



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

Valéria de Oliveira Lemos Novato

O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na
Universidade Federal de Goiás

Goiânia
2019



**TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR
VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES E DISSERTAÇÕES
NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG**

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: Dissertação Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação:

Nome completo do autor: Valéria de Oliveira Lemos Novato

Título do trabalho: O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na Universidade Federal de Goiás

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.

Valéria de Oliveira Lemos Novato
Valéria de Oliveira Lemos Novato

Autora

Ciente e de acordo:

Estela Najberg
Prof. Dra. Estela Najberg

Orientadora

Data: 08/02/2019

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas
Programa de Pós-Graduação em Administração

Valéria de Oliveira Lemos Novato

O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na
Universidade Federal de Goiás

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal de Goiás
(PPGADM/UFG), como requisito para a obtenção do título
de Mestre em Administração. Área de concentração:
Administração Pública e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dra. Estela Najberg

Goiânia
2019

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Novato, Valéria de Oliveira Lemos

O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na Universidade Federal de Goiás [manuscrito] / Valéria de Oliveira Lemos Novato. - 2019.
f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Estela Najberg.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Ciências Econômicas (FACE), Programa de Pós-Graduação em Administração, Goiânia, 2019.

Bibliografia. Anexos. Apêndice.

Inclui siglas, lista de figuras.

1. Burocracia de Médio Escalão. 2. BME. 3. Políticas Públicas Educacionais. 4. REUNI. 5. Implementação de Políticas Públicas. I. Najberg, Estela, orient. II. Título.

CDU 005



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO, CIÊNCIAS CONTÁBEIS E CIÊNCIAS ECONÔMICAS

ATA FACE 0497801/2019

ATA DE DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO

Aos seis dias do mês de fevereiro de 2019, no horário de 15 horas e 00 minutos às 16 horas e 50 minutos, foi realizada, em sessão pública, na sala 2216 da FACE a defesa de dissertação *O Burocrata de médio escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na Universidade Federal de Goiás*, de autoria da discente Valéria de Oliveira Lemos Novato, do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGADM da Universidade Federal de Goiás.

A Comissão Examinadora, constituída pelos Professores Estela Najberg, da Universidade Federal de Goiás (UFG)/PPGADM/(Membro Interno/Orientadora), Vicente da Rocha Soares Ferreira, da Universidade Federal de Goiás (UFG)/PPGADM/(Membro Interno/Examinador) e Gabriela Spanghero Lotta, da Universidade Federal do ABC (UFABC) (Membro Externo), emitiu o seguinte parecer:

Resultado Final:

Aprovada (x)

Reprovada ()

Recomendações:

Eu, Estela Najberg, orientadora da discente, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

Profª. Dra. Estela Najberg (Orientadora/Presidente/PPGADM/UFG)

Prof. Dr. Vicente da Rocha Soares Ferreira (Examinador/Membro Interno/PPGADM/UFG)

Profª. Dra. Gabriela Spanghero Lotta (UFABC/Examinadora/Membro Externo)



Documento assinado eletronicamente por **Gabriela Spanghero Lotta, Usuário Externo**, em 07/02/2019, às 17:52, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Vicente Da Rocha Soares Ferreira, Professor do Magistério Superior**, em 07/02/2019, às 23:02, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



Documento assinado eletronicamente por **Estela Najberg, Professor do Magistério Superior**, em 08/02/2019, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **0497801** e o código CRC **44268ABC**.

Agradecimentos

Agradeço a Deus por ter me sustentado com suas mãos até aqui e me dado forças para continuar cada vez que meus pés falhavam.

Agradeço ao meu esposo, Thiago, por ser um grande companheiro e apoiador de meus sonhos. Por ter me ajudado nas horas difíceis tanto no lado emocional, como intelectualmente. Por compreender minhas ausências, por segurar minhas mãos cansadas e não me deixar desistir.

Agradeço à minha filha, Laura, por ser a grande razão de eu lutar por meus sonhos e buscar crescimento pessoal e profissional. Por compreender as horas ausentes da mamãe e por me encher de carinho em nossos momentos, me fazendo sentir que tudo valeu a pena.

Agradeço aos meus pais por terem proporcionado uma educação que me permitiu chegar até aqui. Por estarem presentes em todos os momentos da minha vida, me apoiando e me fazendo acreditar na realização de meus sonhos.

Agradeço à minha orientadora Profa. Dra. Estela Najberg que de forma sempre carinhosa me aconselhou, de maneira sábia, o melhor caminho a trilhar sem tirar minha originalidade. Que sempre se mostrou pronta a ajudar e, em momentos difíceis, tinha sempre uma palavra de conforto e motivação a oferecer.

Agradeço às profas. Dras. Ana Karine e Gabriela Lotta pelas valiosas contribuições em meu projeto de qualificação e pelas ponderações sábias que me fizeram acreditar que estava no caminho certo.

Agradeço aos meus amigos que o mestrado me presenteou: Lourival, Alessandra, Pâmela e Vinícius pela amizade e cumplicidade, tornando esta caminhada mais leve.

Agradeço aos meus colegas de trabalho do CGA que estiveram me apoiando em todo esse tempo e cobrindo minhas faltas para que eu estudasse. Em especial, à profa. Valquíria por ter sido minha grande incentivadora em fazer o mestrado desde que tomei posse na UFG.

Agradeço aos professores e técnicos-administrativos do PPGADM por não medirem esforços em nos ajudar e nos apoiar ao longo da caminhada.

“A persistência é o menor caminho do êxito”. (Charles Chaplin)

RESUMO

Esta pesquisa pretendeu analisar a percepção dos Burocratas de Médio Escalão na implementação do REUNI no âmbito da UFG no período de 2007 a 2012. Tal objetivo se deu em função da importância de compreender quem são e o que fazem esses BME's em instituições públicas como contribuição para a superação do aparente limbo conceitual do tema, e ainda de estudá-los sob a perspectiva de uma política pública já implementada. Para tanto, o estudo foi feito por meio do estudo de caso, com pesquisa documental, observação em campo e entrevista com o auxílio de roteiro semiestruturado aos BME's implementadores do REUNI na UFG. Os objetivos específicos do trabalho e o roteiro semiestruturado foram categorizados pelos seguintes fatores apontados pela literatura: (i)- Estrutural, (ii)- Humano, (iii)- Política Pública e (iv)- Estado; por meio da Análise de Conteúdo foi possível extrair dados descritivos e análises qualitativas. Os resultados apontaram que a UFG não conseguiu atender às Metas Globais do programa, porém cumpriu a maioria das Diretrizes estipuladas pelo MEC em decreto, com destaque para a Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil, passando de uma universidade "elitizada" para "igualitária". Ressalta-se como ponto positivo a satisfação pessoal dos BME's em implementar uma política pública afirmativa e a confiança entre os implementadores e suas equipes. Como ponto negativo, evidencia-se a regulamentação da política considerada como engessada, o que dificultou a sua customização frente aos obstáculos constatados pelos atores envolvidos no momento da implementação. Conclui-se que de forma unânime todos os BME's reconhecem a grande importância do REUNI na UFG em termos estruturais, de pessoal e de ensino, além das ações afirmativas e assistenciais, e que o papel dos BME's poderia ser mais bem desempenhado se houvesse uma preparação técnica e emocional apropriada para isso.

Palavras-chave: Burocracia de Médio Escalão; BME; Políticas Públicas Educacionais; REUNI; Implementação de Políticas Públicas.

ABSTRACT

This research aimed to analyze the perception of the Mid-level Bureaucrats (BME's) in the implementation of the REUNI in the scope of the UFG in the period from 2007 to 2012. This objective was based on the importance of understanding who are and what these BME's do in public institutions as a contribution to the overcoming of the apparent conceptual limbo of the theme, and still to study them from the perspective of a public policy already implemented. For that, the study was done through the case study, with documentary research, observation in the field and interview with the aid of semi-structured script to the implementing BMEs of REUNI in the UFG. The specific objectives of the work and the semi-structured script were categorized by the following factors: (i) - Structural, (ii) - Human, (iii) - Public Policy and (iv) - State. Through the Content Analysis it was possible to extract descriptive data and qualitative analyzes. The results showed that the UFG was unable to meet the program's Global Goals, although it complied with most of the Guidelines stipulated by the MEC in decree. With emphasis on the expansion of policies of inclusion and student assistance, moving from an "elite" to an "egalitarian" university. The BME's personal satisfaction in implementing an affirmative public policy and trust between the implementers and their teams stands out as a positive point. As a negative point, the regulation of the policy considered as cast is highlighted, which made it difficult to customize the same in front of the obstacles observed by the actors involved at the moment of implementation. It is concluded that unanimously all BME's recognize the great importance of REUNI in the UFG in terms of structure, personnel and teaching, as well as affirmative and assistance actions. And that the role of BME's could be better fulfilled if there were better technical and emotional preparation for this.

Keywords: Mid-level Bureaucrats; BME; Public Educational Policies; REUNI; Implementation of Public Policies.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Quadro síntese: características dos Implementadores <i>Stewardship</i> x Teoria da Agência.	26
Figura 1	Principais políticas públicas de ensino superior de 1988 à criação do REUNI.	35
Quadro 2	Função, descrição, quantidade e codificação dos entrevistados.	45
Quadro 3	Síntese dos fatores influenciadores na implementação da política pública.	46
Quadro 4	Expansão do REUNI na UFG por Área do Conhecimento.	52
Tabela 1	Simulação dos BGA's e Unidades Acadêmicas.	54
Quadro 5	Políticas de inclusão e assistência Estudantil da UFG (2008 a 2013).	56
Quadro 6	Síntese das Metas Globais e Diretrizes descritas no Decreto N° 6.096/2007, no contexto da UFG.	58
Quadro 7	Síntese das principais constatações observadas nos resultados.	65

LISTA DE SIGLAS

ANDIFES	Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior
BME	Burocrata de Médio Escalão
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CONSUNI	Conselho Universitário da Universidade Federal de Goiás
FASUBRA	Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
IES	Instituições de Ensino Superior
IF's	Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia
MEC	Ministério da Educação
ONG	Organização Não Governamental
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PGE	Programa de Gestão Estratégica
PNE	Plano Nacional de Educação
PRODIRH	Pró-Reitoria de Desenvolvimento Institucional e Recursos Humanos
ProUni	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RSL	Revisão Sistemática da Literatura
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SPELL	Scientific Periodicals Electronic Library
UAB	Universidade Aberta do Brasil – UAB
UFABC	Universidade Federal do ABC
UFG	Universidade Federal de Goiás
UNE	União Nacional dos Estudantes
TCLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	15
2.1. POLÍTICA PÚBLICA	15
2.2. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA	19
2.2.1. A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO (BME) NO PAPEL DE IMPLEMENTADOR DE POLÍTICA PÚBLICA	21
2.2.2. DA TEORIA DA AGÊNCIA À STEWARDSHIP THEORY	25
2.3. ESTUDOS DOS FATORES QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	28
3. POLÍTICAS DE EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA NO BRASIL A PARTIR 1988 E O REUNI	34
3.1. PLANOS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CONTEXTO DA UFG	34
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	41
4.1. CARACTERIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA	41
4.2. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DA PESQUISA	42
4.3. SELEÇÃO DO LOCAL DA PESQUISA	43
4.4. A ESCOLHA DOS ENTREVISTADOS	43
4.5. PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE MATERIAL EMPÍRICO	45
4.6. PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE MATERIAL EMPÍRICO	47
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES	49
5.1. A IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI NA UFG	49
5.2. O PAPEL DOS BME'S IMPLEMENTADORES DO REUNI NA UFG	59
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	71
APÊNDICE I. TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO-TCLE	79
APÊNDICE II. ROTEIROS DE ENTREVISTAS	82

1. INTRODUÇÃO

Esta pesquisa avaliou a implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) na Universidade Federal de Goiás (UFG), no intuito de analisar a percepção dos Burocratas de Médio Escalão (BME's) que atuaram no processo; segundo a literatura, os BME's referem-se a atores intermediários implementadores da política pública. Pesquisas focadas em analisar uma política pública têm sido cada vez mais estudadas por diferentes acadêmicos nacionais e internacionais (CAVALCANTE & LOTTA, 2015). A maior parte dos estudos que buscam compreender a atuação da burocracia, no entanto, se concentra naqueles que ocupam altos cargos (burocracia de alto escalão) ou naqueles que interagem diretamente com o público beneficiário das políticas públicas (burocracia de nível de rua). A burocracia de médio escalão tem sido menos estudada na literatura, especialmente a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e interfere nas políticas públicas (CAVALCANTE & LOTTA, 2015; HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA & ABRUCIO, 2011).

No caso da UFG, os BME's foram considerados como os Pró-reitores, Diretores de Unidades Acadêmicas e gestores com cargos de confiança. Considerados assim pela autora, por entender que a posição de Médio Escalão se dá entre o Burocrata de Alto Escalão (Reitor e Vice-Reitor) e Burocracia de Rua (professores e técnicos administrativos que entregam diretamente o serviço à comunidade, seja por aulas ou os serviços administrativos oferecidos pela universidade).

Estudar uma política pública de características prescritivas e normativas na perspectiva da burocracia de médio escalão pode trazer um novo olhar no que tange aos estudos encontrados na literatura sobre o tema, pois os estudos comumente encontrados no Brasil são, em sua maioria, de programas sociais, saúde ou segurança pública (CAVALCANTE & LOTTA, 2015).

O REUNI é uma política considerada como de grande êxito em seus resultados, porém de amplitude e implementação complexas. Contudo, observa-se que os estudos desta política encontrados na literatura são focados em avaliar os resultados dela (CABRAL et al., 2014; ROBERTO, 2011; OLIVEIRA et al., 2014), sendo poucos aqueles voltados a analisar o processo de implementação, sobretudo o papel dos implementadores. A análise do processo de implementação permite ao pesquisador ricas observações, podendo desenvolver exemplos e modelos a serem sugeridos em implementações futuras. Além disso, por ser uma política que já foi implementada (*ex post*) traz em si a característica rara em analisá-la.

A implementação desta política na UFG é, em especial, interessante para estudos em função dos resultados alcançados nesta instituição. Considerada por Siqueira (2015) entre as dez mais eficientes instituições que aderiram ao REUNI, a UFG traz em si uma grande oportunidade de se observar as ações dos BME's quanto ao REUNI exemplos de gestão e grandes contribuições para com a literatura.

Diante da relevância do tema abordado e das lacunas encontradas na literatura, este estudo buscou responder a seguinte questão: Qual a percepção dos Burocratas de Médio Escalão na implementação do REUNI no contexto da UFG? Ainda que identificar quem são e o que fazem esses BME's em instituições públicas já seja uma contribuição para a superação do aparente limbo conceitual do tema, é ainda mais relevante estudá-los sob a perspectiva de uma política pública já implementada.

Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi o de analisar a percepção dos Burocratas de Médio Escalão na implementação do REUNI no contexto da UFG que ocorreu no período de 2007 a 2012. Os objetivos específicos foram formulados com base nos quatro fatores extraídos da Revisão Sistemática da Literatura apresentada na seção 2.3 e são descritos a seguir:

- a) Identificar como os fatores estruturais (estrutura física, recursos financeiros e humanos) foram planejados e executados pelos BME's na UFG.
- b) Aprender o comportamento dos BME's enquanto gestores do processo de implementação do REUNI na UFG.
- c) Analisar a percepção dos BME's quanto ao fator política pública (regulamentação, formulação e planejamento).
- d) Averiguar a relação dos BME's e o Estado, no que tange à autonomia concedida para a implementação da política.

O estudo foi organizado em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução, que aborda a contextualização da pesquisa, mostrando a relevância do tema e lacunas existentes, a pergunta problema seguida de objetivos gerais e específicos. O segundo capítulo configura a base teórica sobre implementação de políticas públicas e definição de termos empregados neste estudo a partir da revisão da literatura, além disso, são apresentados estudos anteriores relacionados ao tema. No terceiro capítulo será abordado o caminho da expansão do ensino superior no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 até a criação do programa REUNI nas universidades e em especial na Universidade Federal de Goiás. O quarto capítulo apresenta os procedimentos metodológicos adotados para percorrer o caminho epistemológico com o objetivo de chegar aos resultados almejados. No quinto capítulo são apresentados os

resultados e discussões desta pesquisa. Por fim, o sexto capítulo culmina nas considerações finais deste estudo.

2. IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Num primeiro momento, foi discutido o conceito de Política Pública e seus “nós” conceituais encontrados na literatura. Em seguida, foi apresentado o Ciclo de Políticas Públicas desde sua formulação até a avaliação. A fase de Implementação da Política Pública foi destacada, ganhando um espaço como subitem, por sua importância no estudo. Além disso, foram apresentadas as teorias que fundamentam o processo de implementação de políticas públicas e seus atores envolvidos. Logo após, foram apresentados os conceitos e a origem do termo burocracia de médio escalão, bem como teorias que explicam comportamentos dos implementadores da política, como a Teoria da Agência e a *Stewardship*. E, por último, foram apresentados estudos anteriores sobre implementação de políticas públicas e a definição dos fatores que influenciam no processo de implementação.

2.1. POLÍTICA PÚBLICA

Para compreender a implementação, a priori, se fez necessário entender sobre política pública, que pode ser conceituada sob várias óticas. Secchi (2013) evidencia que a política pública é um conjunto de ações em prol de resolver um problema coletivo e, devido a isto, o conceito é relacionado a políticas governamentais. Já Guareschi et al. (2004) a entendem como um conjunto de ações coletivas voltadas para a garantia dos direitos sociais, configurando um compromisso público que visa dar conta de determinada demanda, em diversas áreas. Expressa a transformação daquilo que é do âmbito privado em ações coletivas no espaço público. Souza (2006) conclui esses pensamentos ao citar que políticas públicas nada mais é que “colocar o governo em ação”.

A forma simplista e contundente que Souza (2006) cita política pública acaba por revelar mais do que um mero conceito e sim uma resposta do governo para a sociedade que espera dele uma ação. Apesar de a política pública não ser uma ação exclusiva governamental (SECCHI, 2013), as principais são produzidas pelo governo para atender aos anseios da coletividade. Áreas como educação, saúde, meio ambiente, assistência social e economia estão dentre os principais pilares para o bem-estar social promovidos originalmente pelo governo. O fato é que o governo produz política, seja ela planejada eleitoralmente ou para atender uma urgência do momento. Howlett et al. (2013) alertam que por trás desta simples formulação está um mundo de análise que envolve autoridade e organização.

Ao conceituar políticas públicas, os autores se apresentam com posicionamentos diferentes. Tais divergências foram chamadas por Secchi (2013) de “nós conceituais” que mostram como os autores interpretam as ações e decisões quanto às políticas públicas.

O primeiro nó conceitual se dá pela interpretação de que a política pública pode ser mais generalizada quanto a sua origem de formulação, não se restringindo a ser apenas políticas públicas as que têm origens governamentais. Ou seja, o ato de tornar uma ação em política vai além da responsabilidade apenas governamental. Como exemplo disso, uma Organização Não Governamental (ONG) pode formular uma política voltada a uma comunidade pública. Pela perspectiva de que políticas públicas são exclusivamente criadas pelo governo, uma ONG não poderia formular uma política pública.

O segundo nó conceitual é sobre a especificação de que a política pública diz respeito ao que o governo faz e o que “não” faz. Dye (1984, p.2) entende que política pública é “tudo o que um governo decide fazer ou deixar de fazer”. Em outras palavras, a decisão de não fazer algo para resolver um problema ou de negligenciar continua sendo política pública (SOUZA, 2007). Porém, estudos posteriores analisaram essa afirmação simples demais para a complexidade que exige uma política pública. Além disso, desta forma seria impossível visualizar a implementação de uma política pública negligenciada, não podendo esta ser chamada de política pública (HOWLETT et al, 2013; SECCHI, 2013).

O terceiro e último nó conceitual revela que estudiosos divergem no pensamento se a política pública se refere a macrodiretrizes ou se é um conjunto de programas. Partindo do princípio que existem políticas públicas em nível federal que descentralizam para programas estaduais e municipais, não há como se falar em políticas públicas somente sob o olhar de macrodiretrizes. Como exemplo disso, tem-se a Política de Expansão da Educação Superior que se ramifica em várias políticas: o REUNI, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, Fundo de Financiamento Estudantil - FIES, Universidade Aberta do Brasil – UAB e a criação de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (SECCHI, 2013; MEC, 2018).

O conceito de política pública está longe de ser consensual (SECCHI, 2013; SOUZA, 2007). O fato é que sua definição está intimamente ligada às atribuições da gestão pública. O governo requer uma institucionalização das suas ações, o que determina um modelo de disponibilização, podendo esta ser por meio de uma política pública. É, em si, a ação materializada do governo quanto ao seu planejamento ou plataforma eleitoral.

A análise de uma política pública pode ser melhor visualizada quando modelada em ciclos. O ciclo de políticas públicas pode ser considerado como um esquema de sistematização e interpretação das fases sequenciais e interdependentes. Apesar de o ciclo ser relacionado a um modelo de processo para avaliar a política pública, raramente se reflete na

dinâmica da vida real, uma vez que o esquema desenhado de forma linear foge da realidade já que as fases se apresentam misturadas ou as sequências alternadas (MACEDO et. al, 2016).

