

O Probem na arena distributiva: Uma política municipal para promover o acesso ao ensino superior

The Probem in the distributive arena: a municipal policy to promote access to higher education

SOUSA, Darcon¹
MIRANDA, Oscar Roberto Silva²

Resumo

O presente estudo se propõe a analisar uma política de acesso ao ensino superior na cidade de Campina Grande – PB, implementada através do Programa de Bolsa de Ensino Municipal – PROBEM no ano de 2015. Num contexto em que o protagonismo e a capacidade de indução quanto à oferta de vagas, a expansão da estrutura universitária e o acesso dos grupos sociais variados são exercidas, prioritariamente, pela esfera federal, merece destaque a iniciativa da política por um ente subnacional, levada a efeito através da articulação das redes relacionais e dos capitais do urbano, a despeito da pouca atenção que é dispensada às iniciativas que partem do município. A análise efetuada indica que o desenho da política municipal, fomentada num horizonte de competição eleitoral vertical ganhou contornos incrementalistas, notadamente quando comparada aos instrumentos de acesso e financiamento ao ensino superior veiculados pelo governo federal. Outrossim, apesar do curto espaço de tempo, a iniciativa local já propiciou o acesso de significativa parcela dos estudantes, sobretudo, os de baixa renda, consistindo num importante mecanismo de atuação na seara distributiva.

Palavras-chave

Probem; Acesso ao ensino superior; Município; Política distributiva; Incrementalismo

Abstract

The present study proposes to analyze a policy of access to higher education in the city of Campina Grande - PB, implemented through the Bolsa de Ensino Municipal - PROBEM Program in the year 2015. In a context in which the protagonism and the capacity for induction the expansion of the university structure and the access of the various social groups are exercised, as a matter of priority, by the federal sphere, the initiative of politics by a subnational entity, carried out through the articulation of relational networks and capital of the urban, despite the lack of attention paid to initiatives that leave the municipality. The analysis carried out indicates that the design of municipal politics, fomented in a horizon of vertical electoral competition, has gained incrementalist contours, especially when compared to the instruments of access and financing to higher education transmitted by the federal government. Despite the short time, the local initiative has already provided access to a significant portion of the students, especially low-income students, consisting of an important mechanism of action in the distributive field.

Keywords

Probem; Access to higher education; County; Distributive policy; Incrementalism

¹ Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política - UFCG. E-mail: darconsousa@gmail.com

² Pós-graduando em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política – UFCG. E-mail: oscar_rsm@hotmail.com

1. Introdução

Há cem anos, precisamente em 1918 - na Universidade de Córdoba, Argentina, uma das mais antigas da América Latina, fundada em 1621 - um manifesto marcou as reivindicações da época por um novo modelo de política pública universitária que contemplasse transformações profundas no processo de ensino, a democratização da gestão da universidade e a garantia de que todos os grupos sociais a ela tivessem acesso (FREITAS NETO, 2011). Desde então, as políticas públicas de ampliação do ensino superior constituíram-se em importante mecanismo de redução das desigualdades educacionais na região mais desigual do mundo. Todavia, para além da necessária intervenção do estado na direção de atenuar desigualdades em relação à conquista de capital cultural, a modernização e ampliação do ensino superior se apresentavam cada vez mais como condições indispensáveis ao desenvolvimento científico, econômico e social das nações.

As políticas universitárias estão vinculadas aos esforços para o desenvolvimento e adoção de novos conhecimentos, tecnologias e inovação, cujo alcance requer políticas específicas que contemplem desenhos adequados. Ideias, interesses, atores e instituições devem convergir para produzir avanços científicos. A presença de universidades em qualquer espaço territorial pode criar e mobilizar recursos para a difusão de conhecimentos que se transformem em soluções inovadoras para os problemas locais.

A inclusão digital, por exemplo, se apresenta como ferramenta fundamental no contato com as tecnologias de informação capazes de otimizar a aquisição de conhecimentos. Dados de pesquisas comprovam que indivíduos graduados em nível superior são os que têm maior probabilidade de estar conectados à *internet*, aproveitam disso para aumentar suas competências e capital social, além de melhorar a interação com serviços públicos. O nível de educação continuará sendo o elemento diferenciador no uso das potencialidades tecnológicas da era da

informação com suas virtuosas repercussões no ambiente social (MARTINEZ, 2018).

No Brasil, país onde os primeiros cursos superiores só foram abertos em 1827, a evolução do número de matrículas no ensino superior demonstra que, a partir da virada do último milênio, uma curva ascendente, impulsionada por políticas públicas de diversos desenhos, aponta para um aumento expressivo de pessoas que ingressaram na universidade.

No ano 2000 havia 2,8 milhões de alunos matriculados. Dezesseis anos depois, eram mais de 8 milhões (MEC/INEP, 2016). Apesar da expressiva expansão, muitas controvérsias e debates surgiram em relação a aspectos críticos das políticas que fomentaram esse crescimento. Coube ao campo das políticas públicas a tarefa de criar espaços para acolher a intensificação das pesquisas que tratavam fatores como: o conflito entre a quantidade e a qualidade da expansão promovida, as atribuições e prioridades das esferas de governo, as formas de financiamento, a instrumentalização das quotas como estratégia de inclusão social, a interiorização do sistema público, os formatos de políticas que contemplavam atores do setor privado e as sempre presentes motivações político-ideológicas, dentre outros. Feitos objetos de análise científica, estudos sobre estas variáveis suscitaram uma diversidade de perspectivas acerca das múltiplas dimensões presentes nas mudanças ocorridas no sistema universitário.

Nesse sistema, as políticas públicas que têm como alvo sua ampliação estão fortemente concentradas na esfera federal de governo. Entretanto, Marques (2017), quando tratou da pouca atenção que a política e as políticas do urbano despertam na pesquisa acadêmica - apesar de 84% da população viver em cidades -, identificou a necessidade de que as políticas públicas de nível municipal sejam estudadas, o que inclui a pesquisa sobre os desenhos de agências públicas, das organizações envolvidas e das próprias políticas, além da investigação sobre os atores sociais e as relações estabelecidas entre eles pelas políticas, destacando-se também o papel desempenhado

pelos capitais do urbano (empresas privadas participantes das políticas).

Neste sentido, chama a atenção deste trabalho uma iniciativa de política pública municipal, o Probem (Programa de Bolsa de Ensino Municipal da cidade de Campina Grande, Paraíba), destinado a promover o acesso ao ensino superior, num contexto em que as esferas federal e estadual de governo dominam não apenas a oferta de vagas públicas, como também a implementação de programas de expansão das estruturas e do acesso de grupos sociais variados.

