, o TEC, avalia as condições para decidir se exclui ou não o estudante do programa. Em revisões de caráter socioeconômico, o AS é convocado a realizar a análise para o desligamento, no entanto ainda assim o não ocorre de modo interdisciplinar.

O contexto em questão aponta para a necessidade de fortalecer e qualificar a articulação que se faz entre ensino, pesquisa e extensão, pois um dos pilares do PNAES é a justamente a articulação do apoio financeiro aos projetos acadêmicos com vistas a melhor permanência. Isto porque atualmente essa articulação na PROPAAE dá-se através da obrigatoriedade do aluno, vinculado a bolsa projeto, estar participando de um projeto institucional.

É compreensível que as ações da PROPAAE têm a proposta de se estender a todos os alunos, no entanto a insuficiência de recursos tendência a uma atuação voltada aqueles que se encontram em maior vulnerabilidade, portanto, as condições de trabalho desses burocratas condicionam a uma implementação limitada de assistência estudantil.

A realidade vivenciada por esses profissionais, como a inadequação das modalidades de auxílio à necessidade apresentada pelos alunos; as dificuldades com o compartilhamento da sala; o déficit de recursos tecnológicos; a quantidade insuficiente de profissionais para realização do

acompanhamento ideal do estudante e, principalmente, para desenvolvimento de um planejamento estratégico de ação, tornam complexa a execução plena da política.

Portanto, a implementação do PNAES na PROPAAE/CAHL ocorre de forma parcial e ainda existem diretrizes que não foram alcançadas em sua plenitude. A assistência estudantil é implementada através de um conjunto de ações focalizadas, que em maioria podem contribuir para a permanência, mas estão longe de alcançar um modelo amplo de assistência estudantil, para além disso, longe de abranger todos os alunos que necessitam.

Frente às dificuldades apresentadas, os profissionais escolhem estratégias que no geral contribuem para o acesso e permanência dos estudantes nos programas. Entretanto, as decisões tomadas pelos servidores na PROPAAE/CAHL, apesar de conter experiências e valores pessoais de cada implementador, não são individuais, pois há forte influência do comportamento ditado pela instituição, através das normas, bem como da dinâmica instituída no instante da atuação. Sendo assim, o burocrata não é por si só responsável pela implementação, mas, todo conjunto de atores, ou seja, os burocratas ajustam suas concepções as de todos os outros integrantes do sistema, tornando as escolhas uma expressão do coletivo. (LOTTA, 2014)

Os resultados sinalizam que na implementação do PNAES na PROPAAE/CAHL os burocratas de linha de frente lidam cotidianamente com entraves que afetam diretamente sua atuação. A obrigatoriedade de executar um programa de grande demanda, tendo que lidar com o limite de recursos, com a precariedade na infraestrutura e por vezes com a falta de apoio da Pró-Reitoria. Como saída os profissionais apontam principalmente a necessidade que muitas vezes têm de transgredir as normas, regras, condicionalidades ou diretrizes previamente estabelecidas, ou mesmo criar alternativas outras para solução do problema. No entanto, é perceptível que ainda com as estratégias tomadas pelos profissionais a implementação da política em muitas vezes não se dá plenamente.

Como observado, este é um debate ainda em curso e torna-se fundamental a ampliação das reflexões sobre o tema, pois essa é uma discussão permeada de questões complexas que necessitam ser aprofundadas. Ademais, esse trabalho não se esgota aqui, no entanto, por ora, ficam a intenção e o prazer em contribuir para o debate em torno da implementação das políticas de assistência estudantil na UFRB como dispositivo de permanência dos estudantes.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jaqueline Cavalari Sales de. **Avaliação da implementação do PNAES - Programa Nacional de Assistência Estudantil na UFPR**: Impactos e resultados para graduandos com fragilidade socioeconômica. 138f. Dissertação Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas, da Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI, Itajaí, 2013

ARAÚJO FILHO, Tarcísio Perdigão. Burocratas do Nível de rua: uma análise interacionista dos burocratas na linha de frente do Estado. *Áskesis*. V.03, nº1, janeiro/junho 2014, p. 45-57.

