

O gerente de nível de rua na implementação de política pública: o caso do Programa Nacional De Assistência Estudantil na Universidade de Brasília

Ayeska Alves¹, Barbara Maia², Michelle Fernandez³ – Universidade de Brasília |

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar as formas de atuação dos gerentes de nível de rua (GNR) na implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil na Universidade de Brasília (UnB). Para isso, foram realizadas oito entrevistas semiestruturadas com gestores que atuaram junto à política. Os dados coletados foram analisados por meio da análise de conteúdo e os resultados ajudam a refletir sobre o papel e as formas de atuação do GNR na implementação de políticas. Conclui-se que, para além da esfera orçamentária e dos limites institucionais, o perfil de gestão e a afinidade pessoal dos GNRs com a política em questão são fatores que incidem na atuação autônoma desses gestores durante o processo de implementação da política.

Palavras-chave: implementação; gerente de nível de rua; política de assistência estudantil; política de educação; política pública.

¹ Bacharel em Ciência Política na Universidade de Brasília (IPOL/UnB). E-mail: ayeska.unb@gmail.com.

² Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). E-mail: barbaram.pontes@gmail.com.

³ Doutora em Ciência Política pela Universidade de Salamanca. Pesquisadora do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB). Email: michelle.vfernandez@gmail.com.

1. Introdução

A partir da redemocratização brasileira, observam-se diversas transformações no ensino superior do Brasil, entre elas, políticas de expansão universitária. Essas políticas (re)acendem o debate sobre desigualdades socioeconômicas no ensino superior e suas consequências para manutenção de alunos – especialmente oriundos de minorias socioeconômicas – nas Universidades. Esse contexto aumenta a demanda por ações que garantam acesso e permanência de estudantes nesses espaços.

O Programa Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) é criado nesse cenário, pela Portaria MEC nº 39, de 12 de dezembro de 2007 e regida pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010. O Pnaes surge com o objetivo de ampliar as condições de permanência prioritária de alunos da graduação oriundos da rede pública de educação ou com renda familiar per capita de até um 1,5 salário-mínimo no ensino superior público. A Assistência Estudantil busca, então, a mitigação de desigualdades socioeconômicas no ambiente universitário e contribuir com o desempenho acadêmico dos estudantes e sua permanência nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES).

O art. 2º do decreto que regulamenta a política determina que a delimitação dos critérios e a metodologia de seleção das pessoas a serem beneficiadas fica a critério de cada Instituição. Essa característica traz particularidades à análise do caso do PNAES. Dado que as IFES podem determinar individualmente como implementar a política de assistência, observa-se um distanciamento entre formuladores e implementadores da política. Assim, a interpretação de como a política pode ser implementada, quais critérios devem ser priorizados e como selecionar pessoas beneficiárias é um campo variado de possibilidades. Consequentemente, os resultados de implementação da PNAES podem ser extremamente distintos em cada instituição.

Parte relevante desse processo está na atuação dos indivíduos que agem diretamente para a concretização de políticas públicas: os agentes implementadores. A literatura comumente divide esses agentes entre burocratas de alto escalão, burocratas de médio escalão (BME) e burocratas de nível de rua (BNR). De modo geral, as pesquisas que buscam compreender a atuação desses atores nas políticas públicas costumam se concentrar em burocratas de alto escalão ou nos burocratas de nível de rua. O papel de burocratas de médio escalão na implementação de políticas têm tido menos ênfase nos estudos da área, em especial na literatura nacional, resultando numa compreensão menos aprofundada sobre seu perfil, atuação e interferência nas políticas públicas (CAVALCANTE e LOTTA, 2015; FREIRE et al., 2015; LOTTA e PIRES, 2018; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018), apesar de sua relevância para os processos políticos, especialmente pela conexão que fazem entre a formulação e a implementação (CAVALCANTE, LOTTA E YAMADA, 2018). Os BME são responsáveis por conectar diferentes fases das políticas, principalmente formulação e implementação, e desempenham um papel importante, muitas vezes invisível, na obtenção de resultados. Também é na fase de implementação que se encontram os principais desafios, tais quais: otimização do recurso público, impessoalidade para julgar necessidades, experiência dos gestores e ausência de aplicação prática determinada na elaboração da política (LIMA, 2016).

Entendendo, de um lado, o potencial de variação que a implementação de políticas como o Pnaes possui, e o papel de agentes implementadores, em específico os de médio escalão possuem na definição dos resultados da política, questiona-se: como a gestão no âmbito local incide sobre a implementação do Pnaes? Nesse sentido, esta pesquisa tem como objetivo analisar a atuação dos gerentes do nível de rua (GNR) envolvidos na implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (Pnaes) na Universidade de Brasília (UnB). Buscamos compreender como atuam estes

agentes e que fatores influenciam suas práticas. Entendendo a BME como heterogênea e composta por diversos atores (HICKLIN e GODWIN, 2009; GASSNER e GOFEN, 2018; EXNER e ABRUCIO, 2020; KLIJN et al., 2020; REIMBERG, 2020), o artigo busca contribuir com a compreensão sobre a atuação de um ator intermediário aos burocratas de rua e de médio escalão: o Gerente de Nível de Rua (GNR), que pertence à burocracia de nível médio, mas ainda é pouco explorado pelos teóricos da área.

A importância da gerência na agenda das políticas públicas foi apontada por diversos autores (MEIER e O'TOOLE, 2002; MEIER e O'TOOLE, 2001; O'TOOLE e MEIER, 2003), inclusive em relação a políticas de acesso de minorias a instituições de educação superior no caso estadunidense (HICKLIN, 2006). Meier (2009) evidencia, ainda, que a gerência explica diversos fenômenos relevantes para as políticas, além de trazer explicações para sucessos e falhas de programas e ser chave para melhorar a prestação de serviços públicos (LIPSKY, 2010). No caso da educação, por exemplo, Brooke e Soares (2008) apontam para o incremento no desempenho dos alunos na presença de diretores qualificados, achado similar é apontado por Santos (2008)⁴. Daí a importância de observar com mais atenção a ação desses agentes de implementação.

O artigo está dividido em outras cinco seções além desta introdução. Na primeira seção, faz-se um apanhado da literatura sobre a gerência de nível de rua no contexto de implementação de políticas públicas. Em seguida, há uma breve contextualização da política de assistência estudantil. A terceira seção apresenta a metodologia utilizada no trabalho e a quarta, os resultados e discussão. Por fim, a seção final apresenta as conclusões do estudo.

2. Gerente de Nível de Rua na Implementação de Políticas Públicas

Mais recentemente que as análises passam a olhar especificamente para o processo de implementação e, a partir daí, para a atuação dos agentes públicos como central nesse processo (PRESSMAN e WIDALVSKY, 1973; PRESSMAN e WIDALVSKY, 1984; SABATIER e MAZMANIAN, 1979; WELLER, 1997; DUBOIS, 1999; LIPSKY, 2010). A implementação é compreendida, então, como uma parte do *policy process* que envolve “*negociação entre os que querem colocar a política em ação e os de quem as ações dependem*” (LOTTA, 2015, p. 36). Deste modo, busca-se entender o processo de implementação de políticas públicas a partir da atuação e influência dos agentes.

A depender das funções e tarefas que desempenham, os agentes implementadores estão situados na burocracia de alto escalão, médio escalão ou de nível de rua e divergem no seu posicionamento nas organizações, proximidades com o público-alvo e contribuição com o processo de implementação (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018; CAVALCANTE e LOTTA, 2015; LIPSKY, 2010; LOTTA, 2015; GRASSNER e GOFEN, 2018; FERNANDEZ e GUIMARÃES, 2020). Embora possuam similaridades, ressalta-se que esses grupos englobam atores diversos, com motivações e atuações também variadas (EVANS, 2009). O primeiro e último grupo tem tido maior atenção da literatura especializada.

A burocracia de alto escalão é representada por ministros/as e secretários/as de Estado, ou seja, burocratas vinculados ao poder político e responsáveis pela tomada de decisões com responsabilidade política (PALLOTTI e CAVALCANTE, 2018). A atenção desses atores é “voltada para fora”, isto é, para atores externos à administração pública (PIRES, 2018).

⁴ A compreensão de que diretores escolares estão situados na Burocracia de Médio Escalão não é um consenso na literatura. Este trabalho, entretanto, adota essa perspectiva.