Gestado numa instância de governo local, cujo prefeito pertence a um ideário político liberal, em uma cidade que conta com as presenças importantes de universidades das esferas federal e estadual, o Probem reclama uma análise sobre seu *design*, objetivos, ideias, interesses e instituições envolvidas, a fim de que se possa compreender como essa política pública pretende impactar o acesso ao ensino superior no município e quais as lógicas que informaram sua elaboração.

Para atingir esses objetivos, o presente trabalho foi assentado em pesquisa bibliográfica e documental, por meio da qual foi possível reconstruir a elaboração da referida política pública em seu contexto. Conteúdos de documentos públicos e privados foram consultados, assim como notícias publicadas nos meios de comunicação sobre o Probem, do que resultou a análise contida na terceira seção que está antecedida pelo referencial teórico que orientou o trabalho.

2. A formulação de políticas públicas: do contexto à decisão

Na visão de Dye (2011), entender política pública é tanto uma questão de arte quanto de ofício. Arte porque requer informação, criatividade e imaginação na identificação e descrição dos problemas sociais que movem a concepção das políticas e das pretensões que elas carregam para aliviar esses problemas, correndo o risco de piorá-los. Por outro lado, entender uma política pública exige conhecimentos de Economia, Ciência Política, Administração Pública, Sociologia, Direito e Estatística, tradicionais disciplinas acadêmicas

que oferecem subcampos para a análise das políticas públicas.

Quando escreveu sobre a análise do processo de formulação de políticas públicas - do qual faz parte a identificação dos tomadores de decisão, das instituições, das questões que constam da agenda da política e dos objetivos dela -, Gelinski e Seibel (2008, p.228) ofereceram um conceito de políticas públicas: “As políticas públicas são ações governamentais dirigidas a resolver determinadas necessidades públicas. As políticas podem ser sociais (saúde, habitação, educação, emprego, renda ou previdência) macroeconômicas (fiscal, monetária, cambial e industrial) ou outras (científica e tecnológica, cultural, agrária).” Esses autores consideram que, no que se refere à formulação de políticas sociais, a concepção de estado, se mínimo ou estado de bem-estar social, influenciam os tomadores de decisão na escolha das políticas.

Além disso, a análise e a avaliação adequada de uma política pública não pode prescindir da observação do contexto sob o qual ela é formulada e implementada. Os sentidos particulares das políticas, as formas e os conteúdos que as caracterizam são melhor compreendidos tendo-se em conta seu entorno político, econômico e social. O regime de produção e oferta de bens e serviços, o estágio da democracia, o papel do Estado, a configuração de atores políticos existentes (políticos, o público, burocracias, partidos, grupos de interesse, *Think tanks*, meios de comunicação, *experts* e consultores) e mesmo o sistema internacional são componentes explicativos dos desenhos e dos resultados das políticas públicas (HOWLETT *ET AL*, 2013).

No estágio da formulação de uma política pública define-se o curso de ação dentre opções estudadas, sob restrições “substantivas” (inerentes à natureza do problema público) e/ou “procedimentais” (relativas às formas de proceder), em processos de decisão política permeados por pressões e controvérsias. Nesse ambiente, são feitas as escolhas sobre os instrumentos que serão utilizados para implementar a política. Esses instrumentos contemplam o uso da informação para induzir comportamentos, a regulação e o

controle, a provisão direta ou indireta de bens e serviços.

Quando utilizam instrumentos baseados na transferência de recursos financeiros, os governos lançam mão de subsídios (verbas, incentivos fiscais e empréstimos) e de desincentivos (impostos e taxas de uso), normalmente canalizados para estimular ou desestimular determinadas atividades, influenciando seus custos e desempenho. A escolha dos instrumentos da política é um elemento fundamental da tomada de decisão dos agentes públicos autorizados a aprová-la. A decisão final pode ser resultado da busca pela maximização de uma racionalidade objetiva, de processos de barganha e de concessões mútuas ou da combinação desses fatores, os quais irão refletir as interações que ocorrem entre os atores na arena da política pública, suas ideias e interesses (HOWLETT *et al*, 2013).

Neste sentido, as tipologias apresentadas por Sechi (2010) permitem a compreensão dos conteúdos de uma política pública, sua essência, intencionalidade, estrutura de indução do comportamento e resultados esperados. A tipologia de Lowi

segue o critério do impacto esperado na sociedade (políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constitutivas). Na tipologia de Wilson os custos e benefícios da política na sociedade são o que importa (políticas clientelistas, de grupos de interesse, majoritárias e empreendedoras). A tipologia de Gormley privilegia o nível de saliência e de complexidade (política de sala operatória, de baixo calão, de sala de reuniões e de audiência), enquanto a tipologia de Gustafsson destacam o conhecimento e a intenção do formulador e executor da política (política real, simbólica, pseudopolítica e política sem sentido). Finalmente, na tipologia de Bozeman e Pandey ganham espaço os conteúdos técnico e político da política.

Na mesma direção, os modelos criados pela Ciência Política para a compreensão da vida política também podem ser usados para explicar a elaboração de políticas públicas, conforme sugere Dye (2010). Não sendo competitivos entre si, esses modelos focalizam diferentes aspectos de uma política pública específica. No quadro 1, a partir das descrições desse autor, são apresentadas as premissas desses modelos e os aspectos das políticas a serem observados com sua aplicação.

Quadro 1 - Modelos da Ciência Política e o Estudo das Políticas Públicas

MODELO	PREMISSAS	ASPECTOS DA POLÍTICA PÚBLICA
Institucionalismo (política como produto institucional)	As políticas têm implicações legais e possuem legitimidade perante os cidadãos.	Descrição das estruturas, atribuições e funções das instituições, a relação a natureza das instituições e o jogo de forças existente.
Processo (política como atividade política)	Foco nos processos político-administrativos.	Padrão de atividades que serviu para desenvolver determinada política. Quem ganha o quê e por quê? Fatores que restringem os efeitos dos processos.
Teoria dos Grupos (política como equilíbrio entre grupos)	A política pública é vista como equilíbrio estabelecido na disputa por influência entre grupos.	Interação entre os grupos de interesse.
Teoria da Elite (políticas como preferências das elites)	Políticas como preferências das elites	Poder, preferências e valores das elites.
Racionalismo (político como máximo ganho social)	As políticas públicas escolhidas apresentam o maior benefício em relação aos custos (monetários e valores sociais, políticos e econômicos)	Mecanismos de avaliação das preferências das sociedades e das alternativas, cálculo da relação custo-benefício.

