



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

OSCAR ROBERTO SILVA MIRANDA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO
PROBEM EM CAMPINA GRANDE – PB

Campina Grande – Paraíba

2020

OSCAR ROBERTO SILVA MIRANDA

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO
PROBEM EM CAMPINA GRANDE – PB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Darcon Sousa

Campina Grande – Paraíba

2020

M672p

Miranda, Oscar Roberto Silva.

Políticas públicas de acesso ao ensino superior : o caso do PROBEM em Campina Grande-PB / Oscar Roberto Silva Miranda. - Campina Grande, 2020.

115 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2020.

"Orientação: Prof. Dr. Darcon Sousa.

Referências.

1. Políticas Públicas Municipais. 2. Acesso ao Ensino Superior. 3. PROBEM. I. Sousa, Darcon. II. Título.

CDU 338.2:378(43)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM CIENCIA POLITICA
Rua Aprígio Veloso, 882, - Bairro Universitário, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

OSCAR ROBERTO SILVA MIRANDA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACESSO AO ENSINO SUPERIOR: O CASO DO PROBLEM EM CAMPINA GRANDE – PB

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 02/09/2020

Prof. Dr. Darcon Sousa - PPGCP - UFCG

Orientador

Prof. Dr. Clóvis Alberto Vieira de Melo - PPGCP - UFCG

Examinador Interno

Profa. Dra. Nadine Gualberto Agra - PPGCS - UFCG

Examinadora Externa



Documento assinado eletronicamente por **CLOVIS ALBERTO VIEIRA DE MELO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 08/09/2020, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **DARCON SOUSA, PROFESSOR**, em 14/09/2020, às 11:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **NADINE GUALBERTO AGRA, Usuário Externo**, em 16/09/2020, às 18:36, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **0990179** e o código CRC **2D2D2B07**.

À Suzanne, minha melhor metade.

AGRADECIMENTOS

Ninguém vence sozinho. O estudo insular requerido para a concretização de uma dissertação de mestrado contrasta com o somatório velado ou explícito dos anseios, aspirações, experiências de vida, domínio intelectual de quem convivemos nesse curto, porém, fecundo período de maturidade intelectual. Crédito a minha experiência, portanto, como a resultante desta soma, sabendo que jamais ela poderá ter um produto final e que sempre é possível crescer, aprender e ensinar.

Sou grato a DEUS, que me concedeu o dom da vida, saúde, fé e, principalmente, resiliência nos momentos difíceis.

Agradeço a minha esposa, Suzanne Costa, que me incentivou a ingressar no Mestrado e que, incansavelmente, motivou-me a concluir essa importante etapa de minha formação profissional, entendeu minhas limitações e ausências necessárias. O amor tudo crê, tudo espera, tudo suporta.

Igualmente, sou grato aos meus familiares, especialmente, a minha mãe, Maria da Guia, minhas cunhadas Samylle Costa, Silvana Costa e Sandra Costa, ao meu concunhado Aluízio Filho, além de minhas amadas sobrinhas Ana Alice e Melina. Obrigado por torcerem por mim, pela conclusão desta etapa, compreenderem as minhas ausências e renovarem minhas energias e esperanças quando precisei.

Agradeço, especialmente, ao meu Orientador, Prof. Darcon Sousa, cujo caráter, retidão e vasto conhecimento intelectual não são inferiores à sua humildade, arma inata aos sábios. Obrigado pelo respeito às minhas limitações e por nunca duvidar de meu potencial.

Externo minha gratidão e respeito aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, nas pessoas de Clóvis Vieira de Melo, Kelly Cristina Soares, Leon Victor de Queiroz, Érico Miranda, Gonzalo Rojas e José Maria Nóbrega Jr.

A Oto Cajú e Felipe Motta Gadelha, representantes da Procuradoria Jurídica e Secretaria Municipal de Finanças, respectivamente, pelo fornecimento dos dados imprescindíveis para subsidiar a pesquisa ao longo do estudo, suplantando, por vezes, os entraves da burocracia.

A Ana Hermínia Andrade, pela indispensável ajuda na realização da pesquisa e tabulação dos dados.

Aos colegas da turma 2018-2020. Apropriei-me das conquistas de cada um como se minhas fossem e rogo pelo sucesso intelectual e profissional de cada qual, sabendo que a caminhada não termina aqui. MUITÍSSIMO obrigado, Ana Flávia Carvalho, Alex Muniz, Caio Braga, Caio Miranda, Carlos Henrique Limeira, Celso Fernandes, Eduardo Souza, Frankleiber Lima, KyeV Maia, Leonardo Paiva, Maria Eduarda Nascimento, Pedro Henrique Silva, Pedro Nascimento, Ramon Lira, Samuel Colares e Talita Uchôa.

RESUMO

O Brasil possui o traço marcante da desigualdade nos âmbitos da renda, acesso à educação e aos serviços públicos, em contraposição à forte carga valorativa, mandamental e distributiva, no que concerne à fruição e provisão de direitos sociais que decorrem da Constituição Federal. Considerada a educação como um fator imprescindível para a atenuação das desigualdades, o acesso ao estrato de ensino superior, historicamente ligado às elites, foi impactado por políticas públicas centralizadas pelo governo federal no início do século XXI, que implementaram o aumento do número de instituições públicas e, conseqüentemente, do quantitativo de vagas, assumindo viés democratizante; muito embora, ainda resida, na esfera privada, o predomínio no número de matrículas. A despeito da pouca atenção que se conferem às políticas sociais implementadas em âmbito subnacional, o presente estudo tem por objetivo analisar a política pública intitulada Programa de Bolsa de Ensino Municipal (PROBEM), desenvolvida no município de Campina Grande/Paraíba, a partir das percepções aferidas por seus destinatários (alunos egressos de escolas públicas desta urbe) e executores (representantes de instituições privadas aderentes ao programa). A pesquisa, sob a modalidade qualitativa e descritiva, tratando-se de um estudo de caso, foi operacionalizada mediante análise de conteúdo de documentos públicos, entrevista realizada com os implementadores do programa, através de formulários semiestruturados, e questionários de assertivas de múltipla escolha que foram submetidos aos beneficiários, através de e-mail e aplicativo de mensagem instantânea, cujos dados são provenientes da Secretaria de Finanças do Município. O trabalho encontra-se dividido em seis partes. Nas duas primeiras partes, é apresentado ao interlocutor o percurso metodológico, sucedido pela fundamentação teórica pertinente ao campo de políticas e análise de políticas públicas. Na terceira parte, procede-se à contextualização das políticas de expansão da educação superior brasileira. Na quarta etapa, são tracejadas, especificamente, as políticas federais de estímulo ao acesso à educação superior verificadas nos últimos 20 anos, abarcando iniciativas pertinentes ao segmento público e ao privado. Na quinta, há o delineamento do PROBEM mediante a descrição do arranjo institucional, compreendendo, subsequentemente, as visões dos executores e dos destinatários do programa. Na sexta, verifica-se a compilação dos dados obtidos da pesquisa, lançando-se, ao cabo do presente estudo, a análise da política mediante as considerações finais. Os dados da pesquisa descrevem que, com caráter inovador no âmbito do federalismo, o PROBEM, entre os anos de 2015 a 2018, já havia contemplado 777 (setecentos e setenta e sete) discentes egressos de escola pública, que demonstraram ampla aceitação, na ordem de 87,95%. Além disso, esse programa de bolsa de ensino municipal, apresentou um impacto fiscal na ordem de 6,46% e 2,55% do ISSQN total arrecadado, em média, por mês em 2018 (R\$ 49.795.087,03). Em relação as instituições analisadas, verificou-se uma baixa institucionalização da política, consubstanciada pela ausência de disponibilização dos dados referentes ao quantitativo de bolsas concedidas nas estatísticas oficiais do MEC, bem como, previsão de renúncia tributária na lei orçamentária anual municipal, motivo pelo qual sugere-se um incremento de *accountability* para legitimação do caráter redistributivo e replicação por parte de outras unidades federativas de menor grau.

Palavras-chave: Políticas Públicas Municipais. Acesso ao ensino superior. PROBEM.

ABSTRACT

Brazil has the striking feature of inequality in the areas of income, access to education and public services, in contrast to the strong valuation, mandatory and distributive burden, with regard to the enjoyment and provision of social rights that result from the Federal Constitution. Considered education as an essential factor for the reduction of inequalities, the access to higher education strata, historically linked to elites, was impacted by centralized public policies by the federal government at the beginning of the XXI century, which implemented an increase in the number of public institutions and, consequently, the quantity of vacancies, assuming a democratizing bias; although there is still a predominance in the number of enrollments in the private sphere. Despite the little attention given to social policies implemented at the subnational level, the present study aims to analyse the public policy entitled Municipal Education Scholarship Program (MESP)¹, developed in the city of Campina Grande/Paraíba, based on the perceptions measured by its recipients (students from public schools in this town) and executors (representatives of private institutions adhering to the program). The research, under the qualitative and descriptive modality, dealing with a case study, operationalized through content analysis of public documents, in interview with the program implementers, through semi-structured forms, and questionnaires of multiple choice statements that were submitted to the beneficiaries, via e-mail and instant messaging application, whose data come from the Municipal Finance Secretariat. The work is divided into six parts: **a)** the methodological path is presented to the interlocutor, followed by the theoretical foundation pertinent to the field of policies and analysis of public policies in the first two parts; **b)** the expansion policies of Brazilian higher education are contextualized in the third part; **c)** the federal policies to encourage access to higher education verified in the last 20 years are outlined, covering initiatives relevant to the public and private sectors in the fourth stage; **d)** MESP is outlined by describing the institutional arrangement, subsequently comprising the views of the program's executors and recipients in the fifth stage; and **e)** the compilation of the data obtained from the research is verified, launching, at the end of the present study, the analysis of the policy through the final considerations are presented in the sixth and final section. The research data describe that, with an innovative character in the scope of federalism, the MESP, between the years 2015 and 2018, had already contemplated 777 (seven hundred and seventy-seven) students from the Public Education System, which showed wide acceptance, in the order 87.95%. In addition, this municipal education grant program had a tax impact of 6.46% and 2.55% of the total TSAK² collected, on average, per month, in 2018 (BRL 49,795,087.03). Regarding the institutions analysed, there was a low institutionalization of the policy, substantiated by the lack of availability of data on the number of scholarships granted in official ME³ statistics, as well as a forecast of tax waiver in the annual municipal budget law, which is why an increase in accountability is suggested to legitimize the redistributive character and replication by other federative units of lesser degree.

Keywords: Municipal Public Policies. Access to higher education. MESP.

¹ In Portuguese, *Programa de Bolsa de Ensino Municipal (PROBEM)*.

² Tax on Services of Any Kind (TSAK); in Portuguese, *Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN)*.

³ Ministry of Education (ME); in Portuguese, *Ministério da Educação (MEC)*.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo Analítico para Políticas Públicas _____ 24

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução do número de matrículas na graduação presencial IFES (2002-2018) _____	43
Gráfico 2: Evolução anual do número de novos contratos FIES _____	46
Gráfico 3: PNAES - Valores transferidos do Orçamento da União às IFES (2008-2018) _____	57
Gráfico 4: Renúncia fiscal de tributos da União Prouni (2005-2019) _____	62
Gráfico 5: Distribuição da oferta de bolsas PROUNI x PROBEM (2015-2018) _____	79
Gráfico 6: Perfil dos beneficiários PROBEM quanto à raça _____	87
Gráfico 7: Composição da renda familiar mensal beneficiários PROBEM _____	88
Gráfico 8: Grau de atendimento às expectativas iniciais _____	88
Gráfico 9: Número de períodos letivos no PROBEM _____	90
Gráfico 10: Grau de influência do PROBEM na trajetória dos beneficiários _____	91
Gráfico 11: Impacto do PROBEM segundo as perspectivas profissionais _____	92
Gráfico 12: Expectativas iniciais x atuais PROBEM _____	93
Gráfico 13: Qualidade curso na IES em relação à qualidade do PROBEM _____	93
Gráfico 14: Período letivo de ingresso IES x período vinculado ao PROBEM _____	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Modelos da Ciência Política e o Estudo das Políticas Públicas _____	23
Tabela 2: Evolução das matrículas presenciais por dependência administrativa em IES período 1995-2002 _____	40
Tabela 3: Evolução das matrículas presenciais por dependência administrativa em IES período 2003-2010 _____	41
Tabela 4: Situação dos contratos FIES (2010 – 2017) _____	46
Tabela 5: Recursos orçamentários Programas Expansão I e Reuni (R\$ em milhões) (2005-2012) _____	51
Tabela 6: Total de Instituições de Ensino Superior Pública, por categoria administrativa e região (2001-2009) _____	51
Tabela 7: Total de Instituições de Ensino Superior Pública, por categoria administrativa e região (2010-2018) _____	52
Tabela 8: Médias das taxas de conclusão de curso de graduação por região administrativa Reuni (2008-2012) _____	53
Tabela 9: Quantitativo de bolsas ofertadas e variação Prouni (2005-2019) _____	61
Tabela 10: Evolução do número de IES de Ensino Superior e Matrículas por categoria administrativa (público x privada). Brasil: 1994, 2002, 2003, 2010 e 2014. _____	76
Tabela 11: Descrição da amostra quanto ao perfil do discente _____	85
Tabela 12: Descrição da amostra quanto ao perfil do curso e IES _____	89
Tabela 13: Descrição da amostra quanto às perspectivas sobre o PROBEM _____	90
Tabela 14: N° de beneficiados, valor renunciado e ISS do PROBEM mensal em 2018.2 _____	95
Tabela 15: Valor do ISSQN anual no Município de Campina Grande-PB _____	95