Apesar de a análise de políticas públicas em ciclos ter sido criticada por alguns autores, este modelo ainda vem sendo utilizado com maior frequência em estudos empíricos em que se avalia a implementação. As críticas são, em sua maioria, sob a perspectiva de que avaliações por ciclos não consideram os valores conflitivos subjetivados pelos atores centrais. As críticas têm como base a percepção de que os diferentes ‘estágios’ não são ligados por um componente causal e não oferecem uma base clara para testes empíricos. Já outros observaram que a sucessão de ‘estágios’ não descreve o processo de forma acurada, salientando que há uma falha na integração da análise de política com o aprendizado orientado por políticas (DIAS E MATOS, 2012; SABATIER & JENKINS-SMITH, 1993).

Ainda que admitidas as fragilidades acima, o ciclo de políticas públicas se apresenta como uma ferramenta analítica que contribui para tornar clara e didática a discussão sobre o tema. As críticas alertam para a necessidade de não se considerar as fases como rígidas etapas sequenciais, ou seja, é possível que as sequências se alternem e as fases se misturem. Sendo assim, mais importante do que a sequência que o ciclo apresenta é o entendimento de que a política pública é composta por estágios que possuem características específicas. Para se atender aos anseios de um modelo de ciclo mais dinâmico, propõem-se elementos do ciclo interligados e com flexibilidade de serem ajustados conforme a demanda se aproxima da realidade.

O ciclo de políticas públicas envolve várias etapas, cuja quantidade e classificação variam entre os autores (LIMA & MEDEIROS, 2012). Entretanto, embora haja algumas diferenças de nomenclatura, as etapas mais comumente encontradas na literatura são: formulação, implementação e controle (ou avaliação) (FREY, 2000; HILL, 2005).

A **formulação** é a fase em que os governos democráticos tornam real a ideia da agenda de governo sendo a própria criação de ações relevantes e factíveis para lidar com problemas ou até mesmo quando traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006; THEODOULOU E CAHN, 1995). Assim, a “política” recebe o adjetivo de “pública” quando tem a intenção de coordenar os meios que o Estado possui para atender a objetivos determinados e socialmente relevantes (SECCHI, 2013; SOUZA, 2006).

Uma vez entendida a conceitualização, segue o próximo passo indagador da política pública. “Como” será feito? A implementação dessa política pública traz vários aspectos que precisam ser analisados.

A fase de **implementação** vem sendo melhor investigada, apesar do escasso estudo sobre o tema, por ser considerado o estágio mais complexo e é nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública (FARIA, 2003; LOTTA, 2012). Elementos básicos de qualquer análise sobre o processo de implementação são pessoas, organizações, competências (técnicas, humanas e de gestão) e comportamentos variados. Também fazem parte dessa análise os recursos financeiros, materiais, informativos e políticos. O momento da implementação põe à prova capacidades de liderança e coordenação das ações como figuras de atores centrais, o gestor público. Esta é a fase em que a administração pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas. Por ser objeto de estudo deste trabalho, a fase de implementação será mais bem discutida em um subitem específico.

Compondo a última fase do ciclo de políticas públicas, a **avaliação** é o momento em que os desempenhos das políticas são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou. É o momento chave para a produção de *feedback* sobre as fases antecedentes (SECCHI, 2013). Os estágios de avaliação e implementação devem caminhar juntos com o objetivo de sempre comparar o implementado com o que foi formulado. Conforme definição, tem-se a distinção entre avaliação *ex ante* (anterior à implementação) e avaliação *ex post* (posterior à implementação). Existe ainda a avaliação *in itinere*, também conhecida como a avaliação de monitoramento, que ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos.

O estudo de como é avaliada a política pública tem grande relevância pelo fato de uma má gestão trazer prejuízos, algumas vezes, irreversíveis para a população. Pode-se afirmar, preliminarmente, que a avaliação de uma política pública é vista como um importante instrumento para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle social sobre a efetividade da ação do Estado. A avaliação constitui-se na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, contudo ao incorporar elementos valorativos e de julgamento, a avaliação contempla aspectos qualitativos, não se confundindo com o mero acompanhamento das ações governamentais (RAMOS E SCHABBACH, 2012).

Por fim, observa-se que o processo de políticas públicas desde o primeiro estágio onde nasce o problema até o último que diz respeito à avaliação traça um caminho contínuo de integração em que um problema se transforma em solução. É uma correlação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas, também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada. Cabe ressaltar ainda que, além de recursos materiais e financeiros, diversos atores estão presentes

em todas as etapas do ciclo político, ora agindo mais enfaticamente, ora atuando de forma mais amena, uma vez que sua participação no processo é fundamental para se chegar ao objetivo final (HUPE, 2014; MACEDO et al., 2016; SECCHI, 2013).

2.2. A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

A fase da implementação foi por muito tempo chamada como o “elo perdido” pela literatura, pois a atenção dos estudiosos da área era pouco voltada para os problemas do processo de implementação e sim para formular ou avaliar a política. A literatura traz como pioneirismo na implementação de políticas públicas o livro de Pressman e Wildavsky¹, publicado em 1973, trazendo aos estudos sobre a implementação certa atenção específica para essa fase do ciclo em que os autores descrevem detalhadamente o processo de implementação de programas de melhoria de serviços públicos além de salientar diversas dificuldades existentes para que essa implementação obtivesse sucesso.

Barret (2004), em seu levantamento bibliográfico sobre o tema, afirma que os primeiros trabalhos sobre implementação focaram o governo dos anos 70, e os estudos se preocupavam em não olhar mais para os resultados da política, mas sim questionar por que as políticas falhavam. Para a autora, essa primeira fase de estudos sobre implementação pode ser descrita pela maior preocupação com a efetividade da política e da governança, o que pode ser explicado pelo grande salto de estudos no campo de políticas públicas.

Exworthy, Berney e Powell (2002) publicaram um artigo com a conclusão de que as expectativas do sucesso da implementação muitas vezes são frustradas por consequência de três fatores: a lacuna de implementação (diferença entre o formulado pelo nível central e o executado pelo implementador local); a falta de condições fornecidas pelo nível central para que as atividades sejam implantadas na ponta e fatores políticos que dificultam que os empreendedores da política possam garantir que a equidade se mantenha na agenda (LIMA & MEDEIROS, 2012). Este trabalho abre portas para novos estudos nesta fase, que coincide com a urgência de um momento marcado por crises e tentativas de reformas do Estado nas últimas décadas do século XX.

As tentativas de reformas do Estado cominavam no aumento e diversificação das demandas com a redução dos recursos para atendê-las, o que fez com que ocorressem: a) transformações no ambiente em que operava a administração; b) o aumento das pressões para que fossem realizadas mudanças nos modelos de gestão (GONTIJO, 2010, p. 43).

¹ Apesar de alguns autores (HILL, 1997; SAETREN, 2005) não considerarem o trabalho de Pressman e Wildavsky (1973) como pioneiros, a maior parte da literatura os considera, ainda, como o marco fundador dos estudos sobre a implementação de políticas públicas (FARIA, 2012).

A nova gestão pública impulsionou o Estado a criar formas de gestão na lógica do “fazer mais com menos”, ou seja, aumentar a eficiência promovendo no processo de suas ações a redução de gastos para implementação de políticas públicas. Tal urgência exigia cada vez mais do governo a implementação de uma política pública mais eficiente e com objetivos e metas mais bem estabelecidos (BRONZO; VEIGA, 2007 p. 7), despertando o interesse de estudar modelos de gestão do serviço público, não só do governo, mas também de estudiosos da área.

O interesse de entender o processo de implementação de políticas públicas vai além do *boom* no campo de públicas ocorrido a partir da década de 2000 (FARAH, 2011). Este interesse acompanha as mudanças de governança e urgências do Estado em atender as demandas da sociedade. Além disso, entender o processo da implementação e identificar desafios e dificuldades dos atores implementadores e da estrutura institucional pode contribuir para melhorias em novas implementações. Para tanto, a implementação deve ser entendida por partes e usando modelos analíticos apropriados para cada tipo de análise.

Com a evolução dos estudos, surgem na literatura duas interpretações para tal análise: Os modelos *Top-down* e *Bottom-up*. Tendo como principais expoentes: Pressman e Wildavsky, Mazmanian e Sabatier, Van Meter e Van Horn, Bardach, Hogwood e Gunn, o modelo *Top-down* defende a tese de que o processo pode ser controlado de cima para baixo e considera que a implementação foi bem-sucedida se as ações oficiais foram implementadas e o público-alvo coincidiu com o definido durante a formulação (OLIVEIRA, 2006). Além disso, tal modelo parte de uma visão funcionalista e tecnicista em que os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).

A maior parte dos primeiros estudos focados em implementação analisa os processos de cima para baixo, hierarquizando as ações e tomadas de decisão. Esta perspectiva de análise, também chamada como *policy-centred*, enxerga o processo de tomada de decisão como uma organização burocrática normal e hierarquicamente clara aos subordinados, sem muitos problemas a serem resolvidos na base (BARRET, 2004; HAM e HIL, 1993). Esta visão, no entanto, não identifica a administração como um processo criativo e racional, dispensando qualquer possível problema que possa ser resolvido pela base no momento da implementação.

Como contraponto, apresenta-se o modelo *Bottom-up* que considera que se entende melhor a implementação da política olhando-a do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações resultantes delas. Argumenta que a política realmente se concretiza em nível local e que os burocratas da linha de frente (*Street-level bureaucrats*) deveriam

influenciar mais o processo. Os defensores da abordagem *Bottom-up* afirmam que o sucesso na implementação de uma política depende, em grande parte, das habilidades dos implementadores locais. Se eles não tiverem liberdade para adaptar a política às condições locais, ela estará fadada ao insucesso. Os principais representantes da escola *Bottom-up* são: Lipsky, Berman, Hjern, Porter, Hull, Barrett e Fudge (OLIVEIRA, 2006).

A escolha do modelo a ser utilizado interfere em que tipo de pesquisa o analista deseja focar. O modelo *Top-down* é o mais fértil para identificar falhas na dinâmica de elaboração de soluções e de tomada de decisão (focado nas ações do político) enquanto que o modelo *Bottom-up* é o mais indicado para verificar as causas de falhas na dinâmica da implementação (focado nas ações da administração). Cardoso e Lavarda (2015) apresentam ainda o Middle-up-down que faz o papel de intermediação entre os dois modelos. A burocracia de médio escalão se encontra em um “limbo conceitual” entre as abordagens *Top-down* e *Bottom-up*, por designar uma posição intermediária entre o topo e a base (PIRES, 2011, p.4). A partir de então, busca-se, por meio da literatura, entender o papel desses implementadores na função de atores envolvidos na implementação de uma política pública a partir das duas perspectivas.

2.2.1. A BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO (BME) NO PAPEL DE IMPLEMENTADOR DE POLÍTICA PÚBLICA

Em todo o processo da política pública, é crucial se considerar os atores envolvidos e suas posições - tanto atores governamentais, como os não governamentais - capazes de contribuir para a análise de políticas. Os atores são conceituados e categorizados sob diferentes visões dos estudiosos e estão alocados nas etapas de Formulação, Implementação e Avaliação dentro de cada ciclo, formando assim os agentes responsáveis pela execução de cada grupo de estágios do ciclo. Secchi (2013) apresenta os atores como os indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel no cenário da política. Os atores relevantes são aqueles que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente os resultados da política pública.

Cada ator tem seu papel dentro do ciclo de políticas públicas; no estágio de implementação da política pública, os atores são a própria administração pública. A literatura passou a observar a extensão em que os resultados da implementação são dependentes das burocracias; os chamados “burocratas” desempenham o papel capital não só na execução das políticas que alocam os recursos públicos como também na própria tomada de decisão sobre o que o governo pode oferecer (LIMA, D’ASCENZI, 2017; OLIVEIRA, 2012). O termo “burocracia” possui basicamente três conotações: disfunção procedimental, modelo

organizacional e corpo de funcionários públicos. É essa última conotação que faz referência aos atores do ciclo de políticas públicas. A função primordial do corpo burocrático é manter a administração pública em ação. Suas atividades no processo de implementação são, dentre outras, a execução e os efeitos concretos por meio da gestão (LOTTA, 2014; SECCHI, 2013).

A grande questão e, talvez a mais complexa, é compreender como esses atores “burocratas” se organizam para atender as demandas que lhes são dirigidas pelos atores sociais ou até mesmo as formuladas pelos agentes políticos. O debate sobre a burocracia ganha ênfase nas reflexões de Max Weber, em 1947, quando em seus estudos, o autor apresenta a discussão sobre a análise dos tipos de autoridade. O burocrata agente da administração pública serve fielmente a regras e normas para ele preestabelecidas e tem como incumbência apenas assegurar o cumprimento de tais metas de forma subordinada à organização hierarquicamente criada. Na medida em que a relação entre os burocratas e os políticos é pautada em obediência, suas vontades e seus valores pessoais não são levados em conta. Na visão de Weber, não haveria, portanto, espaço para os burocratas usarem de discricionariedade na implementação da atividade pública (LOTTA, 2010).

Para Weber cabe ao burocrata apenas responder ao seu político e o político, por sua vez, responder à sociedade. Desta forma o modelo weberiano deixa bem clara a repartição de dois protagonistas da administração pública: os servidores públicos, que têm o respaldo da meritocracia, e o político que detém para si todo o poder de decisão pela representatividade democrática do Estado (LOTTA, 2010). Contudo, nos estudos focados em analisar os desdobramentos do Estado, a separação da figura política dos burocratas começa a ganhar novas nuances. A literatura aponta para o fato de que não há como se falar de política sem ponderar a burocracia, e, de forma análoga, focar na burocracia sem considerar a política (HOWLETT et al, 2013). A dicotomia das duas relações começa a ficar menos óbvia como enxergava Weber.

Aberbach et al (1981) mostram em seu estudo que analisou tal dicotomia em vários países que o hibridismo passou a ser um só conjunto de análises, em que se burocratizou a política e se politizou a burocracia. Em sua análise, os burocratas exigiam em seu exercício certa autonomia política e já o político necessitava de certa burocracia para se tornar razoável. Os autores observaram que os burocratas, nas democracias contemporâneas não apenas administram, mas participam com os políticos na tomada de decisão, tornando-os também *policy makers* (LOTTA, 2010). Apesar disso, outros autores seguem linhas diferentes de pensamento baseados no estudo de Woodrow Wilson (2005 - primeira edição em 1887) que

considera essencial a separação bem definida de política e administração com objetivo de precaver problemas de corrupção e ineficiência (ABRUCIO E LOUREIRO, 2018).

O olhar para os burocratas passa a ganhar atenção de novos estudiosos quanto às suas ações que interferem diretamente na apresentação do Estado à sociedade e o estudo da burocracia deixa de se enquadrar apenas nos moldes construídos por Wilson ou Weber, passando essas duas visões dicotômicas a se complementar (SVARA, 2001; ABRUCIO E LOUREIRO, 2018). Apesar de o governante representar a figura política democraticamente eleita pelo povo, são os burocratas de linha de frente que fazem a entrega do serviço ao povo e sua representatividade e significância ganham novos estudos interessados em conhecer tais fenômenos.

Lipsky (1980) foi pioneiro em estudar especificamente tais burocratas, chamados por ele como *Street-Level Bureaucrats* e traduzidos no idioma português como “burocratas de rua”. Para o autor, os burocratas de rua são os agentes responsáveis pela entrega do serviço público ao cidadão, como exemplo os médicos, os policiais, os educadores, assistentes sociais, etc. Seu estudo sobre a burocracia do nível da rua tornou-se a referência no debate da importância das agências e dos agentes que concretizam o Estado perante o cidadão individual, no dia a dia. O Estado torna-se concreto para a maioria dos cidadãos por meio desses funcionários, porque das mãos deles saem os benefícios ou as punições que aqueles recebem do governo e que delimitam as suas vidas e oportunidades (OLIVEIRA, 2012).

Neste sentido, para que o serviço seja entregue ao cidadão, existem atores envolvidos no processo que fazem a intermediação entre os burocratas de alto escalão e os burocratas de rua. Tais atores são chamados pela literatura como “burocratas de médio escalão” (HOWLETT, 2011; PIRES, 2011; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2011). A Burocracia de Médio Escalão (BME) tem sido menos estudada na literatura, especialmente a nacional e, portanto, ainda é pouco claro como ela atua e interfere nas políticas públicas (CAVALCANTE & LOTTA, 2015). Essa falta de elucidação da literatura e do próprio Estado a respeito desses atores acaba, muitas vezes, alimentando um senso comum negativo em relação ao funcionamento do setor público; caracterizar quem são esses burocratas e entender suas ações e limitações pode desmistificar tal pensamento.

Embora a atuação do BME seja relevante e imprescindível na implementação de políticas públicas, sua aparição fica quase invisível em meio às estruturas organizacionais. O BME age para que as políticas elaboradas sejam colocadas em prática, ele tem a função primordial de traduzir decisões em ações. Apesar da sua relevância, o fato de estar no meio das estruturas organizacionais coloca a burocracia de médio escalão num “limbo

teórico”, com poucos estudos que consigam, de fato, conceituá-la ou compreender seu perfil, atuação e importância nas políticas públicas (CAVALCANTE & LOTTA, 2015 p. 14). Na prática e no cotidiano das organizações públicas e privadas, percebe-se que há confusos limites em torno do termo “médio”. Pires (2011) conceituou em sua pesquisa os BME’s como os gerentes, dirigentes, supervisores e agentes encarregados de operacionalizar as estratégias que o alto escalão da burocracia formula.

Cavalcante e Lotta (2015) levantaram as principais conclusões quanto aos BME’s, a partir de um levantamento bibliográfico sobre estudos nacionais e internacionais relacionados com o tema:

I - A literatura faz menção à dificuldade de definir com exatidão o que caracteriza o burocrata de nível médio. Tal fato irá variar de acordo com a hierarquia da organização, isto é, pela eliminação dos cargos e funções superiores e inferiores.

II – Os papéis desempenhados pelos BME’s: técnico-gerencial ou técnico-político? No primeiro caso, as ações dizem respeito a como esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações. No segundo caso, o papel técnico-político diz respeito a como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão.

III- A última referência é relativa ao enfoque que se dá no comportamento, valores e motivação. Para esses autores, os gestores que atuam no setor público têm preferências, motivações e valores bastante distintos, que podem levar a resultados diferentes dos demais tipos de organização. Essa diferença de valores está relacionada tanto ao que os gestores pensam a respeito de salário e benefícios, como a seus compromissos com o interesse público e sentimento de responsabilidade.

A literatura tem buscado desvendar quem são esses burocratas de nível médio e o que eles fazem para que a implementação da política aconteça. O processo de descentralização ocorrido nos últimos anos, a partir da orientação voltada aos usuários dos serviços, componente importante do movimento do *New Public Management*, fez com que atribuições passassem a ser geridas por gestores e tomadores de decisão intermediários. Os gestores agora têm grande potencial de exercer influência no processo em termos organizacionais, políticos e técnicos (HOWLETT, 2011).

O trabalho de Pires (2018) com base nos estudos de burocracia francesa de Jeannot (2005) mostra o despertar dos estudiosos em entender melhor o papel desses BME’S na execução cotidiana das políticas públicas contemporâneas a partir da percepção dos próprios atores que experimentaram a atuação do médio escalão. O BME além de ter em seu papel

atividades técnicas inerentes à função, desempenha o papel de motivador, mobilizador e articulador da política pública implementada, porém, tal papel denota ainda uma certa escassez de descrição formal se comparado a cargos do alto e baixo escalão. Nesse contexto, buscam-se na literatura teorias que possam guiar ou explicar valores e comportamentos desses burocratas.

2.2.2. DA TEORIA DA AGÊNCIA À *STEWARDSHIP THEORY*

Derivada de conceitos sociológicos, psicológicos e institucionais, a *Stewardship Theory* é abordada pela literatura brasileira, e até mesmo mundial, como um novo olhar sobre a relação de agente - principal fundamentada antes pela Teoria da Agência (SANTOS et al., 2015). Davis, Schoorman e Donaldson (1991) foram precursores em identificar que quando a Teoria da Agência reconhece que o agente não assume um comportamento oportunista, mas colaborador, a utilização desta teoria pode gerar frustração ao considerar, a priori, as relações antagônicas entre o agente e o principal.

Contrariando a visão econômica tradicional, a *Stewardship Theory* vê o indivíduo como um ser que tem necessidades de autoestima, auto realização, crescimento, e que não age apenas no interesse próprio, mas coletivo, segundo uma orientação pró-organizacional e baseada na confiança mútua, contrastando, assim, com a visão de homem da Teoria da Agência, visto como oportunista, não confiável e perseguindo limitados objetivos financeiros (FONTES, VENTURA & OLIVEIRA, 2008).

Davis, Schoorman e Donaldson (1997) relacionam as diferenças entre as teorias da agência e do *stewardship* respectivamente aos modelos de homem propostos na obra clássica de Douglas McGregor sobre a Teoria X e Y. Sundaramurthy e Lewis (2003) analisam que a abordagem de controle adotada pela Teoria da Agência enfatiza a disciplina, enquanto que a abordagem colaborativa da teoria do *stewardship* enfatiza a cooperação, a confiança e a parceria.

A partir da Revisão Sistemática da Literatura (RSL) apresentada na seção “ESTUDO DOS FATORES QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS” (item 2.3), foi possível buscar na literatura características comportamentais do implementador de políticas públicas observadas em estudos empíricos. Apesar de não ter sido este o objetivo principal da RSL, foi possível extrair-se de tais artigos como os autores traçaram características dos burocratas analisados.