Incrementalismo (política como variações sobre o passado)	Os formuladores preferem continuar políticas anteriores em face das incertezas futuras.	Recursos já despendidos, riscos da inovação.
Teoria dos jogos (política como escolha racional em situações competitivas)	Interdependência das decisões de atores que fazem escolhas em função das opções de outros.	Dúvidas sobre utilidade para o estudo das políticas públicas, exceto no estágio de formulação em situações de conflito.
Teoria da Opção Política (política como deliberação coletiva de indivíduos movidos pelo auto-interesse)	Os atores participantes de uma política pública procuram maximizar seus benefícios particulares.	Atores, interesses, relações, estratégias.
Teoria Sistêmica (política como produto do sistema)	As políticas públicas como resultado das demandas do ambiente.	Pressões do ambiente sobre os agentes políticos

Fonte: Baseado em Dye (2010)

A abordagem dos arranjos institucionais (ver figura 1) para análise das políticas públicas é o foco de Gomide e Pires (2014), autores preocupados com a ampliação dos diversos atores da sociedade nas decisões de políticas públicas. A inclusão dos atores sociais nos processos decisórios confere legitimidade às políticas e contribui para otimizar as capacidades estatais em sua implementação. Quem demonstra como se apresenta a participação dos atores são os arranjos das políticas públicas, os quais

“definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os atores (p.19)”. Em outras palavras, arranjo institucional “é o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordena atores e interesses na implementação de uma política pública específica (p.19).”

Figura 1 - Modelo Analítico para Políticas Públicas



Fonte: Gomide e Pires, 2014

A observação cuidadosa dos arranjos institucionais propicia uma maior compreensão das políticas públicas. São os arranjos que vão indicar se, num ambiente democrático, o estado terá as capacidades técnica-administrativa e política para implementar as políticas. A primeira relacionada às competências do estado para

efetivar suas políticas por meio de ações coordenadas que promovam resultados satisfatórios. A segunda, associada às habilidades do executivo para expandir os canais de interlocução e negociação com a sociedade, conforme exige a realidade brasileira, sobre o que assim se colocaram Gomide e Pires (2014, p.19):

No atual contexto institucional brasileiro, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política pública: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Como se percebe, no Brasil, os arranjos institucionais das políticas públicas estão relacionados à participação dos entes federativos. Arretche (2004) abordou os problemas de coordenação e autonomia das políticas sociais decorrentes do federalismo vigente no país. Nessas políticas, o governo federal tende a exercer considerável capacidade de coordenação, mesmo com a descentralização fiscal e a fragmentação partidária que caracterizam os sistemas orçamentário e político, a afetarem a formulação de políticas. No entanto, apesar da reduzida participação na arrecadação de tributos, os governos subnacionais podem utilizar as receitas provenientes de transferências de recursos com relativa autonomia.

Desobrigados institucionalmente de aderir às políticas federais e sem vincularem suas decisões ao pertencimento às siglas partidárias nacionais, os governos estaduais e municipais possuem margens de manobra para criar uma agenda social própria. Isso acontece principalmente em áreas como a da educação, na qual o governo federal não é o principal financiador e ainda que estados e municípios tenham que aplicar 25% de suas receitas em ensino, preferencialmente no nível fundamental. Entretanto, nas áreas em que os recursos dependem da instância federal, permanecem nesta a capacidade de normatização e coordenação das relações intergovernamentais, impactando a elaboração das políticas públicas e seus formatos.

Já Borges (2010) propôs um modelo para explicar as conexões entre elaboração de políticas públicas e dinâmica eleitoral numa democracia federativa, tratando também das escolhas de políticas públicas feitas pelos governos estaduais e municipais. Esse autor classifica as políticas públicas segundo os critérios de alocação de recursos que podem ser “político-partidárias” (quando os benefícios são destinados a eleitores, militantes ou líderes de um partido) ou “universalistas” (significa que os bens públicos oferecidos assumem um caráter redistributivo) e de acordo com os bens e serviços produzidos (públicos ou privados).

A partir do cruzamento destas duas dimensões estão definidos quatro tipos de estratégias de implementação de políticas públicas. A primeira seria “clientelista”, baseada no poder exercido por quem detém o controle de determinados bens e serviços que podem ser usados como moeda de troca. As políticas públicas pautadas nessa estratégia oferecem benefícios privados, usando o critério político-partidário. A segunda estratégia é de natureza “distributiva”, na qual bens públicos locais são distribuídos de forma particularista também por critérios político-partidários. Na terceira estratégia, a “focalização”, benefícios privados são distribuídos entre determinados grupos sociais e/ou regiões (a exemplo de uma bolsa de estudo). A quarta estratégia, denominada “universalista”, consiste na oferta de benefícios públicos a um público difuso, o que exige a elaboração de leis e regulamentos que acompanhem a implementação da política.

Em ambientes eleitorais competitivos, conflituosos e caracterizados por elevada fragmentação partidária, os governantes tendem a criar políticas públicas dos tipos “clientelista” e “distributiva”, tendo sempre em vista um horizonte temporal mais curto. Por outro lado, a competição entre distintas esferas de governo (competição vertical) pelo eleitorado também pode determinar as decisões de políticas públicas. As políticas de caráter “clientelista” de governos estaduais e municipais são menos eficazes na competição com níveis superiores de governo que ofertam políticas similares. Já a competição vertical entre partidos distintos gera incentivos para a criação de políticas “universalistas”. Nessa competição, quando os partidos que dominam

uma esfera de governo superior desejam conquistar eleitores dos partidos que governam uma esfera inferior, as políticas que focalizam recursos nos mais pobres são eficazes (BORGES, 2010).

Como visto, as análises *ex ante* de políticas públicas, as quais privilegiam fatores como o *design* e o arranjo institucional dessas políticas, contam com um amplo leque de tipo instrumentos destinados a elucidar como os tomadores de decisão constroem a arquitetura formal, material e ideológica com o objetivo de solucionar problemas públicos. A análise minuciosa desse momento da política pública fornece informações privilegiadas para a avaliação da implementação e dos resultados, alguns dos quais podem ser objeto de conjecturas e hipóteses oriundas da investigação durante a fase de formulação.