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABMES** – Associação Brasileira dos Mantenedores do Ensino Superior
- ANDES** – Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior
- ANDIFES** – Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior
- BIRD** – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- CEPAL** - Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
- CEFET** – Centro Federal de Educação Tecnológica
- CESED** – Centro de Ensino Superior e Desenvolvimento
- CF** – Constituição Federal
- COFINS** – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- CSLL** – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
- CREDOC** – Crédito Educativo para Estudantes Carentes
- ENEM** – Exame Nacional do Ensino Médio
- FIES** – Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior
- FNDE** – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
- IES** – Instituições de ensino superior
- IFES** – Instituições Federais de Ensino Superior
- INEP** – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
- IPTU** – Imposto Predial e Territorial Urbano
- IRPJ** – Imposto de Renda Pessoa Jurídica
- ISSQN** – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
- LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- MEC** – Ministério da Educação
- OCDE** – Organização para Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PIS** – Programa de Integração Social
- PNAES** – Programa Nacional de Assistência Estudantil
- PROBEM** – Programa de Concessão de Bolsa Municipal
- PROUNI** – Programa Universidade para Todos
- REUNI** – Programa de apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
- SEFIN** – Secretaria de Finanças
- TCU** – Tribunal de Contas da União

TCE – Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	15
1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	18
2. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, ABORDAGENS, CAMPO TEÓRICO E IMPLICAÇÕES NO ESTÁGIO DE FORMAÇÃO DE AGENDA.....	21
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL.....	34
4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO AO ACESSO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR.....	42
4.1 FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES): DA EXPANSÃO DO CRÉDITO ESTUDANTIL À INADIMPLÊNCIA SISTÊMICA.....	43
4.2 PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTUAÇÃO E EXPANSÃO (REUNI): A ÊNFASE GERENCIAL NA INTERIORIZAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA	47
4.3 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A PROMOÇÃO DA PERMANÊNCIA INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR.....	55
4.4 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): O FOMENTO À FINANCEIRIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO	60
5. PROBEM: ARRANJO INSTITUCIONAL E REGRAS ESTRUTURANTES	67
5.1 PROBEM: ATORES, LÓGICAS, INTERESSES E RELAÇÕES.....	72
5.2 O PROBEM SOB A ÓTICA DOS IMPLEMENTADORES.....	80
5.3 O PROBEM SOB A ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS.....	83
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS.....	101
APÊNDICE A – REQUERIMENTO ENCAMINHADO À SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PARAÍBA.....	107
APÊNDICE B – FORMULÁRIO DISCENTE PROBEM	108

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. Pesquisas comprovam que indivíduos graduados em nível superior são os que têm maior probabilidade de estarem conectados à *internet*, pois visam tanto o aumento de suas competências e do capital social, como também, a melhoria da interação com serviços públicos. Nesse sentido, percebe-se que 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 e observado o centenário desde a inauguração da primeira instituição pública de ensino superior nacional, a Universidade Federal do Rio de Janeiro, 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.

Para exemplificar, no ano 2000, havia 2,8 milhões de alunos matriculados. Dezessete anos depois, eram mais de 8 milhões (MEC/INEP, 2018). Apesar dessa expressiva expansão, muitas controvérsias e debates surgiram em relação a aspectos críticos das políticas que fomentaram esse crescimento, notadamente, em razão da expansão do setor privado em detrimento à esfera pública de investimento nessa arena, tendo em vista que aquele deteve mais de 75% do número de matrículas no sistema de educação superior brasileiro no ano de 2017 (MEC/INEP 2018).

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 e fontes de financiamento, a instrumentalização das cotas 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. Declinados os 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 a ampliação do ensino superior 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).

Nessa perspectiva, chama a atenção deste trabalho uma iniciativa de política pública municipal desenvolvida na cidade de Campina Grande/Paraíba, desde o ano de 2015, intitulada Programa de Bolsa de Ensino Municipal (PROBEM), destinado a

promover o acesso ao ensino superior, em um 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 em uma instância de governo local, cujo prefeito pertence a um ideário político liberal, em uma cidade que conta com a presença importante de universidades das esferas federal e estadual, bem ainda, uma rede consolidada de instituições de ensino superior privado, 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 e implicações socioeconômicas que apoiaram sua elaboração.

O objetivo do presente estudo é analisar o PROBEM sob a perspectiva das realidades alcançadas e a sua viabilidade social, econômica e política, sob o prisma da formação de agenda e de políticas públicas focalizadas em entidade subnacional – no caso, o município de Campina Grande/Paraíba.

Para a consecução do objeto de análise acima descrito, pretende-se caracterizar o desenho do PROBEM, à luz dos modelos explicativos da política e de sua provisão; apontar a provável existência de margem de manobra por parte do município, sob os aspectos da governança; avaliar o impacto orçamentário do programa; identificar as motivações políticas que impeliram à formulação do problema por parte dos *policy makers* e atores sociais locais; e, por último, verificar a percepção e repercussão em face das expectativas dos beneficiários.

Para atingir esses objetivos, o presente trabalho será assentado em pesquisa qualitativo-descritiva, na modalidade bibliográfica e documental, por meio da qual será possível reconstruir a elaboração da referida política pública em seu contexto, em cotejo com a literatura correlata à Análise e à Formação de Agenda de Políticas Públicas, sob o âmbito da Ciência Política e disciplinas afins. Como instrumentos de produção de fonte primária de pesquisa, serão elaborados questionários cujo foco seja identificar a percepção e mapear características socioeconômicas dos pretendidos beneficiários, de sorte a tracejar seu perfil. Em adição, será empreendida à análise de conteúdo de fontes secundárias provenientes de documentos públicos e privados, assim como, notícias publicadas nos meios de comunicação sobre o programa em debate e dados constantes de repositórios públicos oficiais.

1.1 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A estratégia de pesquisa utilizada neste trabalho, sob a modalidade qualitativa e descritiva, teve como abordagem o estudo de caso de natureza descritiva, adotando-se como unidade de análise o município de Campina Grande/Paraíba. Tendo em vista que, buscou-se preservar e investigar, de uma maneira holística e significativa, os fenômenos afetos à arena política, a exemplo da etapa prevalente do ciclo de políticas públicas – formação de agenda –, os atores, as motivações, as atuações de prováveis *policy entrepreneurs*, as percepções dos *policy makers* e, sobretudo, dos pretensos beneficiários da política; com vistas a melhor subsidiar e responder ao objetivo da pesquisa, tanto sob uma perspectiva qualitativa, como quantitativa, esperando conciliar as abordagens de análise racional e argumentativa (YIN, 2001; D'ALBUQUERQUE; SÁTYRO, 2017; SECCHI, 2016).

Nesse esforço, para além dos mecanismos formais de análise e avaliação de políticas públicas, reputa-se de curial importância a aferição da percepção dos destinatários da política pública, no escopo de mensurar o seu alcance e eficácia, fornecendo, portanto, sob a forma prescritiva, subsídios aos implementadores para legitimação da intervenção no espectro social.

Segundo salientam Costa e Castanhar (2003), a despeito da incipiência da literatura na avaliação de políticas públicas, tendência modificada na última década, a avaliação de programas ou políticas públicas pode ser realizada mediante pesquisa de campo ou com o auxílio de bases de dados e/ou cadastros existentes. Caso o objeto seja a aferição da percepção dos beneficiários acerca de tais condutos estatais, elege-se como critério a satisfação do usuário acerca da qualidade do atendimento que está obtendo do programa.

Em que pese a aferição da percepção se tratar de instrumento afeto, predominantemente, à seara da avaliação de políticas públicas, nada impede sua utilização no âmbito da análise de políticas públicas, o qual, como será ressaltado na fundamentação teórica deste estudo, possui maior abrangência e magnitude. Quanto ao momento da análise, verifica-se que o presente estudo se trata de uma avaliação *in itinere* da política, posto que ainda vigente sob o âmbito do município há 03 (três) anos.

Conforme abalizam Batista e Domingos (2017), a avaliação qualitativa de política pública parte da perspectiva dos atores envolvidos, beneficiários e implementadores da política, buscando compreender o efeito das políticas sobre os indivíduos a partir de sua própria percepção, que pode ser levado a efeito mediante o uso de técnicas etnográficas, entrevistas em profundidade e grupos focais, como meios de captar seus relatos de experiências que remetam à qualificação do impacto.

Ainda, segundo Costa e Castanhar (2003), a metodologia de análise de processos no campo das políticas públicas tem se mostrado servil à investigação, sob forma sistemática, do desenvolvimento de programas sociais destinado a mensurar sua cobertura e estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária, através da análise de seus processos internos, podendo ser realizada no transcurso da execução do programa, adquirindo feição formativa. O objetivo dessa metodologia é a detecção de possíveis defeitos na elaboração do procedimento, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para reprogramação, sendo a aplicação de questionário junto à população-alvo um indicador de qualidade.

Em paralelo, acredita-se que a cristalização de capitais do urbano, sedimentados com especial singularidade espaço-tempo (homogeneidade), qual seja, a existência de uma rede previamente estruturada e complexa de instituições de ensino superior privadas sob o âmbito municipal, pode figurar como fator significativo para corroborar a asserção levantada, no sentido de eventual margem de manobra, por parte do município.

Em que pese a inegável importância para a ciência política da atualidade da utilização dos modelos formais e adoção dos métodos quantitativos, Rezende (2011) salienta acerca da relevância na adoção dos estudos de caso na perspectiva comparada para produção de inferências causais e geração de hipóteses com a finalidade de estabelecer possibilidades de articulação causais em um contexto de complexidade e multicausalidade, notadamente, se baseadas em uma tipologia já conhecida. No referido estudo, procurou-se analisar a política de acesso ao ensino superior municipal, à luz dos aportes teóricos da literatura correlata ao ciclo de formação de agenda e ao proposto por Dye (2010), bem como, na tipologia quanto ao impacto esperado da política pública, enunciada por Lowi (1972).

Não obstante se trate de um procedimento de estudo de caso único, aumentou-se o número de observações (casos) de sorte a estabelecer uma amostra segura

dentre os beneficiários (777), tendo em vista que foram observadas as quatro instituições de ensino superior privadas aderentes ao PROBEM durante o recorte temporal de 2015 a 2018, em cotejo aos bancos de dados que foram fornecidos ao subscritor do presente estudo, mediante requerimento encaminhado à Secretaria de Finanças do Município de Campina Grande, órgão fiscalizador da política do PROBEM (APÊNDICE A).

A pesquisa foi feita mediante fontes primárias cujos instrumentos de coleta de dados, consistiram na elaboração de questionários de percepção (APÊNDICE B), bem ainda, formulação de entrevistas semiestruturadas com os atores políticos responsáveis pela criação do programa e representantes das instituições de ensino superior municipal incumbidas de sua implementação. Conteúdos de documentos públicos e privados correlatos ao PROBEM também serão analisados, com vistas a identificar a motivação dos formuladores da política, os eventuais pontos de veto, explícitos ou ocultos na etapa de formação de agenda, no ciclo de política pública (BARDIN, 2006).

Para operacionalização dos dados referentes ao impacto orçamentário do programa, foram compilados os dados repassados pelas instituições de ensino superior privadas aderentes a Secretaria de Finanças do Município, primeiramente, no Excel e, posteriormente, no software estatístico do R studio, com vistas a identificar eventual intensidade e sinal da correlação entre o percentual de tributos renunciados em relação às bolsas concedidas pelas IES privadas, cotejando-os com os dados constantes do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB) e da lei orçamentária municipal, obtida pelo Portal da Transparência municipal. No transcorrer do estudo, foi feita comparação com os percentuais despendidos pela União com o PROUNI, mediante pesquisa em repositórios públicos de dados secundários (ex. INEP, TCU e Receita Federal).

Em adição, buscou-se produzir estatística descritiva, ancoradas em medidas de tendência central, a exemplo de média e mediana dos escores obtidos pelos beneficiários no ENEM como requisito de ingresso ao programa, frequência dos cursos, bem como, tentou-se tracejar o perfil predominante dos beneficiários do PROBEM abrangendo variáveis qualitativas nominais (sexo), quantitativa discreta (idade), contínua (renda) e ordinal (escolaridade) (CERVI, 2017; FIGUEIREDO FILHO et. al, 2015).

2. ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, ABORDAGENS, CAMPO TEÓRICO E IMPLICAÇÕES NO ESTÁGIO DE FORMAÇÃO DE AGENDA

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.

Segundo Secchi (2016, p.5), enquanto o problema público equivaleria a doença, a política pública corresponderia ao tratamento, estabelecendo-se uma relação metafórica entre ambos, de sorte que a doença (problema público) necessitaria ser diagnosticada para, então, ser-lhe ministrado o adequado tratamento (política pública), o qual pode assumir a forma de remédio, dieta, exercícios físicos, cirurgia, tratamento psicológico, entre outros.