Nesse sentido, foi possível construir um quadro síntese relacionando as características dos implementadores de políticas públicas observados pelos autores de alguns desses artigos e

as características preconizadas na *Stewardship Theory* em detrimento da Teoria da Agência, com base no quadro demonstrativo de características de tais teorias que Davis, Schoorman e Donaldson abordaram em seu estudo em 1997.

Quadro 1. Quadro síntese: características dos Implementadores *Stewardship* x Teoria da Agência.

Área da Política	Característica	<i>Stewardship Theory</i>	Teoria da Agência	Referências
Saúde	Cooperação	X		Menicucci e Marques (2016)
Saúde	Altruísmo	X		Garcia (2014)
Economia	Interesses individuais		X	Zelevnik (2010)
Saúde	Responsabilidade	X	X	Dalfior <i>Et Al</i> (2016)
Educação	Orgulho do trabalho/entusiasmo	X		Klaster <i>et. al.</i> (2017)
Assistências sociais	Servir à coletividade	X		Brandt e brandt (2016)
Saúde	Generosidade	X		De Sá <i>Et Al</i> (2016)
Saúde	Compromisso	X		De Sá <i>Et Al</i> (2016)
Saúde	Falta de confiança implementador/estado		X	Brandt e brandt (2016)
Agricultura	Falta de segurança empregado/patrão		X	Zani e Costa (2014)
Economia	Clareza das informações públicas	X		Fontes, Ventura e Oiveira (2008)

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa

Foi possível observar no Quadro 1 que as características comportamentais dos implementadores de política pública observadas pelos autores se assemelham àquelas da *Stewardship Theory*, em sua maioria, apesar de algumas características inerentes à Teoria da Agência estarem presentes como interesses individuais e a falta de confiança relativa à continuidade da política. Os artigos da área da saúde se sobressaíram em traçar comportamentos dos implementadores, fato esse revelador e carente de pesquisas futuras. Outro fator observado é que a pertinência em analisar os comportamentos desses implementadores não é só no Brasil, mas em outros países.

Enquanto a Teoria da Agência se relaciona com indivíduos preocupados em ganhos pessoais, os *stewards* se preocupam em servir a coletividade. Contudo, críticos da *Stewardship Theory* apontam que ela se confunde com a Teoria da Agência ao direcionar sua

preocupação com maior ênfase na relação entre as partes do que na tarefa a ser desempenhada (ALBANESE; DACIN; HARRIS, 1997). Apesar dessas críticas, Fontes et al (2008) consideram que a *Stewardship Theory* no redesenho de modelos de governança pode ser útil, principalmente para organizações de natureza menos competitiva ou sem fins lucrativos, ambientes onde predominam ações de natureza colaborativa e que tenham como principal finalidade atender a coletividade. Talvez essa relação se aplique no caso do serviço público ao implementar políticas governamentais.

Zani e Costa (2014) citam o quanto ainda há de insegurança dos implementadores quanto à execução, mesmo seguindo à risca os objetivos da política implementada. Para os *stewards* a melhoria do desempenho como mecanismo de execução e busca pela superação na confiança mútua entre a relação empregado-patrão poderia sanar esse problema de gestão (DAVIS, SCHOORMAN & DONALDSON, 1997); no caso do serviço público a relação se fundamenta em burocrata-Estado. Já o artigo de Simione e Ckagnazaroff (2017) mostra a fragilidade das implementações em termos de *accountability* pela falta de clareza das informações. O serviço público é oferecido para a coletividade e é sustentado por ela, o que faz com que seus resultados devam ser claramente disponibilizados. O implementador *steward* pensa na coletividade e pró-cooperação, tendo sempre em mente o seu posicionamento probo e transparente quanto às exigências do povo (FONTES, VENTURA E OLIVEIRA 2008).

Outros autores discutem sobre as disfunções reconhecidas em implementadores de políticas públicas como a disputa entre gestores governamentais em busca do “poder” de executar o programa, ou até mesmo a falta de conhecimento técnico para implementação (PIRES & GOMIDE, 2015; ROCHA, 2007). Os *stewards* entendem que o poder não é algo legítimo e coercitivo, mas sim algo pessoal que decorre de seu conhecimento e competência (DAVIS, SCHOORMAN & DONALDSON, 1997). O recomendável seria uma autoanálise do implementador ao verificar se são encontrados nele e em sua equipe o conhecimento necessário para tal implementação. Oliveira (2012) ainda cita que o importante não é a quantidade, mas sim a qualidade desses atores governamentais envolvidos no processo de implementação, ou seja, se estão capacitados para tal execução.

Por fim, destacam-se as características de confiança, altruísmo e cooperação abordadas por Ferreira em sua tese em 2016 em que ele cita que sem confiança e baseando-se apenas nos pressupostos econômicos, a implementação seria um processo de permanente tensão entre burocratas e a organização pública. No entanto, ao desconsiderar completamente esses pressupostos, poderia haver riscos de ausência de controle e de desvio de comportamento que

não são incomuns na administração pública. O implementador ao agir por altruísmo o faz sem esperar retorno recíproco. Portanto, quando se pensa em cooperação pensa-se em coletividade, em trabalho em equipe e colaboração mútua (DAVIS, SCHOORMAN & DONALDSON, 1997).

2.3. ESTUDO DOS FATORES QUE INFLUENCIAM A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

As publicações sobre a temática de implementação de políticas públicas aos poucos vêm conquistando seu espaço na literatura brasileira e internacional. Neste cenário, a autora fez neste estudo, a partir das bases CAPES e SPELL, uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL) da publicação de artigos empíricos nacionais e internacionais a fim de identificar e compreender as barreiras observadas na fase de implementação de uma política pública, no período de 2007 a 2017. O critério “periódico revisado por pares” foi utilizado na base da CAPES. Na base SPELL não foi possível utilizar tal critério por estar indisponível no site.

Para cumprir com o objetivo de trazer apenas artigos empíricos que falavam de implementação de políticas públicas foi necessário utilizar recortes com palavras diretas e objetivas. Após tentativas generalistas de palavras-chave como “implementação no setor público” ou “implementação” os resultados trouxeram um número exorbitante de artigos. Ao ler os resumos de alguns desses artigos verificou-se que as palavras escolhidas trouxeram uma quantidade enorme de artigos que não condiziam com o tema.

Devido a isto, a autora chegou à seguinte conclusão para a busca: No caso da CAPES foi utilizada a palavra “implementação” contida em título e “políticas públicas” OU “política pública” como palavra-chave, obtendo retorno de 88 artigos. Já no caso do SPELL, partindo-se da palavra “implementação” contida em título E “políticas públicas” OU “política pública” como palavra-chave obteve-se o retorno de 10 artigos. Repetindo com os mesmos critérios, porém com as palavras em inglês “*Implementation*” e “*public policy*” com o critério “e (exato)” somente no banco de dados da CAPES, chegou-se a 80 artigos no portal da CAPES e 7 artigos no banco de dados do SPELL.

Somando um total de 185 artigos obtidos na busca nas bases de dados, o próximo passo foi estabelecer os critérios de exclusão. A partir da leitura dos resumos dos artigos buscados, a autora estabeleceu os seguintes critérios: a) repetidos: são os artigos que estavam repetidos em comparação com uma base e outra ou, até mesmo, dentro da mesma base de dados. b) Foge do tema: São os artigos que não condiziam com o tema por falar, muitas vezes, em implementação de gestão privada ou gestão pública fora do campo de análise de uma

política pública em si. Chama-se a atenção aos artigos internacionais, pois a palavra “*implementation*” é utilizada com maior frequência em forma de sinônimo da palavra “implantação”. c) Não-empíricos: São os artigos de cunho teórico ou de revisão que não vivenciaram o campo ou não levantaram dados suficientes para se analisar empiricamente uma política pública.

Os artigos repetidos somaram um total de 19 e os que fogem do tema de implementação de políticas públicas totalizaram 56. Já os artigos não-empíricos foram 41 e, finalmente, os artigos empíricos analisados foram 69.

Após a leitura prévia e minuciosa dos artigos, foram levantadas as barreiras que influenciam no processo de implementação da política pública mais citadas pelos autores. Tais barreiras foram consideradas pela autora, no presente trabalho, como fatores influenciadores da política pública e foram organizados neste estudo como: a) fatores estruturais: O ambiente físico, pessoas e financeiro. b) fator humano: Os implementadores da política. c) fator política pública: Regulamentação, planejamento e formulação. d) fator Estado: Descontinuidade política, federação e autonomia.

a) Fatores estruturais: O ambiente físico, pessoas e financeiro.

Ao planejar uma política pública, um dos fatores primordiais ao qual os governantes formuladores devem prestar atenção é a estrutura propícia para implementar a política. A estrutura física inclui o espaço físico em si, os equipamentos e utensílios necessários para utilização dos implementadores da política. Já a estrutura de pessoas é o quadro de pessoal necessário para atender a demanda prevista pela política e o financeiro diz respeito a toda previsão de custeio para manter a política funcionando.

Menicucci e Marques (2016) apresentam resultados de uma pesquisa que teve como objetivo analisar o grau de regionalização da assistência à saúde no Brasil. Os autores sustentam o posicionamento de que uma estrutura inadequada dificulta a implementação da política em nível regional. Os fatores estruturais são essenciais para dar suporte a qualquer tentativa de regionalização solidária. Compartilhando das mesmas barreiras, Lobo-Recio et al (2015) em seus estudos sobre a implementação da política de resíduos sólidos, fizeram uma pesquisa dentro de uma escola pública para medir o grau de implementação da política. A falta de equipamentos e o número limitado de pontos para coleta de resíduos sólidos dificultaram a implementação da política. Já Portes et al (2014) destacam a falta de profissionais, o que compromete o atendimento aos beneficiários da política, além de apontarem a inadequada estruturação das unidades.

A falta de recursos financeiros é considerada como uma grande barreira para implementar uma política. Um estudo feito por Carter et al em 2010 mostra quais dificuldades foram encontradas ao analisar o processo de implementação de políticas públicas de saúde nos Estados Unidos. Os autores destacaram como barreira poucos recursos financeiros para fomentar a pesquisa da política que afeta a capacidade estrutural da implementação da política, inviabilizando a continuidade dela. Não prever os custos no planejamento da política pode ser o fator crucial para o seu sucesso ou insucesso. Bittencourt, Ferreira & Brito (2017) fizeram um levantamento sobre a política do REUNI mostrando em seus resultados como a falta de estrutura prejudica o andamento da política. Alguns resultados demonstraram que pouca atenção foi dada à questão de obras na formulação do REUNI, já que muitas delas sofreram paralisações, revisões de projetos e aditivos de valor.

As dificuldades apresentadas a partir de estudos que focaram em analisar o processo de implementação na base da pirâmide da política pública podem ser observados quando o pesquisador escolhe a abordagem *Bottom-up* para analisar a política (Lipsky, 2010). Olhando a política do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações dela resultantes é possível detectar tais problemas que surgem na ponta da política, onde os serviços propostos são transmitidos ao cidadão. Vale ainda salientar que as políticas mais apontadas como falhas em sua estrutura foram as da saúde, seguidas da educação, o que pode ser explicado pela complexidade destas políticas e pelo grande número de beneficiários por elas alcançados. Além disso, a falta de estrutura dessas áreas gera problemas maiores como desmotivação dos implementadores e até a descontinuidade de programas. Como sugestão de novos estudos deste item, está o aprofundamento de tais políticas na fase de formulação para entender como esses fatores estruturais estão sendo previstos e planejados.

b) Fator humano: Os implementadores da política

A precariedade ou ausência de recursos estruturais, apresentados no item anterior, acabam influenciando outros elementos que compõem a implementação de uma política pública; como exemplo, os atores envolvidos na implementação das políticas são atingidos diretamente por tais problemas. Os implementadores podem, no entanto, passar por entraves que não dependem destes outros elementos. Talvez, a atividade mais complexa que os artigos analisados trouxeram foi a divisão de tarefas e incumbências entre os atores envolvidos na implementação da política; o que pode se dever ao fato de os implementadores estarem sempre na ponta prestando os serviços à sociedade.

Campanha et. Al. (2017) mostram em sua pesquisa de políticas públicas voltadas para o microempreendedor que os resultados revelaram uma dinâmica imposta pela implementação da lei que pode ser caracterizada por laços e relacionamentos interorganizacionais frágeis, pautados na maximização dos interesses individuais, em detrimento de interesses coletivos que deveriam ser perseguidos por políticas públicas. Se o implementador não estiver engajado com a política e tomar para si a responsabilidade de prestar um serviço de qualidade, barreiras podem surgir na execução da política.

Lima e Medeiros (2012) advertem para outro tipo de barreira, como a desconfiança/pessimismo do momento atual da política. Além disso, há o medo de a política ser descontinuada por questões políticas e da falta de recursos financeiros que impeça a entrega de um serviço eficiente. Isso gera a desmotivação e falta de empenho na execução do trabalho.

A insuficiência de fatores estruturais atingiu os implementadores da política de forma bem clara, conforme Vitkauskas (2013) mostra em seus estudos sobre assistência social na Inglaterra. A conclusão foi que, enquanto implementava a prevenção e acompanhamento de quem sofre da delinquência juvenil, os implementadores se esforçavam para desenvolver as atividades que lhes eram atribuídas. Porém, a eficiência dessa atividade diminuiu por alguns fatores: carga de trabalho imoderada, falta de tempo para o trabalho qualitativo, falta de pessoal e financiamento, cooperação insuficiente com parceiros sociais, fraca participação da comunidade local e pouca motivação dos atores envolvidos.

Já outro estudo feito na Eslovênia mostra um problema de falta de autonomia no ato de implementar. Os resultados revelam uma lacuna entre dois processos decisórios diferentes: o que os atores políticos queriam fazer e o que eles eram obrigados a fazer de acordo com as demandas constitucionais (ZELEZNIK, 2010). A identificação de tal problema reforça os estudos de Lipsky (2010) sobre os *Street-level bureaucrats*.

Nos estudos de Klaster et al (2017) observa-se a sugestão dos autores para que a implementação aconteça de baixo para cima. Desta forma, os problemas encontrados em linha de frente são identificados de forma mais rápida do que uma implementação de cima para baixo. Os implementadores são a personificação do Estado para atender a sociedade e, devido a isto, recebem *feedbacks* da política oferecida a todo o momento.

c) Fator política pública: regulamentação, planejamento e formulação

Apesar de as barreiras e dificuldades mais citadas em artigos serem identificadas na ponta onde acontece a política, existem problemas que surgem desde a sua formulação e

perpassam o topo da pirâmide, causando consequências na sua base. É o caso de fatores encontrados como barreiras advindas da própria política pública.

O estudo de Garcia (2014) analisou as políticas públicas ambientais em Portugal. O autor identificou que uma das principais barreiras para a implementação era falta de regulamentação e dificuldade em atingir metas exorbitantes que aliadas à falta de gestão tornavam a execução dos programas inexecutável. Um estudo feito no estado de São Paulo também na área do meio ambiente aponta a regulamentação da política como barreira para que a implementação aconteça. Os resultados encontrados mostram a necessidade de revisão da regulamentação da política, sendo evidenciadas distorções causadas pelas divergências entre a legislação estadual e a federal, principalmente quanto aos segmentos participantes e atores envolvidos (MALHEIROS, PROTA & PERES; 2013).

Martin, Henry, & Bampton (2015) em seus estudos feitos sobre políticas públicas incentivadoras da economia da África do Sul apresentam como uma grande barreira para implementar uma política o fato de ela não ter sido planejada antes. No momento da formulação da política os governantes devem fazer uma pesquisa para analisar o grau de relevância da política, sua necessidade e importância no contexto do momento. Januzzi (2011) cita em seu estudo que o processo de implementação por muitas vezes pode encontrar dificuldades que exigem certas “customizações” para que a política adquira maturidade.

Outros estudos destacam a dificuldade de implementar uma política pública cuja finalidade não atenda aos beneficiários. Exemplo disso é o estudo de Susanti et al. (2017) que deixa claro em seus resultados que não houve o devido cuidado na formulação da política. O fator política pública mostra a importância da pesquisa no campo de políticas públicas e do incentivo do Estado em designar verbas para as instituições que desenvolvem pesquisas na área. Além disso, mostra a dinamicidade do ciclo de políticas públicas, em que uma fase depende da outra ou interfere em outra. Esses fatores corroboram com o pensamento de Secchi (2013) e Gontijo (2010).

d) Fator Estado: descontinuidade política, federação e autonomia.

Muitas vezes as barreiras e dificuldades não surgem apenas da execução da política em si ou de disfunções pertinentes do momento de planejamento e formulação. Algumas barreiras podem ser encontradas no próprio topo da pirâmide, onde se encontra o governo e sua vontade política. A descontinuidade política provocada pelo sistema eleitoral ou disfunções do sistema federativo podem acarretar dificuldades no momento da implementação; além disso, a falta de autonomia dos órgãos executores dificulta a gestão e

atendimento ao beneficiário. É possível observar tais disfunções a partir do modelo *Top-Down* proposto por Sabatier em 1993.

Casanova et. al. (2017) citam em sua pesquisa sobre os programas de saúde pública no Brasil que a descontinuidade política municipal dificulta a implementação da política. Pereira (2012) cita o baixo nível de implementação nos mais de cinco mil municípios em todo o país de políticas públicas em nível nacional de programas de assistência social. O autor observa que onde as relações capitalistas são mais desenvolvidas, os índices de implementação são melhores do que nos locais em que as relações capitalistas são incipientes. Portanto, pela presente análise, pode-se inferir que o movimento de implementação de políticas públicas no Brasil constitui-se no momento em que estão os maiores desafios do Estado, porque nele estão inscritos os mais diversos interesses, os mais distintos sujeitos envolvidos, que determinam o atendimento, ou o não atendimento dos benefícios contidos na política. Outro estudo dedicado a estudar a interdependência federativa de políticas públicas de saúde no Brasil é o de Lima et. al. (2017). Os autores observaram que problemas de coordenação federativa comprometem a integração dos diversos componentes da atenção às urgências do Estado.

A falta de autonomia dos órgãos executores é outra dificuldade sentida no momento da implementação. Ribeiro e Simionato (2016) mostram esse problema nos resultados de sua pesquisa feita em escolas públicas gaúchas. Os autores evidenciam que a autonomia das escolas não foi respeitada na implementação da política pública. Tal fator corrobora com os estudos de Elazar, 1994 e Arretche, 2004 em que se espera haver incentivos de cooperação para a solução dos problemas de ação coletiva, e se coloca o desafio de conciliar a autonomia das esferas de governo com a necessária interdependência entre elas e assim, descentralizar aos órgãos executores. Porém os estudos mostram que a realidade não acompanha a teoria. É preciso desenvolver estudos que esclareçam o porquê dessa realidade.

3. POLÍTICAS DE EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA NO BRASIL A PARTIR 1988 E O REUNI NO CONTEXTO DA UFG

Este capítulo se inicia com uma breve explanação das políticas de expansão do ensino superior brasileiro desde a Constituição Federal de 1988 até o REUNI. Logo após, é apresentada a UFG em seu contexto de adesão ao REUNI.

3.1. PLANOS DE EXPANSÃO DO ENSINO SUPERIOR E O CONTEXTO DA UFG

A Educação Superior é o mais elevado nível da educação. Considerada como fator estratégico para o crescimento de um país, não só tem um papel importante no processo de formação do indivíduo como também no desenvolvimento econômico e social, principalmente no que tange à pesquisa e à extensão. Estudos mostram que, quando oferecida com qualidade, ela fomenta o desenvolvimento regional, provê mão-de-obra qualificada, reduz a criminalidade, diminui as desigualdades sociais, aumenta os salários e fortalece a democracia. Tais fatores reafirmam a necessidade de ampliá-la, expandi-la e democratizá-la (FRANCO, 2008).

Após o reconhecimento mundial do papel da universidade como um instrumento de transformação social, houve, no Brasil, uma série de medidas para promover sua expansão principalmente a partir da década de noventa sob influência da Constituição Federal de 1988. Considerada como um bem público, a Constituição definiu a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família em promover e incentivar a educação (artigo 205), buscando o desenvolvimento do indivíduo, o seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho incluindo a participação de toda a população ao sistema educacional (BRASIL, 1988; HENRIQUES, 2016). Essas premissas na constituição sustentaram mudanças na formulação de políticas públicas nesta área, fruto da necessidade de mercado a partir da globalização.

Segundo Chaves (2008), quase todas as universidades foram afetadas de certa forma, nas últimas décadas pelas novas demandas da economia global e pelos novos papéis atribuídos ao Estado. Somente o ensino médio não era mais o suficiente para enfrentar a competição no campo de trabalho, levando muitos a buscar uma formação superior para ter um diferencial. Houve, assim, uma pressão ainda maior por parte da sociedade por um acesso mais amplo ao ensino superior de qualidade.

Como forma de expansão, o governo lança o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), criado pela Lei 10.260 em 2001. O FIES é um programa do Ministério da Educação destinado a financiar a graduação na educação superior de estudantes matriculados em cursos

superiores não gratuitas na forma da lei. Pode-se observar o crescimento proporcional ainda maior das instituições privadas, que pode ser atrelada aos estímulos oferecidos ao setor privado.