3. O formato do Probem: regras, atores, lógicas, interesses, e relações

O Programa de Bolsa de Ensino Municipal (Probem), iniciativa do Poder Executivo, foi criado através da edição da Lei Complementar Municipal 100 de 06 de outubro de 2015, que regulamentou a Lei Complementar 096 de 11 de junho de 2015. Conforme o texto legal, o Programa tem como objetivo principal promover o acesso ao ensino superior na Cidade de Campina Grande como forma de induzir desenvolvimento local e o dinamismo econômico.

A Lei Complementar Municipal 096/2015 regulou, inicialmente, a concessão de incentivos fiscais em favor de uma Instituição de Ensino Superior privada denominada Centro de Ensino Superior e Desenvolvimento – CESED LTDA (Atualmente UNIFACISA). Os incentivos consistiram na isenção do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) incidente sobre o imóvel da entidade referida, no importe de 80% pelo período de 20(vinte) anos, bem como na redução da alíquota atinente ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) para o patamar de 2%.

O instrumento legislativo acima indicado não mencionou precisamente quais seriam as contrapartidas a serem adotadas pela instituição beneficiária da desoneração fiscal

efetuada pelo Município, limitando-se, apenas, a enunciar a necessidade de o ente público em notificar a entidade privada beneficiária com o objetivo de saneamento das eventuais irregularidades evidenciadas, assinalando um prazo de 90(noventa) dias para regularização, conforme se observa da análise do artigo 5º, a seguir transcrito:

Art. 5º Durante o período de concessão dos incentivos fiscais de que trata esta Lei, caso seja constatado o descumprimento das contrapartidas assumidas pela empresa beneficiária, o Município deverá notificar a empresa para que adote as medidas necessárias para suprir as falhas, assinalando prazo razoável, não inferior a 90(noventa) dias, para regularização, excetuadas as situações de caso fortuito e de força maior.

A Lei Complementar Municipal 096/2015, em sua redação original, teve vigência por um período de aproximadamente 04 meses. Posteriormente, o Poder Executivo municipal remeteu à Câmara de Vereadores o Projeto de Lei Complementar n.008/2015, com a finalidade de alterar os dispositivos da primitiva Lei Complementar Municipal 096/2015, trazendo condicionantes aos instrumentos de desoneração fiscal mediante concessão de bolsas de estudos semestrais através da implementação do Probem. Na exposição de motivos, o Executivo visou imantar a implantação do programa de quaisquer fatos que pudessem ter uma conotação política no ato da concessão das bolsas de estudos aos alunos comprovadamente egressos da rede pública municipal de ensino do município.

Com a nova medida, o Executivo objetivava garantir que os incentivos fiscais fossem concedidos, de modo proporcional, à quantidade de bolsas de estudo oferecidas pelas instituições de ensino superior, de sorte que a desoneração poderia importar na redução de até 80% do valor do IPTU e de até 100% do valor referente ao ISSQN, cujos critérios seriam posteriormente definidos através da edição de decreto. Durante a tramitação legislativa, houve a apresentação de uma emenda parlamentar, na qual foi proposta a alteração para que a alíquota concernente ao importe da redução fiscal do ISSQN fosse redimensionada para o mínimo de 2% e não para 100% - o que implicaria na isenção

máxima na forma visada pelo Poder Executivo – resultando na edição da Lei Complementar Municipal n.100 de 06 de outubro de 2015.

A nova manifestação legislativa efetuou alterações na redação dos artigos 1º, 2º, 5º e 6º alusivas à Lei Complementar Municipal 096/2015, onde se faz oportuna a transcrição do teor redacional dos referidos artigos:

Art. 1º

§1º Os incentivos de que tratam esta Lei serão concedidos mediante a contrapartida em prestação de serviços educacionais por meio da concessão de bolsa semestral de estudo aos estudantes selecionados do Programa de Bolsa de Estudo Municipal – PROBEM.

§2º O processo seletivo para ingresso dos alunos bolsistas na instituição, se dará, necessariamente, pela nota obtida no ENEM por alunos que cursaram todo o ensino médio na cidade de Campina Grande/PB, em escola pública ou bolsista integral em escola privada, e de acordo com o regulamento e o número de vagas disponibilizadas pelo CESED.

§3º Os critérios de adesão ao PROBEM serão regulamentados por intermediário de Decreto, nos termos do art. 84, VI, da Constituição da República Federativa do Brasil

“Art. 2º Os incentivos a que se refere o art. 1º desta Lei constituem-se de permuta de serviços educacionais por imposto e taxas municipais:

I – A isenção será de 80%(oitenta por cento) do valor do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, devido ao Município, referente ao imóvel de propriedade do CESED ou que o ocupe, pelo período de 20(vinte) anos;

II – com isenção podendo chegar a alíquota mínima de 2%(dois por cento) do valor sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e do valor das taxas municipais, devido ao Município, pelo período de até 20(vinte) anos.

§1º. As isenções previstas neste artigo serão proporcionais à quantidade de bolsas de estudo concedida pelo CESED ou

PROBEM e, efetivamente utilizadas pelo programa.

Art. 5º Durante o período de concessão dos incentivos fiscais de que trata esta Lei, caso seja evidenciada a não contraprestação em serviços educacionais assumidas pela empresa beneficiária, será instaurado procedimento administrativo próprio, onde o Município notificará a empresa beneficiária para que apresente resposta escrita, no prazo de 30(trinta) dias, a contar da juntada da notificação nos autos do processo que apura o fato.

O diploma legislativo acima descrito evidenciou as contrapartidas necessárias para a instituição de ensino superior – no caso o CESED – ser destinatária dos instrumentos de renúncia fiscal por parte do município, qual seja, a concessão de bolsas semestrais de estudos à luz do Probem, programa de acesso ao ensino superior por parte do ente público municipal. Em adição, previu o modo de acesso – processo seletivo – assim como as condicionantes mínimas para os pretensos beneficiários, quais sejam: ter prestado o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); ter cursado a integralidade do ensino médio na cidade de Campina Grande em escola pública, ou em particular, mediante bolsa integral, deixando a cargo de regulamento a ser editado pelo CESED os demais requisitos para ingresso.