Os burocratas de nível de rua, por sua vez, são professores, policiais, assistentes sociais, entre outros atores que englobam essa interação da administração direta com o cidadão individual, implementando políticas e serviços públicos na *linha de frente*. Esses servidores são responsáveis pela entrega mais direta de serviços, além de mais numerosos, sendo considerados o nível de governo mais próximo da população. Essa proximidade com os cidadãos, e, por muitas vezes serem o único contato que a pessoa usuária do serviço terá no processo, fazem estes burocratas adquirem o status de “face” do governo e personalização do Estado (LIPSKY, 2010; GASSNER e GOFEN, 2018; CAVALCANTI et al., 2018). Com alto poder discricionário (LIPSKY, 2010; MAYNARD-MOODY e MUSHENO, 2003; CAVALCANTI et al., 2018), esses atores têm papel central na execução das políticas, moldando-as (LIPSKY, 2010; CAVALCANTE, LOTTA e PIRES, 2018; GASSNER e GOFEN, 2018; FERNANDEZ e GUIMARÃES, 2020).

Os estudos de políticas públicas inicialmente focados na atuação dos formuladores passam a reconhecer a existência de uma diversidade de atores no ciclo da política pública muito recentemente, mas sem se aprofundar em papéis intermediários nesse processo (GASSNER e GOFEN, 2018; PIRES, 2018; CAVALCANTE e LOTTA, 2015; LOTTA, PIRES e OLIVEIRA, 2014; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018). Não se trata de um objeto novo, dado que a literatura observa a atuação destes atores intermediários no seio das organizações, mas cuja caracterização e atuação ainda carecem de maior aprofundamento (PIRES, 2018; LOUREIRO, 2010; OLIVEIRA e ABRUCIO, 2011; FREIRE et al, 2015; HOWLETT, 2011). Pires (2018, p. 187) aponta que “muito raramente os BMEs têm sido pensados (ou analiticamente tratados) como um grupo de funcionários, classe ou segmento transversal das estruturas de governo”.

O BME se situa no meio da hierarquia da estrutura administrativa e atua como elo entre o alto escalão e o BNR, sendo o responsável por gerir a atuação desse último (EVANS, 2011; LOTTA et al., 2014) e por traduzir a política legal em ação. Para Oliveira e Abrucio (2018, p. 213), “a burocracia de médio escalão ora comporta-se como burocracia de alto escalão, ora como aquela do nível da rua, diferenciando-se, ao mesmo tempo, de ambas”.

A atuação dos burocratas de médio escalão, para o caso brasileiro, é analisada por Pires (2018), que apresenta algumas características desses atores. Em primeiro lugar, observa, a partir de dados de Lopes (2015), que o recrutamento para essas posições advém do serviço público. Um segundo ponto apontado pelo autor é de que o médio escalão possui maior instabilidade e rotatividade – dado que estão sujeitos à influência dos ciclos eleitorais e circulação interna também alta. Por fim, aponta que as atividades dos BMEs “*estão voltadas para dentro e para o centro do Estado, enquanto os burocratas da base e do topo estão nas fronteiras do Estado, voltados principalmente para fora*” (p. 193).

Ao buscar entender o BME, será abordado nesta pesquisa o Gerente de Nível de Rua. Ainda menos explorado que a categoria geral de burocratas de que faz parte, o GNR passa a ser visto como uma categoria própria de gerência que impacta a implementação ainda mais recentemente (KLIJN et al., 2020), mesmo que seja o responsável direto pelas entregas e resultado da política. A gerência no serviço público vem sendo apontada como uma “*missing variable*” nos estudos políticos (Meier, 2009), e Howlett (2011) reforça a importância desses atores numa conjuntura mais descentralizada da ação pública, mais colaborativa e que parte da ação “de baixo pra cima” com foco nos usuários dos serviços.

Aí estão incluídas funções como de diretores de escolas, chefes de delegacias de polícia e chefes de departamentos de serviços sociais. A definição é feita para distinguir esses atores de outros tipos de gerente públicos, enfatizando a natureza de seus espaços e relações de conflito que decorrem da posição de gerência (GASSNER e GOFEN, 2018). Segundo Gassner e Gofen (2018) “*a gerência de rua ocupa um nível inferior de gerência média, reporta aos níveis superiores de gerência média e cujos subordinados são gerentes de primeira linha e burocratas de rua*” (p. 8, tradução nossa).

Gassner e Gofen (2018) associam quatro funções à atuação do GNR, que podem acontecer simultaneamente: (i) antes da entrega da política, GNRs são responsáveis por *traduzir* as decisões políticas para os subordinados de nível de rua; (ii) durante a implementação são responsáveis por *adaptar* a política de forma a preencher lacunas identificadas ao longo do processo; (iii) *mobilização* de voluntários, como beneficiários da política que atuam como ponto focal de comunicação ou promoção da política; e (4) *articulação* com o alto escalão sobre as necessidades da clientela. Howlett (2011) sumariza os papéis desempenhados pelos gerentes públicos em três instâncias: organizacional, política e técnica – revelando, a partir disso, seu poder de influência no processo da política. As tarefas organizacionais são mais típicas da literatura, enquanto as duas outras apresentam uma visão mais ampla das atividades desempenhadas por esses gerentes: em primeiro lugar, requer burocratas analíticos que possam refletir sobre causas, consequências, resultados e soluções dos problemas políticos; por outro lado, requer que os burocratas respondam a interesses múltiplos dos diversos *players* do processo político (HOWLETT, 2011).

Pode-se dizer então que o GNR é um burocrata que se preocupa em conciliar os objetivos legais da política com as necessidades do público-alvo dela. Dotados de alto poder discricionário (GASSNER e GOFÉ, 2018), isto é, de flexibilidade e liberdade que o burocrata possui para atuar de acordo com o demandado da situação (LOTTA et al., 2014), uma segunda característica que destaca o GNR entre o BME é a sua proximidade ao público-alvo (REIMBERG, 2020): suas ações têm efeitos diretos e imediatos sobre o público que atendem (GASSNER e GOFÉ, 2018). Esses atores também tendem a se preocupar mais com o compromisso social sendo exercido do que com limitar gastos (EVANS, 2011; GASSNER e GOFÉ, 2018). Além disso, os gerentes de nível de rua desempenham os papéis de entrega e mediação de políticas e mediação do processo político (*o politics*) (BRODKIN, 2013).

Os GNR estão posicionados na intersecção entre a formulação de política, as populações-alvo locais e sua função tem alto nível de mudança e varia conforme o contexto. Os papéis que desempenham podem ter pesos diferentes para gerentes em níveis diferentes de governo e diferentes tipos de organização. Diferentes posições hierárquicas e diferentes campos de atuação produzem lógicas e culturas organizacionais variadas, pautando, assim, as possibilidades de atuação (LOTTA et al., 2014). A atuação do GNR pode ser influenciada por fatores como seu perfil (formação e história pessoal), pelo contexto em que atua e pelas relações que tece, ao passo em que assume um perfil “multifunção”, em que há um desempenho de múltiplas atividades, que passa a exigir desses atores capacidades além de técnicas, administrativas, relacionais e políticas.

No caso do ambiente escolar, estudos apontam que uma diretoria escolar qualificada pode influenciar diferentemente o desempenho dos estudantes e a implementação da política (BROOKE e SOARES, 2008; ABRUCIO e OLIVEIRA, 2018; EXNER e ABRUCIO, 2020). Uma capacitação na área de gestão, por exemplo, influencia em uma atuação mais autônoma, enquanto gestores sem esse tipo de capacitação costumam se ater mais às regras burocráticas.

Pereira e Silva (2011) identificaram quatro competências gerenciais necessárias para a atuação do BME no contexto das IFES: cognitivas, funcionais, comportamentais e políticas. Competências cognitivas referem-se ao conhecimento teórico, empírico e procedimental necessário para a realização das funções do BME. Competências funcionais tratam da capacidade do BME de gerir os processos de trabalho, garantindo que sejam identificadas prioridades e demandas e determinados procedimentos para lidar com situações complexas sociopolíticas. Competências comportamentais referem-se à manutenção de um clima organizacional funcional e não autoritário, onde os membros da equipe se sintam motivados e apoiados. Competências políticas referem-se à capacidade do BME de atuar politicamente com foco na instituição e no público.

A implementação da PNAES requer um conjunto de competências gerenciais, sendo as cognitivas e funcionais essenciais. O BME precisa ter o conhecimento técnico necessário para compreender as diretrizes da política e para gerenciar os processos de trabalho. A competência comportamental também é importante para criar um clima organizacional favorável à implementação da política. A competência política, por sua vez, é importante para articular a política com os diferentes atores envolvidos.

Entende-se que para a atuação de sucesso não é suficiente apenas a existência de um ator externo que cobre resultados, como a primeira geração de estudos da implementação acreditava, faz-se necessário também que esses atores tenham espaço para atuação discricionária que garanta a esse burocrata adaptar a política ao contexto local, ou seja, alocar as expectativas da política formulada com a realidade da implementação diante as especificidades, necessidades da clientela e recursos existentes no cenário local.