ATCHE, Ana Cláudia dos Reis. **Política de Ações Afirmativas na Educação Superior**: a experiência da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) no período de 2006 a 2012. 143p. il. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Interdisciplinares sobre a Universidade) – Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2014.

BRAGATO, Joseane. **Street-level bureaucrats e políticas públicas**: uma análise do processo de implementação a partir do Programa Estrutural em Áreas de Risco da prefeitura de Belo Horizonte In: IV Seminário da Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação 2012: artigos selecionados pelo Comitê Gestor. – Rio de Janeiro: BNDES, 2013, p. 71 - 92

BRASIL. **Decreto nº 7.234/2010**. Dispõe sobre o Programa Nacional de Assistência Estudantil-PNAS. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7234.htm>. Acesso em: 02/06/2016

_____. Portaria Normativa nº 39 de 12 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre a instituição do PNAES**. Disponível em: . Acesso em: 10 abr. 2016.

_____. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, 2006. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>> Acesso em 02/06/2016

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02/06/2016.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da Educação Superior**. Brasília, DF, 2014. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/web/censo-da-educacao-superior>>. Acesso em: 02/06/2016

_____. PDI - Plano de Desenvolvimento Institucional, 2015-2019. Cruz das Almas, 2009. Disponível em: <http://www.ufrb.edu.br/porta1/a-ufrb/pdi>. Acesso em: 05/10/2012.

_____. Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Brasília, 2007.

_____. Plano Nacional de Educação. 2000. Disponível em: <portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf> Acesso em: 07 de novembro de 2016

BRITO, Larisse Miranda de. **Os desafios, dilemas e possibilidades da atuação do serviço social na universidade**: a experiência da UFRB, 95f. Cachoeira, Disponível em:<2012file:///C:/Users/ned/Downloads/Larisse%20Miranda%20de%20Brito%20(5).pdf. Acesso em: 02/06/2016

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **O ESTUDO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO: alguns aportes teóricos.** V Jornada Internacional de Políticas Públicas, Maranhão, p.10, ago.2011

CRUZ, Vicente Vagner. **Repensando o Conceito de Políticas Públicas.** 2009. Disponível em <<http://politicaspUBLICASconceituando.blogspot.com.br/2013/01/repensando-o-conceito-de-politicas.html>> Acesso em 02/06/2016

DANTAS, Lys Maria Vinhaes. **Análise da implementação de uma política educacional pioneira na área de avaliação em larga escala na Bahia.** 138f. Dissertação Programa Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia, 2005.

DIAS SOBRINHO, José. **Democratização, qualidade e crise da educação superior: faces da exclusão e limites da inclusão.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 113, p. 1223-1245, 2010, <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/137.pdf>> Acesso em: 04/08/2015

GARRIDO, Edleusa Nery. **Assistência Estudantil: sua importância, atores envolvidos e panorama atual.** In: Seminário Universidade Sociedade Semana Kirimurê, 2012, Cachoeira - Bahia - Brasil. Anais do Seminário Universidade Sociedade Semana Kirimurê, 2012. v. 1

GIL, Antônio Carlos, 1946- **Como elaborar projetos de pesquisa**/Antônio Carlos Gil. - 4. ed. - São Paulo: Atlas, 2002. jan./abr. 2006.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. Censo da Educação Superior. Brasília: Inep, 2004.

_____. Sinopse Estatística da Educação Superior. Brasília: Inep, 2016.

_____. Censo da Educação Superior. Brasília: Inep, 2003.

LEITE, Janete Luzia. **Política de Assistência Estudantil: direito da carência ou carência de direitos? / Student Assistance Policy: law of lack or shortage of rights?.** SER Social, Brasília, v. 14, n. 31, p. 453-472, jul./dez. 2012

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. **Implementação de políticas públicas: organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.**2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

LOTTA, G. S. **O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade.** In: FARIA, C. A (org). Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática. Editora PUCMINAS, Belo Horizonte, 2014.