Ressalte-se que, a seara de análise de políticas públicas cuida, em tese, dos inúmeros instrumentos que estão ao alcance dos tomadores de decisão (leis, decretos, programas, projetos, campanhas etc). Nesse sentido, Gelinski e Seibel (2008), quando escreveram 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 –, 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) (GELINSKI; SEIBEL, 2008, p. 228).

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 quando se tem 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 (HOWLETT et al., 2013).

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 destaca 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. Na Tabela 1, a partir das descrições desse autor, são apresentadas as premissas desses modelos e os aspectos das políticas a serem observados com sua aplicação.

Tabela 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 (política 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	Os formuladores preferem	Recursos já despendidos,

(política como variações sobre o passado)	continuar políticas anteriores em face das incertezas futuras.	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 Sistémica (política como produto do sistema)	As políticas públicas como resultado das demandas do ambiente.	Pressões do ambiente sobre os agentes políticos.

Fonte: 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”. 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” (GOMIDE; PIRES, 2014, p.19).

Figura 1: Modelo Analítico para Políticas Públicas



Fonte: GOMIDE; PIRES, 2014.

A observação cuidadosa dos arranjos institucionais propicia uma maior compreensão das políticas públicas. São os arranjos que vão indicar se, em um 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 afirmam 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.

Percebe-se, portanto, que, 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, ainda que estados e municípios tenham que aplicar 25% de suas receitas em ensino, preferencialmente, no nível fundamental. Evidencie-se, entretanto, que, 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 em uma 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 dessas duas dimensões, Borges (2010) define 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).

Fixadas as premissas e enfoques metodológicos afetos às Políticas Públicas sob um prisma geral, elencam-se as subáreas da análise e da avaliação de política pública, fenômenos diversos, não obstante, por vezes, complementares ou inter-relacionados. A análise de política pública consiste em uma atividade holística, de cunho racionalista e argumentativo de suporte à tomada da decisão pública, com objetivo prático (prescritivo) e com métodos prospectivos para a elaboração, projeção e recomendação de políticas públicas concretas (SECCHI, 2016).

Por seu turno, à avaliação de políticas públicas cumpre a aferição da pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade quanto ao desenvolvimento da política. Referida tarefa pressupõe a implementação da política, de sorte a cotejá-la aos instrumentos avaliativos previamente concebidos pelo campo das ciências sociais aplicadas, de acordo com o âmbito que lhe for mais pertinente (econômico, sociológico, fiscal, político etc).

Nesse raciocínio, não se prescinde, para além do esforço prescritivo, o caráter instrumental e pragmático da análise de política pública, posto que, destinada à solução de problemas os quais – pelos sujeitos, alcance e contexto envolvido, assume natureza e relevância pública –, usualmente, pelo conduto de políticas, legitimam a ação estatal ou organizacional, pública ou privada, tendo em vista que tais estratégias não se originam unicamente junto ao Estado (análise multicêntrica).

A análise de políticas públicas trata-se de fenômeno científico recente, remontando à década de 50, com a publicação da obra “*The Policy Science*” de Harold D. Lasswell e David Lerner, em vista dos quais surge o conceito de *policy analysis*. Marcada, inicialmente, pelo viés tecnicista, referida abordagem visou à demarcação de campo teórico próprio, mediante o estudo da estrutura política e atuação governamental e do contexto institucional vigente à época, valendo-se da expertise acadêmica e governamental norte-americana. O referido subcampo valia-se, majoritariamente, do emprego de análise quantitativas, calcadas na análise do custo-benefício, primando a eficiência de políticas ou programas passíveis de implementação (SECCHI, 2016; FREY, 1999; FARAH, 2016).

A crise do *Welfare State*, no final de década de 70, fez com que houvesse fortes questionamentos acerca do papel do Estado quanto às funções e eficácia de suas ações na realidade social. Admitindo-se a compreensão do sucesso e fracasso das políticas públicas até então implementadas, a análise de políticas públicas tornou-se fundamental para aferir o melhor desempenho da Administração Pública, o que

culminou no surgimento de programas de pós-graduação nas universidades, emergência de *think tanks* e criação de revistas especializadas, e a adoção da pesquisa operacional, bem ainda da análise de sistemas.

A década de 80, para além da cristalização da análise racionalista, marcou o advento da abordagem argumentativa que, inspirada nas contribuições da filosofia e das ciências sociais, propunha uma abordagem embasada em modelos de análise de política discursivos, argumentativos, interpretativo e de construtivismo social, de natureza pós-positivista, em contraposição ao viés quantitativo-positivista, então dominante, consolidando a denominada “*virada argumentativa*”, com a fixação de campo teórico, objeto e método próprios nos anos 90 e 2000 (SECCHI, 2016).

Reverberando a dualidade metodológica acima descrita, Secchi (2016) salienta que as abordagens de análise de política pública se dividem em racional e argumentativa. A análise racional se fundamenta em metodologia estruturada, de cunho positivista e ênfase quantitativa, moldando os fenômenos sociais à lógica científica e técnica em face dos quais se exige do analista um papel prescritivo e de aconselhamento. A vertente argumentativa, por sua vez, defende a ausência de metodologia prévia, de sorte que a análise deve se adaptar ao contexto, mediante interpretação construtivista, exigindo-se do analista postura mediadora de interesses, instando os atores políticos a formularem e expressarem seus argumentos. Todavia, o citado autor aponta pontos de convergência entre ambas as perspectivas, notadamente no enfoque pragmático destinado à resolução de problemas públicos, bem ainda, quanto ao caráter prescritivo de análise.

A abordagem da ‘*policy analysis*’, segundo Windhoff-Héritier (apud FREY, 1999), pretende analisar a interrelação entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política com o arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política. No entender de Farah (2013), a análise de políticas públicas envolve a geração e mobilização de conhecimento para subsidiar a política pública.

Corroborando o caráter de aconselhamento e de legitimação da ‘*policy analysis*’, Wilson (1998) enuncia que esta vertente consiste em fornecer as bases para o exercício do poder, chancelando o que pode e o que não pode ser empoderado, dependente do quanto o poder (política) influencia o que realmente acontece, de sorte que o processo político não ocorre no vácuo, tampouco em um contexto de racionalidade pura, fazendo-se, imprescindível, considerar o contexto de múltiplos

constrangimentos, a exemplo de recursos escassos, da perda de know-how técnico, dentre outros.

Conferindo uma interpretação dinâmica à análise de políticas públicas, Souza (2003) afirma que a política pública consiste no exame da ação governamental, com a finalidade de aferir por qual motivo e como as ações dos governos tomam certo rumo em lugar de outros.

Quanto ao momento da análise, é possível distinguir em *ex ante* e *ex post*, tomando-se por base a fase de implementação da política visada, integrante do ciclo de política pública, consoante o modelo analítico proposto, a saber: identificação do problema; formação de agenda (*agenda setting*); formulação; adoção; implementação e avaliação (NELSON, 1998).

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 instrumentos destinados a elucidar como os tomadores de decisão constroem a arquitetura formal, material e ideológica, com o objetivo de solucionar problemas públicos. Seu fundamento consiste em orientar a decisão para que ela recaia sobre a alternativa mais efetiva, eficaz e eficiente, sob ênfase, eminentemente, descritiva e prescritiva. 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 (IPEA, 2018).

Em que pese ser voltada, primariamente, à esfera federal, contudo, merecendo relevância e aplicabilidade a qualquer instância de governo, o IPEA (2018, p.13) preceitua a relevância que as ações políticas que demandam a análise *ex ante* consistam na(o):

1. Criação de política pública: instituição de política pública que não faça parte da programação governamental vigente ou agregação e desagregação de políticas públicas já existentes, não tendo recebido dotação orçamentaria anteriormente;
2. Expansão de política pública: ação que acarrete o aumento no valor da programação orçamentária da renúncia de receitas e de benefícios de natureza financeira e creditícia para ampliar política pública já existente;

3. Aperfeiçoamento de política pública: alteração no desenho de política pública já existente na programação governamental em execução, podendo ou não ocasionar aumento orçamentário.

Na América Latina, o processo de avaliação somente foi aperfeiçoado a partir da década de 90, em razão da instrumentalização da função avaliativa enquanto instrumento de justificação e legitimidade do aparelhamento reformista do Estado, primando-se, sobretudo, pela eficiência e alocação racional dos recursos públicos, substituindo-se a gestão de processos pela gestão por resultados (FARIA, 2005). Em paralelo, no início da década de 2000, ocorreu a proliferação de cursos e a criação de escolas de governo, institucionalizando-se o chamado “campo de públicas” (FARAH, 2016; HOCHMAN, 2018)

Ressalte-se, por oportuno, ainda não ter sido institucionalizada no Brasil a análise *ex ante*, fator que, por vezes, culmina na malversação dos recursos, descontinuidade e interrupções abrupta de políticas públicas. Nesse contexto, o governo federal editou o Decreto nº. 9.191/17, normatizando a referida atividade e recomendando-a aos chefes do Executivo, como também aos gestores de fundos públicos, entidades autárquicas, que apresentam impacto orçamentário a partir de 150 milhões de reais ou que majorem em 5% a lei orçamentária anual (IPEA, 2018).

A análise de política pública encontra-se umbilicalmente associada ao diagnóstico de um problema de natureza e índole pública, compreendido como a distância que medeia uma situação atual desconforme a uma situação ideal para a qual demandará ou não a atuação do Estado ou quem suas vezes o fizer (entidades privadas, organismos multilaterais, dentre outros) em um dado momento, cujo grau de intensidade, tratamento e incorporação serão determinantes para a etapa subsequente no ciclo de políticas públicas – a formação da agenda (SECCHI, 2016; KINGDON, 1995).

De maneira análoga às abordagens conceituais de análise de política pública, a identificação do problema perpassa pelas construções: racional e argumentativa. No entender da construção racional, os problemas teriam uma existência objetiva e autônoma, de sorte que a sua incorporação pelos governos obedeceria a uma causalidade lógica. Para a corrente argumentativista (pós-positivista), os problemas devem ser socialmente construídos, estabelecendo-se espaços de mediação e de propagação da percepção do problema para outros atores sociais ou organizações, dotando-os de necessária intervenção (SECCHI, 2016).

O estágio de formação de agenda (*agenda setting*) consiste na maneira como os problemas – dentre aqueles inerentes à dinamicidade e complexidade do fenômeno social – surgem e são incorporados ao núcleo de atuação dos tomadores de decisão, sejam provenientes da esfera do governo, sejam, de esferas externas a ele, conquanto que mantenham laços de estreitamento, com potencialidade de influir no processo decisório. Assim, a maneira e a forma com a qual os problemas públicos são reconhecidos determinam como serão, afinal, tratados pelos *policy makers* (HOWLETT et al., 2013).

Segundo Dunn (2017), na fase de formação de agenda, a estruturação de problemas pode ajudar a descobrir percepções ocultas e casos rivais, mapeando possíveis objetivos, sintetizando visões conflitantes e visualizando políticas novas e melhores.

Desse modo, merece destaque a atuação dos agentes que priorizam ou relegam determinadas questões políticas passíveis de serem materializadas via conduto de política pública, abrangendo o funcionamento de organizações não-governamentais, agências de fomento, partidos políticos, entidades de classe e sindicatos. Tais condutas envolvem desde sentimentos altruísticos vertidos à resolução de demandas sociais mais urgentes quanto à atuação autointeressada, com o objetivo de maximização de preferências e de oportunidades.

A referida atuação implica na imposição de estágios funcionais à montagem da agenda, os quais, segundo Cobb e Ross (apud HOWLETT et al., 2013, p.113), dissociam-se, primariamente, em agenda pública sistêmica ou informal e agenda de Estado institucional. Aquela significa a gama de assuntos mais candentes na percepção dos membros da comunidade política e que reclamem a atenção e ação estatal, ao passo que esta demonstra o assentimento e, por conseguinte, a internalização e idônea condução de um agir legítimo do Estado. Nessa empreitada há o percurso de uma demanda aos estágios de iniciação, especificação de soluções, apoio e acesso à agenda formal.

Discorrendo acerca do processo de montagem de agenda, Kingdon (1995) salienta que a ação dos empreendedores de política criam janelas de oportunidades para influenciar a incorporação de questões à agenda formal do governo, mediante a convergência de múltiplos fluxos (*multiple streams*) relativamente independentes entre si, a saber: problemas, política e políticas públicas. Os problemas corresponderiam às percepções de maior relevo com potencialidade de ingresso na

agenda institucional, cuja relevância pode ser aferida em razão de indicadores, externalidades, *feedbacks* ou experiências vivenciadas por parte dos empreendedores. O fluxo da política concerne ao contexto em que a janela incide, englobando desde o regime, a(s) ideologia(s) predominante(s) e a atuação dos grupos de interesse até as negociações entre os atores políticos, a possibilidade de eleições, o humor nacional, dentre outros. Por fim, o fluxo das políticas públicas corresponderia às soluções e alternativas disponíveis decorrentes da atuação dos empreendedores (HOWLETT et al., 2013).