Entender esse espaço discricionário é saber que a política formulada e a política de fato implementada provavelmente serão diferentes. Esse poder discricionário no processo decisório é o que torna esses burocratas como *policymakers* de fato – uma vez que definem o que a política pública será (LIPSKY, 2010; BRODKIN, 2012). Essa característica é fundamental para compreender de que modo a atuação dos GNR influencia e é influenciada pelo tipo de política e pelo ambiente em que se insere.

A partir dessa caracterização dos gerentes de nível de rua, buscamos observar a perspectiva desses atores diante do contexto em que estão inseridos e caracterizar sua atuação, utilizando a implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil na Universidade de Brasília para compreender essas dinâmicas. O Pnaes está associado ao alto índice de discricionariedade que concebe aos gestores dessa política. Instituída por decreto, o texto da política deixou a critério das Universidades Federais e Institutos Federais determinarem individualmente como o PNAES seria implementada, ou seja, quais seriam os critérios e metodologias de seleção assim como aplicação dos recursos. Assim, buscamos nas próximas seções apresentar a política e analisar a atuação da gerência de nível de rua em seu processo de implementação na Universidade de Brasília (UnB). Logo, busca-se compreender, à medida que se relata as características da PNAES na UnB, como ocorre a implementação dessa política e qual é impacto da atuação do GNR nesse processo.

3. Contextualizando o Programa Nacional de Assistência Estudantil

O Pnaes é fruto de um longo processo de lutas para acesso e permanência de universitários no ensino superior especialmente entre as décadas de 1970 e 1990⁵. Criada no Governo Lula (2003-2011), surge em meio a reivindicações pelo acesso e permanência no ensino superior no contexto de expansão das universidades⁶ e diversificação do corpo discente.

Parte-se daí a ideia de que a democratização da universidade não se dá apenas pelo acesso à educação superior gratuita: é necessário observar fatores externos que exercem influência nos *meios de acesso* a esses espaços, como renda familiar, nível de escolaridade dos pais, região de origem, entre outros (Cordeiro, 2010; Goellner, 2019; Honorato, 2014;

⁵ Anteriormente à aprovação da política já existiam algumas ações voltadas à temática. Destaca-se a ação do FONAPRACE e de outras associações criadas a partir dos anos 1980, e do movimento estudantil em ação permanente pela garantia de direito dos estudantes no país.

⁶ Durante o governo Lula, quatro programas foram implementados para expansão do ensino superior: Programa Universidade para Todos, Programa Expandir, Programa Universidade Aberta do Brasil e Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais. Como incentivo à permanência e assistência dos estudantes foi criado a PNAES e, no setor privado, intensificado o FIES.

Rosa, 2014; Salata, 2018). Assim, a expansão do acesso impõe desafios para inclusão: “Cabe, na medida em que diferentes políticas foram criadas e desenvolvidas, pensar em formas de inclusão que contemplem segmentos da sociedade historicamente excluídos do ensino universitário” (PEREIRA e SILVA, 2010, p. 23)

Nesse contexto, a garantia do acesso e permanência surge como forma de reduzir os efeitos dessas desigualdades históricas, buscando garantir a conclusão de cursos por alunos oriundos de origens diversas, se convertendo num mecanismo de direito social. O Pnaes, instituída de forma normativa pela Portaria nº 39, de 12 de dezembro de 2007, pelo MEC, durante o segundo governo Lula, é voltada para estudantes de graduação presencial de IFES. A política tem como objetivo a promoção de recursos para superação de dificuldades relativas ao bom desempenho dos estudantes em suas diversas dimensões, diminuindo percentual de abandono e trancamento de matrículas. As ações compreendem iniciativas nas áreas de moradia estudantil, alimentação, transporte, assistência à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche e apoio pedagógico (MEC, 2007). Em 2010, a portaria é alterada pelo Decreto nº 7.234, de 19 de julho de 2010, a fim de ampliar as condições de permanência e incluir a necessidade de ações específicas para garantia da permanência de pessoas com deficiência (PCD).

Apesar de ser um marco da história da assistência estudantil ao delimitar um escopo de atuação multifacetado em consonância com atividades de pesquisa, ensino e extensão, o público-alvo não é bem estabelecido, tampouco os métodos a serem adotados para execução. Destaca-se, ainda, que atualmente o Pnaes ainda é instituída por decreto presidencial, o que a torna passível de sumária eliminação por ato discricionário do Poder Executivo caso discorde dessa agenda governamental. A elevação à condição de norma legal ao Pnaes é essencial para garantir segurança jurídica à existência do programa e pessoas beneficiárias.

No caso da Universidade de Brasília (UnB), o programa é voltado para estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica e é gerido pela Diretoria de Desenvolvimento Social (DDS), vinculada ao Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) e pela Comissão Permanente da Ação 4002, responsável pela aplicação dos recursos do PNAE⁷. O critério utilizado para classificação é a renda familiar per capita dos estudantes (que não deve ultrapassar um salário-mínimo e meio), e a classificação dos alunos é realizada por profissionais do Serviço Social do setor.

Na Universidade, a assistência estudantil compreende bolsa alimentação; programa moradia estudantil da graduação (PME-G) nas modalidades pecúnia, vaga na casa do estudante universitário (CEU) e auxílio transporte; programa auxílio socioeconômico (PASEUnB) e programa auxílio creche (PACreche) (UNB, 2020).

Os programas de assistência podem ser acumulados com outras bolsas acadêmicas desde que a soma dos benefícios da assistência não ultrapasse o valor de 1,5 (um e meio) salário-mínimo (UnB, 2020). Ferreira (2020) e Silva (2016) apontam que os principais programas de assistência da Universidade são o Bolsa Alimentação (PBA), o Auxílio Socioeconômico (PASE) e o Moradia Estudantil da Graduação (PME-G).

Entendo a implementação dessa política na Universidade como um processo que conta com a participação ativa de burocratas de médio escalão, as próximas seções buscam compreender de que maneira se dá a ação desses atores no contexto da Política Nacional de Assistência Estudantil, em especial da gerência de nível de rua.

⁷ Na Universidade de Brasília, as atividades do Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) são desenvolvidas por meio de diretorias e coordenações. A DDS (Diretoria de Desenvolvimento Social) é a responsável pela operacionalização do Pnaes, que conta com uma Coordenação de Assistência Estudantil (COAE), além de outras coordenações que subsidiam a implementação do programa na universidade.

4. Metodologia

O estudo faz uma análise exploratória da atuação de Gerentes de Nível de Rua, utilizando-se de revisão bibliográfica, análise documental sobre a GNR e o Pnaes e entrevistas semiestruturadas. A opção pela abordagem qualitativa na pesquisa é estratégica para capturar as nuances e percepções dos gerentes de nível de rua envolvidos na implementação da Pnaes na Universidade de Brasília, auxiliando a compreender como os GNRs interpretam e adaptam a política para atender às necessidades específicas da comunidade estudantil. Ao analisar as práticas e perspectivas desses agentes, a pesquisa busca responder à pergunta central sobre como a gestão no âmbito local incide sobre a implementação do Pnaes e, consequentemente, contribui para uma compreensão mais abrangente do papel dos gerentes de nível de rua na política de assistência estudantil.

A escolha pelo Pnaes se dá pelo alto grau de discricionariedade em sua implementação, permitindo uma análise mais aprofundada do papel dos Gerentes de Nível de Rua. Utilizou-se o caso da UnB para isso. A escolha se deu por sua posição como única universidade federal do Distrito Federal – unidade federativa mais desigual do país (FERRARI, 2020). Segundo Ferrari (2020), a desigualdade entre as regiões administrativas do Distrito Federal se manifesta em rendas per capita que variam até 1475%, reforçando a importância de programas assistenciais como o Pnaes.

Para as entrevistas semiestruturadas foram selecionados atores de acordo com sua proximidade e/ou participação no processo de implementação da política, que atuam ou atuaram na coordenação e na direção da Diretoria de Desenvolvimento Social e no Decanato de Assuntos Comunitários (DAC) da UnB. Foram realizadas oito entrevistas por videochamada entre abril e junho de 2020. A descrição dos entrevistados e sua respectiva codificação são descritas na tabela 1.

Tabela 1. Categorização das pessoas entrevistadas

Função	Quantidade de entrevistas	Codificação
Coordenadores/as	3	C1, C2, C3
Diretores/as	3	D1, D2, D3
Decanos/as	2	DC1, DC2

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

As entrevistas foram analisadas por meio da análise de conteúdo, com uso de categorias analíticas. A partir da transcrição e análise das entrevistas e da identificação de elementos significativos percebidos nas falas dos atores, definiu-se as categorias (BARDIN, 1977). Após a codificação das entrevistas foram definidas 13 categorias iniciais, 4 categorias intermediárias e uma categoria final, baseadas em elementos identificados nas falas das entrevistadas. Na tabela 2 são apresentadas para além das categorias, a fonte baseada no discurso das pessoas entrevistadas e a frequência com que foram mencionadas.

