



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

Autoria

Valéria de oliveira Lemos Novato - valerialemos02@gmail.com

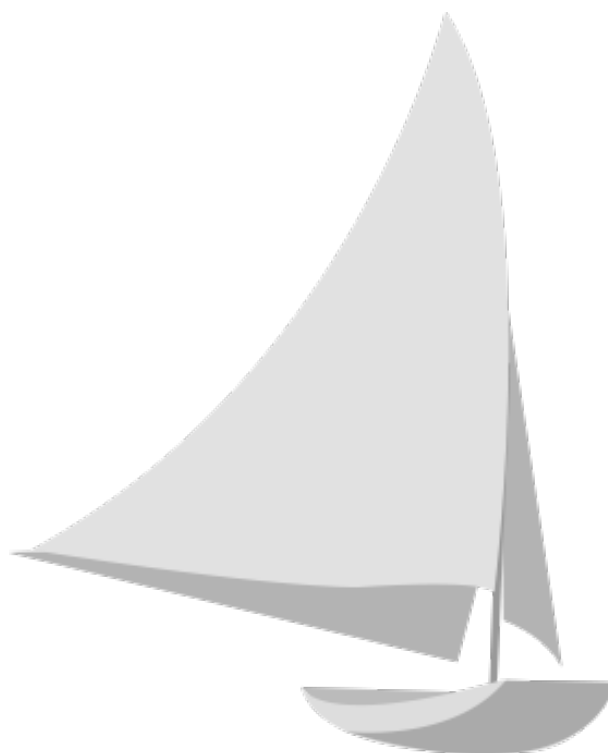
Prog de Pós-Grad em Admin/Mestr Acad - PPGADM/UFG - Universidade Federal de Goiás

Estela Najberg - estelanajberg@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin/Mestr Acad - PPGADM/UFG - Universidade Federal de Goiás

Resumo

Esta pesquisa pretendeu analisar a percepção dos Burocratas de Médio Escalão (BME's) na implementação do REUNI no âmbito da UFG. Tal objetivo se deu em função da importância de compreender quem são e o que fazem esses BME's em instituições públicas e ainda de estudá-los sob a perspectiva de uma política já implementada. Para tanto, o estudo foi feito por meio do estudo de caso, com pesquisa documental e entrevista com o auxílio de roteiro semiestruturado. Os resultados apontaram que de forma unânime 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.





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

Resumo

Esta pesquisa pretendeu analisar a percepção dos Burocratas de Médio Escalão (BME's) na implementação do REUNI no âmbito da UFG. Tal objetivo se deu em função da importância de compreender quem são e o que fazem esses BME's em instituições públicas e ainda de estudá-los sob a perspectiva de uma política já implementada. Para tanto, o estudo foi feito por meio do estudo de caso, com pesquisa documental e entrevista com o auxílio de roteiro semiestruturado. Os resultados apontaram que de forma unânime 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.

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; 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 oportunizando exemplos de gestão e contribuições para a literatura.

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. Diante da relevância do tema abordado e das lacunas encontradas na literatura, este estudo tem como objetivo 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 (RSL) apresentada no item Procedimentos Metodológicos, a saber: (a) identificar como os fatores estruturais (estrutura física, recursos financeiros e humanos) foram planejados e executados pelos BME's na UFG. (b) apreender 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.

A Burocracia de Médio Escalão (BME) no papel de implementador de Política Pública

Lipsky (1980) foi pioneiro em estudar especificamente os burocratas, chamados por ele como *Street-Level Bureaucrats*, traduzido 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 de 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”. 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; JANUZZI, 2011; LIMA & MEDEIROS, 2012).

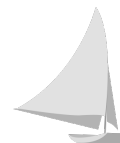
O trabalho de Pires (2018) com base nos estudos de burocracia francesa de Jeannot (2005) mostra o despertar dos estudiosos em entender melhor o papel desses BME'S na execução cotidiana das políticas públicas contemporâneas a partir da percepção dos próprios atores que experimentaram a atuação do médio 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, como é o caso da *Stewardship Theory* que parte do pressuposto de que 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).

Procedimentos Metodológicos

Como estratégia de pesquisa foi feito um estudo de caso com 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. 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; SOUZA, 2017). 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.

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 gestores 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 e aceitaram que a entrevista fosse gravada; a maioria solicitou sigilo até mesmo da área do conhecimento em que estavam inseridos. Diante disso, optou-se 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 1. Função, descrição, quantidade e codificação dos entrevistados.

Função	Descrição	Nº de Entrevistados	Codificação
Membros da comissão	São os Pró-reitores, Professores e gestores com cargos de confiança 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.