Como outra forma de expansão universitária, o governo Lula lança o Programa Universidade para Todos (ProUni), instituído pela Lei nº 11.096, de 13 de junho de 2005, que passou a destinar bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de 50% para estudantes de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos (BRASIL, 2005). Este programa deriva da Lei 10.973 instituída em 2004 como medidas de incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica através de parcerias público-privada, como forma de apêndice da reforma universitária pretendida pelo governo da época (LUGÃO, 2011).

Outra medida adotada pelo incentivo desta lei foi a criação de 354 unidades de Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IF's) no âmbito da rede federal de educação tecnológica instituídos pelo decreto 6.095 de 24 de abril de 2007 (LUGÃO, 2011). Assim, considerada como uma política pública de expansão do ensino superior, conforme mostra a figura 1.

Figura 1. Principais políticas públicas de ensino superior de 1988 à criação do REUNI.



Fonte: Elaborado pelo autor com dados da pesquisa.

Porém, o ensino superior necessitava de políticas públicas voltadas para a expansão e democratização do ensino público, que estava elitizada e com cortes de gastos que sucateava cada vez mais a universidade pública brasileira. Dentre as ações, destaca-se a Universidade Aberta do Brasil – UAB, criada em 2006 com o objetivo de ampliar e interiorizar a oferta de cursos e programas de educação superior, por meio da educação à distância. Tais ações foram concretizadas, gerando expansão e mudanças no ensino superior (BRASIL, 2006).

Em 2007 o governo lança o programa que vem a ser o maior em abrangência e expansão do ensino superior brasileiro, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Com o REUNI o governo oferece um pouco

mais de condições para ampliar a participação da educação pública, após um longo período de restrição orçamentária. Esta ampliação foi de fundamental importância para o desenvolvimento das instituições públicas de ensino (OLIVEIRA, 2014).

O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) foi criado no país no ano de 2007, por meio do decreto nº 6096, em decorrência de discussões e sugestões de tema para agenda governamental desde 2001 quando se falava da necessidade de expansão da educação superior no Brasil, no âmbito da criação do Plano Nacional de Educação (PNE). O Ministério da Educação cumpre o papel atribuído pelo PNE quando estabelece o provimento da oferta de educação superior para, pelo menos, 30% dos jovens na faixa etária de 18 a 24 anos, até o final da década de 2000 (BRASIL, 2007).

O REUNI nasceu pela tentativa do governo de atender às reivindicações e anseios de diversas entidades da sociedade civil pela ampliação de oferta de vagas no ensino superior federal. Dentre as entidades destacam-se a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), por meio da Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior; o Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (Andes-SN); a Federação dos Sindicatos dos Trabalhadores das Universidades Públicas Brasileiras (Fasubra) e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

Seu objetivo principal foi a ampliação do acesso e permanência no ensino superior, tendo em vista o melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos das Instituições Federais de Ensino Superior (IFE's), no período preestabelecido entre 2007 e 2012 (BRASIL, 2007). Este programa de apoio foi oferecido às Instituições Federais de Ensino Superior que tiveram a autonomia para aderir ou não. As universidades apresentaram seus planos, após aprovação por seus conselhos superiores, indicando as principais propostas de ação a serem implantadas a fim de atender as diretrizes gerais e específicas do REUNI. Tudo isso com o objetivo de atingir sua meta global que era a elevação gradual da taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais para 90% (noventa por cento) e da relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor para 18 (dezoito), ao final de cinco anos, a contar do início de cada plano apresentado das IE's (BRASIL, 2007).

O programa contava com seis dimensões: I - Ampliação da Oferta de Educação Superior Pública; II - Reestruturação Acadêmico-Curricular; III - Renovação Pedagógica da Educação Superior; IV - Mobilidade Intra e Inter-Institucional; V - Compromisso Social da Instituição; VI - Suporte da pós-graduação ao desenvolvimento e aperfeiçoamento qualitativo dos cursos de graduação (BRASIL, 2007). Essas dimensões deveriam ser combinadas no plano de

reestruturação das universidades federais, de acordo com a opção institucional em cada caso. Além dos objetivos e metas, tais dimensões nortearam o surgimento das seguintes 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; 29

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).

Apesar de ter sido facultativa, a adesão por parte das universidades aconteceu em sua totalidade. No ano de 2007 a 2012, das 54 (cinquenta e quatro) universidades federais existentes ao final de 2007, 53 (cinquenta e três) aderiram ao programa. A Universidade Federal do ABC (UFABC), criada em 2005, já adotava as inovações preconizadas pelo REUNI, o que demonstra, na prática, a totalidade em termos de adesão ao Programa. No plano, as universidades deveriam obedecer às exigências do programa, bem como suas diretrizes, objetivos e metas, estabelecendo assim uma espécie de contrato entre o Ministério da Educação e as universidades (WESKA, 2012).

A adesão da totalidade das instituições universitárias atesta o forte interesse despertado pelo Programa, que encerrava em seu âmbito metas predominantemente quantitativas, mas que preconizava, em seu conceito fundador, a ideia da expansão com reestruturação das 53 Universidades Federais, abrindo espaço para oportunidades de inovação e de aumento da qualidade da educação superior pública (BITTENCOURT, 2015). Após terem sido analisados, em função de sua consistência, exequibilidade e atendimento ao disposto no Decreto que instituiu o programa, foram estabelecidos acordos de meta, que envolveram repasse de recursos, contemplando gastos de custeio e contratação de pessoal, bem como investimentos destinados à aquisição, instalação e manutenção de equipamentos; e construção, ampliação e recuperação de instalações físicas.

A partir dos recursos disponibilizados, as universidades possuíam um grande desafio em administrar a implementação do programa e cumprir com o seu plano apresentado no momento da adesão. A meta global de aumentar as vagas oferecidas em cursos de graduação foi atendida com um crescimento de aproximadamente 111% (cento e onze por cento) na

oferta de vagas nos cursos de graduação presencial nas IFE's no período de 2007-2012, período de concepção e implementação do Reuni (BRASIL, 2012).

Além disso, o quantitativo de servidores docentes aumentou em aproximadamente 44% (quarenta e quatro por cento) no período de 2007 a 2012. Evidencia-se que no período de implementação do Reuni houve um grande salto no número de docentes efetivos com a autorização de 21.786 novas vagas docentes e a consequente redução de 64% de docentes substitutos. Contudo, mesmo com o aumento, não foi possível atingir a meta global de 18 alunos por professor, ficando praticamente estável entre 2007 e 2012, oscilando de 11,2 para 11,6. Já os técnico-administrativos apresentaram um aumento de 16% (dezesesseis por cento), não acompanhando a demanda de serviço que exigia a partir da implementação do programa. Fato esse já apontado pela literatura - a falta de recursos humanos sendo uma barreira em implementar a política pública (MENICUCCI E MARQUES, 2016; PORTES ET. AL., 2014; LOBO-RECIO *et. al.*, 2015).

Em relação ao objetivo global estipulado no início do programa, não foi possível chegar ao ápice de 90% de concluintes em relação aos ingressantes. Em 2003, por exemplo, as universidades federais ofereceram 109 mil vagas. Cinco anos depois, o número de formados foi de 80 mil, o que significa uma taxa de 73% para o ano de 2008. Em 2013, utilizando os mesmos critérios, o percentual caiu para 66% (BRASIL, 2008; BRASIL, 2013). Tais fatores podem ser explicados pelo fato de nem todos os alunos que ingressaram cinco anos antes se formaram cinco anos depois, a taxa de conclusão é apenas uma estimativa do que aconteceu no percurso acadêmico desses universitários. Porém, a maior parte da discrepância entre o número de ingressantes e o de concluintes é mesmo explicada pelo abandono.

Há ainda muito o que fazer pelo ensino superior brasileiro. Em 2013, havia mais de sete milhões de estudantes matriculados nesse nível de ensino, o que correspondia a uma taxa líquida de cerca de quase 18%. Tal resultado está longe de atender a meta estabelecida do PNE de atingir 30% dos jovens de 18 a 24 anos no ensino superior. Mas para atingir a meta do PNE seria necessário que a taxa de escolarização líquida no Ensino Médio crescesse também. Contudo, atualmente 50% dos jovens de 15 a 17 anos estão matriculados no Ensino Médio. Os demais não estudam ou ainda cursam o Ensino Fundamental (BRASIL, 2012).

Apesar disto, o programa teve fim em 2012 com um saldo positivo em seus resultados. Atingindo uma de suas principais metas em expandir o ensino superior público. Destaque-se que, para o período de 2003 a 2010, em 8 anos, foram criadas 14 universidades. A criação

dessas 14 universidades foi parte do esforço empreendido pelo governo federal para a interiorização do ensino superior público (BRASIL, 2012).

Mudanças de ordens diversas ocorreram nas instituições integrantes, tais como de infraestrutura, financeira e cultural. Sob a ótica de Catani (2008), a despeito de suas vantagens e desvantagens, todas as universidades federais aderiram ao REUNI pelo fato de ser, praticamente, a única possibilidade de essas instituições obterem recursos adicionais. E a diferença de resultados entre as universidades pode ser explicada pela forma como foi implementada em cada instituição, fato esse que deve ser melhor analisado em suas particularidades.

Siqueira (2015) enxergou o REUNI em sua pesquisa como um contrato de gestão, em que o diferencial na implementação seria a eficiência na execução com otimização das relações entre entradas e saídas, ou seja, com indicadores de eficiência. Em seu estudo a autora conclui que as universidades não aumentaram sua eficiência em decorrência da implementação do REUNI e sim tiveram melhores resultados pelo fato de a própria universidade já ter sido eficiente antes da implementação do programa. Ou seja, as universidades que estavam com as equipes mais bem preparadas, implementaram melhor o programa.

E, considerado o êxito do programa, acredita-se que outros semelhantes poderão ser implementados no futuro. Costa, Costa e Barbosa (2013) defendem a criação do REUNI 2, ou a continuidade do Programa de Apoio à Reestruturação e Expansão das Universidades Federais, sugerindo, inclusive, transformá-lo em uma política permanente.

Os primeiros passos da UFG rumo ao programa de expansão se deram em meados de 2001 a partir das ações da reitora Profa. Milca Severino Pereira que, juntamente com os demais reitores das universidades que compõem a ANDIFES, entregaram ao Presidente da República do Brasil à época, o documento - Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino Superior - (WESKA, 2012). No decorrer dos anos em que se desenrolava a regulamentação do programa, o Prof. Edward Madureira Brasil toma posse como reitor em 2006 passando a administrar a gestão da política do REUNI na UFG.

Como forma de adiantar os mecanismos de gestão, a UFG reporta-se ao Programa de Gestão Estratégica (PGE) regulamentado em 2006, conforme Resolução do CONSUNI nº 10/2006 elaborada pelo Conselho Universitário da UFG e a cargo da PRODIRH. Imbuído do objetivo de articular, de forma contínua e permanente, avaliação, planejamento e informações da instituição, o PGE possibilita respaldar a elaboração do Plano de Desenvolvimento

Institucional (PDI), a Auto avaliação Institucional (AI) e a sistematização das informações necessárias à tomada de decisões administrativas. (UFG/PRODIRH, 2008)

Quanto ao PDI, expressa o planejamento global em perspectiva futura de cinco anos e reúne como elementos essenciais justamente o que dispõe o artigo 16 do Decreto 5.773, de 09 de maio de 2006: missão, objetivos, metas, projeto pedagógico, cronograma de implantação e desenvolvimento de todos os cursos, perfil do corpo docente frente à instituição, organização administrativa, infraestrutura física e instalações acadêmicas, oferta de educação à distância, oferta de cursos e programas de mestrado e doutorado, demonstrativo de capacidade e sustentabilidade financeira. (BRASIL, 2006).

O próximo passo foi montar a comissão de implementação do REUNI e criar o Plano de Reestruturação e Expansão da UFG, com o objetivo de aderir ao programa, obedecendo as diretrizes e condições estipuladas pelo MEC. Aprovado pelo MEC em 27/11/2007 o plano previu as seguintes metas para as unidades acadêmicas dos campi de Goiânia, Catalão, Jataí e Cidade de Goiás: elevação do quantitativo de professores e técnicos administrativos; ampliação de ofertas de cursos de graduação e pós-graduação; construção, ampliação, adequação, readequação das unidades acadêmicas; criação de cursos de graduação com formação mais abrangente e interdisciplinar; interdisciplinaridade expressa em núcleo livre e atividades complementares; ampliação da relação aluno por professor; elevação gradual de taxa de conclusão na graduação; aumento no número de bolsas de estudos; programas de assistência estudantil para garantir a permanência e elevação das ações de extensão. (UFG/CAVI/PRODIRH, 2017).

Na literatura e em relatórios governamentais, o REUNI na UFG é bem avaliado como um programa que obteve sucesso e chamou a atenção para estudos focados à política implementada. Alguns estudos se dedicaram a avaliar a eficiência das universidades no período entre 2007 e 2012. O estudo feito por Oliveira (2015) divide as universidades aderentes ao REUNI em dois grupos: ineficientes e eficientes. Segundo a pesquisa, a UFG é avaliada em 2007 como pertencente ao grupo dos ineficientes e já em 2012 logra êxito ao passar para o grupo das eficientes. Já o trabalho de Siqueira (2014) estuda com recorte do mesmo período que Oliveira as universidades que tiveram maior aumento da eficiência no período e a UFG aparece como a oitava universidade que mais elevou seu índice de eficiência técnica, tecnológica e de produtividade; os dois utilizaram métodos quantitativos para mensuração dos resultados.

O capítulo seguinte apresenta o percurso metodológico seguido para responder a pergunta colocada no presente trabalho.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente capítulo tem por objetivo apresentar os caminhos metodológicos que foram percorridos a fim de chegar aos resultados esperados. A princípio, serão esboçados a caracterização e o delineamento da pesquisa, objetivando mostrar a abordagem escolhida para o estudo e a estratégia de pesquisa. Em seguida, serão expostos a seleção do caso da pesquisa, o objeto e local a ser estudado. Logo após, são apresentados os entrevistados e parâmetros utilizados para sua escolha. Por último, serão apresentados os fatores que auxiliaram na construção do roteiro de entrevista, os instrumentos escolhidos para a coleta de dados e as formas de análise e tratamento dos dados. Vale citar que esse projeto foi submetido ao Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás e aprovado, conforme Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) constante em Apêndice I.

4.1. CARACTERIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA

Este trabalho buscou analisar o processo de implementação de uma política pública educacional já implementada (*ex post*) sob a perspectiva dos atores envolvidos, conceituados pela literatura como Burocrata de Médio Escalão (BME). Para tanto, escolheu-se a abordagem qualitativa indutiva de finalidade descritiva por buscar entender o processo de implementação da política e de forma a descrever e explicar quais ações foram tomadas para se chegar aos resultados, explorando seus meios e estratégias para alcançá-los.

Observa-se que os estudos dispostos a analisar políticas públicas tendem a estudar o ponto de vista de resultados quantitativos sobre os investimentos aplicados ou de pessoas envolvidas. (FERREIRA, 2016). O presente trabalho tenta completar esta lacuna ao explicar qualitativamente o papel desempenhado pelos BME's para se chegar aos resultados e, ainda, se tais estratégias foram adequadas para o processo de implementação. Godoy (1995) afirma que a abordagem qualitativa dá ao pesquisador a oportunidade de estudar fenômenos que envolvem seres humanos e suas relações sociais estabelecidas nos seus mais diversos ambientes.

Como estratégia de pesquisa foi feito um estudo de caso. A decisão de se estudar uma política implementada a partir de um estudo de caso nasce do desejo de se compreender fenômenos sociais complexos com maior profundidade. O estudo de caso permite uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real, além disso, o estudo tem como principal tendência esclarecer uma decisão ou um

conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados (YIN, 2005; CRESWELL, 2007).

A escolha do local da pesquisa foi embasada no princípio da intencionalidade que analisa a oportunidade e conveniência da possibilidade de realização da pesquisa (THIOLLENT, 1996). A Universidade Federal de Goiás foi selecionada estrategicamente como o local da pesquisa por reunir os elementos essenciais para obtenção dos resultados almejados. Com o REUNI, a UFG praticamente dobrou sua quantidade de vagas nos últimos dez anos, tornando-se uma instituição com grande potencial para expansão do ensino superior (CASARI, 2014). Considera-se, portanto, de alta relevância estudar a visão dos gestores responsáveis pela implementação do Reuni nesta IES, extraindo-se possíveis exemplos de gestão e recomendações para a implementações futuras de políticas públicas na área.

Além disso, por se tratar de uma política pública *ex post*, poderia haver certa dificuldade em acesso aos servidores que implementaram a política na época. Neste caso, porém, a gestão responsável pela implementação do REUNI no período de 2007 a 2012 foi a mesma que venceu as eleições para o mandato de 2018 a 2022 na UFG, fato que favorece o acesso a estes implementadores quase que em sua totalidade.

O material empírico obtido nesta pesquisa foi por meio da triangulação de coleta de dados que, segundo Denzin e Lincoln (2005) tem a possibilidade de analisar um objeto por três pontos de partida diferentes. Neste caso, foram feitas a pesquisa documental, as entrevistas e a observação em campo. Para análise do material empírico, optou-se em fazer a análise de conteúdo, orientado pelos estudos de Bardin (2004) ao categorizar os resultados e discussões.

4.2. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DA PESQUISA

O objeto de pesquisa escolhido foi a percepção dos Burocratas de Médio Escalão da Universidade Federal de Goiás no processo de implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) no período de 2007 a 2012.

A escolha desse objeto de análise se justifica pelo fato de ser esta uma política pública já implementada, em que os BME's envolvidos terão melhores condições de apontar suas concepções do referido processo. Considerando assim uma análise de implementação *ex post* de uma política, que segundo Secchi (2013) possibilita à investigação uma visão ampla e completa da política. Tal oportunidade é ímpar, pois a maioria das políticas públicas é interminável ou extinta antes mesmo da implementação.

Interessa nesta pesquisa investigar e conhecer o que influenciou as decisões e ações desses profissionais em sua particularidade no momento em que implementaram a política. Ou seja, buscou-se compreender a dinâmica presente em configurações singulares (Eisenhardt, 1989), no caso específico, o papel dos BME's no processo de implementação do REUNI na UFG.

4.3. SELEÇÃO DO LOCAL DA PESQUISA

O local escolhido para a realização da pesquisa foi a Universidade Federal de Goiás que faz parte das 53 universidades que aderiram ao REUNI em 2007 a partir do Plano de Desenvolvimento Institucional, regulamentado pela Portaria nº 1461 de 13/07/2007 que estabelece o plano de adesão da UFG ao REUNI.

A UFG contava, no período do REUNI, com três câmpus localizados em Jataí, Catalão e Cidade de Goiás. E ainda pretendia abrir mais dois câmpus na região norte e nordeste do estado. Logo depois, com os câmpus já estabelecidos, passaram a ser chamados de regionais. Em 2018 as Regionais de Jataí e Catalão se tornaram universidades, desvinculando-se aos poucos da Universidade Federal de Goiás. Na época do programa REUNI, a abertura desses novos câmpus fizeram parte do Plano de Estruturação apresentado pela UFG no ato da adesão do REUNI (UFG, 2017).

O motivo de escolha da instituição se deu pela conveniência e oportunidade de fazer a pesquisa em uma universidade que está entre as dez instituições mais eficientes do país em relação aos resultados quantitativos da política abordada (SIQUEIRA, 2015). A UFG praticamente dobrou sua quantidade de vagas nos últimos dez anos, e é uma instituição com grande potencial para expansão do ensino superior (CASARI, 2014). Tais fatos revelam fenômenos interessantes a serem estudados, para que se repliquem os conhecimentos apreendidos em implementações futuras de políticas públicas.

4.4. A ESCOLHA DOS ENTREVISTADOS

Para determinação de escolha dos entrevistados, foi feito um levantamento documental a priori, com relatórios, portarias e consultas ao *sítio* da universidade para conhecer os atores envolvidos nos processos da implementação da política. A partir dos dados levantados, foi possível determinar os principais burocratas implementadores da política de expansão do REUNI na Universidade Federal de Goiás.

Para esta pesquisa, a autora optou por estudar os BME's por estarem em nível intermediário da instituição, sendo eles os responsáveis pela implementação do REUNI na

UFG. Cabe dizer que a Burocracia de Alto Escalão, identificada como o Reitor e o Vice-reitor, não foi inserida na comissão de implementação do REUNI por decisão em colegiado. E, na outra ponta, os Burocratas de Rua, identificados nessa instituição como os docentes que entregam o serviço público ao cidadão, nesse caso o ensino público, não participaram da implementação em si nessa função.

Os BME's foram identificados nessa instituição como os responsáveis diretos pela implementação da política pública e estão divididos em dois grupos: A Comissão de Implementação, composta pelos Pró-reitores, Professores e Técnicos-Administrativos escolhidos em colegiados e convidados a fazer parte da comissão e, ainda, os Diretores de Unidades Acadêmicas responsáveis pelo planejamento e execução em suas respectivas unidades. Como forma de delimitação das entrevistas, optou-se por entrevistar um diretor de cada grupo de Área do Conhecimento, segundo a classificação da Capes em 2017: Ciências Exatas e da Terra; Ciências Biológicas; Engenharias; Ciências da Saúde; Ciências Agrárias; Ciências Sociais Aplicadas; Ciências Humanas; Linguísticas, Letras e Artes.