Oportuno frisar que constam do Regulamento³ as hipóteses de necessidade de obtenção de nota mínima de 400 pontos no ENEM, não tendo zerado a redação; não ser bolsista do Programa Universidade para todos(PROUNI), beneficiário do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES); não possuir vínculo em nenhum curso de graduação público ou privado; possuir renda familiar mensal bruta de até 04 salários-mínimos e residir no município de Campina Grande há, pelo menos, 12 meses. Adicionalmente, merece destaque frisar que no artigo 4º da Lei Complementar n.100/2015 houve a previsão de adesão por parte de outras instituições de ensino superior instaladas no município aos instrumentos de desoneração inicialmente destinados ao CESED, conquanto demonstrassem os mesmos requisitos

³ Regulamento Probem - Edital 01/2015 - CESED.

constantes na legislação correlata, mediante requerimento formulado à Procuradoria Geral do Município, órgão responsável pela fiscalização da implementação do programa.

Tão logo se operou a implementação da política em análise houve manifestações dos atores políticos e meios de comunicação locais, cujos excertos mais relevantes passamos a transcrever: Partindo-se de uma lógica inspirada no Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), gerenciado pelo Governo federal, a proposta do Probem é diferenciada porque naquele o aluno cursa e após um período deve pagar pelo estudo, diferentemente, do Probem, no qual o financiamento não é cobrado do aluno.

Nas palavras da líder da bancada governista na 16ª Legislatura, Vereadora Ivonete Ludgério (PSDB): *“O Probem tem como objetivo oferecer ao cidadão campinense a oportunidade de continuar estudando, viabilizando a ascensão ao ensino superior de qualidade”*⁴. *“O programa chega no momento em que o FIES está reduzindo pela metade o número de beneficiários em todo o país”*⁵. Figurando o CESED/FACISA como parceiro inaugural, *“para o semestre 2015.2 o número de bolsas do Probem – Universidade chega a ser maior do que o número de vagas do Fies na Facisa/FCM.”*⁶.

A possibilidade de reinserção do mercado de trabalho, também foi evidenciada pelo que se depreende do trecho de fala de um dos beneficiários, Francineide Sousa Bezerra, estudante de Fisioterapia:

“Essa oportunidade que me foi dada é a realização de um sonho, é semelhante à descoberta de uma criança no seu primeiro dia de aula. Então, para mim, é um recomeço, é uma mudança total na minha vida e na vida da minha família. Tudo mudou na minha casa, inclusive

*na do meu esposo, que também estava parado, e em virtude dessa bolsa que conquistei, retornou a estudar”*⁷.

Chama a atenção no presente estudo que a iniciativa da propositura da política de acesso ao ensino superior originou-se de um partido cujo viés ideológico de centro-direita, (RODRIGUES, 2002), procurou aperfeiçoar um programa cujo nascedouro se deu num governo gestado por um partido de matiz ideológica de esquerda, inclusive sendo ressaltado pelas mídias os critérios que o diferem dos programas de acesso ao ensino superior até então implementados⁸, no que enxergamos contornos de um modelo de política incrementalista, que será melhor debatido ao final do presente tópico.

Em que pese ter se valido de instrumentos de desoneração fiscal, houve manifestação crítica por parte da oposição, fundando-se no argumento de que haveria isenção fiscal às entidades beneficiárias, o que poderia ocasionar lesão ao erário municipal, consoante se infere das declarações prestadas pelo Procurador Geral do Município:

*“Essas críticas surgem de pessoas que tiveram a oportunidade de fazer e não fizeram, não tiveram o olhar mais voltado para as causas de quem mais precisa”, assinalou Mariz, ao explicar que não haverá isenção de impostos para as faculdades que participarem do Probem, mas sim “uma contrapartida do pagamento dos tributos em forma de bolsa de estudos para aqueles alunos egressos da rede pública municipal”*⁹.

O Probem disponibilizou, em sua etapa inicial junto ao CESED-UNIFACISA, um total de 67 vagas. Para o semestre 2016.1 houve a oferta de 67 vagas; 2016.2, 77 vagas; 2017.1, 50 vagas; 2017.2, 53 vagas; 2018.1, 95 vagas e para o período letivo 2018.2, 100 vagas, totalizando

⁴ Disponível em : <https://www.camaracg.pb.gov.br/lider-da-bancada-comemora-implantacao-do-probem-em-campina-grande/>. Acesso em 27.07.2018.

⁵ Trecho da notícia veiculada no Jornal da Paraíba, disponível em: http://www.jornaldaparaiba.com.br/vida_urbana/prefeitura-de-campina-grande-vai-custear-integralmente-curso-superior.html. Acesso em 27.07.2018.

⁶ <http://pmcg.org.br/probem-comeca-inscricoes-nesta-segunda-feira/> Acesso em 27.07.2018.

⁷ Disponível em <https://paraibaonline.com.br/2017/11/probem-ja-levou-mais-de-600-estudantes-carentes-ao-ensino-superior-em-campina-grande/>

⁸ <http://www.psd.org.br/pb/criado-por-romero-probem-ja-colocou-mais-de-600-estudantes-nas-faculdades-privadas-a-custo-zero/>

⁹ Disponível em: <http://pmcg.org.br/prefeitura-vai-ampliar-probem-para-mais-faculdades/> Acesso em 29.07.2018.

509 vagas. Posteriormente, com a adesão de outras instituições privadas de ensino superior, a exemplo da Faculdade Maurício de Nassau, a União de Ensino Superior de Campina Grande - UNESC e o Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos - CESREI, houve a oferta de 200¹⁰; 86¹¹ e 31 vagas¹², respectivamente.

Analisando-se a legislação acima transcrita e voltando-se à análise do presente estudo verifica-se que a política de fomento municipal obedece a uma tendência enunciada por Chaves e Amaral (2016, p. 53-54) consistente no estímulo por parte dos Governos de expansão das instituições de ensino superior privadas através da liberalização dos serviços educacionais, da desoneração fiscal, bem ainda, pelo sistema de crédito através de financiamento estudantil. O mesmo raciocínio é corroborado por Howlett et. al (2013, p.137) ao salientar tratar-se de um instrumento de formulação de políticas públicas adotado pelo Governo, baseado no Tesouro consistindo em formas de transferência financeira a indivíduos, empresas ou organizações sob comando governamental, com vistas a servir de incentivos ou desincentivos para que os atores privados acompanhem os desejos do governo.