LOTTA, G.; PAVEZ, T **Burocracia implementadora: dinâmicas e estruturas relacionais das políticas públicas.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 32, 2008, Caxambu. Anais do 32º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu: Anpocs, 2008.

LOTTA. G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família.** 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

MAINARDES, Jefferson. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais.** Educ. Soc. [online]. 2006, vol.27, n.94, pp.47-69.

NOVAES, Bruna P. M. **Assistência Estudantil Sob a Ótica dos Direitos: Uma Análise dos Programas De Bolsa Permanência e De Permanência Qualificada Na UFRB 2016.** 70 p. Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira.

O'TOOLE JUNIOR, L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G.; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: coletânea. São Paulo: Unesp; Brasília, DF: Enap, 2010. p. 229-248.

OLIVEIRA, Cristiano Souza. **A assistência estudantil como instrumento de promoção da saúde**: limites e possibilidades na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. 2016. 114 p. Trabalho de Conclusão do Curso de Serviço Social, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira.

PACHECO, Eliezer; RISTOFF, Dilvo I. **Educação superior**: democratizando o acesso. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 2004.

PROCOPIUCK, Mario. **Políticas públicas e fundamentos da administração pública: análise e avaliação, governança e redes de políticas, administração judiciária**. São Paulo: Atlas, 2013. p. 138 -168.

SAMPAIO, Sonia Maria Rocha. SANTOS, Georgina Gonçalves dos. **O conceito da afiliação estudantil como ferramenta para a gestão pedagógica da educação superior**. Anais da 2ª Conferência do Fórum da Gestão do Ensino Superior nos países e regiões de língua portuguesa. Instituto Politécnico de Macau, 2012. pp 1-14. Disponível em <www.forumgestaoensinosuperior2011.ul.pt/docs.../15/.../ggs_smrs.pdf>. Acesso em 15/05/2016

SANTOS, Elisabete Pereira dos. **Política Social**. In BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). Dicionário para formação em gestão social. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. P. 140-143.

SANTOS, Fernanda Bastos. **O Papel do Assistente Social para Afiliação de Alunos dos Cursos Tecnológicos e dos Bacharelados no CAHL**. 2016. Relatório Final de Pesquisa. PIBIC/FAPESB. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – Centro de Artes Humanidades e Letras, Cachoeira.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: Questões Temáticas e de Pesquisa, Caderno CRH 39: 11-24. 2003. Disponível em <<http://www.cadernocrh.ufba.br/include/getdoc.php?id=773>>. Acesso em 02/06/2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA, **Relatórios de Gestão anual**. Disponível em: www.ufrb.edu.br/portal/a:/a-ufrb /relatorios -de -gestao. Acesso em: 04 de novembro de 2016.

VASCONCELOS, Natalia B. **Programa Nacional De Assistência Estudantil: Uma Análise Da Evolução Da Assistência Estudantil Ao Longo Da História Da Educação Superior no Brasil**. Ensino Em-Revista, Uberlândia, v.17, n.2, p. 599-616, jul./dez.2010.

WEBER, Max. **Os Fundamentos da Organização Burocrática**: Uma Construção do Tipo Ideal. In: Sociologia da Burocracia. 2º ed. Rio de Janeiro CAMPOS, Edmundo; zahan, 1971

ZAGO, Nadir. **Do acesso à permanência no ensino superior: percursos de estudantes universitários de camadas populares**. Revista Brasileira de Educação. V. 11, n. 32, maio/ago. 2006. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/11n32/a03v11n32.pdf>>. Acesso em: 28/07/2015.