Este estudo teve como estimativa inicial a escolha de 17 entrevistados entre o quadro dos integrantes da Comissão (9 integrantes) e os Diretores das Unidades Acadêmicas (8 Diretores, representando cada área do conhecimento). Porém, dos 9 integrantes da comissão de implementação, apenas 6 foram acessíveis para a entrevista. Totalizando ao final 14 entrevistados, sendo 8 Diretores de Unidades Acadêmicas e 6 integrantes da Comissão de Implementação do REUNI da UFG.

No ato da entrevista, os interlocutores assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), aprovado em Comitê de Ética da Universidade Federal de Goiás, aceitaram serem gravados enquanto entrevistados e a maioria solicitou sigilo até mesmo da área do conhecimento em que estavam inseridos. Diante disso, a autora optou por codificar os entrevistados de forma a preservar sua anonimidade. A descrição dos entrevistados e sua respectiva codificação podem ser observados no quadro a seguir.

Quadro 2. Função, descrição, quantidade e codificação dos entrevistados.

Função	Descrição	Quantidade de Entrevistados	Codificação nesta pesquisa
Membros da comissão	São os Pró-reitores, Professores e Técnico-Administrativos que compuseram a comissão de criação do plano de adesão da UFG ao REUNI, designados pela Portaria nº 1461 de 13/07/2007. Comissão esta que elaborou o plano e realizou a implementação do Programa juntamente com outros atores envolvidos.	06	C1, C2... C6
Diretores de Unidades Acadêmicas	São os diretores de algumas Unidades Acadêmicas que aderiram ao REUNI e que ainda estavam acessíveis para a entrevista.	08	UA1, UA2...UA8

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Pesquisadores entendem que a pesquisa baseada em estudo de caso deve tomar cuidado com a quantidade de entrevistados selecionados, já que sua análise minuciosa torna um trabalho árduo. Já Eisenhardt (1989) afirma que não existe definição quanto ao número ideal de entrevistados a serem analisados. Para este estudo, foi definido o maior número possível de servidores encontrados nas pesquisas documentais que estavam ligados diretamente na implementação da política e que estavam acessíveis para a entrevista.

4.5. PROCEDIMENTOS DE COLETAS DE MATERIAL EMPÍRICO

O poder diferenciador do estudo de caso é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências - documentos, artefatos, entrevistas e observações. Para fins didáticos, é possível reunir as fontes de dados em três grupos principais: observação, entrevistas e documentos (YIN, 2005; GODOY, 1995). Yin (2005) recomenda que os estudos de casos não se restrinjam a uma única fonte de evidência e observa que a maioria dos melhores estudos de caso conta com mais de uma fonte. Optou-se pela triangulação de métodos de coleta de dados, nesta pesquisa, seguindo os estudos de Denzin e Lincoln (2005) que assegura a compreensão mais profunda do fenômeno investigado e maior segurança na validação da pesquisa.

- a) **Levantamento documental:** livros, atas, portarias, leis, decretos, relatórios de gestão, censo da educação superior, relatórios do MEC, *sítios* oficiais, artigos, teses, dissertações, etc. Feita previamente, para dar base às outras coletas.
- b) **Entrevistas** com auxílio de roteiro semiestruturado (Apêndice I) feitas com 14 entrevistados.

- c) **Observação** feita durante o período de coleta de documentos e entrevistas que durou cerca de 5 meses.

O Levantamento Documental serviu de base para contextualização da pesquisa, enquanto que a Entrevista com o auxílio de Roteiro Semiestruturado possibilitou extrair os fenômenos ocorridos no momento da implementação. Já a Observação permitiu extrair informações não citadas pelos entrevistados, mas percebidas pela autora e anotadas no momento da constatação em campo de pesquisa. A elaboração do Roteiro de Entrevistas foi orientada por quatro fatores (constructos teóricos) encontrados na literatura de estudos empíricos sobre implementação de políticas públicas, assim como fizeram Eisenhardt e Bourgeois (1988).

A partir da Revisão Sistemática da Literatura (RSL), apresentada no item 2.3 deste presente estudo, foi possível identificar as principais barreiras enfrentadas pelos implementadores burocratas da política pública, a partir de estudos empíricos sobre o tema, publicados no período de 2007 a 2017. Tais barreiras foram aqui consideradas pela autora como fatores influenciadores da implementação da política pública e serviram de base teórica para subsidiar a construção dos objetivos específicos e do roteiro semiestruturado (Apêndice I) para auxílio nas entrevistas desta pesquisa. Tais fatores são mais bem delineados no quadro-síntese a seguir.

Quadro 3. Síntese dos fatores influenciadores na implementação da política pública.

Conceitos	Descrição	Como é tratado na literatura?	Como auferi-los?
Fatores estruturais	O ambiente físico, pessoas e financeiro.	É possível identificar os fatores estruturais ao abordar o modelo analítico <i>bottom-up</i> . Olhando a política do ponto de vista daqueles que estão mais próximos às ações dela resultante é possível detectar tais problemas que surgem na ponta da política, onde os serviços propostos são transmitidos ao cidadão. (Lipsky, 2010)	Entrevista com o BME para constatar sua percepção frente à estrutura - se ela foi propícia para a implementação da política. Com o apoio de dados da pesquisa documental e Observação em campo.
Fator humano	Os implementadores da política.	Comportamento, valores e motivação dos BME's. (Cavalcante e Lotta, 2015)	Identificar, em entrevista com os burocratas, qual sua percepção quanto ao seu papel na implementação da política.

continuação...

Fator política pública	Regulamentação, Planejamento e formulação.	A dinamicidade do ciclo de políticas públicas, em que uma fase depende da outra ou interfere em outra. (Secchi, 2013 e Gontijo, 2010).	A partir das considerações do burocrata, perceber se a política foi bem formulada e planejada. E se sua regulamentação atendeu aos objetivos estipulados. Com o apoio de dados da pesquisa documental.
Fator Estado	Descontinuidade Política, federação e autonomia.	Incentivos de cooperação para a solução dos problemas de ação coletiva; desafio de conciliar a autonomia das esferas de governo com a necessária interdependência entre elas e assim, descentralizar aos órgãos executores. (Elazar, 1994 e Arretche, 2004)	Como o burocrata enxerga a atuação do Estado durante a implementação da política.

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados da pesquisa.

4.6. PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE MATERIAL EMPÍRICO

O processo de análise de material empírico consiste em extrair sentido dos dados de textos, imagens e áudios (CRESWELL, 2007). Stake (1995) cita que a análise de dados resultantes do estudo de caso envolve uma descrição detalhada do cenário e das pessoas, seguida por análise de dados por temas ou questões. Neste estudo foi utilizada a técnica da Análise de Conteúdo orientada pelos estudos de Bardin (2004) que possibilita uma análise categorizada do fenômeno e contextualiza os resultados com mais de uma fonte de coleta. A análise dos dados foi organizada por quatro fatores (temas) predeterminados a partir da revisão da literatura, quais sejam: fator estrutural, fator humano, fator política pública e fator Estado.

Após a coleta e leitura dos dados, foi necessária a utilização de um software para organização do conteúdo coletado. Para este estudo, foi utilizado o *software* de auxílio à análise de conteúdo *Logus Academy* por possibilitar reunir a pesquisa bibliográfica, documental e os áudios das entrevistas em uma única plataforma Web. Além disso, o software possui o recurso de transcrição automática de áudios que auxilia o pesquisador, cabendo a ele apenas uma revisão dos dados transcritos posteriormente. Creswell (2004) alerta para a

importância de se utilizar softwares que auxiliam na análise de conteúdo, principalmente em pesquisas qualitativas que geram grande quantidade documental.

As entrevistas totalizaram 6 horas e 12 minutos em gravação de áudio. Após sua transcrição no software *Logus Academy* obtiveram-se 74 páginas transcritas. No próprio software foi possível organizar o texto conforme as categorias descritas no subitem anterior e, juntamente com as observações anotadas no momento da entrevista, auxiliar na análise dos resultados e discussões que serão apresentados no capítulo a seguir.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Este capítulo foi organizado em duas partes: a primeira delas trata da apresentação descritiva dos resultados com os dados da implementação do REUNI na UFG, seguindo os dispositivos do Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007. Na segunda parte é apresentada a análise das entrevistas, segundo os quatro fatores que nortearam o roteiro semiestruturado: (i) - Fatores Estruturais (ii) - Fator Humano (iii) - Fator Política Pública (iv) - Fator Estado. Esta segunda parte culmina com um quadro sintético dos resultados encontrados à luz da literatura referenciada.

5.1. A IMPLEMENTAÇÃO DO REUNI NA UFG

A adesão da UFG ao REUNI foi discutida em meados de junho e julho de 2007 quando instituiu-se uma comissão por meio do Conselho Universitário (CONSUNI) para discutir e apresentar uma proposta ao Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal de Goiás. A comissão foi constituída por membros que se candidataram a participar e outros que foram convocados por sua competência técnica. Nove membros formaram a comissão entre Pró-reitores, Diretores de Unidades Acadêmicas e gestores com cargos de confiança. A adesão pautou-se por se preocupar em ser um ato democrático e uma das primeiras decisões da comissão foi a de encaminhar uma solicitação às Unidades Acadêmicas para que discutissem o assunto e encaminhassem à comissão as suas intenções de expansão.

Das 24 unidades acadêmicas que existiam na universidade, somente uma se manifestou contrária à implementação da política. A Faculdade de Educação enviou um documento à reitoria se manifestando contrária à expansão da universidade, por entender que o contexto político e social vivido na época não era propício à ampliação de vagas, mas sim à melhora da qualidade das já existentes. Outros movimentos da comunidade acadêmica mostraram grande resistência ao REUNI, como foi o caso do Diretório Central dos Estudantes (DCE) que realizou manifestações contrárias à implementação da política na UFG. O ato de adesão teve que ser feito com o auxílio da justiça para que os atores envolvidos na comissão pudessem discutir a adesão sem intervenções e manifestações contrárias.

Outras três unidades acadêmicas não aderiram à expansão, porém, não foram contrárias à implementação da política na universidade. Nesse caso, as unidades de Medicina (FM), Enfermagem (FEN) e Odontologia (FO) se abstiveram de ampliar suas vagas e conseqüentemente sua estrutura. Apesar disso, as unidades acadêmicas receberam investimentos para suas instalações já existentes. O quadro de pessoal foi reajustado e

equipamentos foram comprados por decisão da comissão de implementação à época que aproveitou os recursos de outras unidades para reajustes destas unidades não aderentes.

O REUNI foi regulamentado pelo MEC, que por meio do decreto 6.096/2007 estabeleceu metas que deveriam ser cumpridas pelas IES até o fim do período de implementação do REUNI (2007 – 2012). No documento apresentam-se as Diretrizes Gerais do REUNI, os Parâmetros de Cálculo dos Indicadores e as Metas Globais estabelecidas. As Metas Globais e os resultados no âmbito da UFG foram as seguintes:

i) a “taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais” deve ser elevada para 90% ao final de cinco anos.

O MEC divulgou no decreto a forma de cálculo da Taxa de Conclusão de Graduação (TCG) da seguinte forma: $TCG = (\text{total anual de diplomados nos cursos de graduação presenciais}) / (\text{total anual de ingresso oferecido pela instituição})$. A média calculada entre os anos de 2007 a 2012 mostra um resultado de que a TCG da UFG é de 64,41%. Desta forma, é possível observar que a universidade não conseguiu atingir a meta estipulada pelo MEC (UFG/CONSUNI, 2013).

ii) a “relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor” deve ser elevada para 18 ao final de cinco anos.

Sobre a relação de alunos de graduação por professor (RAP) definiu-se que: $RAP = (\text{matrícula projetada em cursos de graduação presenciais}) / (\text{medida ajustada do corpo docente})$. A média calculada entre os anos de 2007 a 2012 mostra que o resultado da Relação de Alunos por Professor (RAP) da UFG foi de 14,71. Do mesmo modo que a TCG, não foi possível que a UFG cumprisse a meta estipulada pelo MEC (UFG/CONSUNI, 2013).

Além das Metas Globais, o Decreto 6.096/2007 artigo 2º estipula seis Diretrizes que serviriam de base para a expansão ocorrida nas universidades, apresentadas com seus respectivos resultados a seguir:

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

Um a cada cinco alunos que conquistaram uma vaga na Universidade Federal de Goiás (UFG), entre os anos de 2007 e 2012, abandonou o curso antes mesmo de completar o primeiro ano. A evasão de estudantes na UFG é de 20% no primeiro ano do curso e alguns

cursos como o de licenciatura em Química, Matemática e Física estão entre os que apresentam maior índice de evasão, além dos cursos oferecidos nos câmpus do interior do Estado. Os números comprovam o desestímulo crescente dos estudantes com relação aos cursos de licenciatura, em função da pouca valorização da profissão, e indicam também que há gargalos a serem enfrentados nos câmpus do interior. Mesmo no caso de alunos que estavam iniciando o terceiro ano do ensino superior, o índice de abandono é elevado, chegando a 18,94%, em 2012. O percentual é puxado para baixo por áreas em que o abandono é menor que 10%, como Medicina (0,09%), Direito (6,51%) e Engenharia Civil (8,03%), todos em Goiânia. Mas há casos em que a evasão é maior que 60%, como Física, Química e Matemática, todos em Jataí. Nesses cursos, a cada 10 alunos, no máximo 4 se formam (SECOM/ PROGRAD/ UFG, 2018).

Os resultados de um estudo feito por Souza em 2017 mostram que a evasão no período do REUNI e pós-REUNI na UFG não teve muita alteração. Os principais motivos que levaram os estudantes a abandonar o curso foram: escolha por outro curso, dificuldade financeira e dificuldade de transporte UFG-CASA. Os fatores sócio-político-econômicos são os mais citados como causadores da evasão nos cursos de graduação presenciais na UFG. O estudo conclui que a trajetória acadêmica é definida sob o ponto de vista social, mas também influenciada pelas relações estabelecidas no meio acadêmico e espaços em que os estudantes estão inseridos. Já o estudo de Casari (2015) mostra que a evasão pode ocorrer pela má absorção dos profissionais no mercado de trabalho. O autor sugere que a universidade deveria fazer um estudo prévio de mercado para posterior expansão das vagas em cursos para os quais haveria oportunidades de trabalho para os recém-formados.

A ocupação das vagas ociosas e a criação de novas vagas em cursos novos ou existentes foram os principais critérios estipulados pelo MEC para destinação dos recursos provenientes do Programa REUNI. Além disso, as unidades acadêmicas priorizaram a expansão de vagas noturnas conforme determinado pelo MEC. Cada Unidade Acadêmica deveria analisar a possibilidade de incrementar o número de vagas no vestibular sem a necessidade de expansão em seu quadro de pessoal. Neste caso a Unidade teria alocado em seu orçamento o equivalente a R\$ 5.000,00 por matrícula projetada. Por exemplo, se a Unidade acrescentasse 10 vagas no vestibular, num curso de 4 anos, com fator de retenção de 0,1000 (definido pelo MEC por curso) ela estaria acrescentando 44 novas matrículas à UFG, o que representaria a alocação de R\$ 220.000,00 para investimento, a ser definido pela Unidade Acadêmica (MEC, 2007; CONSUNI, 2007; UFG, 2018).

Havia também a possibilidade de ampliação com expansão física e de pessoal. Cada Unidade Acadêmica deveria avaliar a possibilidade de incrementar o número de vagas no vestibular pela abertura de uma nova turma (vespertina, noturna ou matutina), prevendo uma expansão, tanto física quanto de pessoal docente e técnico administrativo. A relação aluno por professor advinda dessa expansão deveria ser maior ou igual a 18. Por exemplo, a Unidade planeja abrir uma nova turma vespertina de um determinado curso de 4 anos, com fator de retenção 0,1000, com 40 alunos. Neste caso, a unidade teria ampliado em 176 o número de matrículas projetadas para a UFG. Assim, a Unidade poderia solicitar até 10 novos professores para o curso (este quantitativo precisa atender a necessidade de professores de todas as unidades envolvidas no currículo do curso). O projeto de investimento associado a esta expansão deveria se situar em torno de R\$ 880.000,00, que é o produto de 176 por R\$ 5.000,00, valor de investimento para cada uma das matrículas ampliadas.

Desta forma a UFG conseguiu ampliar 2.737 novas vagas em vestibular (hoje pelo ENEM) contando com aproximadamente 60.000 m² de área construída, 291 novos técnicos-administrativos e 476 novos docentes. O montante contabilizado ao final de 2013 (ao final das obras) destinado à expansão da universidade foi de aproximadamente 80.000.000 milhões de reais (CONSUNI, 2007; UFG, 2018). Tais expansões estão diretamente ligadas à quantidade de novas vagas ofertadas, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 4. Expansão do REUNI na UFG por Área do Conhecimento.

Área do Conhecimento	Unidade	Admissão de Pessoal		Execução de Obras	Equipamentos e Reformas	Novas Vagas
		TA E	Professor	M ²		
Ciências Exatas e da Terra	IME	5	15	3.800	R\$ 912.185,00	60
	INF	26	49	3.800	R\$ 910.559,00	230
	IF	8	9	-	R\$ 2.229.316,00	80
	IQ	15	16	-	R\$ 1.670.188,00	80
Ciências Biológicas	ICB/IPTSP	21	35	2.400	R\$ 3.809.211,00	130
Engenharias	EEC	7	14	1.500	R\$ 1.117.303,00	56
	EEEC	5	11	1.500	R\$ 1.191.905,00	62
	EM	10	12	1.000	R\$ 1.000.000,00	50

continuação...

Ciências da Saúde	FM	2	-	-	-	-
	FANUT	4	9	750	R\$ 400.000,00	32
	FF	12	5	4.000	-	20
	FEF	14	20	1.500	R\$ 800.000,00	100
	FEN	2	-	-	-	-
	FO	2	-	-	R\$ 717.600,00	-
Ciências Agrárias	EA	10	14	2.100	R\$ 1.805.642,00	90
	EV	12	10	1.200	R\$ 1.580.111,00	52
Ciências Sociais Aplicadas	FACOMB	7	11	534	R\$ 214.000,00	50
	FACE	2	31	800	R\$ 100.000,00	140
Ciências Humanas	FCHF	10	38	3100	R\$ 282.997,00	215
	IESA	8	10	4100	R\$ 1.402.177,00	70
	FE	2	-	-	R\$ 136.093,00	-
Linguísticas, Letras e Artes	FL	9	21	1.900	R\$ 223.000,00	120
	FAV	6	13	4.000	R\$ 988.816,00	80
	EMAC	9	15	-	R\$ 1.220.000,00	90
Regionais	Goiás	15	33	800	R\$ 265.905,00	170
	Catalão	15	30	4.304	R\$ 2.268.000,00	395
	Jataí	29	55	5.560	R\$ 2.560.500,00	365
Outros	Reitoria	22	-	2.500	R\$ 3.098.232,00	-
	Centros de aulas	-	-	6.000	R\$ 933.984,00	-
	Casa do Estudante	-	-	1.900	-	-
	CEPAE	2	-	-	-	-
TOTAL		291	476	59048	R\$ 31.837.724,00	2737

Fonte: Dados da pesquisa.

No Quadro 4 é possível observar que a área de Ciências Exatas e da Terra foi a que mais expandiu em novas vagas e, conseqüentemente, com maior verba para expansão de estrutura e de pessoal. Por outro lado, a área de Ciências da Saúde foi a que menos recebeu recursos para a expansão motivada pela pouca aderência das unidades acadêmicas pertencentes à área no momento de adesão da UFG ao REUNI. O motivo dado à comissão à época era que essas unidades acadêmicas não viam a necessidade de expansão de seus cursos e estrutura física, visto que a demanda social local já estava sendo atendida pela universidade.

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;

Para cumprir tais requisitos, a Comissão juntamente com a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) implantaram os processos de “autorização para cursar componentes curriculares em outras IES”, o que permitia ao estudante uma mobilidade maior em alguns momentos em que não pudesse comparecer ao câmpus da UFG. Também foram permitidos processos seletivos para mudança de curso ou grau acadêmico para amenizar os percentuais de evasão em cursos considerados críticos. E, ainda, a própria mobilidade estudantil que permitia ao estudante cursar em outro câmpus da própria universidade ou de outra IES um percentual do curso. Estas ações desempenhadas na implementação do REUNI não causaram efeito direto nas taxas de evasão da universidade, mas podem ter evitado que elas subissem, principalmente em cursos com as taxas mais elevadas que apresentam maior presença nas ações de mobilidade estudantil (PROGRAD, 2018).

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

A proposta inicial da comissão foi de implementar Bacharelados em Grandes Áreas do Conhecimento (BGA's); trata-se de bacharelados multidisciplinares em que um grupo de unidades acadêmicas ficaria responsável por tais cursos. Foi feita uma simulação de como seriam os bacharelados e quem ficaria responsável pelo curso.

Tabela 1. Simulação dos BGA's e Unidades Acadêmicas

BGA	Unidades Acadêmicas
Bacharelado em Ciências da Vida (BGA-CV)	ICB, IPTSP, FANUT FM, FEN, FF, FO, FEF, EV
Bacharelado em Ciências Humanas e Sociais (BGA-CHS)	FCHF, FE, FACOMB, FD, FCE
Bacharelado em Letras e Artes (BGA-LA)	FL, FAV, EMAC
Bacharelado em Ciências Exatas e da Terra (BGA-CET)	IESA, EA, IF, INF, IQ, IME, EEC, EEEC

Fonte: CONSUNI, 2017.