Sob a forma de renúncia ou de indução, os incentivos fiscais envolvem uma espécie remissão de impostos em alguma forma (adiamentos, deduções, créditos, isenções ou taxas preferenciais) cuja regulamentação pode operar-se por lei ou outra espécie legislativa (ex.: decretos e regulamentos). Afirma-se não haver custos ou dispêndio imediato de recurso, pois o que se viabiliza na formulação - e posterior implementação da política pública almejada - é uma renúncia de receita. Nesse raciocínio, é sobre estes instrumentos que a política do Probem está encampada, notadamente ao valer-se da condicionalidade de concessão de renúncia fiscal (diminuição das alíquotas de IPTU e ISSQN), de forma proporcional, à quantidade de bolsas a serem ofertadas pelas instituições privadas de ensino superior privadas postulantes à benesse, do que se revela uma tendência de indução da atuação

do poder público sobre o acesso ao ensino superior privado.

Os instrumentos de formulação acima citados, enquanto objeto do presente estudo, melhor se amoldam ao modelo de política distributiva (SOUZA, 2003; SECCHI, 2013), segundo a classificação proposta por Lowi (1972), o qual defendeu - valendo-se da lógica causal inversa estabelecida entre a política e as políticas públicas, de modo que os atores (*politics*) seriam a variável independente, ao passo que as políticas públicas (*policies*) figurariam com variáveis dependentes - que as políticas públicas determinam a política (*policies determines politics*). Ou seja, a modalidade política pública que estiver sendo desenvolvida, implicará modificações por parte dos atores sociais da estruturação dos conflitos, das coalizões e do equilíbrio do poder (SECCHI, 2013; SOUZA, 2003; AGUM, RISCADO e MENEZES, 2015).

Na modalidade distributiva, são gerados benefícios concentrados para alguns grupos de atores e custos difusos para toda a coletividade, exteriorizando-se sob a forma de subsídios, incentivos ou renúncias fiscais, desenvolvendo-se numa arena menos conflituosa, tendo em vista que quem custeia o ônus é a sociedade (SECCHI, 2013).

Ainda, os mecanismos utilizados para a implementação da política também poderiam ser estudados na classificação proposta por Borges (2014), sob a modalidade “universalista”, destacadamente pelo fato de que, quando da implantação do PROBEM, havia oposição entre os partidos responsáveis pelo comando do Executivo federal (PT) e o Executivo municipal campinense (PSDB), configurando-se num horizonte de competição vertical pelo eleitorado, sobretudo, na forma de gerirem a forma de acesso ao ensino superior, se comparados a expansão e o número de matrículas no ensino superior privado quando em relação ao setor público ao serem cotejados os governos FHC(1995-2002), LULA (2003-2010) e o primeiro mandato do governo DILMA (2011-2014). Segundo Chaves e Amaral (2016, pp. 55-56), houve um aumento quanto ao

¹⁰ <https://www.bancadejornalistas.com.br/nassau-prorroga-inscricoes-probem-ate-o-dia-30-de-julho>. Acesso em 30.07.2018.

¹¹ <http://pmcg.org.br/prefeitura-vai-ampliar-probem-para-mais-faculdades/Acesso> em 30.07.2018.

¹² Resultante do somatório das vagas dos Editais CESREI 2016.2; 2017.1; 2017.2 e 2018.1.

número de matrículas no ensino superior privado de 60,2% em 1995 para 74,9% em 2014. No governo FHC (vide figura 2), observou-se diminuição no número de instituições de ensino superior públicas (-7,1%) em comparação ao aumento de instituições de ensino superior privado (129%), tendo havido predominância quanto ao número de matrículas efetivadas no ensino superior privado (129%) em relação ao público (55%).

Situação oposta se verificou nos governos do Partido dos Trabalhadores nos quais houve aumento no número de instituições de ensino superior públicas em relação às privadas, bem ainda, margem de vantagem quanto ao número de matrículas na educação superior privada (71,5%) em relação à pública (39,7%) no período de 2003 a 2010, muito embora com menor espectro no período compreendido entre 2011 a 2014, sendo de 23,9% contra 19,3% nas instituições de ensino superior públicas.

TABELA 01 – Evolução do número de IES de Ensino Superior e Matrículas por categoria administrativa (público x privada). Brasil: 1994, 2002, 2003, 2010 e 2014.

Ano	Instituições			Matrículas				
	Total	Público	Privado	Total	Público	%	Privado	%
1995	894	210	684	1.759.703	700.540	39,8	1.059.163	60,2
2002	1.637	195	1.442	3.520.627	1.085.977	30,8	2.434.650	69,2
2003	1.859	207	1.652	3.936.933	1.176.174	29,9	2.760.759	70,1
2010	2.378	278	2.100	6.379.299	1.643.298	25,8	4.736.001	74,2
2014	2.416	298	2.070	7.828.013	1.961.002	25,1	5.867.011	74,9
▲ % 1995-2002 (Gov. FHC)	83,1	-7,1	110,8	100,0	55,0	... (2)	129,8	... (2)
▲ % 2003-2010 (Gov. LULA)	27,9	34,3	27,1	62,0	39,7	... (2)	71,5	... (2)
▲ % 2011-2014 (Gov. DILMA)	1,6	7,2	-1,4	22,7	19,3	... (2)	23,9	... (2)

Fonte: Chaves e Amaral, 2016.

Observada a tendência de crescimento de oferta de vagas no ensino superior privado, acredita-se que o perfil da política de acesso veiculada pelo Proem inspirou-se no modelo gestado pelo governo federal referente ao Prouni (Lei Federal n.11.096/2005), observada a sua competência tributária, ou seja, utilizou-se da política sobre os tributos pelos quais teria aptidão constitucional de legislar, quais sejam o IPTU e o ISSQN. No modelo federal, as isenções fiscais são calcadas no Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), na Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), na Contribuição Social para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e na Contribuição para o Programa de Integração

Social (PIS). Segundo a legislação que regulamenta o Prouni (Lei Federal n. 11.096/2005, Art. 5º, caput e § 4º) a concessão de bolsas integrais pelas instituições de ensino superior ocorre para cada 10,7 alunos pagantes, ou, alternativamente, mediante o oferecimento de uma bolsa integral para cada 22 alunos pagantes e distribuir tantas bolsas parciais (50%) quantas fossem necessárias até que sejam atingidos um percentual de 8,5% do seu faturamento com os cursos de graduação (SOUZA & MENEZES, 2014).

Em adição, os critérios para ser beneficiário do Programa federal também são semelhantes aos veiculados pela política

municipal, a exemplo da necessidade de ter cursado o ensino médio completo em escola da rede pública, ou como bolsista integral na rede privada de ensino, bem ainda, não ser graduado em instituição pública de ensino superior, bem ainda, possuir renda familiar mensal per capita não excedente a 1,5 salário-mínimo para obtenção de bolsas integrais, e até 03 salários-mínimos para obtenção de bolsas parciais(50%).