Tabela 2. Codificação das entrevistas

CATEGORIA FINAL	CATEGORIAS INTERMEDIÁRIAS	CATEGORIAS INICIAIS	FONTE	FREQUÊNCIA
A atuação do GNR.	Fator política pública	Objeto da política: Assistência Estudantil	C2, D1, D2, D3, DC1, DC2	2, 4, 3, 5, 4, 4
		Definições político-legais da política	C2, D1, DC1, DC2	1, 4, 7, 5
	Fatores relacionais	Público-alvo	C1, C2, C3, D1, D2, D3, DC2	1, 1, 4, 2, 3, 6
		Relacionamento interno	C1, C3, D1	2, 1, 2
		Relacionamento externo	C2, D1, D2, DC1, DC2	2, 1, 2, 2, 2
		Características da equipe	C1, C2, C3, D1, D2	3, 2, 1, 4, 4
	Fatores pessoais	Características do convocado	C1, C2	1, 1
		Treinamento	C1, C2, C3, D1, D2, DC1, DC2	1, 1, 3, 1, 1, 2, 2
	Fatores contextuais	Autonomia financeira	C3, D1, DC1, DC2	2, 6, 2, 3
		Autonomia nos processos de trabalho	C1, C2, D1, D2, DC2	1, 2, 3, 4, 4
		Poder decisório	C1, C2, C3, D2, DC1, DC2	1, 1, 1, 1, 2, 1
		Dependência de trajetória	D1, D2, DC2	1, 1, 2, 3
		Instabilidade	C2, D1, D2, DC1, DC2	4, 1, 3, 1, 7
		Características da função	C1, C3, D2	2, 5, 2, 1

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas.

A partir da codificação das entrevistas e sua categorização, derivou-se a análise sobre a atuação dos gerentes de nível de rua. A análise categórica proposta fornece uma abordagem abrangente para compreender a implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade de Brasília (UnB) a partir da perspectiva do Gerente de Nível de Rua (GNR). Ao desdobrar os diferentes fatores em categorias intermediárias e iniciais, conseguimos captar nuances cruciais que moldam o papel do GNR nesse processo. A categoria “Fator Política Pública” permite examinar o contexto sociopolítico que impulsiona a demanda de implementação e identificar os atores-chave envolvidos. A compreensão das “Fatores pessoais” são cruciais para avaliar como a capacitação e habilidades individuais influenciam a atuação do GNR. Os “fatores relacionais”, por sua vez, destacam a importância das dinâmicas interpessoais na gestão da assistência estudantil. Por fim, o contexto em que se insere permite observar como a autonomia, tanto financeira quanto nos processos de trabalho, emerge como um fator crítico, destacando o nível de liberdade e autoridade que o GNR possui na tomada de decisões e de que modo a instabilidade e as características da função, que moldam o ambiente no qual o GNR opera, influenciam sua percepção. Ao compreender como essas categorias se entrelaçam, podemos obter insights valiosos sobre a atuação do GNR na implementação da PNAES na UnB, identificando desafios, áreas de influência e oportunidades para otimizar a eficácia da política.

5. A Atuação do Gerente de Nível de Rua nas Políticas De Assistência Estudantil

Compreendemos a atuação dos GNR a partir de quatro dimensões principais: fatores ligados à política pública, fatores relacionais, fatores ligados ao perfil dos burocratas e fatores ligados à autonomia da gestão. Observamos, assim, os fatores condicionantes para as formas de atuação dos GNR e, especificamente no caso do Pnaes, as principais dimensões e singularidades que a perpassam.

A compreensão da atuação da burocracia e sua implicação para os resultados políticos requer uma análise que considere as particularidades e o contexto específico da atuação desses atores (MEIRE e O'TOOLE, 2006). Assim, a atuação interna destes burocratas e sua relação com o contexto externo têm influência nos resultados das políticas públicas (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018). Além do contexto, que engloba questões ligadas às especificidades do objetivo político com que lidam, e ao ambiente político organizacional em que se inserem - a partir de seus constrangimentos e oportunidades -, a atuação dos burocratas também se relaciona ao perfil dos burocratas - sua formação, convicções pessoais, entre outros - e as relações que desenvolvem nesses ambientes (LOTTA, 2017; LOTTA, 2015).

Portanto, a implementação é um processo interativo, que leva em consideração as relações da burocracia com outros atores, com o público-alvo e de laços pessoais e profissionais aí tecidos, evidenciando as relações de cooperação e conflito nesse processo (LOTTA et al, 2018). Além de aspectos culturais, ligados às capacidades intelectuais e relacionais dos atores, e das já citadas questões como a natureza da política e suas normativas, o contexto social, político e econômico e o contexto organizacional influenciam a ação desses atores (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

A identificação desses fatores ajuda a compreender de que modo atuam os GNRs e a analisar a percepção desses atores sobre as dimensões que influenciam em sua forma de atuação. É, portanto, importante levar em consideração as ideias e percepções dos atores em relação à política que implementam (LIMA e D'ASCENZI, 2013).

5.1 Fator Política Pública

A natureza da política pública em termos de trajetória, condicionantes institucionais, regras descritas e objeto tem implicações diretas para a forma de atuação burocrática (OLIVEIRA e ABRUCIO, 2018).

No caso do Pnaes, e diferentemente do que ocorre com outras políticas, há um constante processo de implementação e avaliação. Isso ocorre porque o texto da política permite que cada IFES decida como implementá-la e as condições também variam: o número de estudantes elegíveis como beneficiários da política muda semestralmente e suas necessidades também são variáveis. Nesse cenário, é uma política em constante processo de reformulação.

A partir das entrevistas, verifica-se como a gerência de nível de rua percebe as diretrizes, especificidades e contradições da política e como isso afeta sua atuação.

5.1.1 Assistência estudantil: objeto e objetivos da política

O escopo de possibilidades da assistência estudantil muda em cada universidade. Apesar de ter como objetivo democratizar a permanência de estudantes em vulnerabilidade socioeconômica e contribuir para a promoção da inclusão social pela educação, percebe-se pelas falas dos entrevistados que essa assistência prestada ainda é muito residual.

Uma entrevistada relata que houve avanços provocados pelo Pnaes nas áreas que a assistência estudantil explora, mas ainda há muito a ser discutido e feito. A permanência, na prática, ainda é um desafio em termos de efetividade: “[...] *you dá a bolsa, mas não consegue acompanhar[...] A permanência? Você não tem fôlego para trabalhar.*” (D2, 2020). Apesar das divergências, há uma visão geral sobre a necessidade de um avanço multidisciplinar na assistência estudantil.

Entretanto, foi relatado um certo descontentamento com a utilização do recurso do Pnaes pela Diretoria de Diversidade (DIV) e outras direções do DAC. Uma pessoa entrevistada menciona “*a gente não conseguia nem atender os nossos estudantes, como que usariam esse recurso pra outros programas, outras finalidades?*” (C3, 2020). Sobre essa questão, destaca-se o caso do acompanhamento essencial que a DIV presta aos estudantes indígenas:

a DIV reserva uma parte do Pnaes para as bolsas emergenciais indígenas. Geralmente a gente estabelece um prazo de três meses que eles estão recebendo via DIV e a gente pede para a DDS acelerar os processos de análise de estudo [socioeconômico]. Então, assim, são outros programas criados na DIV com essa finalidade de cuidado com esses estudantes por conta da vulnerabilidade (D3, 2020).

Essa flexibilização das regras formais é uma das ferramentas que GNRs encontram para adaptar a implementação da política às necessidades e emergências da clientela (GASSNER e GOFEN, 2018; REIMBERG, 2020). É o que aponta Brodtkin (2012) quando afirma que a burocracia de nível de rua, muito mais do que o que querem, fazem o que é possível diante do contexto e recursos de que dispõem.

5.1.2 Definições político-legais

Uma parte importante da atuação dos GNR em relação ao PNAES reside nas possibilidades de interpretação do texto da política. Isso corresponde ao que aponta Lotta et al. (2018), afirmando que as políticas são permeadas por conflitos e decisões pouco claras, onde há carência também de regras bem estabelecidas e rotinas determinadas. Um exemplo da questão é a falta de compreensão por parte de pessoas que não estão diretamente envolvidas com a política sobre o que ela é e qual é o público-alvo. A questão traz à tona a preocupação das entrevistadas em se ter um acompanhamento jurídico ou um respaldo institucional nas decisões tomadas.