Os fluxos acima referidos, em decorrência de determinados momentos – que metaforicamente correspondem à “abertura de janela” –, ora podem derivar de eventos institucionalizados rotineiros (eleições legislativas, mudanças de gestão em agências governamentais, modificação de composição partidária, distribuição de cargos entre partidos integrantes da coalizão etc), quando assumem a característica da previsibilidade, ora de externalidades (crise político-econômica, escândalo de mídia, desastre natural, dentre outros). Em resumo, será a previsibilidade e o grau de institucionalização que irá determinar se as janelas são de fluxo rotineiro, discricionárias, advindas de problemas de externalidades ou aleatórias (HOWLETT et al., 2013, p.117).

Em acréscimo, ainda há a possibilidade de redução intencional de agenda (sub-agenda) que, segundo Baumgartner e Jones (1993), diz respeito ao monopólio político da relevância dos problemas com aptidão de ingresso na agenda formal, negando o ingresso de outras demandas aparentemente relevantes e mantendo o subsistema, que os assegura, relativamente estável (*status quo*).

Para realizar a modificação do subsistema, tornando-o mais dinâmico e competitivo, os agentes necessitariam deslocar os problemas para outras instâncias, de discussão e decisão (ex.: judicialização), com a finalidade de permitir o ingresso, na arena política, de novos atores e novas ideias, para que mudanças paradigmáticas ocorram na definição e identificação de problemas em direção à agenda institucional.

Em síntese, consoante salientam Howlett et al. (2013, p.120):

é a capacidade dos membros de um subsistema de criar e manter um monopólio interpretativo sobre o entendimento de uma temática política, que determinará em larga parte se o casamento dos problemas com as soluções encontrados na montagem da agenda e nos estágios subsequentes da formulação da política do processo político-administrativo fará com que a questão seja considerada sob

os moldes de um paradigma político existente ou sobre um novo arcabouço de ideias.

Há atores com poder de constrangimento ou veto que podem provir da burocracia, do regime político, do sistema e grau de fragmentação partidária etc. Diversamente, há agentes indutores de política que podem derivar do sistema legal, da mídia ou da iniciativa privada (*policy entrepreneurs*), que se curvam ou tentam minar as estruturas de poder vigentes.

Tomando-se por base a referida premissa, pretende-se, no presente estudo, demonstrar como o fator educação superior, notadamente em sua dinâmica de acesso, foi identificado como problema apto a ingressar na pauta dos formuladores locais de política pública no âmbito subnacional, por vezes, conciliando implicações teóricas ínsitas às abordagens racionalista e argumentativa.

Outrossim, antes de empreender a uma análise acerca do PROBEM, impende realizar, ao lume das conceituações acima expostas, uma análise do contexto da política de expansão da educação superior brasileira, âmbito no qual referido programa se acha inserido, cuja ênfase recairá, sobretudo, nas políticas e estratégias do Governo Federal focalizadas na utilização de subvenção pública, ora com primazia para o investimento público, alocando recursos para expansão do estrato federal de educação superior, ora em parceria com o setor privado, mediante renúncia de tributos de que dispõe de competência para legislar e arrecadar, sobretudo, com a finalidade de aquilatar quais foram os condicionantes de maior relevo e influência em sua formulação, objeto de análise dos tópicos 3 e 4 do presente estudo.

Ao cabo do presente trabalho, será efetivada a análise da política acima citada, cotejando-se sua implementação, quais os atores de relevo, custo, eficácia, dentre outros aspectos, cujo foco recairá nas percepções dos destinatários da política no âmbito municipal.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NO BRASIL

A política de expansão da educação superior no Brasil, sobretudo a verificada nos últimos 20 anos, representa a retomada – tanto como política de Estado, como plano de Governo – da agenda do chamado Novo Desenvolvimentismo. Não descuidou o Estado em ocupar o protagonismo no processo contínuo de enfrentamento e redução das desigualdades no âmbito do acesso, da oferta e distribuição de vagas, bem ainda, da qualidade do ensino superior, com vistas não somente a resolução de problemas do mercado, como também a promoção do desenvolvimento encampado sob o manto da democratização (SOUSA, 2020).

Para efetivar tal escopo, o Governo Federal se valeu de um conjunto de mecanismos indutores com ênfase na expansão de Instituições Federais de Ensino Superior, seja através da criação de novas entidades, seja através da ampliação e reaparelhamento das já existentes, seja por meio da promoção de políticas de renúncia fiscal em parceria com o setor privado, cujo crescimento em, indubitavelmente, superior magnitude também se constatou nos últimos 20 anos.

Verificou-se que, a despeito de constituir um círculo virtuoso de atuação estatal, a expansão da educação superior alternou períodos de apogeu e crise, não obstante tenha impresso um redesenho necessário – contudo não suficiente – na heterodoxa e marginal distribuição do ensino superior brasileiro, resultando na predileção do modelo distributivo na financeirização do capital em detrimento à subvenção pública.

Nesse capítulo, procurou-se reconstituir, em apertada síntese, a adoção estratégica, por parte do Estado, do fator Educação, enquanto uma das forças-motrices do desenvolvimento econômico, através da expansão do ensino superior público e privado, compreendendo períodos históricos como a transição democrática pós 1950, passando pelo hiato autoritário-militar e retomada democrática pós 1988, com ênfase para a política de expansão da educação superior verificada na última década.

A expansão da educação superior brasileira constituiu um dos componentes estratégicos da vertente denominada Nacional Desenvolvimentismo, característicos em países de industrialização tardia. Cuida-se de instrumento de atuação estatal guiado pela inseparável associação entre Economia e Política, visando, à superação

de problemas de mercado. No contexto brasileiro, o nacional desenvolvimentismo experimentou 03 ondas.

A primeira onda teve como objetivo a superação da herança colonial exploradora e obtenção de autonomia nacional, com ênfase na promoção da industrialização por queima de etapas, ocupando a educação superior lugar de destaque para a formação e qualificação de uma burocracia técnica, até então incipiente. Nesse período, observa-se forte regulação estatal, visando a obtenção de crescimento econômico interno, através do aparelhamento de segmentos estratégicos, a exemplo da indústria de base, setores tecnológicos e a qualificação/educação. Quanto a este último segmento, houve estruturação institucional dual, ou seja, incumbindo-se as esferas federais e estaduais da centralização do formato universitário, relegando à iniciativa privada a expansão mediante a criação de faculdades isoladas e integradas (MARQUES; CEPEDA, 2012; QUEIROZ et al., 2013; NUNES, 2007).

Na segunda onda, norteando-se pelo crescimento industrial como meta, verificou-se a imposição de altos custos sociais e postergação da redistribuição de riqueza. O exaurimento do chamado “Milagre Econômico”, observado no princípio da década de 80, demandou do Estado o alinhamento a políticas de liberalização dos setores econômicos – dentre os quais o setor educacional – visando à hígidez da moeda e o controle inflacionário. Esse cenário, em grande medida, foi viabilizado pela Lei Federal nº. 5.540/68, que instituiu a Reforma Universitária, cujo objetivo precípua foi a substituição do padrão tradicional de ensino, calcado em faculdades isoladas e profissionalizantes, no sistema de cátedra e na ausência do segmento da pesquisa nas universidades então existentes.

Através da reforma, a universidade foi eleita como norte para franquear a expansão, atribuindo-a a função de promoção dos segmentos do ensino, da pesquisa e da extensão, instituiu-se o sistema de departamentos e aboliu-se a cátedra, com participação excepcional da iniciativa privada, por meio das faculdades isoladas. Com isso, houve o aumento na oferta do número de vagas viabilizadas pelo setor privado, notadamente, em razão da proliferação de cursos nas ciências sociais e humanas, distanciando-se do equilíbrio verificado nas décadas anteriores quanto à iniciativa pública. Em acréscimo, manteve a centralização da normatização do sistema, sob a coordenação do Ministério da Educação (MEC), bem ainda, do Conselho Federal de Educação (CFE), órgão responsável por estipular os requisitos mínimos de

autorização e reconhecimento de instituições de nível superior, fundamentados nos requisitos da condição jurídica, financeira e fiscal da entidade mantenedora, condições materiais, regularidade docente e comprovada necessidade regional para a sua instituição (QUEIROZ et. Al, 2013; AGRA, 2015).

Os efeitos exitosos obtidos com o controle inflacionário, a estabilidade cambial, como também, o redesenho de Poder franqueado pela Constituição Federal de 1988, que consolidou o sistema dual, complexo e diversificado composto por IES públicas – federais, estaduais e municipais – e instituições privadas (confessionais, particulares, comunitárias e filantrópicas), e, posteriormente, o advento da reforma administrativa do Estado, pavimentaram a terceira onda do desenvolvimentismo verificada em meados da década de 90 e anos seguintes. Remanesce o protagonismo do Estado dos períodos anteriores, contudo, com menor ênfase, valendo-se de regulações pontuais e menos totalizantes, instrumentos de *accountability* e de administração gerencial.

Observa-se, nesse interregno, o acréscimo à atuação finalística do Estado na promoção do desenvolvimento, de sorte a favorecer transformações sociais profundas, não apenas mediante políticas macroeconômicas, tendo como foco apresentar respostas às demandas da produção – como comum ao desenvolvimentismo –, mas, também, na aposta da redistribuição. Para efetivar o referido propósito, segundo Marques e Cepeda (2012, p.169), elegeram-se seis vias de desenvolvimento que abarcavam simultaneamente a resposta a demandas de mercado e de redistribuição: 1) *commodities*; 2) sustentabilidade e meio ambiente; 3) economia da inovação; 4) consumo de massa; 5) redistribuição de renda, mediante políticas sociais focais e diretas de transferência; e 6) sociedade do conhecimento.

A ênfase distributiva visava alcançar, a um só tempo, dois entraves nacionais: confrontar o problema da desigualdade social e alavancar e sustentar a dinâmica econômica, mediante o aumento da demanda de consumo, reverberando, posteriormente, na produção. Cabe-nos, doravante, analisar como o Governo federal, através de mecanismos de indução, delineou a consecução dos fins visados no item da 6ª via acima citada, a partir do marco temporal compreendido entre os anos de 1995 a 2014.

Em que pese existirem divergências de cunho ideológico, as políticas de expansão do ensino superior nos governos FHC (1995-2002) e Lula (2003-2010) visaram à promoção da modernização do ensino superior e à ampliação do acesso,

ostentando certa singularidade quanto aos aspectos de flexibilidade, competitividade e avaliação (MORAES, 2013).

Na década de 90, merece destaque o influxo dos organismos multilaterais na formulação da política, a exemplo do Banco Mundial, da ONU (Unesco), e, no âmbito regional, da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL). Tais organismos, expoentes da nova fase do capitalismo neoliberal, implicaram na ressignificação no papel do Estado, através da descentralização e desregulamentação das políticas educacionais, com vistas a promoção da racionalização e na otimização dos recursos destinados à educação, eleita como ferramenta central para o processo do desenvolvimento, com fontes de financiamento público e privado (MORAES, 2013; CARVALHO, 2013).

Corroborando o raciocínio acima mencionado, a leitura do Relatório da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI (Relatório Jaques Delors - UNESCO) evidencia que:

a relação entre o ritmo do progresso técnico e a qualidade da intervenção humana torna-se, então, cada vez mais evidente, assim como a necessidade de formar agentes econômicos aptos a utilizar as novas tecnologias e que revelem um comportamento inovador. Requerem-se novas aptidões e os sistemas educativos devem dar respostas a esta necessidade, não só assegurando os anos de escolarização ou de formação profissional estritamente necessários, mas formando cientistas, inovadores e quadros técnicos de alto nível (UNESCO, 2000 apud MORAES, 2013).

Em verdade, esses organismos buscavam mais a formação de preparação da força de trabalho, enquanto reserva técnica, como ferramenta estratégica de competitividade, do que a aquisição de capital cultural, propriamente dito (MORAES, 2013).

Não destoante das premissas dos organismos multilaterais, os principais documentos oficiais constantes da primeira metade da década de 90, quais sejam: o Programa Setorial de Ação do governo Collor na Área de Educação (1991) e o expediente “Brasil, um projeto de reconstrução nacional”, do ano de 1992, evidenciavam a necessidade de promoção da autonomia universitária, de uma alocação eficiente de recursos públicos condicionada ao desempenho e do estímulo à captação de recursos extraorçamentários da iniciativa privada, objetivando suprir as distorções constatadas na educação superior, a exemplo da necessária desvinculação da formação de profissionais em relação à geração de riqueza, na insuficiente

formação de profissionais na área das ciências exatas e na contenção do excessivo gasto, em detrimento aos demais níveis de ensino.

Em adição, a diretriz da política de expansão da educação superior deveria orientar-se pelos seguintes princípios: 1) expansão; 2) diversificação do sistema; 3) avaliação; 4) supervisão; 5) qualificação; e 6) modernização (MEC, 2000).