O material empírico obtido nesta pesquisa foi por meio da pesquisa documental e entrevista com auxílio de roteiro semiestruturado. 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. 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.

A análise dos dados foi organizada por quatro fatores (temas) predeterminados a partir de uma Revisão Sistemática da Literatura (RSL), quais sejam: fator estrutural, fator humano, fator política pública e fator Estado. A partir das bases CAPES e SPELL, foi feita a RSL da publicação de artigos empíricos nacionais 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. 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 de política pública de outro país. 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, 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. Tais fatores foram norteadores para a construção dos objetivos específicos, do roteiro semiestruturado e como categorias de análises dos resultados desta pesquisa.

Resultados e discussões

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 da UFG, 23 aderiram ao Programa.

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: 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 2. 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.			
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 2 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 quadro a seguir trarão com maiores detalhes a visão dos BME's quanto à política do REUNI e seu papel na implementação.

Quadro 3. 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. Convergente aos estudos de Jeannot (2005). 2. Divergente com os resultados apresentados por Souza (2017) ao constatar que a evasão na UFG se deu principalmente por fatores socioeconômicos. 3. Divergente aos estudos de Lima e Medeiros (2012).
Fator	4. A satisfação pessoal ao implementar uma política	4. Convergente aos



Humano	pública afirmativa e confiança na equipe motivaram os BME's envolvidos na execução do Programa.	estudos de Davis, Schoorman & Donaldson (1997).
Fator Política Pública	5. Algumas metas do REUNI foram consideradas pelos implementadores como inalcançáveis, tal fato gerou certa desmotivação e desinteresse por parte dos implementadores. 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. 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.	5. Convergente com os estudos de Souza (2006). 6. Convergente com os estudos de Januzzi (2011) 7. Corroborar com as observações de Januzzi (2011).
Fator Estado	8. A falta de confiança no Estado em dar continuidade ao REUNI pode ter gerado problemas no ato da implementação. 9. A universidade teve autonomia para gerir a implementação do REUNI, isso facilitou o processo de implementação. 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. 11. A avaliação numérica do MEC em relação ao REUNI pode não conseguir captar os problemas gerados na base, no momento de implementação.	8. Constatada também no estudo de Siqueira (2015) 9. Converte com o estudo de Siqueira (2015) 10. Convergente com os estudos de Cavalcante e Lotta (2015). 11. Convergente com os estudos de Oliveira, 2012.

Fonte: Dados da pesquisa.

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 mais bem 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. “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, e não fomos preparados para isso”, diz o UA 5.

Considerações Finais

Este trabalho buscou preencher a lacuna de estudos sobre o Burocrata de Médio Escalão na função de implementador de políticas públicas no sentido 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”.

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.

Quanto à percepção dos BME's, os resultados da análise das entrevistas 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 significativa 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. Além de ter cumprido as características técnicas inerentes ao cargo, o BME desempenhou papel de motivador e mobilizador da política do REUNI.

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 curta, prejudicou o estágio de maturidade da política e seu melhor aproveitamento em arriscar nas mudanças.

Já quanto ao fator Estado, no que tange à autonomia concedida para a implementação da política, 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. 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 a 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.

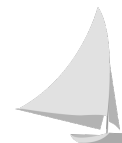
Em síntese, a implementação do REUNI na UFG pode ser considerada como uma grande oportunidade que a universidade teve de se expandir em termos estruturais, de pessoal e de ensino, além da realização de ações afirmativas e assistenciais. A autora pôde perceber que as estruturas organizacionais tratadas 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. 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

- _____. 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.
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 3ª Ed. Lisboa: Edições 70. 2004.
- 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.
- CAPES. Disponível em: <http://www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 08 Dez. 2017.
- CASARI, P.; GOIÁS, 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.
- CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. 1. ed. Brasília: ENAP, v. 1. 308p. 2015.
- CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- DAVIS, J. H., SCHOORMAN, F. D., & DONALDSON, L. Toward a Stewardship Theory of Management. **Academy of Management Review**, 22(1), 20-47, 1997.
- 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.
- JANNUZZI, P. M. 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.
- LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J. 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, Michael. **Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service**. Russel Serge Foundation. New York, 1980.
- 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.
- PIRES, R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea. 2011.
- 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.
- 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. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez, 2006.
- SOUZA, T. S. Estudo sobre a evasão em cursos de graduação presenciais na Universidade Federal de Goiás – UFG. 2017. 214 f. **Dissertação** (Mestrado em Gestão Organizacional) – Universidade Federal de Goiás, Catalão, 2017.
- SPELL. Disponível em: <http://www.spell.org.br/>. Acesso em: 11 Dez. 2017.
- 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.
- YIN, R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.