O artigo 5º do Pnaes delimita que os beneficiários serão “*prioritariamente* estudantes oriundos da rede pública de educação básica ou com renda familiar per capita de até um salário-mínimo e meio, sem prejuízo de demais requisitos fixados pelas instituições federais de ensino superior”. (BRASIL, 2010, Art. 5º, grifo próprio). Com isso, havia o entendimento para outras instâncias da universidade de que uso do recurso é priorizado para o público-alvo citado, mas não haveria impedimentos para uso do recurso por outros estudantes que necessitem. A Procuradoria Jurídica da UnB (PJU) foi acionada para esclarecimentos, tendo respondido que “enquanto todos os estudantes com perfil da assistência não acessarem todas as possibilidades de auxílios estudantis na Universidade, esse dinheiro não pode ser gasto se não for com as pessoas da assistência estudantil”. (D1, 2020).

Esta discussão ilustra a preocupação frequente das entrevistadas com as possíveis interpretações do decreto e a segurança jurídica para sua atuação. Uma entrevistada reforça que apesar do decreto da Pnaes ser um parâmetro interpretativo, deve-se tomar cuidado e ser respaldado pois a interpretação de órgãos de controle pode ser bem diferente.

Assim, observa-se que a atuação dos GNR na implementação da política passa pelos constrangimentos legais da política. Além da vontade de atuar no auxílio aos estudantes, os gerentes precisam atentar aos fatores jurídicos que podem implicar a própria burocracia, funcionando como um limitante à sua atuação e poder discricionário.

5.2 Fatores relacionais

A Gerência de Nível de Rua também é entendida a partir das relações que esses burocratas tecem com outros atores – parte fundamental da implementação da política. Além de trabalhos administrativos também estão intimamente ligados às atividades de mobilização e sensibilização através de interações e produção de documentos (PIRES, 2018).

Parte da teoria sobre a atuação da burocracia dá ênfase às relações que esses atores estabelecem com outros atores. Para essa literatura, a BME atua na interação com outros atores da burocracia – implementadores e outras agências – exercendo um papel de mediar as relações e direcionar a implementação a partir da construção de consensos, disseminando, adaptando e traduzindo informações (BRODKIN, 2012; KEISER, 2011). Dando ênfase ao papel dos gerentes, observa-se que essas relações tomam um patamar ainda mais específico, ligado a questões características do papel de gestor.

Deste modo, entender as relações entre os atores se torna fundamental à compreensão da atuação burocrática. Além disso, os impactos da coesão burocrática e do entendimento entre esses burocratas e os burocratas sob seu comando são de fundamental importância à implementação de políticas (LOTTA et al., 2014). Assim, a relação entre burocracias é crucial para entender esse processo e revela o caráter político da função.

Além dos burocratas, o público-alvo da política, justamente por sua proximidade com os usuários, é também um fator relevante para a atuação dos GNR. A relação com a clientela (GASSNER e GOFFNE, 2018) é fundamental para a atuação da GNR, podendo impactar inclusive na sua permanência no cargo.

5.2.1 Público-alvo

O público-alvo da política é um importante mecanismo para compreensão da atuação dos GNR à medida em que essas relações atuam diretamente em suas formas de ação. No caso do Pnaes, a prática desses gestores interfere diretamente na vida e experiência universitária dos estudantes contemplados: é a lente pela qual a gestão de nível de rua é percebida e exercida (GASSNER e GOFEN, 2018). Os GNR se esforçam continuamente para manter o relacionamento com essa clientela, a fim de exercer as suas já citadas funções de traduzir, adaptar, mobilizar e articular a política.

Aí entram os conflitos com potenciais assistidos e com outros membros da burocracia. No caso do Pnaes, ao se tratar de uma política social no campo da universidade federal é perceptível pelos relatos das entrevistadas D1 e DC2 uma via para manifestações e reivindicações muito presente, não só pelo corpo estudantil, mas também pela equipe implementadora, sendo diversos os relatos que mencionam subir a rampa⁸.

E o campo da assistência estudantil é um campo muito politizado, então a gente tá o tempo todo tendo que né? Dialogar com os estudantes às vezes a gente tá tendo que, a gente tá tendo que sair correndo porque tão ocupando a Reitoria e esse tipos de situações. [...] Então, é uma área muito tensa porque a gente tá brigando com os colegas de pasta e a gente tá brigando com os alunos também, porque eles sempre tão achando que a gente não tá fazendo o suficiente. (DC2, 2020).

Aquele ano que a Dilma soltou um decreto em dezembro dizendo que não ia pagar nada que não fosse o Bolsa Família. E aí eu me lembro de formar uma fila de estudantes assim na DDS [...] pra falar “Como assim não vai pagar benefício?” e eu “Gente, isso aí é Decreto presidencial, eu não tenho poder pra nada” e as pessoas ficarem “Como assim?? [tom de grito raivoso]” e eu ficar “Eu também não sei [tom de grito desesperado].” (D1, 2020).

⁸ A expressão “subir a rampa” significa reivindicar e protestar. A relação ocorre dada a arquitetura do prédio da Reitoria da UnB, que possui diversas rampas na entrada. Em manifestações na Universidade é comum que as manifestações se concentrem nas rampas.

Nessa lógica para além de um campo sensível, com limitações orçamentárias e com alta carga de responsabilidade, o burocrata assume também uma posição de negociação de conflitos.

5.2.2 Relacionamento interno

A importância de uma equipe alinhada para o avanço da política aparece de forma transversal nas entrevistas. Entende-se que uma equipe alinhada e gestores dispostos a lutar pela política contribuem para o avanço dela. É evidente para a equipe da DDS que é necessário um trabalho interligado entre as coordenações pois os processos de trabalho estão entrelaçados, ou seja, um processo, que aparece na coordenação administrativa, usualmente estará conectado a outra coordenação.

A gente tinha uma turma ali de gestão que eu era diretora e tinham mais 3 coordenadores que a gente era bem alinhado [...] a gente quebrava o pau [em reuniões internas], saía dali a gente falava a mesma língua porque a gente tinha um entendimento de que era necessário defender a assistência estudantil, era necessário, sabe? Defender esse recurso. (D1, 2020).

Nesse caso, não há outra opção a não ser desenvolver boa comunicação entre a equipe – e a viabilização desse cenário em muito está relacionado aos esforços desses GNRs.

5.2.3 Relacionamento externo

Em um contexto de limitação orçamentária, a gestão se vê impelida a buscar inovações constantemente e de buscar parcerias para garantir um maior alcance da política, destacando-se a relação GNR com GNR de outra instância/direção. Busca-se então combinar propostas com outras direções, seja internamente na Universidade como externamente em outras instituições para uma abordagem multidisciplinar. Uma entrevistada menciona que “a gente busca doação, busca apoio financeiro de departamento que tenha alguma reservinha que pode passar *pra gente*” (C2, 2020).

Sobre a busca de parcerias para suprir as lacunas do recurso financeiro, as entrevistadas relatam também a busca que fazem com órgãos que tenham associação com a UnB para negociar vagas exclusivas de estágio para estudantes da assistência estudantil. A exemplo disso, uma parceria foi desenvolvida com o Cebraspe para reserva de vaga de estágio e para beneficiários/as do Pnaes aplicarem provas de concurso e vestibular organizadas pela banca.

Hicklin e Godwin (2009) mencionam que esses gestores escolhem por buscar colaboração entre organizações não porque se veem no dever, mas sim por entenderem essa parceria como algo que trará resultados positivos para a organização e para a política.

5.3 Fatores pessoais

Parte da literatura irá discorrer especificamente sobre características pessoais e das competências ligadas às atividades da burocracia (LOTTA et al., 2014). Isso torna-se relevante porque a partir dessas características observam-se os valores e motivações dos servidores, e a posição da gerência, nesse cenário, tem preponderância à medida em que podem influenciar seus subordinados.

Destaca-se, aqui, dois conjuntos de características: as primeiras ligadas à equipe responsável pela implementação da política; a segunda, especificamente sobre as competências e formação dos GNR.

5.3.1 Características da equipe

Pensando especificamente no caso da equipe que concentra a implementação da política (a DDS), observa-se que se caracteriza por uma grande quantidade de servidores advindos do mesmo concurso. Além disso, foi relatado que a equipe que entra nesse momento é composta de muitos ex-beneficiários de programas estudantis. Nesse cenário, evidencia-se a identificação desses burocratas com a política.