Cada BGA seria dirigido por um Colegiado de Curso composto de um representante de cada Unidade Acadêmica responsável pelo BGA e o Coordenador do Curso seria escolhido dentre os membros do Colegiado. Os BGA's se vinculariam à PROGRAD, seriam construídas instalações físicas para o funcionamento de cada BGA, contando com salas de aulas, ambientes computacionais e administração do curso.

A maior parte das unidades acadêmicas, porém, não aderiu à proposta e não houve a implementação desta simulação. Alguns entrevistados se mostraram insatisfeitos por esta proposta não ter sido implementada, e alguns até citam que talvez esse foi o momento em que a universidade poderia ter dado um grande salto na modernização do sistema de ensino-aprendizagem, mas que as unidades acadêmicas não conseguiram dimensionar esta grande oportunidade na implementação do REUNI, pois, o prazo de implementação regulamentado pelo MEC foi curto para que tal proposta atingisse maturidade.

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

O posicionamento da Comissão à época da implementação foi a de não fazer mudanças drásticas no formato dos cursos, entendendo a necessidade do mercado de trabalho que exige profissionais especializados e qualificados.

Como descrito no item anterior, porém, a Comissão, considerando que há lugar na sociedade atual para a formação de pessoas em nível superior que não possuam obrigatoriamente uma qualificação em uma determinada profissão, apresentou a proposta de que a UFG oferecesse como cursos os Bacharelados em Grandes Áreas do Conhecimento (BGA's) com características que incorporassem aspectos da proposta da UnB e da proposta da UFBA. Portanto, os BGA's seriam oferecidos na UFG como cursos de graduação e não seriam, necessariamente, considerados como pré-condição para a entrada nos cursos com características de qualificação profissional, que continuariam existindo, com suas estruturas tradicionais. Não haveria, portanto, nenhuma mudança drástica no modo acadêmico de funcionamento dos atuais cursos de graduação da UFG.

O posicionamento de alguns integrantes da comissão e diretores de unidades acadêmicas foi contrário à decisão da comissão quanto à não adequação de cursos para que fossem menos especializados e mais multidisciplinares. Frisa-se a fala do UA 6 que cita que a educação profissionalizante acaba estando na contramão das exigências de um mercado de trabalho moderno, complexo e rotativo. Atualmente, grande parte do trabalho nas diversas ocupações e profissões modernas envolve justamente habilidades básicas como falar e escrever muito bem, preparar bons relatórios, ter conhecimento de informática, possuir raciocínio lógico quantitativo, falar e ler uma segunda língua. Um ensino não profissionalizante poderia permitir a formação dos estudantes nessas habilidades, além de proporcionar formação histórica e cultural da humanidade, ciências sociais e ciências.

V - *Ampliação de políticas de inclusão e assistência estudantil.*

Esta diretriz é umas das que mais obteve sucesso e que foi elogiada pela ANDIFES no momento da implementação da política do REUNI na UFG. A Universidade conseguiu trabalhar de forma inclusiva suas vagas e, segundo o relato nas entrevistas, mudou a “cara” da instituição passando de uma universidade “elitizada” para “igualitária”, apesar de alguns entrevistados citarem problemas no acolhimento dos cotistas.

No ano de 2008, a UFG lançou o programa UFGInclui que, entre outras ações propostas, estabeleceu um novo formato para o exame de ingresso à UFG, com uma série de medidas afirmativas, inclusive com a adoção de uma política de cotas para egressos das escolas públicas, para negros egressos de escolas públicas e para comunidades indígenas e quilombolas.

O Programa UFGInclui é parte importante da estratégia de melhorar as condições de estudo e permanência dos alunos na UFG, minimizando-se o problema da retenção e evasão escolares e está ancorado nas políticas de assistência estudantil. Com os recursos destinados à UFG pelo Programa Nacional de Assistência Estudantil, o montante de R\$13.327.041,00, foi possível, dentre outras ações, ampliar consideravelmente os programas de bolsas para os estudantes mais carentes e licitar e empenhar diversas obras de interesse da comunidade estudantil da UFG (Casa do Estudante e Restaurante Universitário), incluindo os Câmpus, Catalão, Jataí e Cidade de Goiás (PROGRAD/CONSUNI/PRAE, 2018). A política de assistência estudantil visa contribuir para a permanência do estudante em situação de vulnerabilidade socioeconômica na universidade e para a sua formação acadêmica. Entre os programas de assistência, destacam-se as principais implementadas pelo REUNI no quadro a seguir.

Quadro 5. Políticas de inclusão e assistência Estudantil da UFG (2008 a 2013).

Auxílio alimentação	Consiste no subsídio de refeições nos Restaurantes Universitários (RU) das Regionais Goiânia, Catalão e Jataí. Já na Regional Goiás, o auxílio consiste no repasse de recursos financeiros aos estudantes de baixa renda, na modalidade de bolsa.
Auxílio permanência	Tem por objetivo atender uma parcela dos estudantes que, em razão de suas condições socioeconômicas e outros indicadores de vulnerabilidade social, necessitam de recursos para custear e garantir sua permanência na universidade

continuação...

Moradia estudantil	Para os estudantes em situação de vulnerabilidade socioeconômica, cujas famílias não residam na Região Metropolitana de Goiânia e necessitam de moradia, a UFG organiza e mantém quatro Casas de Estudantes Universitários (CEUs) na Regional Goiânia: duas localizadas no Setor Universitário (CEU I e II), uma no Setor Sul (CEU III) e outra no Câmpus Samambaia (CEU IV). No caso dos estudantes das Regionais Catalão, Goiás e Jataí – que ainda não possuem CEUs – existe a possibilidade de obter uma bolsa moradia.
Incentivo à participação em eventos científicos e culturais	Custeio de passagens terrestres a estudantes de graduação para participar de eventos científicos, culturais e políticos em âmbito nacional.
Bolsas Estudantis	Monitoria, Iniciação Científica (PIBIC/PIVIC/PIBIC-AF), Iniciação Científica/Licenciatura (PROLICEN), Iniciação em Desenvolvimento Tecnológico e Inovação (PIBITI/PIVITI), Iniciação à Docência (PIBID), Extensão e Cultura (PROBEC/PROVEC), Estágio Curricular não Obrigatório, Programa de Educação Tutorial (PET).
Programas de bem-estar	Programa Saudavelmente, Serviço Psicológico em Grupos de Discussão, Posto de Saúde do Câmpus Samambaia, Atendimento odontológico, Serviço de Nutrição (Regional Catalão), Serviço social (Regional Catalão).
Cultura, lazer e esporte	Atividades esportivas variadas, Música no Câmpus, Galeria da Faculdade de Artes Visuais (FAV), Centro Cultural UFG etc.

Fonte: Dados da Pesquisa (PROGRAD/PRAE/CONSUNI, 2018).

VI - *Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.*

A pós-graduação da universidade também foi beneficiada com a implementação do REUNI ganhando mais espaços e professores com a ampliação de vagas. Em 2007 a UFG contava com 2.987 ingressantes na pós-graduação, já em 2013 após a construção das

instalações e contratações de novos técnicos administrativos e professores, a universidade contava com 3.747, sendo 2.303 de mestrado e 1.114 de doutorado. Um total de 599 estudantes concluiu os seus cursos de pós-graduação stricto-sensu (mestrado e doutorado) na UFG em 2013. Nos cursos de pós-graduação lato-sensu oferecidos pela UFG em 2013, matricularam-se 3.358 estudantes em 77 cursos de especialização os quais comportaram 122 turmas (CONSUNI/PRPG/UFG, 2018).

No contexto do programa “Educação Superior – Graduação, Pós-Graduação, Ensino, Pesquisa e Extensão”, deve-se destacar que a Pró-Reitoria de Extensão e Cultura da UFG (PROEC) contabilizou em 2013 um total de 1.750 ações de extensão cadastradas, que envolveram um total de 3.057 professores (um professor pode participar de uma ou mais ações), 5.306 estudantes de graduação, 59 estudantes de pós-graduação Lato sensu, 222 estudantes de pós-graduação stricto sensu, 938 servidores técnico-administrativos em educação e atingiram um público aproximado de 1.916.000 pessoas. O programa de bolsas para estudantes participantes das ações de extensão manteve em 2013, o quantitativo de 100 bolsas concedidas (PROEC/UFG, 2018).

Quanto à articulação entre os níveis de ensino, destaca-se a Resolução Conjunta - CONSUNI/CEPEC nº 1210/2013 (posteriormente reformulada pela CONSUNI/CEPEC Nº 01/2017) que dispõe sobre a integração entre os diferentes níveis de formação – ensino médio, graduação e pós-graduação – no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas na Universidade Federal de Goiás. Mostra mais uma modernidade em termos de integrar as atividades acadêmicas em diferentes níveis, podendo o estudante cursar e aproveitar disciplinas em diferentes níveis acadêmicos. Tal resolução é fruto das discussões da comissão do REUNI que se consolidou em 2013.

O atendimento por parte da UFG das Metas Globais e Diretrizes elencadas no Decreto Nº 6.096, de 24 de abril de 2007 pode ser observado de forma sintetizada no quadro a seguir.

Quadro 6. Síntese das Metas Globais e Diretrizes descritas no Decreto Nº 6.096/2007, no contexto da UFG.

	Atendido?	Sim	Parcial	Não
Metas Globais	Taxa de conclusão média dos cursos de graduação presenciais.			
	Relação de alunos de graduação em cursos presenciais por professor.			

continuação...

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.				
	VI - Articulação da graduação com a pós-graduação e da educação superior com a educação básica.				

Fonte: Elaboração própria.

De acordo com o quadro 6 é possível verificar de forma sintetizada que a UFG não conseguiu cumprir as duas Metas Globais estipuladas pelo decreto, porém logrou atender satisfatoriamente a três das seis diretrizes apresentadas. A diretriz I foi alcançada apenas parcialmente pelo fato de a UFG não ter conseguido diminuir a evasão no período de implementação do REUNI. Cabe ressaltar que as duas diretrizes que a UFG não conseguiu atender (III e IV) dizem respeito às reestruturações pedagógicas que não foram implementadas por decisão da comissão à época e por algumas unidades acadêmicas.

Os resultados no subitem a seguir trarão com maiores detalhes a visão dos Burocratas de Médio Escalão quanto à política do REUNI e seu papel na implementação.

5.2. O PAPEL DOS BME'S IMPLEMENTADORES DO REUNI NA UFG

A seguir serão apresentados os posicionamentos dos BME's entrevistados quanto ao seu papel no processo de implementação do REUNI, de acordo com os quatro fatores apresentados no roteiro semiestruturado.

I - Fatores estruturais: O ambiente físico, pessoas e financeiro.

Os fatores estruturais no contexto da política do REUNI na UFG dividem-se em três formas de expansão: (i)- a estrutura física da universidade, que contempla novos centros de aulas, laboratórios e equipamentos, auditórios, espaços de convivência, etc; (ii)- a contratação de novos professores e técnico-administrativos para atender os novos cursos ou vagas expandidas; (iii)- o aumento do orçamento da universidade em função da expansão física.

As percepções dos entrevistados quanto aos fatores estruturais variam entre o pensamento de que foi feito tudo o que estava ao seu alcance dado o contexto da época, até aos que se mostraram insatisfeitos com os resultados alcançados relatando que deveriam ter aproveitado melhor a oportunidade e expandido mais, tanto fisicamente quanto no aumento do quadro de pessoal.

Os entrevistados UA1, UA3 e UA5 relataram que o sucesso na expansão de suas unidades acadêmicas se deu pelo envolvimento de toda a equipe e que o primeiro passo na implementação da política foi o de influenciar os professores, os técnicos-administrativos e os alunos da respectiva unidade acadêmica a acreditarem na oportunidade do REUNI e a agarrar esta como a única chance concreta que havia no momento para tal crescimento e estruturação dos cursos ali existentes e os novos que já estavam em planejamento. Tal percepção endossa os estudos de burocracia francesa de Jeannot (2005) para quem além de o BME desempenhar atividades técnicas inerentes ao cargo desempenha, ainda, o papel de motivador, mobilizador e articulador da política.

Quanto ao aspecto financeiro, ao contrário de estudos encontrados na literatura que mostram a falta de verba como um grande obstáculo para a implementação da política (Vitkauskas, 2013; Lima e Medeiros, 2012), a UFG recebeu todo o valor previsto em seu planejamento dentro do prazo estipulado pelo MEC. Tal fato foi visto pelos entrevistados como ponto positivo do governo da época em cumprir com o compromisso orçamentário.

II - *Fator humano: Os implementadores da política.*

O fator humano considerado neste trabalho consiste em entender quais foram as motivações que os implementadores da política levaram em conta para aceitar o desafio de fazer parte deste processo, (em particular, os membros da comissão, os quais foram convidados à época, podendo ter recusado tal desafio). Já quanto aos diretores de Unidades Acadêmicas, não havia tal discricionariedade, uma vez que seu envolvimento com a implementação já era inerente ao cargo e sua adesão à expansão dependia da decisão do colegiado de sua unidade.

No momento da entrevista aos integrantes da comissão a autora procurou saber dos entrevistados como eles se enxergavam no processo da implementação da política e qual o seu papel enquanto gestores responsáveis pela maior expansão já ocorrida na Universidade Federal de Goiás. A princípio, é importante citar a percepção da autora quanto às falas e gestos dos entrevistados no momento em que se referem a si mesmos, fugindo do teor técnico que o cargo exigia. Alguns encheram os olhos de lágrimas ao falar dessa grande oportunidade de expansão da universidade e de quantas pessoas seriam alcançadas com esta ação governamental. Outros se mostraram tímidos, considerando-se apenas como meros funcionários a serviço da instituição cumprindo o papel que lhes foi cometido.

Quando indagado aos integrantes da comissão sobre como se viam no processo de implementação, os entrevistados citaram que as metas claramente estipuladas no planejamento e na execução, a confiança entre os integrantes da equipe, a gestão democrática da época, tudo isto contribuiu com o bem-estar da equipe. Tal fato se assemelha às características dadas aos *stewards* ao entenderem que o poder não é algo legítimo e coercitivo, mas sim algo pessoal que decorre de seu conhecimento, competência e cooperação mútua da equipe (DAVIS, SCHOORMAN & DONALDSON, 1997).

O entrevistado C5 cita que “o desafio pessoal em poder fazer parte de uma política afirmativa que iria alcançar e mudar a vida de vários jovens me inseriu automaticamente nesse contexto, sem necessidade de convocação”. A grande relevância da política para a sociedade no contexto da época foi apontada por vários entrevistados como critério de envolvimento com o processo de implementação. As horas a mais de trabalho sem compensação financeira foram justificadas pela satisfação pessoal em poder cooperar. Tais falas refletem similaridade com os estudos de Davis, Schoorman & Donaldson (1997) que identificaram os implementadores de política pública com a *Stewardship Theory* na qual as características de altruísmo, cooperação e generosidade foram encontradas nas falas dos entrevistados.

Quando questionados sobre o seu papel como um implementador do REUNI, todos foram unânimes em dizer que enxergaram esta como uma grande oportunidade de expandir a universidade. Alguns entrevistados revelaram que o conhecimento técnico de alguns dos componentes da comissão pode ser considerado como ponto forte para ter feito um bom planejamento e execução da política. Os diretores das unidades acadêmicas admitiram que se eles enquanto líderes não tivessem um poder de influenciar sua equipe nada poderia ter sido feito.

Pareceu bem claro para todos a proposta inicial do REUNI como uma política pública social que viesse a melhorar o quadro de ensino superior no Brasil. O envolvimento de suas respectivas equipes também foi buscado por meio do esclarecimento sobre a grandeza e tamanha importância da política. Alguns UA's ainda informam que foram feitas reuniões regulares nas Unidades para a implementação.

III - Fator política pública: Regulamentação, Planejamento e formulação.

Quanto ao momento de planejamento e formulação da política, os entrevistados se posicionaram de forma unânime em relação à falta de flexibilização das metas globais estipuladas em decreto que instituiu o REUNI. As metas globais foram consideradas “irreais” pela maioria dos entrevistados. Durante o processo de implementação, os entrevistados C1, C4 e C5 citam que a comissão encaminhou ao MEC um documento relatando as dificuldades para atender as metas globais anteriormente estipuladas e que seria necessária uma maior flexibilização no regulamento ponderando as especificidades dos cursos oferecidos pelas instituições. O Ministério da Educação, no entanto, decidiu manter a regulamentação da política da forma como a havia formulado.

Souza (2006); Theodolou e Cahn (1995) citam que a formulação deve estar em consonância com o mundo real. Se a política não tem metas alcançáveis, pode gerar certa desmotivação e desinteresse por parte dos implementadores. No caso da UFG, alguns dos diretores entrevistados mostraram que desde o começo falava-se nas reuniões juntamente com a comissão na dificuldade em alcançar as metas globais, porém, com a resposta do MEC ao manter as metas, houve uma grande insatisfação e reclamações por parte de toda equipe. Esta situação se assemelhou aos resultados obtidos por Garcia (2014) que identificou em sua pesquisa a dificuldade de implementar políticas públicas com metas exorbitantes. É necessário que haja um bom planejamento antes da formulação para que ocorra uma boa implementação. Quando o REUNI é observado de cima para baixo de forma *top-down*, os critérios estipulados em formulação da política foram em sua maioria atendidos e seu objetivo principal da expansão do ensino superior foi alcançado. Porém, sob a perspectiva da avaliação *bottom-up*, é possível observar que houve falhas no momento da formulação, como, por exemplo, na estipulação de metas consideradas pelos implementadores como inalcançáveis.

A avaliação da política durante a implementação é de grande importância para que se corrijam a tempo hábil algumas irregularidades incapazes de serem previstas no momento da formulação. Além disso, tais correções frutos de uma avaliação podem contribuir com a eficiência da implementação. Os entrevistados informam que não houve tempo para avaliação

durante o processo de implementação do REUNI. Alguns acham que a avaliabilidade do REUNI na UFG foi prejudicada pelo pouco tempo que tiveram para planejar a implementação na universidade. Ramos e Schabbach (2012) entendem que a avaliação na implementação não é um mero acompanhamento governamental, mas contempla aspectos qualitativos que melhoram a qualidade do serviço prestado.

IV - Fator Estado: Descontinuidade Política, federação e autonomia.

O fator Estado no contexto do REUNI na UFG foi o assunto mais polêmico das entrevistas. No ato de adesão da Universidade ao REUNI, houve alguns grupos que se manifestaram contrários, sendo uma parte por questões político-partidárias e outra parte por não acreditar na continuidade desta política. Alguns entrevistados citam que algumas unidades acadêmicas não concordaram em participar por prever um enorme desgaste em sua equipe, caso a política fosse descontinuada, opinião esta convergente com a de alguns UA's entrevistados. A falta de confiança no Estado em dar continuidade à política é constatada também no estudo de Brandt e Brandt (2016) por um problema de agência em que o implementador que desempenha o papel de agente não confia no principal, neste caso o Estado.

Algumas unidades que não aderiram receberam posteriormente benefícios do REUNI em suas unidades. Isso gerou desconforto aos UA's que desde o início estavam empenhados com o REUNI, enquanto que algumas unidades foram beneficiadas sem ter trabalho desde o planejamento. Os membros da comissão foram os que repassaram tais verbas às unidades acadêmicas não aderentes ao REUNI, eles entenderam que a expansão era da universidade toda e não de algumas unidades; e como os valores que entraram do REUNI eram geridos pela comissão eles acharam por bem investir nessas unidades que receberam demandas de outras unidades acadêmicas com a expansão das vagas, aumentando assim a carga horária de aulas.

Após entrevistas com os C's e UA's, a autora tentou entrevistar os diretores das unidades acadêmicas que não aderiram, porém, não obteve sucesso. Dos UA's entrevistados, 80% citaram o desconforto gerado na época com a decisão de a comissão destinar verbas às unidades acadêmicas não aderentes ao programa. O UA 1 cita que “dentro da UFG ainda existem questões políticas que precisam ser resolvidas [...] A comissão beneficiou alguns diretores por questões políticas e isso está errado”. Tal conflito revelado confirma empiricamente as constatações feitas por Lima, D'Ascendí (2017) e Oliveira (2012) quanto às dificuldades que os BME's enfrentam no seu papel de tomador de decisão, neste caso a

comissão que além de executar a política, teve que tomar decisões importantes no decorrer do processo. Fica claro que os integrantes da comissão desempenharam dois papéis: técnico-gerencial e técnico-político, conforme caracterizações feitas por Cavalcante e Lotta (2015) quanto aos dois papéis que os BME's podem desempenhar.

Quanto ao quesito federação, a política do REUNI não apresentou problemas em âmbito federativo por se tratar de uma política pública em âmbito federal e as universidades estarem em mesmo nível federativo. A comunicação entre o MEC e as universidades era constante e acessível, segundo os entrevistados. O mesmo não ocorreu no estudo de Lima et. al. (2017), em que os autores observaram que problemas de coordenação federativa comprometeram a integração dos diversos componentes da atenção às urgências do Estado.