Para tanto, estabeleceram-se como linhas de ação: a) a ampliação do acesso; b) o respeito à autonomia universitária; c) estímulo ao desenvolvimento de pesquisas entre universidades e empresas; d) ampliação dos programas de pós-graduação; e e) oferta de ensino superior noturno. Quanto à consecução dos fins visados na alínea “a)”, o governo FHC apostou na diversificação e flexibilização institucional, por intermédio da implantação de três modalidades de cursos: sequencial, tecnológico e não presencial. Em suma, almejava propiciar o acesso às camadas mais pobres e aos trabalhadores, em cursos de curta duração, não tradicionais e voltados para o mercado de trabalho, e, por via transversa, aumentar a escolaridade líquida (CARVALHO, 2013).

Em continuidade, houve estímulo ao aumento de instituições não-universitárias na busca pelo incremento quantitativo de IES, a exemplo dos centros universitários e os institutos superiores ou escolas superiores, franqueados pela permissibilidade concedida na Lei de Diretrizes Básicas da Educação – LDB (Lei Federal nº. 9.394/96). Desta feita, substituindo-se o tripé indissociável do ensino-pesquisa-extensão em favor da diferenciação e estímulo à criação de instituições voltadas apenas para a faceta do ensino. Ademais, referida medida também implicou no rompimento da dicotomia entre instituições universitárias e não universitárias, categorização constante até antes da edição da LDB, com monopólio do setor público para o primeiro segmento e o privado, no último (NUNES, 2007; CATANI; OLIVEIRA; MICHELOTTO, 2008; CARVALHO, 2013).

A LDB impôs requisitos mais dificultosos às universidades em relação aos centros universitários, pois dispôs acerca da necessidade das universidades apresentarem um terço do corpo docente com titulação acadêmica de mestrado ou doutorado; um terço dos componentes laborares em regime de dedicação integral e possuir produção institucionalizada (Art. 52, I, II, III, Lei 9.394/96). Por outro lado, dotou os chamados centros universitários de ampla autonomia, antes restrita apenas às universidades, para expansão no setor privado (TAVARES et. Al, 2006).

Com o premente escopo em franquear a democratização do acesso ao ensino superior, em 2001, foi editado o Plano Nacional de Educação (PNE), mediante a Lei Federal nº.10.172/2001, que visava promover matrículas em Instituições de Ensino Superior (IES), até o ano de 2010, a um percentual correspondente a 30% de estudantes, englobados na faixa etária de 18 a 24 anos. Tendo em vista que a taxa de escolarização líquida brasileira, verificada em 1998 correspondia a apenas 12%, o que denotava a transição de um viés de acesso ao ensino superior, eminentemente, elitista para um sistema massificado (TROW, 1974 apud NUNES, 2007; ANDRÉS, 2017).

O PNE visava também ampliar o acesso para acomodação do alunado egresso do ensino médio, cuja taxa de crescimento era amplamente superior à do ensino superior, através do aumento qualificado das universidades federais, na qualidade de IES, em nível de graduação e pós-graduação, e, na tentativa de superar a distorção quanto ao crescimento das vagas ofertadas, que se verificavam nas regiões Sudeste, Sul e Centro-oeste (TROW, 1974 apud NUNES, 2007; ANDRÉS, 2017).

No período compreendido entre os anos de 1998 a 2014, observou-se um crescimento total de 268% nas matrículas dos cursos de graduação, com taxas líquidas e bruta de escolarização gravitando nos percentuais de 14,8 e 27,2%, respectivamente, no período, o que pode ser considerado um resultado tímido, em comparação aos parâmetros almejados de escolarização no PNE de 30 e 50%. Em adição, o número de IES saltou de 973 para 2.368. Ao serem decompostas durante os três mandatos presidenciais descritos alhures, denotou-se que no período dos dois mandatos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) houve um aumento de 123% nas matrículas presenciais nos cursos de graduação do setor privado, o qual passou a responder, isoladamente, por 69,7% do total dos ingressantes, se comparados aos 60,2% do total, observados no ano de 1995. A tendência de predomínio do setor privado manteve-se no primeiro ano de mandato do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003), alcançando o marco de 70%, chegando a 75% nos anos de 2007 e 2008, até recuar para a margem de 73%, no ano de 2010 (ANDRÉS, 2017).

Em paralelo, pode-se mencionar que, no referido interstício, houve oscilações entre o crescimento/decrécimo no número de matrículas. No período de 1995-2002, houve um crescimento de 97,8% no número de matrículas, o que pode ser associado à expansão das IES privadas. No lapso temporal de 2003-2010, verificou-se uma

queda de 40% quanto ao número de matrículas, muito embora tenha havido o incremento no número de matrículas efetivadas nas IES federais, na ordem de 47,1%. Segundo Andrés (2017, p.157), esse movimento, diversamente do ocorrido na década de 90, é atribuído a estagnação do número de matrículas verificadas no Ensino Médio a partir de 2005, antes com número de 9,17 milhões, no ano de 2004, que culminou em 8,4 milhões em 2007.

Insta ressaltar que a participação das IES federais contribuiu, sobremaneira, para a atenuação do ritmo do decréscimo das matrículas públicas, bem ainda, para rivalizar quanto ao predomínio das matrículas globais verificadas quanto às IES privadas, alcançando quanto ao número de matrículas o crescimento no importe de 47,1% no período de 2003-2010 (Tabela 3) ante 44,7%, ocorrida no interregno de 1995-2002. Se observadas de maneira global, a participação no número de matrículas promovidas por IES federais atinge o patamar de 20,9% em 1995, caindo para 15,3% no final de 2002, conforme se denota da observação da Tabela 2, abaixo ilustrada:

Tabela 2: Evolução das matrículas presenciais por dependência administrativa em IES período 1995-2002

Ano	Total	IES públicas			IES privadas (%)
		Federais (%)	Estaduais (%)	Municipais (%)	
1995	1.759.703	367.531 (20,9%)	259.215 (14,7%)	93.794 (5,3%)	1.059.163 (60,2%)
2002	3.479.913	531.634 (15,3%)	415.564 (11,9%)	104.452 (3%)	2.428.254 (69,7%)
Taxa de crescimento (%)	97,8%	44,7%	73,7%	11,4%	129,3%

Fonte: ANDRÉS, 2017.

Comparando-se os dados apresentados na Tabela 1 com os da Tabela 2, a seguir, percebe-se que, no ano de 2003, o percentual de matrículas referentes às instituições federais de ensino decresceu a 14,6% do total e, em 2010, retomam aos mesmos 15,3% verificados em 2002. Em paralelo, as IES públicas municipais experimentaram um acentuado decréscimo quanto ao número de matrículas, observando-se oscilação na ordem de 18,6%. Outrossim, verifica-se que no decêndio (2001-2010), o segmento público federal apresentou um crescimento de 47,1%, superando a rede privada, que apontou um crescimento de 45%, todavia, respondia por 73,2% do total de matrículas ante 15,3%, do ramo público federal, conforme se atesta da visualização da Tabela 2.

Tabela 3: Evolução das matrículas presenciais por dependência administrativa em IES período 2003-2010

Ano	Total	IES públicas			IES privadas (%)
		Federais (%)	Estaduais (%)	Municipais (%)	
2003	3.887.022	567.101 (14,6%)	442.706 (11,4%)	126.563 (3,3%)	2.750.652 (70,8%)
2010	5.449.120	833.934 (15,3%)	524.698 (9,6%)	103.064 (1,9%)	3.987.424 (73,2%)
Taxa de crescimento (%)	40,2%	47,1%	18,5%	18,6%	45%

Fonte: ANDRÉS, 2017.

Ante o exposto, isoladamente, o efeito global no aumento das matrículas em direção aos parâmetros vislumbrados no PNE, quanto às variáveis de ampliação e de democratização do acesso ao ensino superior, não pode ser atribuído, de maneira significativa, apenas à expansão verificada nas IES privadas. Impende, ainda, frisar que o advento da tecnologia da informação trouxe uma nova forma de acesso e ingresso ao Ensino Superior, a modalidade de Ensino à Distância (EAD), que impactou positivamente no incremento das matrículas, sobretudo na última década.

Como ressaltado no introito deste capítulo, houve a adoção pelo Governo Federal de políticas públicas, que tiveram o condão de catalisar não apenas a proliferação de novas categorias administrativas observáveis na iniciativa privada na busca pela ampliação do acesso, como, de igual modo, a ampliação da rede federal das instituições de ensino superior, tema do qual nos ocuparemos no item subsequente.

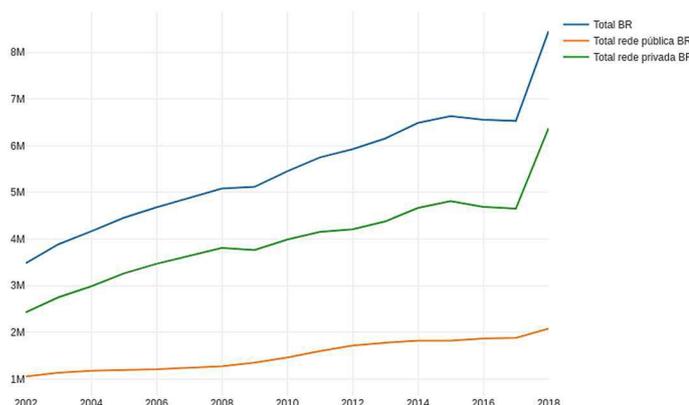
4. AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTÍMULO AO ACESSO NA EDUCAÇÃO SUPERIOR

A preocupação com o financiamento estatal deficitário na Educação, consubstanciada nos índices de escolarização líquida abaixo do exigido no âmbito das metas do PNE I (2001-2010), bem ainda, a incapacidade de as instituições de ensino superior privado – engendradas sob a mais flexível diversificação institucional e curricular – em absorver a demanda reprimida, proveniente do ensino médio, sobretudo no aspecto da permanência do egresso nas instituições, motivou o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) a buscar novas formas de promoção, sem descurar em reforçar as já existentes. Segundo Carvalho (2014), a política educacional expressava duplo intento: manter o crescimento absoluto do sistema educacional de nível superior, cujo predomínio esmagador concentrava-se no segmento particular, e, simultaneamente, redirecionar parcialmente os instrumentos existentes em prol do segmento federal.

Nesse interregno, é consolidada uma forma alternativa de avaliação de ingresso ao ensino superior – o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) – conferindo-lhe status nacional, em adição ao tradicional exame vestibular, bem como, houve a formulação e implementação de Políticas Públicas, em grande parte lastreadas em medidas de concessão de subsídios e desoneração fiscal por parte do Governo Federal, que tiveram como objetivo a promoção da expansão quantitativa, a exemplo do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), do Programa Universidade para Todos (PROUNI) e no Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão de Universidades Federais (REUNI), que serão objeto de abordagem nesse capítulo.

Se observado o horizonte temporal de 2002 a 2018, verifica-se que o total de matrículas presenciais nas instituições de ensino superior saltou de 3,5 (3.479,130) milhões para 8,4 (8.450,755) milhões, demonstrando a notável tendência de expansão da educação superior nacional no aumento de 142%, cujas representações seguem descritas no Gráfico 1, a seguir explicitado:

Gráfico 1: Evolução do número de matrículas na graduação presencial IFES (2002-2018)



Fonte: MEC. Sinopses estatísticas da Educação Superior (2002-2018). Tabulação realizada pelo autor.

Em que pese a ênfase na democratização do acesso ao ensino superior, representado pelo esforço governamental na expansão extensiva e intensiva das instituições de ensino, verificada no segmento federal de educação, a forma de ingresso revelou-se amplamente favorável à iniciativa privada, tendo em vista que detém 75,3% do número de total de matrículas, ou seja, reproduzindo-se e, até mesmo, agravando-se as desigualdades existentes no que concerne ao acesso, observado na década anterior. A debilidade dos mecanismos avaliativos atrelada à inércia ou omissão deliberada estatal fez com que a literatura se manifestasse na escolha pública pela financeirização da oferta em detrimento à subvenção governamental.

4.1 FUNDO DE FINANCIAMENTO AO ESTUDANTE DO ENSINO SUPERIOR (FIES): DA EXPANSÃO DO CRÉDITO ESTUDANTIL À INADIMPLÊNCIA SISTÊMICA

A concessão de subsídios para ampliação de oferta ao ensino superior não é fenômeno recente na educação superior brasileira. O primeiro programa de financiamento estudantil remonta à época da Ditadura Militar, concebido no ano de 1975. Sob a denominação de Crédito Educativo, o programa visava atender a demanda reprimida de acesso ao ensino superior, notadamente viabilizada pela promulgação da Reforma Universitária de 1968, com operacionalização dos recursos provenientes do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, mantendo-se até o ano de 1983, oportunidade na qual os recursos passaram a provir do Ministério da

Educação e Cultura (MEC), tendo a Caixa Econômica Federal como agente operador (PINTO, 2015; SILVA; SANTOS, 2017; CAMARA, 2017).

No ano de 1992, no governo Collor, o programa recebeu uma remodelação pela Lei Federal 8.436/92, passando a denominar-se de Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC), vigendo até o ano de 1997, ocasião em que foi extinto em razão de a inadimplência atingir um percentual de 83%, subsistindo no ano de 2005, mais de 145 mil contratos, dos quais 55% possuíam dívidas acima de R\$10 mil reais, em um débito global de R\$2.5 bilhões (PINTO, 2015; SILVA; SANTOS, 2017; CAMARA, 2017).