Os entrevistados apontam, ainda, para o relacionamento entre a equipe de servidores e àquelas pessoas que ocupam a gestão afirmando que *“Eles não são profissionais que a gente, que um gestor, chega e diz assim ‘cumpra-se’. Não! Eles recebem uma essência do que tem que ser feito e eles mesmos vão fazendo isso. Eles participam dessa política (D2, 2020)”*. Esse relato reforça a ideia de que GNR são responsáveis por gerir subordinados “não gerenciáveis” (LØWENDAHL, 2005) devido a um alto poder discricionário (GASSNER e GOFEN, 2018).

A postura de diferentes gestores nesses primeiros anos após essa contratação em massa também se mostra fundamental para o fortalecimento dessa equipe participativa. O relato abaixo mostra uma postura de diretoria que busca dar mais liberdade para a equipe de servidores entender e discutir o processo orçamentário:

Eu resolvi que naquele momento seria uma gestão muito voltada para escutar os servidores da DDS [...] perceber a necessidade da equipe e trazer uma reflexão mais teórico-metodológica *pro* fazer profissional, *pra* gente sair da caixinha de só sair executando loucamente sem a gente saber o porquê, qual é a direção e o sentido do nosso trabalho, porque eu mesmo sendo diretora eu não deixei de ser assistente social. (D1, 2020).

O relato acima corrobora com os achados de Gassner e Gofen (2018) sobre GNR, que apontam para a importância de, para além das regras e instruções, valorizar a atuação criativa e inovadora da equipe.

Um gerente entre as entrevistadas relatou dificuldades de lidar com esse perfil de servidores, relatando que talvez até pela formação acadêmica diferenciada ou por uma visão “mais multidisciplinar”, houve diversos momentos de conflito. Evans (2011) aponta que é comum que nesse tipo de organizações o GNR seja alguém do mesmo grupo profissional. Analisando o relato de conflitos quando essa característica não é observada, questiona-se se a divergência desse critério proporciona incompatibilidades do GNR e da BNR.

Também chamou a atenção o fato de que essa equipe não é ativa apenas nas discussões internas de trabalho, mas também nas decisões de quem assumirá cargo de gestão e em decisões de instâncias superiores. Há articulação interna de algumas coordenações para garantir que o cargo de coordenação seja preenchido por alguém que já atue na diretoria ao invés de uma pessoa externa.

Além disso, há um relato sobre o ativismo desses servidores quando não concordam com decisões que avaliam serem prejudiciais ao funcionamento do Pnaes. Um exemplo ocorre em 2016 com a aprovação da Emenda Constitucional 95 e os frequentes cortes orçamentários da UnB, quando a Universidade deixa de subsidiar parte dos valores de refeições de beneficiários da assistência, de forma que o Pnaes passou a custear o valor total. A decisão resultou em uma mobilização para fazer reivindicações e “subir a rampa” da reitoria, ainda que não tenham alcançado a reversão do quadro.

Nesse sentido, Abers (2015) afirma que burocratas não atuam só para seguir ordem como no imaginário weberiano. Percebe-se que para além dos interesses pessoais, uma parte considerável desses burocratas compartilham de um compromisso de cuidado com a política, seja esse compromisso político, pessoal ou profissional (EXNER e ABRUCIO, 2020). Portanto é possível assumir que BNRs exercem influência tanto nos resultados da implementação da política como na atuação do GNR.

5.3.2 Características do convocado

A composição dos cargos de gerência também é relevante na análise da atuação burocrática. A lógica dessas funções é que por meio de indicação dos pares, um servidor concursado assume um cargo temporário de gestão. Ainda que todas as decisões e indicações tenham caráter político, algumas levam em consideração majoritariamente a capacidade técnica do indicado.

Um dos relatos relaciona a indicação nesse escopo com a necessidade de se ter o perfil técnico num momento de reestruturação da estrutura de assistência estudantil. O seguinte trecho ilustra bem esse cenário:

[...] eu acho que na gestão em que eu assumi havia uma preocupação um pouco de, de um perfil técnico para área, *né?* E naquele momento [de reestruturação] eu acho que colocar assistentes sociais na frente era um momento crucial, *né?* O que não é interpretado assim em outras gestões, *né?* (DC2, 2020).

Em outra dimensão das indicações, para uma entrevistada elas são associadas à esfera da amizade e ao apoio político durante a campanha para a reitoria. Outro relato aponta que a indicação para o cargo de gestão é decorrente da convivência e de experiências de trabalho anteriores com aqueles que indicam.

5.3.3 Treinamento

A maioria dos relatos é negativo quanto a existência de um treinamento prévio para assumir o cargo, apesar de que é unânime a constatação de ser necessária tal preparação. Enquanto uns compreendem a troca de gestão como um momento de rivalidade, há outros relatos mais focados nos desafios de assumir o cargo sem treinamento apropriado restando uma adaptação diária. Os relatos dizem:

Nem sempre esse repasse ele ocorre nas substituições ou nas trocas de coordenação, não é? Então nós tivemos [...] a mudança da direção da DDS e foi uma mudança por escolha do Decanato. Com a entrada da nova diretora, não sei se pelo formato da troca, que foi um pouco chato, não teve esse repasse. (C1, 2020).

Já o próximo relato demonstra maior frustração com a situação, que, aparentemente generalizada para outros setores fora da DDS ou do DAC, relaciona-se também com a rivalidade de assumir o cargo. O trecho diz:

Parece que você tá assumindo *pra* dizer assim “sou inimigo de quem está saindo”. A pessoa que tá saindo vira a cara para você e não *tá* nem aí. Treinamento? Não existe! É outra coisa que não existe. Aliás, na UNB como um todo (D2, 2020).

Um terceiro relato conta os desafios que são enfrentados com essa falta de preparação:

Capacitação nenhum coordenador recebe quando assume o cargo, pelo menos não que eu tenha visto até hoje alguma informação nesse sentido. Eu acho muito necessário, acho que deveria ter um curso de capacitação ou requisito de capacitação para que as pessoas assumam esse cargo de gestão, mas essa exigência complica. Então, geralmente essas pessoas que assumem essa gestão, elas começam quase do zero. E vão aprendendo com o cotidiano o que está sendo feito. [...] muitas vezes não tem uma rotina estabelecida na parte de gestão. (C3, 2020).

Os relatos apontam para duas questões: tanto a falta de treinamento quanto o caráter político que a transição entre gestões apresenta – mais um desafio para a GNR. Isso também se relaciona às características pessoais daquele que assume, fato corroborado pelo relato de uma das entrevistadas, que buscou marcar reunião com os setores que trabalharia para se situar das demandas de trabalho e necessidades.

5.4 Fatores contextuais

O contexto é um fator preponderante na atuação da burocracia e, em específico, do GNR. Destaca-se questões ligadas a autonomia e o poder de decisão desses gestores diante os limites institucionais e financeiros estabelecidos no contexto de uma universidade federal pública que recebe recursos específicos variáveis anualmente a depender da determinação do governo para a implementação da política.

Além dessas questões, observa-se, na fala dos atores, a preponderância de aspectos como a dependência de trajetória de gestões anteriores, e fatores inerentes à função de gerência: instabilidade e características próprias do papel de gerente.

5.4.1 Dependência de trajetória

Conforme mencionado, o Pnaes não é uma política com metas e prazos estabelecidos. Com isso pode-se dizer que o sucesso da implementação da política é um processo contínuo e que se estende por diversas gestões. É relatado por diversas vezes que um programa que é estudado durante uma gestão, muito provavelmente só será implementado na gestão seguinte. Logo, esse tipo de política é uma construção conjunta de várias gestões.

A gente começa e vai passando de gestão para gestão [...] A gente aprova alguma coisa na nossa gestão, só vai ter resultado na gestão seguinte. Política é um pouco assim, aí a pessoa diz assim “nós fizemos isso”, mas lá atrás já vinha sendo construído um processo, não é? (DC2, 2020).

Análises sobre o processo político geralmente utilizam como pressuposto básico que escolhas anteriores muitas vezes ditam o resultado dos eventos políticos atuais. Seja o resultado de decisões incrementais ou de momentos de ruptura onde as mudanças ocorram (PERSON, 2000; BAUMGARTNER e JONES, 2009) as políticas atuais são geralmente dependentes da trajetória, ou seja, limitadas por ações anteriores ou por elas influenciadas.

5.4.2 Autonomia financeira

No que tange a autonomia financeira, evidenciam-se reações mistas quanto aos limites institucionais. Há uma busca por autonomia financeira, sem limitações orçamentárias, mas também há preocupação em garantir a aplicação correta do recurso, com respaldo institucional que traga segurança jurídica.

Um exemplo está na criação de um grupo de trabalho para discutir os recursos de assistência, o GT 4002, composto pela reitora e outros decanos da universidade. Para as entrevistadas, com a criação do GT os Decanatos passam a ter menor autonomia financeira, ao mesmo tempo em que há maior segurança com a adição de uma especialista no grupo, a Decana de Planejamento e Orçamento.