APÊNDICE

APÊNDICE A

FUNÇÕES PRECONIZADAS X FUNÇÕES IMPLEMENTADAS

FUNÇÕES PROFISSIONAL	TÉCNICO EM ASSUNTOS EDUCACIONAIS	ASSISTENTE SOCIAL	PSICÓLOGO
<p>DESCRIÇÃO DE ATIVIDADES TÍPICAS DOS CARGO TÉCNICO ADMINISTRATIVOS EM EDUCAÇÃO</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planejar, supervisionar, analisar e reformular o processo de ensino aprendizagem, traçando metas, estabelecendo normas, orientando e supervisionando o cumprimento do mesmo e criando ou modificando processos educativos em estreita articulação com os demais componentes do sistema educacional, para proporcionar educação integral aos alunos. • Elaborar projetos de extensão. • Realizar trabalhos estatísticos específicos. • Elaborar apostilas. • Orientar pesquisas acadêmicas. • Utilizar recursos de informática. 	<ul style="list-style-type: none"> • Orientar indivíduos, famílias, grupos, comunidades e instituições: Esclarecer dúvidas, orientar sobre direitos e deveres, acesso a direitos instituídos, rotinas da instituição, cuidados especiais, serviços e recursos sociais, normas, códigos e legislação e sobre processos, procedimentos e técnicas; ensinar a otimização do uso de recursos; organizar e facilitar; assessorar na elaboração de programas e projetos sociais; organizar cursos, palestras, reuniões. • Planejar políticas sociais: Elaborar planos, programas e projetos específicos; delimitar o problema; definir público alvo, objetivos, metas e metodologia; formular propostas; estabelecer prioridades e critérios de atendimento; programar atividades. • Pesquisar a realidade social: Realizar estudo sócio-econômico; pesquisar interesses da população, perfil dos usuários, características da área de atuação, informações in loco, entidades e instituições; realizar pesquisas bibliográficas e documentais; estudar viabilidade de projetos propostos; coletar, organizar, compilar, tabular e 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar, implementar e acompanhar as políticas da instituição nas áreas de Psicologia Clínica, Escolar, Social e Organizacional. • Assessorar instituições e órgãos, analisando, facilitando e/ou intervindo em processos psicossociais nos diferentes níveis da estrutura institucional; • Diagnosticar e planejar programas no âmbito da saúde, trabalho e segurança, educação e lazer; atuar na educação, realizando pesquisa, diagnósticos e intervenção psicopedagógica em grupo ou individual. • Realizar pesquisas e ações no campo da saúde do trabalhador, condições de trabalho, acidentes de trabalho e doenças profissionais em equipe interdisciplinar, determinando suas causas e elaborando recomendações de segurança. • Colaborar em projetos de construção e adaptação de equipamentos de trabalho, de forma a garantir a saúde do trabalhador. • Atuar no desenvolvimento de recursos humanos, seleção, acompanhamento, análise

	<ul style="list-style-type: none"> • Executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional. 	<p>difundir dados.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Executar procedimentos técnicos: Registrar atendimentos; informar situações-problema; requisitar acomodações e vagas em equipamentos sociais da instituição; formular relatórios, pareceres técnicos, rotinas e procedimentos; formular instrumental (formulários, questionários, etc). • Monitorar as ações em desenvolvimento: Acompanhar resultados da execução de programas, projetos e planos; analisar as técnicas utilizadas; apurar custos; verificar atendimento dos compromissos acordados com o usuário; criar critérios e indicadores para avaliação; aplicar instrumentos de avaliação; avaliar cumprimento dos objetivos e programas, projetos e planos propostos; avaliar satisfação dos usuários. • Articular recursos disponíveis: Identificar equipamentos sociais disponíveis na instituição; identificar recursos financeiros disponíveis; negociar com outras entidades e instituições; formar uma rede de atendimento; identificar vagas no mercado de trabalho para colocação de discentes; realocar recursos disponíveis; participar de comissões técnicas. • Coordenar equipes e atividades: Coordenar projetos e grupos de trabalho; recrutar e selecionar pessoal; participar do planejamento de atividades de treinamento e avaliação de desempenho dos recursos humanos da instituição. • Desempenhar tarefas administrativas: Cadastrar usuários, entidades e recursos; controlar fluxo de documentos; administrar 	<p>de desempenho e capacitação de servidores.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Realizar psicodiagnóstico e terapêutica, com enfoque preventivo e/ou curativo e técnicas psicológicas adequadas a cada caso, a fim de contribuir para que o indivíduo elabore sua inserção na sociedade. • Preparar pacientes para a entrada, permanência e alta hospitalar. • Atuar junto a equipes multiprofissionais, identificando e compreendendo os fatores psicológicos para intervir na saúde geral do indivíduo. • Utilizar recursos de informática. • Executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional.
--	--	---	--