Quanto à autonomia delegada aos UA's, os entrevistados citam que tiveram total liberdade no âmbito de suas unidades para elaborarem o planejamento e posteriormente executá-lo. Cada universidade deveria decidir como proceder internamente no processo de implementação e a decisão da comissão foi de dar total autonomia aos UA's de forma que decidissem a melhor forma de expandir suas unidades, cabendo à comissão apenas conferir a verba aplicada. Tal situação difere das dificuldades geradas pela falta de autonomia na implementação da política em escolas municipais, citadas no estudo de Ribeiro e Simionato (2016), o que pode ser explicado pelo fato de a universidade ser de âmbito federal e dotar de autonomia defendida pela Constituição Federal de 1988.

Ao final das entrevistas, foi feita uma única pergunta referindo-se ao objetivo geral deste trabalho: “Qual sua percepção quanto à implementação do REUNI no contexto da UFG”? De forma unânime todos reconhecem a grande importância do REUNI na UFG em termos estruturais, de pessoal e de ensino, além das ações afirmativas e assistenciais. Nem todos, porém, consideraram que foi uma “boa” implementação. Dos entrevistados entre C's e UA's, 40% enxergam que seu papel enquanto implementador da política poderia ser melhor desempenhado se houvesse uma melhor preparação técnica e emocional para isso. Além disso, outros comentam que o sistema de mensuração quantitativo do MEC deixa a desejar quando se trata de gestores que não tiveram uma formação voltada para a gestão. “ Não tive formação para isso, mas agarrei como um desafio pessoal em poder fazer parte da maior política de expansão já vivida no ensino superior do país”, diz o UA 4.

Muitos ainda citam que se houvesse um novo REUNI agiriam de maneira diferente como “ter aproveitado melhor a oportunidade de verbas para expandir mais” ou ter estudado e planejado de forma que essa expansão acarretasse melhor qualidade”, ou até mesmo corrigir problemas pontuais como “o número de técnicos administrativos não foi o suficiente para dar

suporte à expansão”. É possível perceber, ainda, que devido à autonomia dada aos UA’s, eles trabalharam de forma diferente em cada unidade e consideram que o mais difícil papel enquanto gestor é o de influenciar pessoas e motivá-las a seguir o planejamento. Pois, o “aspecto técnico é auxiliado por softwares e pessoas entendidas do assunto, exigindo uma preparação prévia, porém a preparação emocional e de como lidar com pessoas nos exigiu muito em todo o processo, porém não fomos preparados para isso”, diz o UA 5.

A partir da apresentação descritiva dos resultados da implementação do REUNI na UFG e da análise das entrevistas com os interlocutores selecionados, o quadro 7 sintetiza os resultados encontrados à luz da literatura referenciada.

Quadro 7. Síntese das principais constatações observadas nos resultados.

Fatores	Resultados alcançados	Base na Literatura
Fatores Estruturais	1. O BME ao implementar a política do REUNI na UFG desempenhou além de um papel técnico o de motivador e mobilizador da política perante sua equipe. 2. Um melhor planejamento e análise prévia da demanda para expansão de vagas do ensino superior poderiam amenizar a evasão constatada na UFG. 3. Ao contrário do que acontece na maioria das políticas públicas sociais no Brasil, o governo cumpriu com as universidades em disponibilizar o orçamento planejado dentro do prazo estipulado para a implementação do REUNI.	1. Tal constatação está de acordo com os estudos de Jeannot (2005) sobre os papéis desempenhados pelos BME’s. 2. Tal constatação está em desacordo com os resultados apresentados por Souza (2017) ao constatar que a evasão na UFG se deu principalmente por fatores sócio-econômicos. 3. Vitkauskas (2013) e Lima e Medeiros (2012) mostram em seus estudos que a questão financeira é uma barreira para a implementação da política pública.

continuação...

<p>Fator Humano</p>	<p>4. A satisfação pessoal ao implementar uma política pública afirmativa e confiança na equipe motivaram os BME's envolvidos na execução do Programa.</p>	<p>4. Tal constatação reafirma os estudos de Davis, Schoorman & Donaldson (1997) que mostram o comportamento dos <i>Stewards</i>.</p>
<p>Fator Política Pública</p>	<p>5. Algumas metas do REUNI foram consideradas pelos implementadores como inalcançáveis, tal fato gerou certa desmotivação e desinteresse por parte dos implementadores.</p> <p>6. O prazo curto estipulado para a implementação do REUNI prejudicou o estágio de maturidade da política e seu melhor aproveitamento em arriscar mudanças maiores e significativas na UFG.</p> <p>7. A regulamentação da política foi considerada engessada, o que dificultou a sua customização frente aos obstáculos constatados pelos atores envolvidos no momento da implementação.</p>	<p>5. Tal constatação está de acordo com os estudos de Souza (2006); Theodolou e Cahn, (1995) e Garcia (2014) sobre a formulação de metas das políticas públicas.</p> <p>6. Januzzi (2011) mostra tais dificuldades na implementação das políticas públicas que não atingem um certo grau de maturidade para seu melhor aproveitamento.</p> <p>7. Corrobora com as observações de Januzzi (2011).</p>

continuação...

<p>Fator Estado</p>	<p>8. A falta de confiança no Estado em dar continuidade ao REUNI pode ter gerado problemas no ato da implementação.</p> <p>9. A universidade teve autonomia para gerir a implementação do REUNI, isso facilitou o processo de implementação.</p> <p>10. O exercício dos UA's na mediação entre seu papel gerencial, político e técnico de forma não equilibrada pode ter gerado grandes desconfortos na equipe.</p> <p>11. A avaliação numérica do MEC em relação ao REUNI pode não conseguir captar os problemas gerados na base, no momento de implementação.</p>	<p>8. Constatada também no estudo de Brandt e Brandt (2016) sobre o problema de agência em implementações de políticas públicas.</p> <p>9. Tal constatação reafirma o estudo de Ribeiro e Simionato (2016) em que a falta de autonomia nas escolas municipais gerou problemas na implementação da política.</p> <p>10. Tal constatação colabora com os estudos de Lima, D'Ascendi (2017) e Oliveira (2012) e endossa as caracterizações feitas por Cavalcante e Lotta (2015) sobre o comportamento dos BME's.</p> <p>11. A análise <i>Top-down</i> é a medição do que foi formulado e do que foi implementado. Já o <i>Bottom-up</i> procura saber “como” e “por quem” foi implementado (OLIVEIRA, 2006).</p>
----------------------------	--	---

Fonte: Dados da pesquisa.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou preencher a lacuna de estudos sobre o Burocrata de Médio Escalão na função de implementador de políticas públicas. Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa foi o de analisar a percepção dos Burocratas de Médio Escalão na implementação do REUNI no contexto da UFG, no período de 2007 a 2012.

Os resultados descritivos mostraram que, apesar de a UFG ter expandido suas vagas de forma satisfatória, as metas globais estipuladas pelo MEC não foram atingidas. A taxa de conclusão média de cursos presenciais estabelecida pelo MEC foi de 90% e a UFG alcançou 64,41%; já face à relação de 18 alunos por professor, estipulada pelo MEC, a UFG atingiu 14,71.

Quanto aos dispositivos elencados no artigo 2º do Decreto 6.096 de 2007, a UFG conseguiu cumprir a maioria de forma satisfatória dando destaque à ampliação de políticas públicas de assistência estudantil que conseguiu democratizar as vagas da UFG e mudar o perfil dos estudantes de “elitizado” para “igualitário”.

A partir disso, o primeiro objetivo específico foi identificar como os fatores estruturais (estrutura física, recursos financeiros e humanos) foram planejados e executados pelos BME's envolvidos na implementação do REUNI na UFG. Os dados descritivos apontam que a estrutura física atendeu bem às novas demandas geradas pela expansão das vagas. Quanto ao aspecto financeiro, ao contrário do que ocorre em implementações de outras políticas sociais mostradas na literatura, o REUNI conseguiu manter seu orçamento e disponibilizar a verba necessária estipulada em planejamento. Porém, a reestruturação no quadro de pessoas deixou a desejar para muitos entrevistados, a maioria deles disse que o prazo para planejamento foi curto, o que impossibilitou dimensionar com exatidão a quantidade de técnicos-administrativos e professores que atendessem a nova demanda com a expansão das vagas.

O segundo objetivo específico buscou entender o comportamento dos BME's enquanto gestores do processo de implementação do REUNI na UFG. Os resultados da análise das entrevistas e observação em campo apontaram que quando a Burocracia de Alto Escalão da entidade desempenha uma gestão democrática, o papel do BME pode ficar mais visível dentro de uma organização, ou seja, os BME's se sentem responsáveis e empenhados para a implementação da política. Outro ponto observado é que a confiança na equipe, a cooperação técnica e o sentimento altruísta dos BME's se tornaram aliados a uma boa gestão. Além disso, evidenciou-se que quando o implementador conhece bem os objetivos e metas da política se sente mais confiante e motivado a influenciar sua equipe.

A grande expansão ocorrida nas Unidades Acadêmicas se deve em grande medida ao fato de a gestão ter sido democrática e ter se mostrado empenhada ao aceitar desafios. O papel do BME além de ter cumprido as características técnicas inerentes ao cargo desempenhou, ainda, o papel de motivador e mobilizador da política do REUNI.

O terceiro objetivo específico foi analisar a percepção dos BME's quanto ao fator política pública (regulamentação, formulação e planejamento). Os resultados descritivos e as análises das entrevistas apontaram que a política poderia ter sido melhor planejada, principalmente na estipulação de suas metas globais, consideradas pelos implementadores da UFG como "irreais". Outro ponto levantado pelos membros da comissão foi a falta de flexibilização para discutir a reavaliação do regulamento da política, que foi extremamente engessada e acabou dificultando possíveis customizações por parte dos implementadores. Além disso, a fase do planejamento por ter sido muito curto, prejudicou o estágio de maturidade da política e seu melhor aproveitamento em arriscar nas mudanças.

O quarto e último objetivo específico buscou averiguar a relação dos BME's e o Estado, no que tange à autonomia concedida para a implementação da política. Este fator foi considerado nos resultados como o mais polêmico pelo descrédito da comunidade acadêmica em o Estado cumprir a política até o fim. No ato de adesão da Universidade ao REUNI houve alguns grupos que se manifestaram contrários, sendo uma parte por questões político-partidárias e outra parte por não acreditar na continuidade da política. Tal fato dificultou o trabalho dos implementadores em sua equipe.

Quanto ao papel exercido pelo MEC, representando o Estado, a implementação do REUNI na UFG obteve de forma satisfatória a autonomia suficiente para a elaboração do planejamento e sua execução. Cada universidade deveria decidir como proceder internamente no processo de implementação e a decisão da comissão foi de dar total autonomia às UA's de forma que decidissem a melhor forma de expandir suas unidades, cabendo à comissão apenas conferir a verba aplicada.

Em síntese, a implementação do REUNI na UFG pode ser considerada como uma grande oportunidade que a universidade teve de se expandir em termos estruturais, de pessoal e de ensino, além da realização de ações afirmativas e assistenciais. A autora pôde perceber que as estruturas organizacionais tratadas de forma democrática propiciaram espaço e clima para que os BME's desempenhassem satisfatoriamente os seus papéis.

Como limitação do trabalho, este estudo dedicou-se em estudar o BME no âmbito da Universidade Federal de Goiás, não sendo possível conhecer os BME'S atuantes na implementação do REUNI em outras instituições de ensino superior. Além disso, a autora não

obteve sucesso em entrevistar os diretores de unidades acadêmicas não aderentes ao Programa e alguns outros diretores de Unidades Acadêmicas que participaram por já estarem aposentados da Universidade. Pode-se citar a dificuldade em identificar quem foram os BME's implementadores da política na instituição. E, por fim, a complexidade no momento da análise do material empírico de forma categorizada, uma vez que os fatores que influenciam a implementação de políticas públicas são multifacetados e se ligam um ao outro.

Sugerem-se estudos futuros, como por exemplo, a implementação de outras políticas públicas educacionais, valendo-se da mesma metodologia aqui adotada. Seria bem interessante também realizar estudos comparativos, sob a ótica do papel dos BME's entre IES's que implementaram o REUNI com desempenhos diferentes. Também seria de grande contribuição observar o comportamento de BME's na implementação de políticas públicas descentralizadas – para as esferas estadual e municipal - como muitas das políticas públicas brasileiras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. **Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.** Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. **Análise sobre a Expansão das Universidades Federais de 2003 a 2012.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12386&Itemid=>. Acesso em: abr 2017.

_____. Presidência da República. Lei nº 3.834-c, de 14 de dezembro de 1960. **Cria a Universidade Federal de Goiás, e dá outras providências.** Online. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 06 jun. 2017.

_____. Resolução CONSUNI nº 10/2006. **Regulamenta o Programa de Gestão Estratégica (PGE) da UFG.** Online. Disponível em <<http://www.cavi.prodirh.ufg.br>>. Acesso em: 20 jun. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior SINAES: Bases para uma Nova proposta da Educação Superior.** Brasília, 2003. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf>>. Acesso em: fev. 2018.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo da educação superior 2008 (dados preliminares).** Brasília, 2009. Disponível em: http://download.inep.gov.br/download/censo/2008/resumo_tecnico_2008_15_12_09.pdf >. Acesso em: ago. 2017.

_____. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Divulgação do Censo da Educação Superior – 2013: Principais Resultados.** Brasília, [2014]. Disponível em: < www.edu.mercosur.int/arcusur/images/doc/principais_resultados_censo_2013.xls >. Acesso em: jan. 2018.

ABRUCIO, F; LOUREIRO, M. Burocracia E Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos E Experiência Brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas.** – Brasília: Ipea : Enap, 2018, cap. 1, p. 23-58.

ALBANESE, Robert; DACIN, M. Tina; HARRIS, Ira C. Agents as Stewards. Academy of Management. **Academy of Management Review** [S. l.], v. 32, n. 3, p. 609-611, Julho, 1997.

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Co-ordenação e Autonomia”. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, no 2, pp. 17-26, 2004.

ABERBACH, J., PUTNAM, R.D. & ROCKMAN, B.A. **Bureaucrats and politicians in Western Democracies.** Cambridge, MA: Harvard University Press. 1981.

BARDIN, L. Análise de Conteúdo. 3ª Ed. Lisboa: Edições 70. 2004.

BARRETT, Susan. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **PublicAdministration.** 82 (2), 2004.

BITTENCOURT, M. F. N. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em Universidades Federais: um estudo do Programa REUNI. 2015. 177 p. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Administração Pública) -Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2015.

BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira; FERREIRA, Patrícia Aparecida; DE BRITO, Mozar José. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do Programa REUNI. **Revista Gestão Universitária na América Latina - GUAL**, Florianópolis, p. 79-102, fev. 2017.

BRANDT, L. M. & BRANDT, L. J. Delinquência Juvenil: Causas e Consequências. **Ix Mostra Internacional De Trabalhos Científicos**. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: 1988**. Disponível em: [HTTP://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/](http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/). Acesso em março de 2018.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura. Interdisciplinaridade e políticas de superação da pobreza. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 92, 2007.

CABRAL, A. ET AL. Reestruturação e expansão do ensino superior público: o programa Reuni na Universidade Federal do Ceará sob a visão dos alunos. **Revista do Serviço Público**. 62. 297-319. 2014.

CAMPANHA, Lucas Jose et al. Formulação e implementação, convergências e desvios: facetas da política pública do MicroEmpreendedor Individual (MEI) no plano local. **Gest. Prod.**, São Carlos, v. 24, n. 3, p. 582-594, Set. 2017.

CAPES. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>/.Acesso em:08 Dez. 2017.

CARDOSO, F. E.; LAVARDA, R. A. B. PERSPECTIVA DA ESTRATÉGIA-COMO-PRÁTICA E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ESTRATÉGIA ARTICULADA PELA MÉDIA GERÊNCIA. **READ. Rev. eletrôn. adm.**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 719-749, Dez. 2015.

CARTER, Steger; KELLEY, Daniel; GARY L, Gurian; PETHERICK, J. T.; CHRIS, Stockmyer; ANNETTE M.; DAVID, S.; MILLER, E. Public policy action and CCC implementation: benefits and hurdles *Cancer Causes Control* p. 2041-2048, 2010. DOI 10.1007/s10552-010-9668-5.

CASANOVA, Angela Oliveira et al. A implementação de redes de atenção e os desafios da governança regional em saúde na Amazônia Legal: uma análise do Projeto QualiSUS-Rede. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 4, p. 1209-1224, Abr. 2017.

CASARI, P.; GOÍÁS, U. F. Avaliação da expansão recente da Universidade Federal de Goiás segundo a ótica do mercado de trabalho. **Gestão & Regionalidade**, v. 30, n. 90, p. 4-17, 2014.

CATANI, A. M. O papel da universidade pública hoje: concepções e função. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, UPR, n. 4, p. 4-14, 2008.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed. Brasília: ENAP, v. 1. 308p. 2015.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob. Política de gestão e financiamento da expansão das universidades federais via precarização do trabalho docente. In: CHAVES, Vera L. Jacob; **Políticas Educacionais**, Curitiba, UPR, n. 4, p. 4-14, 2008.

COSTA, D. M.; COSTA, A. M.; BARBOSA, F. V. Financiamento público e expansão da Educação superior federal no Brasil: o REUNI e as perspectivas para o REUNI 2. **Revista GUAL**, Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 106-127, jan. 2013.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Bookman, 2007.

DALFIOR, Eduardo Tonole et al. Análise do processo de implementação de políticas de saúde: um estudo de caso baseado no enfoque da política institucional. **Saúde debate**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 111, p. 128-139, Dez. 2016.

DAVIS, J. H., SCHOORMAN, F. D., & DONALDSON, L. Toward a Stewardship Theory of Management. **Academy of Management Review**, 22(1), 20–47, 1997.

DAVIS, J. H., SHOORMAN, F. D., & DONALDSON, L. Stewardship Theory or Agency Theory: CEO Governance and Shareholder Returns. **Australian Journal of Management**, 16(1), p. 49–64, 1991.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In: **The Sage Handbook of qualitative research**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2005. p. 1 – 32.

DIAS, R.; MATOS, F. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DONALDSON, L., & DAVIS, J. H. (1991). Stewardship theory or agency theory: CEO governance and shareholder return. **Australian Journal of Management**, 16, p. 49–66, Junho, 1991.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**. 1989.

EISENHARDT, K. M., & BOURGEOIS, L. J. Politics of strategic decision making in high-velocity environments: Toward a midrange theory. **Academy of Management Journal**, 31(4), 737–770, 1988.

EXWORTHY, Mark; BERNEY, Lee; POWELL, Martin. How great expectations in Westminster may be dashed locally: the local implementation of national policy on health inequalities. **Policy & Politics**, v. 30, n. 1, p. 79-96, 2002.

ELAZAR, Daniel J. “Federalismo”. **Archè**, ano III, no 7, pp. 7-30, 1994.

FARAH, M. F. S. Administração pública e políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 45, n. 3, p. 813-36, 2011.

FARIA, C. A. P. Implementação: Ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, 6, p. 13–36, 2012.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Rev. bras. Ci. Soc. [online]**, vol.18, n.51, pp.21-30. 2003.

FERREIRA, Vicente da Rocha Soares. Fatores influenciadores do comportamento de decisão e ação dos implementadores do serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). 2016. ii, 250 f., il. **Tese** (Doutorado em Administração) —Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FONTES FILHO, J. R.; VENTURA, E. C. F.; OLIVEIRA, M. J. Governança e participação no contexto das Cooperativas de Crédito. **Revista de Administração FACES Journal**, v. 7, n. 3, art. 76, p. 48-63, 2008.

FRANCO, A. M. P. Os determinantes da qualidade da educação no Brasil. **Tese** de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia. São Paulo: USP, 2008.

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

GARCIA, A. A implementação de políticas públicas de ambiente - o caso da qualidade da água para consumo humano. **Análise Social**, 49(211), 310-343, 2014.

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul/ago, 1995.

GONTIJO, J. G. L. Gestão pública, desarticulação e consertação: um estudo empírico sobre coordenação e cooperação no âmbito das políticas para juventude em Belo Horizonte. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 4, p. 39-64, 2010.

GUARESCHI, N. et. al. Problematizando as Práticas Psicológicas no Modo de entender a Violência. In: **Violência, Gênero e Políticas Públicas**, p. 180, 2004.

HAM, C. & HILL, M. **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London: Harvester, 1993.

HENRIQUES, Franciele Lagni. POLÍTICAS PÚBLICAS DE EXPANSÃO UNIVERSITÁRIA: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA REUNI NA UFSCAR NO PERÍODO DE 2007 A 2014. 103 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Gestão de Organizações e Sistemas Públicos. Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP, 2016.

HILL, M. **The public policy process**. 4th. Ed. Harlow, England: Pearson Education. 2005.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, no 3, p. 247–263, Mai 2011.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma análise de políticas públicas a partir das relações Estado e Sociedade**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUPE, P. What happens on the ground: persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 2, p. 164-182, 2014.

JANNUZZI, P. M. (2011). Avaliação de programas sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.36. IPEA. 2011.

JEANNOT, G. **Les métiers flous**: travail et action publique. Toulouse: Octarès, 2005.

KLASTER, Celeste P. M Wilderom, Dennis R Muntslag; Balancing Relations and Results in Regional Networks of Public-Policy Implementation, **Journal of Public Administration Research and Theory**, Volume 27, 4, 1. Pag. 676–691, Out 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, Fev. 2017.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v.46, n.5, p.1251-1270, Out. 2012.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. 30th ed. New York: Russell Sage Foundation. 2010.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russel Serge Foundation. New York, 1980.