Os gestores acreditam que ter autonomia financeira é fundamental para a implementação da política, pois permite uma gestão mais eficiente e a possibilidade de fazer propostas. Nessa linha, aponta-se que “[Com] a perda de autonomia financeira, ela perde poder político também, ela perde capacidade de propor, então os alunos da assistência estudantil é que saem perdendo nessa história, né?” (DC2, 2020).

5.4.3 Autonomia nos processos de trabalho

A autonomia nos processos de trabalhos aparenta ser mais palpável para coordenadores/as do que diretores e decanos; entretanto, essa questão é influenciada pelo perfil da gestão superior. Há a possibilidade de que diretores e decanos tomem decisões num aspecto mais visível enquanto a tomada de decisões de coordenadores impacta diretamente o conjunto de servidores que são responsáveis e indiretamente o público-alvo da política. Essa percepção parece estar em consonância com os relatos abaixo:

Muitas vezes a gente tem, tem muita autonomia, até mesmo porque falta algumas vezes aquele planejamento construído até a ponta. (C3, 2020).

Eu saio resolvendo tudo e só aviso *pra* [direção] e digo “Ei, teve tal problema e eu já resolvi, e eu fiz desse jeito”, sabe, então eu não sou muito de procurar a direção, eu vou fazendo as coisas [...] quando é algo que eu não tenho segurança, aí sim eu falo “eu tô precisando me alinhar com você em algo” [...] Autonomia até demais, que às vezes a equipe fala ‘Ei, a gente queria um pouquinho a diretora aqui também viu’. (C1, 2020).

Esses relatos apontam que a discricionariedade de GNRs pode não estar limitada apenas às emergências ou de rápida mudança (EVANS, 2011), conforme Gassner e Gofen (2018) apontam.

5.4.4 Poder decisório

Percebe-se que o poder de decisão desses burocratas diante o contexto de implementação do Pnaes na UnB é limitado pelos parâmetros do decreto, mas principalmente pelas regras institucionais estabelecidas internamente. Para além do GT 4002, há também a Câmara de Assuntos Comunitários (CAC). Uma entrevistada explica essa estrutura e como ela afeta a atuação dessa equipe:

Em relação a DDS, você tem um Decano, né, que tá acima de ti e você tem também no âmbito do DAC, a CAC. Naquela Câmara tudo é colocado. Seja para decisões da assistência, seja *pro* RU, seja *pra* tudo do DAC. Então as deliberações a gente cumpre via CAC e as decisões do Decano. Enquanto diretor, eu podia trabalhar dentro da resolução de cada programa, que me permitia fazer dentro de cada resolução. (D2, 2020).

Percebe-se que o escopo de atuação desses gerentes é limitado por regulações formais, legais e institucionais, mas ainda permite interpretações e espaço para adaptações (HUPE, 2013).

O poder de negociação com o alto escalão do governo para articular mudanças na política que estejam de acordo com as necessidades é uma das características associadas ao GNR (GASSNER e GOFEN, 2018). Não há nenhuma indicação sobre valores mínimos ou em consonância com o MEC, ainda assim:

Teve um pouquinho de problema, por causa que a bolsa permanência do MEC que pagava R\$ 400 e a gente *tava* pagando acima do teto do Ministério da Educação, então mesmo assim na época a gestão tomou por você “não, como já está aprovado, com já está sendo feito isso a gente não vai reduzir, vamos manter o mesmo valor de R\$ 465” e na época teve uma certa discussão por parte dos estudantes, porque eles queriam que aumentasse mais e a gente já *tava* descumprindo o teto que era do MEC. (C3, 2020).

Outro ponto observado é que pessoas no cargo de coordenação percebem uma maior autonomia para a tomada de decisões dentro do próprio escopo de atuação. Esta percepção pode estar associada ao fato de que os cargos de direção e decanato estejam mais visíveis e expostos na estrutura institucional da universidade e são mais passíveis de julgamento público por parte da comunidade universitária. Veja:

[...] Eu saio resolvendo tudo e só aviso *pra* ela [...] porque se for *pra* tudo perguntar, o trabalho não anda, não é verdade? Você tá na coordenação, você tem que conseguir decidir alguma coisa. (C1, 2020).

Assim, em anos anteriores eu senti que tinha mais abertura, mas isso realmente é uma adaptação de perfil mesmo, dos nossos gestores, gestões superiores que às vezes querem um pouco mais de informação, querem que passem alguns processos que antes passavam mais diretamente então, mas é dentro do contexto geral nós temos autonomia também. (C2, 2020).

Estudos recentes têm explorado o poder de decisão de BMEs. Identifica-se que esse espaço de decisão aparenta ser mais presente nos processos de negociação e limitações, onde a inovação se faz necessária (CAVALCANTE e LOTTA, 2015; EXNER e ABRUCIO, 2020).

5.4.5 Instabilidade

Para além da esfera de indicação, um outro fator repetidamente comentado é a instabilidade de permanência desse cargo. Uma entrevistada diz que “*o cargo de função é livre de indicação e livre também de exoneração, a gente pode ser exonerado a qualquer momento a pedido ou pela própria instância superior.*” (C2, 2020). A instabilidade no cargo perpetua a sensação de que qualquer reunião com a reitoria ou decanato pode resultar na exoneração.

São diversos os fatores que podem influenciar a permanência de GNRs e BMEs nesta função, como estar alinhado com a perspectiva de gestão da administração superior, ter uma boa avaliação de sua atuação, e ter boa relação com a equipe responsável e o corpo estudantil.

Já vivenciei situações em que posição do decano foi mantida pelo retorno [das demandas], mas era indesejada pelos estudantes. Então a pessoa acabou saindo do cargo porque houve uma rejeição dos estudantes. [...] Então de repente acontece que você tem que tomar uma atitude que ela é menos popular, então ela causa uma reação da comunidade, que acaba complicando. (DC2, 2020).

Gassner e Gofen (2018) enfatizam a necessidade de uma relação comunicativa e recíproca com a clientela da política, a partir da compreensão de características contextuais e do entendimento das distintas necessidades e especificidades; do engajamento com o público-alvo; e da comunicação de mão dupla. Quando não é possível estabelecer uma relação de confiança mútua é muito provável que esse gerente perca a adesão e seja retirado do cargo.

5.4.6 Características do cargo

Uma entrevistada resume o cargo de coordenação na visão da equipe como “um presente que ninguém quer[...] coordenação é ter amor (C1, 2020)”. Os motivos apresentados são diversos. O tema mais recorrente apresentado refere-se ao baixo valor da gratificação em troca de um alto volume de trabalho. Além destes estão o aumento da carga horária semanal do servidor ao assumir a coordenação e a responsabilidade de assumir cargas patrimoniais. Ainda, foram relatadas dificuldades constantes na indicação de uma pessoa para assumir esse cargo.

Para além da gratificação, apontou-se que este é um cargo com características não padronizadas na universidade, em especial no número de servidores sob a responsabilidade da coordenação – na DDS há mais de 40 servidores, enquanto há outras diretorias com menos de 15. Além da demanda de trabalho, assumir um cargo de gestão de uma equipe grande causa um desgaste ao avaliar direções menores que recebem a mesma gratificação. Apesar de desafiador, o cargo de coordenação é visto como essencial para o alcance dos objetivos da alta gestão.

5.5 Considerações finais

A importância da gerência na agenda das políticas públicas foi apontada por diversos autores (MEIER e O'TOOLE, 2002; MEIER e O'TOOLE, 2001; O'TOOLE e MEIER, 2003), inclusive em relação a políticas de acesso de minorias a instituições de educação superior (HICKLIN, 2006).

Este estudo buscou compreender a implementação da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) na Universidade de Brasília (UnB) com foco na atuação do Gerente de Nível de Rua (GNR). Para além do papel de gerências equipes, tais atores exercem um papel político e técnico. Isso ocorre por esse ser um cargo por indicação e por precisar de articulação entre as demandas superiores e da equipe subordinada, além do papel técnico associado ao exercício de suas funções.

Ao analisar diferentes dimensões da atuação dos GNRs a partir de entrevistas e desdobrar os diferentes fatores em categorias intermediárias e iniciais, conseguimos obter insights valiosos sobre a dinâmica desse processo. A implementação do Pnaes é uma fase em constante construção onde. Fatores como o engajamento da equipe, a capacitação para assumir o cargo, os limites institucionais e as limitações orçamentárias influenciam nesse grau de autonomia dos GNRs.