Ambos os programas se valem da regra da proporcionalidade para concessão dos instrumentos de renúncia fiscal ofertados, ou seja, quanto maior a concessão de bolsas, maior a desoneração dos tributos incidentes nas atividades prestadas pelas instituições privadas. Diferenciam-se, contudo, quanto à possibilidade de concessão de bolsas parciais (50%) constante da legislação federal, o que não se encontra correspondência na legislação municipal, a qual prevê a concessão apenas na modalidade integral, bem ainda, quanto à atuação das instâncias de controle no que se refere ao descredenciamento do curso cuja avaliação respaldada em sistema de avaliação for considerada insuficiente (Art.7º,§4, Lei Federal 11.096/2005), ao passo que no Probem, se descredencia a instituição como um todo(Art. 12, III, Decreto n. 4.352/2018), sem prejuízo em ambos os programas para os estudantes beneficiários.

Sob esse aspecto, valendo-se da classificação proposta por Dye (2010), pode-se afirmar que a política externada por meio do PROBEM adquire feição incrementalista se comparada a viabilizada pelo Proni, à medida que não ocorreram alterações substanciais quanto aos critérios e tributos objetos da renúncia fiscal, eleição de beneficiários, métodos de contrapartidas das instituições de ensino superior privadas, dentre outros. Referido modelo de política pode ser explicado ao levar-se em consideração a racionalidade limitada dos *policy makers* para compreender a realidade multifacetada do processo de formulação e implementação de políticas públicas (LINDBLOOM, 1959), atrelada à complexidade organizacional e a hierarquização das escolhas, além do perfil do desenho e da natureza da política almejada, fazendo com que surjam conflitos burocráticos em paralelo à ação estatal, assumindo as

políticas dela decorrentes um caráter fragmentário, não linear e marginal (FITIPALDI, COSTA, ARAÚJO, 2017).

Ademais, a multiplicidade dos pontos de decisão e das estratégias de execução entre as esferas pública e privada tornam bastante incomuns mudanças abruptas na oferta de políticas públicas, com variações operando-se em margens muito estreitas se comparadas às ações governamentais precedentes (FITIPALDI, COSTA, ARAÚJO, 2017). No caso do Probem, o horizonte de competição eleitoral vertical também poderia figurar como uma justificativa para a ação incremental da política, não obstante tenham sido constadas diferenças no desenho de ambos os programas, conforme salientado acima.

Todavia, para o contexto municipal merece destaque a articulação das especificidades do urbano para a ampliação da política de acesso ao ensino superior veiculada pelo Probem, haja vista que, quando de sua criação, o desenho da política de acesso estava circunscrita a apenas uma instituição de ensino superior privada (CESED) – o que denotaria um modelo de política clientelista segundo a tipologia adotada por Wilson - havendo, posteriormente, a adesão das demais instituições de ensino superior privadas municipais. Observou-se, nesse ponto, valorização das potencialidades dos atores sociais locais, valendo-se dos legados espaciais (crystalização de práticas) prévios – no cenário campinense, além da existência de 02 Universidades Públicas, a existência de mais 04 Instituições de Ensino Superior privadas - para estabelecer constrangimentos e possibilidades, gerando incentivos e desincentivos para certas ações, assim como influenciando os processos (MARQUES, 2017). Referida dimensão espacial, é diretamente influenciada pelo que Marques (2017, p.4) denomina de “capitais do urbano”, consistindo na articulação entre de atores privados que tem os seus processos de valorização associados diretamente com a construção, manutenção e a operação da própria cidade.

A possibilidade de arranjo institucional viabilizada pelo PROBEM, com a articulação do Município junto às instituições de ensino superior privadas, garantiu que, desde a

implementação da política, houvesse a oferta de 826 bolsas de estudo ao passo que, em igual período, o disponibilizado pelo Governo federal no âmbito do Prouni totalizou o número de 1.633 bolsas¹³. Em que pese o protagonismo e a capacidade de indução exercidos pelo governo federal, no que diz respeito à determinação da distribuição das bolsas de estudo, evitando a realização de orçamentos deficitários nas políticas de educação, bem como, a oferta de programas de financiamento de acesso ao ensino superior, seu desenho institucional - sob o objetivo de imprimir unidade e uniformização na redução das desigualdades de acesso dos cidadãos aos serviços públicos (ARRETICHE, 2010) - merece destaque a valorização dos “capitais do urbano” por parte de uma entidade subnacional, neste estudo, o município de Campina Grande, através da articulação de tecidos e redes relacionais permeáveis estabelecidas com atores privados, imprimindo variações significantes quanto à forma de ingresso no ensino superior, por intermédio do financiamento privado, o qual tem franqueado o acesso, sobretudo aos mais carentes, a todas as potencialidades que deles decorrem.

4. Considerações Finais

Ao longo deste estudo, verificou-se que a política de expansão do acesso ao ensino superior, não obstante constituísse preocupação do governo brasileiro durante o período militar, experimentou um crescimento, sobretudo, a partir dos últimos anos do século XX, obedecendo a uma tendência que utiliza mais a via da privatização – haja vista que durante o ano de 2014, 74,9% do total de matrículas no ensino superior pertenciam as instituições privadas - do que da subvenção pública, o que favoreceu o governo a atender a demanda de acesso por esse nível de ensino, sem a ampliação significativa de recursos do fundo público (CHAVES, AMARAL, 2016).

Observou-se, outrossim, que sob a justificativa de imprimir amplitude de acesso ao ensino superior, o governo federal instituiu o Fundo de Financiamento Estudantil – FIES e o Programa Universidade para Todos (Prouni),

valendo-se de instrumentos do tesouro, sob a forma de desonerações e incentivos fiscais, para induzir a atividade dos atores privados às suas finalidades. Outrossim, a regulação da arena decisória exercida pela esfera federal não inibiu a capacidade de articulação pelas entidades subnacionais na execução das políticas públicas. Ao contrário, a variação explicita-se, segundo Arretche (2010, p.27), mais por existirem fatores exógenos ao município, os quais constroem os prefeitos a empregar suas receitas de acordo com as normas previstas pela legislação federal, do que por fatores como filiação partidária ao Executivo federal, preferência ideológicas etc.