O atual formato do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), em substituição ao Crédito Educativo para Estudantes Carentes (CREDUC), foi concebido no governo Fernando Henrique Cardoso, através da medida provisória nº. 1.827/99, sendo regulamentado pela Lei Federal nº. 10.260/2001. Alinhando-se às diretrizes constantes do PNE 1 (2001-2010), cuja Meta 20 estipulava como investimento público em educação a destinação de subsídios concedidos em programa de financiamento estudantil, a lógica do programa se baseia na emissão pela União de títulos públicos especialmente destinados ao seu custeio (Certificados Financeiros do Tesouro – Série E CFT-Es), sob a responsabilidade da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) (BRASIL, 2001; QUEIROZ, 2018).

Em outras palavras, cuida-se de um fundo, de natureza contábil, destinado à concessão de financiamento a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo Ministério da Educação, de acordo com regulamentação própria (BRASIL, 2001; QUEIROZ, 2018).

A estrutura organizacional do FIES, em síntese, compreende o Ministério da Educação (MEC), na qualidade de formulador da política de financiamento e de supervisor das operações; e o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), que atua na qualidade de operador na administração dos ativos e passivos que são revertidos ao Fundo, incumbindo-se do repasse às Instituições de Ensino Superior (IES), por suas mantenedoras. Constam, ainda, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria da Receita Federal (SRF) cujas funções são, respectivamente, a emissão dos títulos públicos para suplantarem o financiamento e a supervisão, caso haja a opção de dedução dos créditos, por parte das IES, dos débitos alusivos aos tributos federais.

Os requisitos para ser beneficiário do programa podem ser divididos em 03 lapsos temporais, à medida que houve modificação em todos eles: de 2000 a 2009; 2010-2014 e 2015. No primeiro lapso temporal, além da exigência de encontrar-se regularmente matriculado em IES com avaliação positiva formulada pelo MEC, ao beneficiário exigia-se o dispêndio da quantia de R\$ 50,00 a cada trimestre, sem limite de renda familiar auferida, além da interveniência necessária de um fiador, com idoneidade cadastral comprovada. Quanto ao segundo período, houve o aumento do desembolso por parte do beneficiário para o valor de R\$150,00 trimestrais, a exigência de renda mensal familiar bruta de até 20 salários-mínimos e não ter zerado a redação do ENEM. Em relação ao terceiro lapso, exigiu-se a obtenção de nota mínima estimada em 450 pontos, bem como, não ter zerado a redação no ENEM e a presença de renda familiar mensal bruta *per capita* de até 2,5 salários-mínimos (QUEIROZ, 2018).

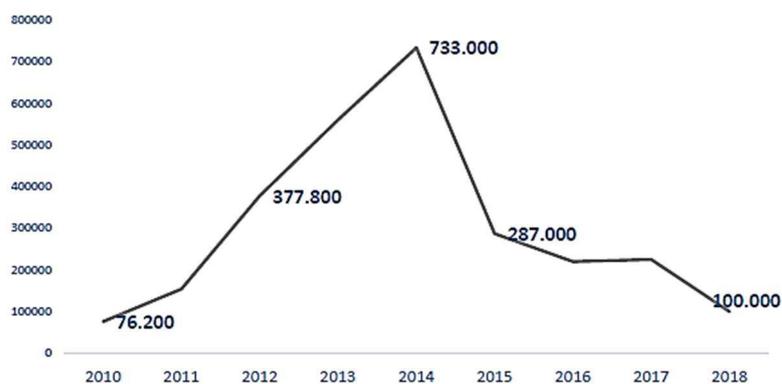
Na mesma linha de raciocínio, o programa, em sua fase inicial, estruturava-se financeiramente mediante a concessão de empréstimo com taxas de juros de 9,5% ao ano. Entre os anos de 2006 a 2009, houve redução na taxa para o patamar de 3,5% a.a em cursos prioritários (área de tecnologia, medicina, biologia, engenharia, geologia, química e matemática) e 6,5% a.a para os demais. A partir de 2010, a taxa passou a ser 3,4% a.a para todos os cursos até retomar ao percentual de 6,5% a.a, a partir de 2015.

De início, exigia-se do beneficiário o pagamento tão logo se operasse a conclusão do curso, passando a partir de 2007, a possuir carência estimada em 06 meses, posteriormente, 18 meses, após a conclusão do curso, a partir de 2010. O prazo para a amortização, durante os anos de 2000-2009 seria de 02 (duas) vezes a duração do curso, passando a ser de 03 (três) vezes a duração do curso, acrescidos 12 (doze) meses, no interregno de 2010-2014 e 03 (três) vezes a duração do curso, posterior a 2015. O limite de financiamento, por seu turno, iniciou em 50% das mensalidades que eram cobradas ao beneficiário, passando para 100% de financiamento (2010-2014) e entre 21% a 93% de margem de financiamento, a partir de 2015.

O fluxo médio de contratos firmados no programa durante os anos de 1999 a 2010 era de 50 mil. Durante o lapso temporal 2011-2014, os contratos firmados decuplicaram, representando um aumento de 863%, conforme indica o Gráfico 02. Em paralelo, os gastos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) cresceram mais de 05

vezes, atingindo 12 bilhões em 2014, correspondentes a 0,22% do PIB (BRASIL, 2019; PINTO, 2015; QUEIROZ, 2018).

Gráfico 2: Evolução anual do número de novos contratos FIES



Fonte: Secretaria de Políticas Econômicas (BRASIL, 2019).

Observa-se, no Gráfico 2, que, a partir do ano de 2015, ocorreu queda nos contratos firmados. A literatura tem elencado algumas causas que parecem robustecer as considerações lançadas no início do tópico. Sob o prisma fiscal, elege-se como causa principal a inadimplência. Muito embora se tenha a equivocada noção de que o programa subsidie os estudantes sem a correspondente contrapartida financeira, como anteriormente ressaltado, há o influxo de prazos de amortização e da incidência de taxas de juros (BRASIL, 2019; ANDRÉS, 2017).

Em que pese o surpreendente crescimento de 863% quanto ao número de contratos, o que representa medida de democratização do acesso ao ensino superior, o valor da exposição relativas às operações do FIES em 31/12/2018 era de R\$98,9 bilhões, dos quais R\$95 bilhões apenas relacionados ao período 2010-2017. A inadimplência quanto aos contratos celebrados no referido período já atinge 56% dos contratos celebrados, conforme se evidencia a Tabela 4 (BRASIL, 2019; ANDRÉS, 2017).

Tabela 4: Situação dos contratos FIES (2010 – 2017)

SIT. DO CONTRATO	N. DE CONTRATOS	SALDO DEVEDOR (em R\$ milhões)	ATRASSO MÉDIO (em dias)
Adimplente	1.134.995	51.145,06	
1 a 14 dias de atraso	52.252	2.078,42	10,6

15 a 30 dias de atraso	429.015	18.333,06	22,4
31 a 60 dias de atraso	20.909	536,23	49,2
61 a 90 dias de atraso	13.182	338,22	81,3
91 a 180 dias de atraso	149.043	5.720,87	142,7
181 a 360 dias de atraso	170.560	5.618,71	257,8
Mais de 360 dias de atraso	584.542	12.044,32	979,1
TOTAL	2.554.498	95.814,89	

Fonte: FNDE, 2018. Tabulação realizada pelo autor.

Ainda sobre o período 2010-2017, impende destacar que a escolha pública destinou-se ao fomento de instituições de ensino superior privadas, grandes conglomerados educacionais que movimentam, inclusive, seus ativos na bolsa de valores, cuja organização administrativa esteja embasada sob faculdades isoladas, algum dos quais com mais da metade do alunado matriculado enquanto beneficiário do Fies. Em outras palavras, o tripé ensino-pesquisa-extensão encontra-se cada vez mais relegado em prol da empresarialidade (ANDRES, 2017; AGRA, 2015).

O implemento de requisitos mais dificultosos, notadamente, a redução do limite financiável, acréscimo na taxa de juros, redução do prazo de amortização, sobretudo, a partir de 2015, estipulados no escopo de promover a viabilidade e sustentação econômica do programa, pode ter contribuído para o seu declínio, em comparação a outros programas governamentais, cujos requisitos de ingresso e permanência seriam menos dificultosos, a exemplo do PROUNI.

4.2 PROGRAMA DE APOIO A PLANOS DE REESTRUTUAÇÃO E EXPANSÃO (REUNI): A ÊNFASE GERENCIAL NA INTERIORIZAÇÃO, REGIONALIZAÇÃO E EXPANSÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR PÚBLICA

Introduzido pelo Governo Federal através do Decreto nº. 6.096/07, o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) teve como base o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE/2007), cujo escopo, reverberando os achados do Plano Nacional de Educação (PNE/2001), consistiu em contemplar significativa parcela da população, que não teve o oportuno

acesso ao nível de ensino superior (por meio da ampliação do ingresso e da permanência no âmbito da graduação), através do estrato federal por suas instituições (IFES), mediante alocação e otimização da estrutura física e recursos humanos existentes (BRASIL, 2007; ARAÚJO&PINHEIRO, 2010).

A estratégia governamental, cuja gênese adveio do Proposta de Expansão e Modernização do Sistema Público Federal de Ensino, no contexto das discussões suscitadas pelos representantes da Associação Nacional de Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e inserida no âmbito do Projeto “Universidade Nova”, então capitaneado pelo reitor da Universidade Federal da Bahia – Prof. Naomar Monteiro, buscava implementar uma reformulação no desenho institucional do modelo acadêmico brasileiro, lastreado na rigidez e imobilidade curricular, no desperdício de créditos e na especialização precoce. Para tanto, previam-se 03 ciclos de integração: 1º bacharelado interdisciplinar; 2º formação profissional; e 3º Pós-Graduação (LIMA; AZEVEDO; CATANI, 2008; MOURA; PASSOS, 2019).

Inspirado, majoritariamente, no chamado Processo de Bolonha de 1999, medida que visava implementar, em âmbito supranacional, um espaço comum de educação superior europeia até o ano de 2010 mediante a diversificação curricular e estímulo à competitividade ante o primado da qualidade do ensino, a estratégia do REUNI foi tracejada a partir do *Projeto Tunning*, adaptação do Processo de Bolonha para a América Latina, subscrito por representantes de 62 universidades, que almejava a identificação de competências genéricas e específicas entre as instituições, de sorte a favorecer a transparência, a efetividade e a integração regional, alinhando-as às necessidades do contexto global. Entretanto, Cislighi (2010, p.143-144) enxerga traços do Sistema americano, tendo em vista que ocorre a diferenciação entre as universidades de ensino, de pesquisa e cursos pós-secundários voltados para a formação rápida de mão de obra para o mercado de trabalho.

O programa tinha como escopo, no prazo de 05 anos, viabilizar o incremento na taxa média de alunos concluintes da graduação em relação aos ingressantes no período de 05 (cinco) anos antes, estimada ao patamar de 90%: a promoção da reestruturação curricular, mediante a interdisciplinaridade entre os cursos, com formação em ciclos e a otimização na razão docentes/discentes. Em adição, a diretriz da política firmava-se sob 06 dimensões: ampliação da oferta da educação superior pública; reestruturação acadêmico-curricular; renovação pedagógica; mobilidade intra

e interinstitucional; compromisso social da instituição e suporte da pós-graduação ao desenvolvimento qualitativo dos cursos de graduação (BRASIL, 2007a).

A exemplo do FIES, o Ministério da Educação (MEC) estabelece-se como órgão cimeiro do REUNI, reverberando a função gerencialista, o enfoque na pactuação dos resultados e a busca da eficiência, introduzidos no decêndio anterior à implementação dessa política, por intermédio do Plano de Reforma de Aparelhamento do Estado. Para tal desiderato, situa-se a necessidade de elaboração de um plano pela Instituição de Ensino Superior Federal (IFES) postulante, a quem caberia a implementação da política, contemplando o diagnóstico da situação atual, metas as serem alcançadas com a adesão ao programa, mediante o respectivo cronograma de execução, estratégia para o alcance das metas, etapas e indicadores.

Posteriormente, ocorre a celebração do contrato de gestão a ser pactuado perante as Instituições de Ensino Superior Federais (IFES) junto ao MEC, por meio do qual, segundo a vocação da entidade aderente no espectro da autonomia universitária segundo o âmbito da cultura e ambiente organizacional em que atua, são estabelecidas as metas, os indicadores, as etapas de implementação do plano, além dos recursos orçamentários para sua consecução, ficando a fiscalização a cargo da Secretaria de Ensino Superior (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

Fundando-se no referido arquétipo, o Governo Federal visava, à medida que o plano de reestruturação fosse sendo concretizado pelas IFES conjuntamente às unidades acadêmicas existentes ou mediante a criação de novas unidades, o aumento da eficiência e a eliminação da capacidade ociosa das instituições, pactuando-se os resultados a serem implementados, com melhor gestão do gasto público (ARAÚJO; PINHEIRO, 2010).