		<p>recursos financeiros; controlar custos; controlar dados estatísticos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar recursos de informática. • Executar outras tarefas de mesma natureza e nível de complexidade associadas ao ambiente organizacional. 	
<p>DESCRIÇÃO SUMÁRIA DO CARGO</p>	<p>Coordenar as atividades de ensino, planejamento e orientação, supervisionando e avaliando estas atividades, para assegurar a regularidade do desenvolvimento do processo educativo. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.</p>	<p>Prestar serviços sociais orientando indivíduos, famílias, comunidade e instituições sobre direitos e deveres (normas, códigos e legislação), serviços e recursos sociais e programas de educação; planejar, coordenar e avaliar planos, programas e projetos sociais em diferentes áreas de atuação profissional (seguridade, educação, trabalho, jurídica, habitação e outras); desempenhar tarefas administrativas e articular recursos financeiros disponíveis. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.</p>	<p>Estudar, pesquisar e avaliar o desenvolvimento emocional e os processos mentais e sociais de indivíduos, grupos e instituições, com a finalidade de análise, tratamento, orientação e educação; diagnosticar e avaliar distúrbios emocionais e mentais e de adaptação social, elucidando conflitos e questões e acompanhando o(s) paciente(s) durante o processo de tratamento ou cura; investigar os fatores inconscientes do comportamento individual e grupal, tornando-os conscientes; desenvolver pesquisas experimentais, teóricas e clínicas e coordenar equipes e atividades da área e afins. Assessorar nas atividades de ensino, pesquisa e extensão.</p>
<p>DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES DESENVOLVIDAS EM ENTREVISTA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer acompanhamento pedagógico. • Realizar análise curricular • Atendimento aos estudantes que não alcançaram êxito acadêmico • Emitir parecer referente a manutenção ao suspensão 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção dos PQQ (receber documentos, fazer entrevistas e visitas domiciliares, analisar e selecionar os estudantes conforme as condicionalidades e a análise socioeconômica e familiar) • Acompanhamento ao residente • atendimentos as demandas espontâneas • Solicitação do PBP (receber documentos, fazer entrevista, realizar parecer e encaminhar a sede) • Atendimento a auxílios diversos previstos em normativas institucionais (auxílio creche, 	<ul style="list-style-type: none"> • Fazer triagem psicológica para encaminhamentos • Plantões psicológicos • Grupos • Fazer encaminhamentos e dar orientações diversas.

	<p>do auxílio (PPQ) dos estudantes.</p> <ul style="list-style-type: none">• Verificar condicionalidades e realizar a entrega de Notebooks• Dar encaminhamentos/ orientações diversas aos estudantes a tudo que está relacionado à pedagogia e a outros assuntos a quais tiver conhecimento.	<p>aparelhos corretivos, dentre outros)</p> <ul style="list-style-type: none">• Fazer encaminhamentos e dar orientações diversas.	
--	--	---	--

APÊNDICE B:

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Esclarecimentos

Este é um convite para você participar da pesquisa: **BUROCRATAS DE LINHA DE FRENTE: Uma Observação da Implementação da Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia no Centro de Artes, Humanidades e Letras**, que é desenvolvida pela graduanda **Fernanda Bastos dos Santos**, estudante do Curso de Serviço Social, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. Esta pesquisa tem como objetivo avaliar se as informações disponibilizadas para produção do Trabalho de Conclusão de Curso da aluna acima citada.