Nesse cenário, mereceu destaque neste estudo a implementação de uma política de acesso ao ensino superior através do Programa de Bolsas de Estudo Municipal – Probem, implementado na cidade de Campina Grande – PB, através da Lei complementar Municipal n. 100/2015, cujo objetivo consistiu em oportunizar o acesso ao ensino superior privado mediante concessão de instrumentos de renúncia fiscal referentes aos tributos do IPTU e ICMS, obedecida a proporcionalidade e a não-contraprestação por parte do aluno na concessão de bolsas. Antes circunscrita a uma única instituição de ensino superior privada (CESED), em que pese não terem sido, inicialmente, delineadas as contrapartidas para a adesão à política lançada, observou-se a vocação universitária e a articulação dos capitais do urbano municipais, havendo o rearranjo das demais instituições de ensino superior privadas municipais, as quais rapidamente aderiram à política municipal ampliando, significativamente, a oferta de vagas quando comparada ao programa gestado na esfera federal.

Outrossim, em que pese ter havido esforço do Poder Executivo para isentar o Probem de conotações políticas, verificou-se que 02(duas) das instituições de ensino superior privadas aderentes à política, inclusive a pioneira, pertencem a famílias com atuação política do município e Estado, o que pode ser explicitado pelo horizonte de competição eleitoral vertical quanto à política imple-

¹³ Fonte: (MEC). Resultante do somatório do Quadro de bolsas ofertados por Município no SISPROUNI. Disponível em [http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-](http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos)

[estatisticas/9-quadros-informativos](http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos). Acesso em 15.08.2018.

mentada, o que nos lança luz a necessidade de realização de estudos futuros com a finalidade de melhor apurar o referido impacto no desenho e contorno da política de acesso ao ensino superior campinense.

Inspirado no Prouni, o Probem ganha contornos melhor observáveis através do modelo incrementalista tendo em vista que, não obstante gerido por um partido de perfil ideológico diametralmente oposto ao do comando do executivo federal, não houve divergência substancial no que tange aos critérios de seleção dos beneficiários, das condicionalidades, bem ainda, no processo de fiscalização das instituições de ensino superior aderentes, o que se justifica em razão do ambiente de competição eleitoral vertical, ainda vigente no Brasil, o que faz com que a população de baixa renda, em sua maioria alunos egressos das escolas da rede pública municipal de ensino, sejam os principais contemplados deste modelo de política.

O protagonismo da iniciativa campinense na formulação e implementação da política de acesso ao ensino superior não elide a necessidade de uma readequação do papel do poder público na definição do formato da política, sobretudo pela necessidade de uso de mecanismos de indução que visem não somente o aumento do quantitativo de vagas ofertadas pelas instituições de ensino superior privadas aderentes, mas também através qualidade (ex.: investimento em pesquisa e extensão universitária) ao invés de relegar tal prerrogativa exclusivamente à esfera privada, evitando que variações substanciais comprometam a eficácia da política. Ademais, por se tratar de uma política recente, torna-se imprescindível avaliar o seu impacto, seja através de uma análise anual do quantitativo de tributos renunciados x bolsas concedidas, ou qualitativa acerca da experiência dos beneficiários, ingresso no mercado de trabalho, dentre outros, de sorte a aferir se o modelo distributivo, se mostrou ou não exitoso.

5.Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. Revista São Paulo em Perspectiva, v. 1, n.2, pp. 17-26, 2004.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? Dados: Revista de Ciências Sociais, V.53, N.3, p.587-620, 2010. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/329155549/Federalismo-e-Igualdade-Territorial-pdf>. Acesso em 16/08/2018.

BORGES, André. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil. Sociologias, Porto Alegre, Ano 12, n.24, p.120-157, Maio/Agosto, 2010.

BRASIL. Lei Complementar Municipal n.96 de 11 de junho de 2015. Dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor de pessoa jurídica que menciona e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camaracg.pb.gov.br/>.

_____. Lei Complementar Municipal n.100 de 06 de outubro de 2015. Altera dispositivos da Lei Complementar n°. 096, de 11 de junho de 2015, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da pessoa jurídica que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.camaracg.pb.gov.br/>.

_____. Decreto n. 4.352 de 27 de abril de 2018. Regulamenta a Lei Complementar Municipal n. 100, de 06 de outubro de 2015, que dispõe sobre a concessão de incentivos fiscais em favor da pessoa jurídica que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <http://campinagrande.pb.gov.br/category/semanario-oficial/>.

_____. Lei Federal n. 11.096 de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso do. Política de Expansão da Educação Superior do Brasil – O PROUNI e o FIES como financiadores do setor privado. Educação em Revista.v.32. n.4. p. 49-72. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010246982016000400049&lng=en&nrm=iso. Acesso em 05/08/2018.

DYE, Thomas. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In.: HEIDEMANN, F.G. e SALM, J.F. (ORGS.) Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UnB, 2010.

_____. Understanding Public Policy. United States: Pearson Education, 2011.

FITTIPALDI, Italo; COSTA, Saulo Felipe; ARAÚJO, Cletiane Medeiros Costa de. O gasto público federal brasileiro: um perfil incrementalista?. Revista do Serviço Público. V.68. n.3. 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1332>. Acesso em 17/08/2018.

FREITAS NETO, J.A.. A reforma universitária de Córdoba (1918): um manifesto por uma universidade latino-americana. Revista Ensino Superior Unicamp. 2011. Disponível em <http://www.gr.unicamp.br/ceav/revistaensinosuperior/ed03_junho2011/pdf/10.pdf> Acesso em 20/07/2018.

GELINSKI, C.R.O.G.; SEIBEL, E.J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. Florianópolis, SC: Revista de Ciências Humanas, v.42, n.1 e2, p.227-240, Abril e Outubro de 2008.

GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R.C. Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R.C. (ORGS.). Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2014.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. Política pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2013.

MARQUES, E.C.L. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Vol. 32, N.95, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n95/0102-6909-rbcsoc-3295092017.pdf>> Acesso em 23/07/2018.

MARTINEZ, A. Brechas digitales y desigualdades en América Latina. Disponível em: <<https://www.futurelearn.com/courses/desigualdades-america-latina/2/steps/316203>> Acesso em 17/07/2108. Curso Desigualdades en América Latina y en Caribe, Unesco,2018.

MEC - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA/ INEP -INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E ESTATÍSTICAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Mec e Inep divulgam dados da educação superior 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/mec-e-inep-divulgam-dados-do-censo-da-educacao-superior-2016/21206> Acesso em 24/07/2018.

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

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol. 18.N.51. p.15-20. 2003. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01029092003000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13/08/2018.