A análise categorizada proporcionou uma visão abrangente da atuação do GNR na implementação da PNAES. A categoria “Fator Política Pública” nos permitiu examinar o contexto sociopolítico, identificando os atores-chave e as definições político-legais que moldaram a implementação da política. Além disso, a categoria “Fatores Relacionais” destacou a importância dos relacionamentos internos e externos, bem como as características da equipe na gestão da assistência estudantil.

A autonomia do GNR também emergiu como um tema central. Evidenciamos que os GNRs possuem autonomia em certos aspectos para adaptar a política às necessidades locais da UnB. Fatores como o engajamento da equipe, capacitação para assumir o cargo, limites institucionais e as próprias limitações orçamentárias influenciam nesse grau de autonomia. Contudo, é crucial notar que essa autonomia não é absoluta, sendo delineada por parâmetros estabelecidos pelo decreto e pelas regras institucionais da universidade.

Além disso, a preocupação com a limitação orçamentária foi um ponto recorrente nas entrevistas. O orçamento da PNAES não tem acompanhado o aumento de estudantes com perfil para acessar a política, gerando preocupações quanto à capacidade de atender à demanda. Também destacamos a necessidade de uma gestão qualificada e capacitada, uma vez que essa qualificação influencia diretamente na autonomia e eficácia do GNR.

Embora este estudo tenha fornecido insights valiosos sobre a atuação do GNR na implementação da PNAES na UnB, reconhecemos a necessidade de uma maior problematização sobre os desafios vivenciados por esses atores e as limitações que enfrentam em seu papel. Além disso, seria relevante aprofundar a conexão entre a qualificação da diretora no ambiente escolar e a capacitação na área de gestão, um aspecto que não foi abordado neste artigo. Por fim, levantamos a questão sobre a ausência de menção aos cortes orçamentários a partir de 2016 e sua possível influência na trajetória de implementação do programa na UnB, sugerindo a necessidade de futuras investigações nesse sentido.

A gerência explica diversos fenômenos relevantes para as políticas públicas, além de trazer explicações para sucessos e falhas de programas e ser chave para melhorar a prestação de serviços públicos (MEIER, 2009; LIPSKY, 2010). Nesse sentido, esse estudo analisa a implementação do Pnaes na UnB e fornece elementos para que se possa incidir sobre a assistência estudantil no caso estudado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca Neaera. (2015), “Ativismo na Burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde”, in P. L. C. Cavalcante; G. S. Lotta (org.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP.

ABRUCIO, Fernando Luiz; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (2018), “Burocracia de Médio Escalão e Diretores de Escola: um novo olhar sobre o conceito”, in R. R. C. Pires, G. S. Lotta; V. E. de Oliveira (org.), *Burocracia e Políticas Públicas no Brasil: intersecções analíticas*, Brasília: IPEA/ENAP, v. 1, p. 207-226.

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. (2009), *Agendas and instability in American politics*. 2. ed. Chicago: Chicago University Press.

BARDIN, Laurence. (1977), *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.

BRASIL. (2010), Decreto nº. 7.234, de 19 de julho de 2010, que institui o Programa Nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, DF.

BRODKIN, Evelyn Z. (2012), “Reflections on street-level bureaucracy: past, present, and future”, *Public Administration Review*, vol. xx, no. x: xx:xx.

BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa; LOTTA, Gabriela Spanghero (2015), “Introdução”, in P. L. C. Cavalcante; G. S. Lotta (Orgs.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP.

CAVALCANTE, Pedro Luiz; LOTTA, Gabriela Spanghero; YAMADA, Erika Mayumi Kasai. (2018), “O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades”. *Cadernos EBAPE. BR*, vol. 16: 14:34.

EVANS, Tony. (2011), “Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy”. *The British Journal of Social Work*, vol. 41, no. 2: 368:386.

EXNER, Marina Katurchi; ABRUCIO, Fernando Luiz. (2020), “O Impacto do Contexto na Construção da Liderança Escolar na Educação Infantil: Um Ensaio Teórico”. *ENANPAD*. Disponível em http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=Mjg5NTM, consultado em 14/12/2021.

FERNANDEZ, Michelle Vieira; GUIMARÃES, Natália Cordeiro. (2020), “Caminhos teórico-metodológicos para a análise da burocracia de nível de rua”. *Revista Brasileira de Ciência Política*, p. 283-322, 2020, no. 32: 283:322.

FREIRE, Alessandro de Oliveira Gouveia; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; VIANA, Rafael Rocha. (2015), “Influência sobre o processo decisório: o que explica o protagonismo da burocracia federal de médio escalão?” in P. L. C. Cavalcante; G. S. Lotta (Orgs.), *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*, Brasília, ENAP, v. 1: 91:112.

GASSNER, Drorit; GOFEN, Anat. (2018), “Street-level Management: A Clientele-agent Perspective on Implementation”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 28: 551:568.

GOELLNER, I. A. (2019), “Estratificação universitária através de dispositivos de seleção: o caso da Universidade de Brasília”, in R. R. C. Pires (Orgs.). *Implementando Desigualdades: Reprodução de Desigualdades na Implementação de Políticas Públicas*, Brasília, IPEA, v. 1: 349:375.

HICKLIN, Alisa; GODWIN, Erik. (2009), “Agents of Change: The Role of Public Managers in Public Policy”. *The Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 1.

HILL, Michael James. (1993), *New agendas in the study of the policy process*. Harvester Wheatsheaf.

HOWLETT, Michael. (2011), “Public managers as the missing variable in policy studies: An empirical investigation using Canadian data”. *Review of Policy Research*, v. 28, n. 3: 247:263.

HUPE, Peter. (2013), “Dimensions of Discretion: Specifying the Object of Street-Level Bureaucracy Research. der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy”, *Recht und Management*, v.6, n.2: 425:440.

KEISER, L.R.. (2011). *Representative Bureaucracy. The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford Press.

KLIJN, Erik Hans; BOER, Noortj; ESHUIS, Jasper. (2020), “Leading frontline enforcers: how supervisors’ leadership style impacts inspectors’ enforcement style”, *Public Management Review*.

LIMA, Luciana Leite; D’ASCENZI, Luciano. (2013), “Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas”. *Revista de sociologia e política*, v. 21: 101:110.

LIPSKY, Michael. (2010), *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. (2014), “Burocratas de Médio Escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas”. *Revista do Serviço Público*, v. 65: 463:492.

LOTTA, Gabriela Spanghero. (2015), *Burocracia e implementação de políticas de saúde: os agentes comunitários na Estratégia Saúde da Família*. SciELO-Editora FIOCRUZ.

LOTTA, Gabriela Spanghero; NUNES, Ana Carolina; CAVALCANTI, Sergio; FERREIRA, Daniela Damiani; BONAT, Juliana. (2018), “Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas”. *Revista do Serviço Público*, v. 69, n. 4, p. 779:810.

LØWENDAHL, Bente. (2005), *Strategic management of professional service firms*. 3a edição, Dinamarca, Copenhagen Business School Press.

MEC. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. (2007), “Portaria Normativa nº 39, de 12 de dezembro de 2007”. Brasília.

MEIER, Kenneth J. (2009). “Policy Theory, Policy Theory Everywhere: Ravings of a Deranged Policy Scholar.” *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1: 5:11.

MEIER, Kenneth J. O'TOOLE JR, Laurence J. (2006). *Bureaucracy in a Democratic State: A Governance Perspective*. Baltimore, MD: Johns Hopkins Press.

MEIER, Kenneth J.; O'TOOLE JR, Laurence J. (2011), “Comparing public and private management: Theoretical expectations”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 21, n. suppl_3: i283:i299.

OLIVEIRA, V.E.; ABRUCIO, F.L. (2018) “Burocracia de médio escalão e diretores de escola: um novo olhar sobre o conceito”. In: R. Pires; G.S Lotta.; V.E. Oliveira (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP.

O'Toole, L. J., Jr., & Meier, K. J. (2003). “Plus ça change: Public management, personnel stability, and organizational performance”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.13: 43:64.

PEREIRA, Thiago Ingrassia; SILVA, Luís Fernando Santos Correa da. (2010), “As políticas públicas do ensino superior no governo Lula: expansão ou democratização?”, *Revista Debates*, v. 4, n. 2: 10.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. (2018), “O trabalho na burocracia de médio escalão e sua influência nas políticas públicas”, in R. Pires; G.S Lotta.; V.E. Oliveira (Orgs). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA: ENAP.

REIMBERG, Juliana. (2000), “A implementação de centros de acolhida femininos em São Paulo: uma análise dos atores sociais envolvidos nesta fase”. *X Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência Política da USP*. Disponível em <https://sdpscp.fflch.usp.br/x>, consultado em 12/12/2021.

SOUZA, Celina. (2006), “Políticas públicas: uma revisão da literatura”. *Revista Sociologias*, Ano 8, n. 16, p. 20-45.