Sua participação é voluntária, o que significa que se depois de consentir a sua participação o(a) Sr(a) desistir de continuar participando, tem o direito e a liberdade de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, seja antes ou depois da coleta dos dados, independente do motivo e sem nenhum prejuízo à sua pessoa.

Ressaltamos que o(a) Sr(a) não terá nenhuma despesa e também não receberá nenhuma remuneração por participar desta pesquisa.

Essa pesquisa procura conhecer as características da implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil, no Centro de Artes Humanidades e Letras, a partir da atuação dos agentes implementadores. Os riscos envolvidos com sua participação são: possíveis desconfortos por responder questões relacionadas ao seu ambiente de trabalho, a possibilidade de atrapalhar a realização de suas atividades laborais, devido a necessidade de disponibilização do seu tempo durante a entrevista. Estes fatores serão minimizados através das seguintes providências:

- **Responsabilidade com a fidelidade dos dados;**
- **Cautela na elaboração do roteiro de entrevistas e**
- **na forma como as perguntas serão feitas durante a entrevista.**

Você terá os seguintes benefícios ao participar da pesquisa. Os dados serão guardados em local seguro e os resultados serão unicamente e exclusivamente utilizado para fins da pesquisa acadêmica. Você também receberá uma cópia da versão final desse trabalho. Você ficará com uma cópia deste Termo e toda a dúvida que você tiver a respeito desta pesquisa, poderá perguntar diretamente para Fernanda Bastos dos Santos, no e-mail: nandahany@hotmail.com ou pelo telefone (75) 991349230 / 981699294.

Orientador(a): Dr. Lys Maria Vinhaes Dantas

Consentimento Livre e Esclarecido

Eu, _____, fui informado(a) sobre os objetivos, benefícios e riscos da pesquisa acima descrita e compreendi as explicações fornecidas. Por isso, concordo em participar desta pesquisa, sabendo que não vou ter retorno financeiro e que posso sair a qualquer tempo.

do(a) Participante

Ass. do(a) Pesquisador(a) Responsável

Ass.

_____, ___/___/____.

Local, Data

APÊNDICE C:

Roteiro de Entrevista

1. Nome:
2. Formação:
3. Cargo atual:
4. Qual a data de entrada na UFRB:
5. Como você foi escolhido para trabalhar na PROPAAE na CAHL?
6. Já trabalhou em outro lugar na UFRB?
7. O que você fazia antes de começar a trabalhar aqui na UFRB?
8. Para quais funções você foi contratado?
9. Quais são as funções que realmente desenvolve?
10. O que é o PNAES? O que é o PPQ?
11. O que você acha das modalidades de bolsas ofertadas aos estudantes?
12. Quando foi convocado para assumir esse cargo houve alguma capacitação? Teve algum treinamento de como executar a Política?
13. Ocorrem ou já ocorreram reuniões cujo foco é o PNAES ou o PPQ? Foram de gestão ou entre os colegas?
14. Existe alguma estratégia de apoio da PROPAAE (gestão) ou dos outros profissionais (situados na PROPAAE dos outros centros) para lidar com os problemas de relacionamento com os alunos? Ou sanar alguma dúvida a respeito da Política?
15. Existem normas institucionais no CAHL para o funcionamento da PROPAAE? Se sim, quais e como são adotadas?
16. A interação entre os alunos afeta e/ou colabora a execução do PPQ?
17. Como você se sente diante do número de alunos com problemas tão graves? Como lidar com isso?
18. Como lidar diariamente com pessoas que tem graves problemas e dificuldades? Isso afeta a sua vida?
19. Como lidar com recursos (humanos, financeiros, materiais, estruturais e etc.) escassos?
20. Como você avalia o seu papel para garantia da permanência dos alunos na UFRB?