Os recursos vinculados à duração do plano, para o incremento em 20% (vinte por cento) do número das matrículas, encontravam-se orçados ao patamar de 20% (vinte por cento) para fins de englobarem as despesas de custeio e de pessoas das instituições, prioritariamente para: a construção e readequação da infraestrutura e equipamentos necessários à implementação do Programa; compra de bens e serviços indispensáveis ao funcionamento dos novos regimes acadêmicos; e despesas de custeio e de pessoal associados à expansão das atividades decorrentes do plano de reestruturação (BRASIL, 2007a).

Ressalta-se que, das 54 universidades federais em funcionamento ao final de 2007, 53 aderiram ao Reuni nas duas chamadas realizadas em 29 de outubro de 2007,

para implantação no 1º semestre de 2008, da qual participaram 42 universidades, e, em 17 de dezembro de 2007, para início no 2º semestre de 2008, com adesão de 11 universidades (MEC, 2007; PAULA; ALMEIDA, 2020).

Em paralelo, para a consecução da primeira dimensão, o Plano contemplava proposta de interiorização das IFES, tendência já observada desde o ano de 2003, com a fase Expansão I (2003-2007) em face da qual houve a criação de novas IFES, dentre as quais: a Universidade Federal do Vale do Rio São Francisco (UNIVASF); Universidade Federal Rural do Semiárido (UFERSA); Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD); Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFJM); Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR); Universidade Federal do Pampa (Unipampa); Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB); Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) (OLIVEIRA, 2019).

Visando à integração regional e internacional, houve a criação da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), englobando os estados fronteiriços da região Sul; Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA), na região amazônica; Universidade Federal da Integração Latinoamericana (UNILA), voltadas para os países da América Latina e Universidade Luso-Africana Brasileira (UNILAB), cujo escopo consistia na aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, a exemplo da Ásia e da África, totalizando 14 (catorze) instituições federais de ensino superior. Quanto aos *campi*, no período compreendido entre os anos de 2003 (que abrange o programa Expansão I) a 2010, houve a elevação de 148 para 274, contemplando 272 municípios (MEC, 2012).

No contexto do programa, a edição da Lei Federal nº. 11.892/2008 fez com que houvesse a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), mediante a agregação das, então, Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs), Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (ETFs) e os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), passando a ofertar, além do ensino técnico, de nível médio, cursos de educação superior.

Dentre as medidas adotadas pelo Governo Federal para a consolidação do Programa, destaca-se a alocação orçamentária, observando-se incremento nas verbas de custeio, relacionadas ao aumento do número de matrículas na graduação e nas rubricas atreladas ao investimento, correspondentes às medidas adotadas pelas

IFES individualmente consideradas (tendo em vista a celebração de Contrato de Gestão para com o MEC) para a dotação de suas estruturas (física, pessoal, orçamentária), resultando em quase 10 bilhões de reais investidos, consoante se observa da Tabela 5.

Tabela 5: Recursos orçamentários Programas Expansão I e Reuni (R\$ em milhões) (2005-2012)

ANO	CUSTEIO	INVESTIMENTO	TOTAL
2005	2.640.396	64.840.709	67.481.105
2006	52.279.785	331.778.298	384.058.083
2007	73.154.311	366.877.394	440.031.705
2008	177.551.293	759.881.047	937.432.340
2009	332.843.809	1.283.763.854	1.616.607.663
2010	535.092.380	1.210.613.309	1.745.705.689
2011	890.924.058	1.922.229.625	2.813.153.683
2012	1.041.007.761	950.818.403	1.991.826.164
TOTAL	3.105.493.793	6.890.802.639	9.996.296.432

Fonte: MEC, 2012. Tabulação realizada pelo autor.

O esforço governamental, para além do crescimento de Instituições Federais de Ensino Superior, reverberou em aumento do número de vagas ofertadas pelas IFES durante o quinquídio, cujo incremento foi propiciado pela oferta de Ensino à Distância (EaD) nas Universidades Federais, bem como, a oferta de matrícula presencial e de EaD nos Institutos Federais (IFs), representando aumentos na ordem de 227% nestes e de 61,5% naquelas (MINTO, 2018 apud OLIVEIRA, 2019).

A Tabela 6, a seguir, apresenta o demonstrativo do total de Instituições de Ensino Superior Pública, por categoria administrativa e região, no período de 2001 a 2009.

Tabela 6: Total de Instituições de Ensino Superior Pública, por categoria administrativa e região (2001-2009)

COLUNA 1	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL IES BRASIL	1.391	1.637	1.859	2.013	2.165	2.270	2.281	2.252	2.314
IES PÚBLICAS	183	195	207	224	231	248	249	236	245
FEDERAIS	67	73	83	87	97	105	106	93	94
ESTADUAIS	63	65	65	75	75	83	82	82	84
MUNICIPAIS	53	57	59	62	59	60	61	61	67
IES PRIVADAS	1.208	1.442	1.652	1.789	1.934	2.022	2.032	2.016	2.069

IES NORTE	61	83	101	118	122	135	140	139	147
IES NORDESTE	211	256	304	344	388	412	422	432	448
IES SUDESTE	742	840	938	1.005	1.051	1.093	1.095	1.069	1.090
IES SUL	215	260	306	335	370	387	375	370	386
IES CENTRO-OESTE	62	198	210	215	234	243	249	242	243

Fonte: MEC. Sinopses estatísticas da Educação Superior; OLIVEIRA, 2019. Tabulação realizada pelo autor.

A Tabela 6 evidencia, no panorama geral, que o aumento do número de instituições federais de ensino superior é um dos méritos do Programa. Visto que, no período de 2003 a 2014, foram abertas 34 novas IFES, consoante se observa na análise conjunta das Tabelas 6 e 7. Em paralelo, para o exercício do aspecto gerencial da política, sob a incumbência do MEC, no período de 12 anos, houve o aumento de 223% do orçamento do órgão, alcançando a cifra de 112 bilhões de reais ao final de 2013 (SOUSA, 2020).

Tabela 7: Total de Instituições de Ensino Superior Pública, por categoria administrativa e região (2010-2018)

COLUMNAS1	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
TOTAL IES BRASIL	2.378	2.365	2.416	2.391	2.368	2.364	2.407	2.448	2.537
IES PÚBLICAS	278	284	304	301	298	295	296	296	299
FEDERAIS	99	103	103	106	107	107	107	109	110
ESTADUAIS	108	110	116	119	118	120	123	124	128
MUNICIPAIS	71	71	85	76	73	68	66	63	61
IES PRIVADAS	2100	2081	2112	2090	2070	2069	2111	2152	2238
IES NORTE	146	152	154	146	149	150	156	165	173
IES NORDESTE	433	432	444	446	452	456	480	517	566
IES SUDESTE	1169	1157	1173	1145	1126	1118	1126	1121	1126
IES SUL	386	389	409	413	402	405	405	405	414
IES CENTRO-OESTE	244	235	236	241	239	235	240	240	258

Fonte: MEC. Sinopses estatísticas da Educação Superior; OLIVEIRA, 2019. Tabulação realizada pelo autor.

Segundo Oliveira (2018, p. 96), a relação matrículas em cursos de graduação presenciais/função docente, em exercício para 2006, no Brasil, estava em 15,5;

subindo para 16,9, em 2014; e 17,2, em 2017. No entanto, quanto às IFES, alvo da política em questão, esse valor caiu de 10,8, em 2006, para 10,6, em 2014, mantendo-se em 2017. E, entre as universidades federais, passou de 11,2, em 2006, para 11,3, em 2014, também mantendo-se em 2017.

Por sua vez, em estudo elaborado por Moura e Passos (2019), utilizando-se de medidas de tendência central e de dispersão, nas 53 IFES aderentes ao REUNI, foi demonstrado que, em 57,2% destas, a taxa de conclusão de graduação média, no ano de 2008, estava alçada ao patamar de entre 67 a 90% quanto ao número de matriculados, observando-se decréscimo em relação ao ano de 2009, onde apenas 49,1%, das IFES atingiram o referido estamento. Em 2010, ocorreu mudança na predominância do patamar estudado, sendo que em 45,3% das IFES, a taxa de conclusão média da graduação foi alçada ao parâmetro de 44 a 67%, ao passo que em 2011, era representado em 49,1% e 58,5% das IFES em 2011 e 2012, respectivamente.

Analisando-se a média da taxa de conclusão de curso de graduação das IFES por região administrativa, conquanto tenham apresentado escores próximos do atingimento da meta, nenhuma região atingiu o patamar de 90% preconizado pelo REUNI, sendo o pior resultado na região Norte com 48,3% e o melhor na região sudeste com 68,3%, consoante demonstrado na Tabela 8, a seguir:

Tabela 8: Médias das taxas de conclusão de curso de graduação por região administrativa Reuni (2008-2012)

REGIÃO	2008	2009	2010	2011	2012
Norte	58,4	71,9	61,6	82,6	48,3
Nordeste	63,8	77,9	54,5	61,7	55,5
Sul	69	66	73,9	66,9	62,9
Sudeste	79,8	80,8	87	70,7	68,3
Centro-oeste	67,4	63,9	58,6	65,4	59,7
Média	67,68				58,94

Fonte: MOURA; PASSOS, 2019. Tabulação realizada pelo autor.

Ressalte-se, a título ilustrativo, que a Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL), foi a única IFE superou as expectativas de elevação de taxa de conclusão precitada no programa, apresentando, em 2012, um índice de 108,5%. Evidencia-se, portanto, que a região Sudeste abarca 08 das 10 melhores instituições, com as

maiores taxas e ocorrência de 13 superações de índice no período, seguido pelas regiões Norte e Nordeste, com 05 ocorrências (MOURA; PASSOS, 2019, p.10).

Em outras palavras, durante o quinquênio de implementação da política, a maioria das instituições federais que antes ostentam patamares entre 67 a 90% de taxa de conclusão média da graduação (57,2%) – portanto, mais próximo de atingimento ao percentual almejado pelo Plano (90%) – no transcurso de sua implementação, decaíram de patamar no que tange ao referido indicador, passando a ser entre 44 a 67%, ou seja, muito aquém das expectativas iniciais. Fator que, associado às desigualdades regionais e a heterogeneidade nos aspectos de acesso e permanência no estrato da educação superior, evidenciaram os entraves na formulação – lastreado em um sistema gerencial de metas pactuadas – e de implementação de política pública.

Em contraposição, o formato da política em si considerada, mediante a pactuação de metas estabelecidas, aprioristicamente, para cada IFE aderente no período de sua implementação (2007-2012), fez com que não houvesse uma análise uniforme e consolidada acerca dos resultados, tendência observada por Magalhães e Real (2018), em que pese o estudo formulado por Paula e Almeida (2020), no sentido de aferir a variação nos indicadores de desempenho das IFES em razão da política em comento, notadamente, reverberando no aumento do conceito médio dos cursos avaliados pela Capes.

O referido estudo, tomando-se por lastro Decisões emanadas do Tribunal de Contas da União (TCU), valeu-se da análise das despesas realizadas com Hospital Universitário (HU), dentre as variáveis de desempenho utilizadas, constatando que, no período de 2002 a 2015, ao nível de significância estatística de 5%, a média com o custo corrente com HU/aluno equivalente foi maior após o REUNI, fato que se repetiu em relação às variáveis custo corrente sem HU/aluno equivalente, grau de envolvimento com a pós-graduação (GEPG), conceito Capes/MEC para a Pós-graduação e para o índice de qualificação do corpo docente (IQCD). Fatores que, em geral, podem ser justificados em razão do aumento de gastos para viabilizar a expansão no número de matrículas, contratação de docentes e de servidores técnico-administrativos (PAULA; ALMEIDA, 2020)

Conquanto tenha promovido, em um aspecto geral, evidente crescimento no número de matrículas, o REUNI não restou indene de críticas, sobretudo, originada dentre parcela de seus destinatários: o corpo docente e os dirigentes de instituições

federais de ensino superior. O escopo pela elevação de relação aluno-professor, culminou na precarização da relação de trabalho imposta àqueles, sobretudo, diante da expansão discente, da oferta do ensino noturno, o que reverberou em aumento de carga horária, sem o correspondente aumento de pessoal, bem ainda, a sumarização da duração dos cursos, em vista do atendimento da dimensão de flexibilização curricular e uso do EAD, de sorte a promover o processo de certificação em larga escala, suplantando o aspecto qualitativo e o tripé ensino-pesquisa-extensão afetos às IFES, ao priorizar apenas o primeiro segmento e revelando a precarização estrutural dos muitos *campi* criados e/ou expandidos sem a correspondente demanda, ocorrendo a consolidação fenômeno de contrarreforma do ensino superior (MANCIBO, 2015; CISLAGHI, 2010; RODRIGUES, 2011; AGRA, 2015; MAGALHÃES; REAL, 2018).

A política governamental sob análise, a despeito de ter propiciado relevante incremento do segmento público na educação superior, mitigando, em certos períodos, a predominância e primazia do setor privado, contemplando alunos egressos da escola pública e de segmentos sociais vulneráveis e ampliando a estrutura das IFES, tanto sob o aspecto estrutural (contratação docentes), quanto curricular (cursos de formação em ciclos, flexibilização disciplinar), revelou-se, de *per si*, insuficiente para promover a massificação do ensino, consoante as diretrizes preconizadas no PNE I, além de debelar a iniciativa privada, notadamente, em razão do direcionamento sob a ênfase quantitativa, motivo pelo qual a instância de governo federal, novamente, valeu-se da política de estímulo fulcrada em instrumentos de desoneração fiscal em parceria ao segmento privado, tendo-se como exemplo o PROUNI, objeto de análise nos tópicos seguintes.