LOBO-RECIO, M. A.; MADRUGA, K. C. R.; BILÉSIMO, T.; ROSSI, C. R.; BERNARDY, A. R.; MUSSI, R. EDUCAÇÃO AMBIENTAL E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a experiência em Araranguá/sc. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v.3, n.2, p. 100 – 119 mai/ago, 2015.

LOTTA, G. S. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

LOTTA, G. S. L.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, art. 7, p. 109-125, 2010.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. P. S. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas. p. 221-259, 2012.

LUGÃO, Ricardo Gandini. CONSEQUÊNCIAS, LIMITES E POTENCIALIDADES NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA REUNI EM IFES DE MG: UM ESTUDO MULTICASO. 2011. 69 f. **Dissertação** (Mestrado) - Curso de Administração, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2011.

MACEDO, A. S. et. al. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no Programa Mais Médicos. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 14, n. spe, p. 593-618, Julho, 2016.

MALHEIROS, Tadeu Fabrício; PROTA, Mariza Guimarães; PEREZ RINCON, Mario Alejandro. Participação comunitária e implementação dos instrumentos de gestão da água em bacias hidrográficas. **Rev. Ambient. Água, Taubaté**, v. 8, n. 1, p. 98-118, Abr. 2013.

MARTIN S., HENRY I., BAMPTON, R., "Examining the public policy perspective of CSR implementation in Sub-Saharan Africa", **Social Responsibility Journal**, Vol. 11 Issue: 3, pp.553-572, 2015.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 59, n. 3, p. 823-865, Set. 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diretrizes gerais do Decreto 6.096 - Reuni - Reestruturação e Expansão das Universidades Federais 2007**. Disponível em < <http://reuni.mec.gov.br>> Acesso em: 29 abril.2017.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, Dez, 2012.

OLIVEIRA, A. J.; ALMEIDA, L. B.; CARNEIRO, T. C. J.; SCARPIN, J. E. Programa reuni nas instituições de ensino superior federal [ifes] brasileiras: um estudo da eficiência operacional por meio da análise envoltória de dados [dea] no período de 2006 a 2012. **RACE: Revista de Administração, Contabilidade e Economia**, v. 13, n. 3, p. 1179-1210, 2014.

OLIVEIRA, V. E.; ABRUCIO, F. L. Entre a política e a burocracia: a importância dos burocratas de nível médio para a produção de políticas públicas em saúde e educação. In: **ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**, 35., Caxambu, MG, 2011.

OLIVEIRA, José A. P. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, 2006.

PEREIRA, Meire Joisy Almeida. Trabalho e renda versus desemprego e informalidade: uma avaliação da implementação da lei geral da microempresa e da empresa de pequeno porte. **Revista de Administração de Roraima - RARR**, [S.l.], v. 2, n. 2, p. 95-113, dez. 2012.

PIRES, R. R. O Trabalho Na Burocracia De Médio Escalão E Sua Influência Nas Políticas Públicas. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. – Brasília: Ipea: Enap, 2018, cap. 7, p. 185-207.

PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A. Variações setoriais em arranjos de implementação de programas federais. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 2, p. 195-226, 2015.

PORTES, Leonardo Henriques et al. Ações voltadas para o tabagismo: análise de sua implementação na Atenção Primária à Saúde. **Ciênc. Saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p.439-48, fev. 2014.

PRESSMAN, Jeffrey; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. Berkeley: University of California Press, 1973.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012.

RIBEIRO, J. A. R., & SIMIONATO, M. F. O caso do Ensino Médio Politécnico e a avaliação de sua implementação nas escolas públicas gaúchas. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, 24(116), 2016.

ROBERTO, R. F. O PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTURAÇÃO E EXPANSÃO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS: O CASO REUNI NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Revista Administração Pública e Gestão Social**. v. 3, n. 3, p. 300-323, julho-setembro, 2011.

ROCHA, A. G. T.O aprendizado organizacional na implementação de políticas públicas industriais em três estados nordestinos. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 465-503, 2007.

SA, Gisele Balbino Araujo Rodrigues de, et al. O Programa Academia da Saúde como estratégia de promoção da saúde e modos de vida saudáveis: cenário nacional de implementação. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 6, p. 1849-1860, Jun. 2016.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press. 1993.

SANTOS, J. G. C. D.; CALÍOPE, T. S.; COELHO, A. C. Teorias da Firma como Fundamento para Formulação de Teorias Contábeis. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 9, n. 1, p. 101-116, 2015.

SECCH, LEONARDO. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos** - 2. ed - São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMIONE, A. A.; CKAGNAZAROFF, I. B. Governança Participativa em Moçambique: Dinâmicas do Envolvimento dos Cidadãos na Gestão Municipal em Xai-Xai. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 1, p. 64-74, 2017.

SIQUEIRA, Juliana Soares. Eficiência das universidades públicas federais brasileiras: um estudo com foco no projeto REUNI. 2015. 93 f. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, João Pessoa, 2015.

SOUZA, C. **Estado da arte em políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M. T. das S.; MARQUES, E. C. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro. Editora Fiocruz, 2007.

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

SPELL. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 11 Dez. 2017.

STAKE, R. E. **Qualitative case studies**. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Eds.). **The Sage Handbook of Qualitative Research**: London: Sage, 2005.

SUNDARAMURTHY, Chamu; LEWIS, Marianne. Control and collaboration: paradoxes of governance. **Academy of Management Review** [S. l.], v. 28, n. 3, p. 397-415, Julho, 2003.

SUSANTI, G, A ALWI, LA TAMBA. Resources Exchange Model in Implementation Network of Fishermen Community Policy in Makassar City Indonesian. **Journal of Government and Politics**. 2017.

SVARA, J. The myth of the dichotomy: complementarity of politics and administration in the past and future of public administration. **Public Administration Review**, v. 61, n. 2, mar.-abr. 2001.

THEODOULOU, S. & CAHN, M. **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: CaliforniaStateUniversity. 1995.

THIOLLENT, M. **Metodologia da pesquisa-ação**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

UFG. **REUNI – Plano de Reestruturação e Expansão da Universidade Federal de Goiás 2008 – 2012**. Goiânia: Cegraf/UFG, 2007.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Disponível em < <https://www.ufg.br/n/84243-reunioes-elucidam-processo-de-criacao-de-novas-universidades> > Acesso em 29 abril.2017.

VITKAUSKAS, Kęstutis . Activity of Preventive Subdivisions of Public Police in Implementation of Prevention of Juvenile Delinquency. VIEŠOJI POLITIKA IR ADMINISTRAVIMAS ISSN 2029-2872 (online) **PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION**, T. 12, Nr. 1 / 2013, Vol. 12, No 1, p. 22–35, 2013.

WEBER, Max. **The Theory of Social and Economic Organization**, Free Press, 1947.

WESKA, A. R. O programa REUNI na Universidade de Juiz de Fora. 2012. 93 p. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012.

WILSON, W. O estudo da administração [1887]. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 349-366. jul./set. 2005.

YIN, R. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: **Bookman**, 2005.

ZANI, F. B; COSTA, F. L. Avaliação da implementação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - novas perspectivas de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 889-912, Ago. 2014.

ŽELEZNIK, Ana. Explaining the Ineffective Implementation of Constitutional Rulings through the Concept of Policy Networks: The Case of Public Policy towards 'the Erased' in the Republic of Slovenia. **Romanian Journal of Political Science**. 2012.

APÊNDICE I

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO - TCLE

Você/Sr./Sra. está sendo convidado(a) a participar, como voluntário(a), da pesquisa intitulada “*O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na Universidade Federal de Goiás*”. Meu nome é Estela Najberg e Valéria de Oliveira Lemos Novato é minha pesquisadora assistente. Sou a pesquisadora responsável e minha área de atuação é Políticas Públicas. Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, se você aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está impresso em duas vias, sendo que uma delas é sua e a outra pertence ao pesquisador responsável. Esclareço que em caso de recusa na participação você não será penalizado(a) de forma alguma. Mas se aceitar participar, as dúvidas *sobre a pesquisa* poderão ser esclarecidas pelo pesquisador, via e-mail valerialemos02@gmail.com e, inclusive, sob forma de ligação a cobrar, através do(s) seguinte(s) contato(s) telefônico(s): (62) 98267-9960 Ao persistirem as dúvidas *sobre os seus direitos* como participante desta pesquisa, você também poderá fazer contato com o **Comitê de Ética em Pesquisa** da Universidade Federal de Goiás, pelo telefone (62)3521-1215.

1. Informações Importantes sobre a Pesquisa:

Título:

O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: o caso REUNI na Universidade Federal de Goiás.

Justificativa:

Esta pesquisa busca entender a atuação dos Burocratas de Médio Escalão (atores envolvidos) na implementação da Política Pública do REUNI. Tais burocratas tiveram grande importância na implementação desta política e surge a necessidade de estudá-los para sugestão de exemplos para outras políticas. A necessidade de se analisar uma política pública sob o olhar do burocrata de médio escalão está na importância de entender a realidade de como se deu o processo de implementação da política. Arretche (2004) cita que há uma distância muito grande entre os objetivos traçados de uma política e a tradução deles em uma implementação. Isto pode ser explicado por mudanças geradas no momento da tomada de decisão na entrega do serviço ao usuário final. Tais mudanças muitas vezes não são previstas no planejamento e formulação da política ficando a cargo dos implementadores utilizarem de certa discricionariedade para ações não planejadas.

Este estudo terá a oportunidade de estudar o processo de implementação do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), implementada no período de 2007 a 2012. Considerado como o principal programa de expansão universitária, o REUNI. E a Universidade Federal de Goiás (UFG) será o caso desta pesquisa por sua grande relevância e participação nos resultados da política. Considerada pela literatura, a UFG está entre as mais eficientes na avaliação dos resultados do REUNI

(SIQUEIRA, 2015). Tal dado mostra grande relevância em estudar os burocratas implementadores da política nesta instituição.

Objetivos:

Analisar como ocorreu o processo de implementação da política pública do REUNI na Universidade Federal de Goiás a partir da visão dos burocratas de médio escalão envolvidos na implementação. **Objetivos Específicos:** Identificar se os fatores estruturais (estrutura física, recursos financeiros e humanos) proporcionados pela política do REUNI foram o suficiente para a implementação na UFG. Compreender se o fator humano, neste caso, os burocratas implementadores do REUNI na UFG se sentiam preparados e capacitados para a implementação. Analisar se o fator política pública (regulamentação, formulação e planejamento) foram entendidos pelos burocratas como adequados à implementação. Compreender a percepção dos burocratas quanto ao fator Estado, no que tange à autonomia entre os decisores da política e os implementadores.

Referências:

ARRETCHE, Marta. “Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia”. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 18, no 2, pp. 17-26, 2004.

SIQUEIRA, Juliana Soares. Eficiência das universidades públicas federais brasileiras: um estudo com foco no projeto REUNI. 2015. 93 f. **Dissertação** (Mestrado em Ciências Contábeis) - Programa Multi-institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, João Pessoa, 2015.

1.1 Procedimentos utilizados da pesquisa ou descrição detalhada dos métodos.

() Permito a divulgação da minha imagem/voz/opinião nos resultados publicados da pesquisa;

() Não permito a publicação da minha imagem/voz/opinião nos resultados publicados da pesquisa.

1.2 Especificação de possível *desconforto emocional* e/ou de possíveis *riscos psicossociais* (ex.: constrangimento, intimidação, angústia, insatisfação, irritação, mal-estar etc.), bem como os benefícios acadêmicos e sociais decorrentes da participação do participante em sua pesquisa;

1.3 Garantia do sigilo que assegure a privacidade e o anonimato dos/as participante/s. Do contrário, caso seja do interesse da pesquisa a identificação do participante, faz-se imprescindível esclarecer a ele/ela que também haverá a divulgação do seu nome quando for de interesse do/a mesmo/a ou não houver objeção.

() Permito a minha identificação através de uso de meu nome nos resultados publicados da pesquisa;

() Não permito a minha identificação através de uso de meu nome nos resultados publicados da pesquisa.

- 1.4 Apresentação da garantia expressa de liberdade do/a participante de se recusar a participar ou retirar o seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma;
- 1.5 Apresentação da garantia expressa de liberdade do/a participante de se recusar a responder questões que lhe causem *desconforto emocional* e/ou *constrangimento* em entrevistas e questionários que forem aplicados na pesquisa;
- 1.6 Declarar aos participantes que os resultados da pesquisa serão tornados públicos, sejam eles favoráveis ou não;
- 1.7 Apresentação das estratégias de divulgação dos resultados, a menos que se trate de caso de obtenção de patenteamento, neste caso, os resultados devem se tornar públicos, tão logo se encerre a etapa de patenteamento;
- 1.8 Informação ao/à participante sobre o direito de pleitear indenização (reparação a danos imediatos ou futuros), garantida em lei, decorrentes da sua participação na pesquisa;

() Declaro ciência de que os meus dados coletados podem ser relevantes em pesquisas futuras e, portanto, autorizo a guarda do material em banco de dados;

() Declaro ciência de que os meus dados coletados podem ser relevantes em pesquisas futuras, mas não autorizo a guarda do material em banco de dados;

1.2 Consentimento da Participação na Pesquisa:

Eu,, inscrito(a) sob o RG/ CPF....., abaixo assinado, concordo em participar do estudo intitulado “*O Burocrata de Médio Escalão na implementação de políticas públicas: O caso REUNI na Universidade Federal de Goiás.*”. Informo ter mais de 18 anos de idade e destaco que minha participação nesta pesquisa é de caráter voluntário. Fui devidamente informado(a) e esclarecido(a) pelo pesquisador(a) Valéria de Oliveira Lemos Novato sobre a pesquisa, os procedimentos e métodos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação no estudo. Foi-me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade. Declaro, portanto, que concordo com a minha participação no projeto de pesquisa acima descrito.

Goiânia, de de

Assinatura por extenso do(a) participante

Assinatura por extenso do(a) pesquisador(a) responsável

APÊNDICE II

ROTEIROS DE ENTREVISTAS

Perfil do entrevistado

Docente (). Titulação:

Técnico-Administrativo em Educação (). Cargo:

Sexo: () F () M Nascimento:

Lotação:

Ano de ingresso na UFG:

Função na época do REUNI (2007 – 2012):

- O que você entende sobre a Política do REUNI? Você foi a favor ou contra a implantação?

Membros da Comissão

1.Fator Estrutural

- A. O recurso financeiro foi suficiente para implantação da estrutura física?
- B. O quantitativo de pessoas foi suficiente para a implementação da expansão?
- C. Quais foram as maiores dificuldades encontradas para executar seu trabalho em termos estruturais (pessoas, expansão física e financeira)?
- D. Qual sua opinião sobre o quantitativo de servidores pós-Reuni (Satisfatório? Não satisfatório)? E a estrutura física comporta a expansão ocorrida?
- E. O que o (a) sr.(a) faria de diferente em relação a termos estruturais se fosse começar a implementar o REUNI agora?
- F. Como o (a) sr. (a) vê a utilização dos recursos oriundos do REUNI pela UFG? Foram otimizados e aproveitados os recursos humanos e infraestruturas existentes?
- G. O(a) sr. (a) teria uma proposta diferente para o Plano de Adesão da UFG ao REUNI quanto aos fatores estruturais da política?

2.Fator Humano

- A. No decorrer da implementação do REUNI os integrantes da Comissão eram subordinados a quem? Como eram passadas as atividades e ações da implementação da política do REUNI?
- B. Desafios no processo. Quais as principais dificuldades encontradas para o alcance dos objetivos do Reuni? E, se for o caso, que dificuldades ou desafios o programa provocou?

- C. Caso o REUNI voltasse, qual deveria ser o perfil dos implementadores da política?
- D. Para implementar a política do REUNI o (a) Sr(a) recebeu alguma gratificação a mais? Qual foi sua grande motivação para fazer parte da Comissão do REUNI?
- E. Qual o significado do Reuni para a UFG, na sua visão. O que vem à mente quando o (a) sr. (a) pensa sobre o Reuni na UFG?
- F. O(a) sr. (a) se sentiu capacitado a fazer parte da comissão de implementação do REUNI no âmbito da UFG?
- G. O(a) sr. (a) teve algum treinamento ou orientação antes de ser designado à comissão do REUNI? Caso não, o(a) sr. (a) acha necessária essa preparação?
- H. Qual sua percepção quanto ao processo de implementação da política do REUNI, enquanto implementador da política?

3.Fator Política Pública

- A. Processo de planejamento do Reuni na UFG. Como se desenvolveu a fase preparatória do planejamento, elaboração das metas, indicadores, estratégias, resultados esperados?
- B. Operacionalização. Houve alguma mudança na execução do plano elaborado, no decorrer do processo? Se sim, o que a teria motivado?
- C. Quais os principais motivadores e as principais dificuldades para essa adesão? O que se falava sobre o Reuni na ocasião – opiniões favoráveis e desfavoráveis?
- D. A regulamentação do programa foi adequada à implementação? As metas e prazos eram exequíveis?
- E. Caso o(a) sr. (a) fosse convidado a participar da formulação da política, o que faria de diferente do que foi formulado?
- F. Como o(a) sr. (a) vê a adesão da UFG ao REUNI? O(a) sr. (a) acredita que o REUNI enquanto política pública conseguiu dar condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência aos alunos da UFG? Por quê?

4.Fator Estado

- A. O(a) sr. (a) considera que teve autonomia e poder discricionário o suficiente para adequar o Plano de Adesão às necessidades de implementação da política na UFG?
- B. Foi concedida alguma margem de decisão aos membros da comissão?
- C. O(a) Sr. (a) considera que essa política pública do REUNI exige do gestor algum poder de decisão? Ou as ações são prescritivas e normativas devendo somente segui-las?

- D. A formulação do REUNI previu certas mudanças e tomadas de decisão no momento da implementação?
- E. A UFG foi considerada entre as dez Universidades mais eficientes na implementação do REUNI. Quais características explicam o sucesso da política na UFG?

Qual a sua percepção quanto à implementação do REUNI no contexto da UFG?

Diretores de Unidades Acadêmicas

1.Fator Estrutural

- A. O recurso financeiro foi suficiente para implantação da estrutura física em sua Unidade?
- B. O quantitativo de pessoas foi suficiente para a implementação da expansão?
- C. Quais foram as maiores dificuldades encontradas para executar seu trabalho em termos estruturais (pessoas, expansão física e financeira)?
- D. Qual sua opinião sobre o quantitativo de servidores pós-Reuni em sua Unidade (Satisfatório? Não satisfatório)? E a estrutura física comporta a expansão ocorrida?
- E. Como o(a) sr. (a) vê a utilização dos recursos oriundos do REUNI pela UFG? Foram otimizados e aproveitados os recursos humanos e infraestruturas existentes?

2.Fator Humano

- A. No decorrer da implementação do REUNI os integrantes da Comissão eram subordinados a quem? Como eram passadas as atividades e ações da implementação da política do REUNI?
- B. Desafios no processo. Quais as principais dificuldades encontradas para o alcance dos objetivos do Reuni? E, se for o caso, que dificuldades ou desafios o programa provocou?
- C. Caso o REUNI voltasse, qual deveria ser o perfil dos implementadores da política?
- D. Para implementar a política do REUNI o (a) Sr(a) recebeu alguma gratificação a mais? Qual foi sua grande motivação para fazer parte da Comissão do REUNI?
- E. Qual o significado do Reuni para a UFG, na sua visão. O que vem à mente quando o (a) sr. (a) pensa sobre o Reuni na UFG?
- F. O(a) sr. (a) se sentiu capacitado a fazer parte da comissão de implementação do REUNI no âmbito da UFG?

- G. O(a) sr. (a) teve algum treinamento ou orientação antes de ser designado à comissão do REUNI? Caso não, o(a) sr. (a) acha necessária essa preparação?
- H. Qual sua percepção quanto ao processo de implementação da política do REUNI, enquanto implementador da política?

3.Fator Política Pública

- A. Processo de planejamento do Reuni na UFG. Como se desenvolveu a fase preparatória do planejamento, elaboração das metas, indicadores, estratégias, resultados esperados?
- B. Operacionalização. Houve alguma mudança na execução do plano elaborado, no decorrer do processo? Se sim, o que a teria motivado?
- C. Quais os principais motivadores e as principais dificuldades para essa adesão? O que se falava sobre o Reuni na ocasião – opiniões favoráveis e desfavoráveis?
- D. A regulamentação do programa foi adequada à implementação? As metas e prazos eram exequíveis?
- E. Caso o(a) sr. (a) fosse convidado a participar da formulação da política, o que faria de diferente do que foi formulado?
- F. Como O(a) sr. (a) vê a adesão da UFG ao REUNI? O (a) sr. (a) acredita que o REUNI enquanto política pública conseguiu dar condições necessárias para a ampliação do acesso e permanência aos alunos da UFG? Por quê?

4. Fator Estado

- A. O(a) sr. (a) considera que teve autonomia e poder discricionário o suficiente para adequar o Plano de Adesão às necessidades de implementação da política na UFG?
- B. O (a) sr(a) considera que essa política pública do REUNI exige do implementador algum poder de decisão? Ou as ações são prescritivas e normativas devendo somente segui-las?
- C. A formulação do REUNI previu certas mudanças e tomadas de decisão no momento da implementação?

Qual a sua percepção quanto à implementação do REUNI no contexto da UFG?