4.3 ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL: A PROMOÇÃO DA PERMANÊNCIA INCLUSIVA NO ENSINO SUPERIOR

Situada dentre os vetores integrantes do eixo do ensino superior, consoante as diretrizes do PDE (2007), a Assistência Estudantil figura como um reforço à consecução da permanência discente nesse estrato educacional, atuando paralelamente à implementação do REUNI e vertida ao atendimento das camadas mais vulneráveis, contempladas pela expansão quantitativa franqueada pelo citado plano.

Embora conste como consequência lógica do Direito à Educação, de matriz constitucional desde 1988 (Art. 205) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), ambas de caráter prestacional, é somente no ano de 2007 que há uma sistematização, por meio da Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES), através da Portaria Normativa nº. 39/2007, posteriormente, substituída pelo Decreto Federal nº. 7.234/2010, que unificou as até então esparsas diretrizes adotadas pelas IFES, definindo os cursos de ação e execução variadas (OLIVEIRA, 2019; IMPERATORI, 2017).

A política de Assistência Estudantil visava ampliar as condições de permanência dos jovens na educação superior pública federal presencial, a partir da democratização das condições de permanência; minimização dos efeitos das desigualdades sociais e regionais na permanência e conclusão do ensino superior; redução das taxas de evasão e retenção; e da contribuição pela promoção da inclusão social através da educação (BRASIL, 2010).

Para tanto, as IFES deveriam oferecer um conjunto de benefícios nas seguintes áreas: moradia estudantil, alimentação, transporte, atenção à saúde, inclusão digital, cultura, esporte, creche, apoio pedagógico e acesso, participação dos estudantes com deficiência, transtornos globais de desenvolvimento e altas habilidades e superdotação (BRASIL, 2010).

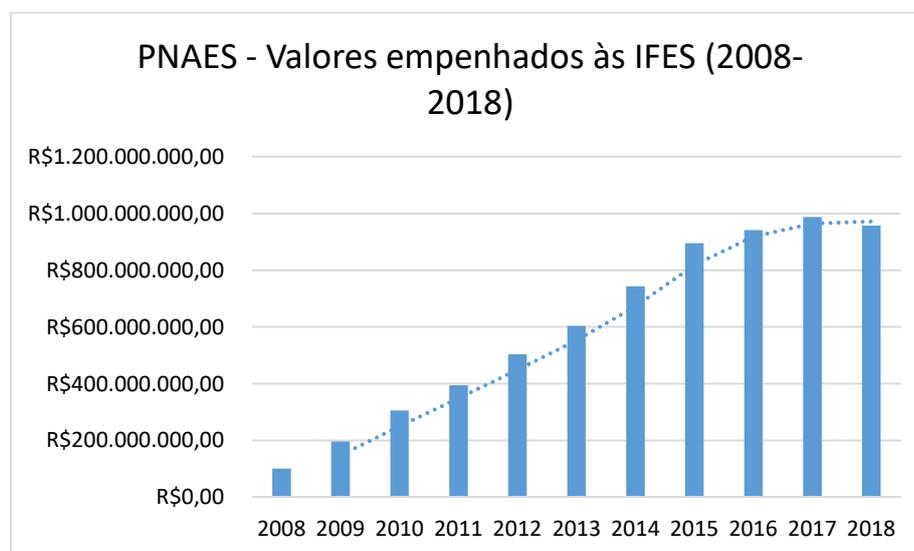
Guardando similaridade ao desenho institucional do REUNI, no PNAES há a supervisão da política por parte do MEC, por intermédio da Coordenação Geral de Relações Estudantis (CGRE), no âmbito da Secretaria de Educação Superior (SESu). Ao passo que às IFES cabe a implementação, conforme suas especificidades, áreas estratégicas de ensino, pesquisa e extensão e outras afetas às realidades de seu corpo discente (Art. 4º). Englobando desde estratégias voltadas à moradia estudantil, ora mediante a disponibilização de residência universitária dotada de infraestrutura, ora mediante contrapartida financeira para custeio de aluguel, até à disponibilização de restaurante universitário, cujas refeições são subvencionadas pela IFE ou a oferta de vale monetário para uso em restaurantes ou lanchonetes. Via de regra, os benefícios assumem o caráter de bolsa ou de auxílio financeiro, sem necessidade de contraprestação financeira por parte do beneficiário ao término do curso, fator que denota o caráter assistencial da política (IMPERATORI, 2017; CGU, 2016).

Os critérios para a condição de beneficiário da política foram estabelecidos no art. 5º, do Decreto Federal nº. 7.234/2010, de sorte que o atendimento prioritário seria

destinado aos egressos da rede pública de educação básica ou àqueles cuja renda familiar *per capita* não exceda a 1,5 salários-mínimos, sem prejuízo da fixação de outros critérios socioeconômicos por partes das IFES. Com base nesse critério, denota-se a eleição da variável renda dentre as estratégias de focalização dos beneficiários por parte do Governo Federal, sem relegar as iniciativas provenientes das IFES para eleição dos destinatários da benesse, conquanto fossem estabelecidas por critérios objetivamente aferíveis (BRASIL, 2010).

Em quase dez anos de atuação do programa em comento, se contabilizado desde a edição da Portaria Normativa nº. 39/2007, houve a transferência às IFES do Orçamento da União, em valores brutos, de um total de R\$ 6.629.784.161,31, com um gasto de R\$2,7 bilhões somente no triênio 2012-2015, incluindo a extensão dos benefícios às instituições públicas estaduais de ensino superior que se valham do Sistema de Seleção Unificado (Sisu), a partir do ano de 2014 (MEC, 2016), conforme será apresentado no Gráfico 3, a seguir:

Gráfico 3: PNAES - Valores transferidos do Orçamento da União às IFES (2008-2018)



Fonte: MEC, 2017. CGU, 2018. Tabulação realizada pelo autor.

A diversidade de formas de atuação das IFES, ao consolidarem um espectro amplo de proteção social em prol dos discentes, se, por um lado, privilegia a autonomia universitária e prestigia a capacidade institucional, por outro, faz com que não haja uma análise holística da política mediante o emprego de mecanismos avaliativos, consoante apontado pela literatura, tendo em vista a multiplicidade de etapas de implementação, em muitas delas desvirtuando-se do escopo da política (ex.: custeio de bolsas de iniciação científica; auxílio viagem para visitaçao de

familiares; utilização em obras e instalações; desempenho esportivo etc) (LIMA; MENDES, 2020; IMPERATORI, 2017; BRASIL, 2017).

Com base em relatórios produzidos pela Controladoria Geral da União (CGU), importante órgão de *accountability horizontal* e cuja metodologia de atuação se perfaz mediante sorteio perante um conjunto de instituições auditadas, no caso, universidades federais, foi constatado que, dentre as IFES analisadas no ano de 2016 (53), 53,4% delas não possuem normatização suficiente para a eleição de critérios objetivos para a adequada alocação de recursos. Muito embora haja atingimento em 81% delas quanto à disponibilização instrumento de conhecimento da política aos pretensos beneficiários (edital), a ausência de participação discente na formulação dos critérios para fruição da política, máxime por figurar como principal destinatário, pode transparecer um viés clientelista da política outrora implementada.

Em complemento, o referido órgão de controle verificou debilidade dos critérios avaliativos de contrapartida para a manutenção ou exclusão do contemplado pela política, muitos dos quais baseados apenas na frequência e rendimento escolar, ou seja, idênticos aos de manutenção de qualquer aluno em uma instituição de ensino superior, o que não minimiza a taxa de retenção ou de evasão quanto aos fins visados na política. Ainda, aferiu que em 89,7% das IFES avaliadas não há a existência de mecanismos avaliativos acerca dos resultados do programa (BRASIL, 2016).

Com base nesses achados e mediante nova inspeção, desta feita realizada em 2018 e auditando-se 61 IFES referentes ao exercício de 2017, por meio da qual a CGU constatou a existência de 89.930 beneficiários, restou evidenciado(a):

- a) Inconsistência nos dados enviados pelas IFES, posto que, dentre as 61, apenas 40 enviaram relatórios, nestes havendo descompasso no preenchimento do grupo familiar, origem e renda dos pretensos beneficiários;
- b) Destinação equivocada em 28% das áreas de concessão do benefício, atrelada a ausência de normatização uniforme objeto do Decreto nº. 7.416/2010, havendo intersecção entre as áreas de assistência estudantil e da bolsa permanência;
- c) Imprecisão na categorização dos membros da unidade familiar do beneficiário (contemplando, por exemplo, amigo(a), namorado(a), agregado(a), concunhado, amasiado etc), impactando a aferição mediante parâmetros objetivos para a caracterização da variável renda;

- d) Possibilidade de pagamento do benefício a estudantes fora do perfil de renda mínimo estabelecido, posto que foi constatado que 9.621 estudantes, ou seja, 40,8% dos membros da amostra (89.930) possuem algum membro familiar com renda superior a 1,5 salário mínimo, o que importa em um montante de R\$10.486.960,00 pagos em desacordo às diretrizes da política, dentre os quais, 674 beneficiários tinham vínculo formal junto a própria IFES que executa a política (BRASIL, 2018).

Ao final, o órgão de controle sugeriu a integração do incipiente banco de dados a ser implementado no âmbito do PNAES aos requisitos precitados no CadÚnico, de sorte a assegurar a idoneidade do beneficiário, uniformidade e confiabilidade dos dados, bem ainda, transparências às ações implementadas, sob âmbito nacional (BRASIL, 2018).

Frise-se que, a respeito da normatização da política se operar via Decreto, instrumento legislativo passível de revogação pelo Chefe do Poder Executivo, já constam em tramitação nas casas legislativas projetos de Lei ordinária, de que figuram, como exemplo, os de número 434/2011 e 2.860/2011, subscrito pela Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende, o de nº. 1.270, de autoria do Deputado Orlando Silva, além dos de 3.474/15, 8.739/17 e 9.612/18, subscritos pelos Deputados Reginaldo Lopes, Jandhira Fegali e Luiz Couto, respectivamente (BRASIL, 2018).

Em resumo, as proposições legislativas almejam conferir o status de Lei e de Política nacional ora em análise, cuja iniciativa caberia ao Poder Legislativo, estendendo seus preceitos a Institutos Federais de Educação Tecnológica, ampliando a base de beneficiários, de sorte a incluir grupos socialmente vulneráveis (ex.: LGBTQUIA), atrelando-a ao Plano Nacional de Educação e implementando um sistema nacional unificado de acompanhamento dos beneficiários, podendo ser extensível, pela via de convênios, a outras instituições de ensino superior gratuitas no âmbito da federação (BRASIL, 2018).

Em vista do exposto, verifica-se de uma forma sumária e não conclusiva, que o PNAES, enquanto política educacional vertida à superação de desigualdades e garantia de acesso e permanência na educação superior presencial, conquanto possa ter implementado importantes conquistas sob os prismas acima listados, sob o âmbito de cada IFE de forma difusa, conforme já enunciado pela literatura, apresenta precariedade dos instrumentos avaliativos, inconsistência dos dados até então

levantados e ausência de uniformidade decisória por parte do MEC, esvaindo-se, dessa forma, a garantia universal de acesso e permanência discente no estrato da educação superior e dificultando a criação de uma base de informação essencial para os tomadores de decisão (LIMA; MENDES, 2020; IMPERATORI, 2017; BRASIL, 2017; BRASIL, 2018).

4.4 O PROGRAMA UNIVERSIDADE PARA TODOS (PROUNI): O FOMENTO À FINANCEIRIZAÇÃO DO ENSINO SUPERIOR PRIVADO

Concebido para promover a ampliação e democratização face a, então incipiente, expansão da educação superior, o Programa Universidade para todos (Prouni) foi criado a partir da conversão da Medida provisória nº. 213/2004 na Lei Federal nº. 11.096/2005. Em suma, visava à inserção de estudantes de baixa renda no estrato da educação superior.

O programa nasce em face do debate travado entre as correntes publicistas e privatistas. Partindo-se da convergência de que ao Estado incumbe o financiamento da educação superior aos seus cidadãos como ferramenta de atenuação de desigualdades, a divergência residia na distinção dos recursos públicos. Para os denominados publicistas, capitaneados pela UNE, ANDES e ANDIFES, os recursos públicos deveriam ser alocados para o financiamento de instituições públicas de ensino. Ao passo que, para os privatistas, dentre os quais elenca-se a ABMES e o BIRD, os recursos deveriam obedecer a lógica do mercado, no escopo de aproveitar a capacidade ociosa do setor verificada no princípio do século XXI (SOUZA; MENEZES, 2014).

O Prouni se fundamenta na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais, em instituições de ensino superior privada, a alunos que tenham cursado o ensino médio em escola pública ou ostente a condição de bolsista integral na rede privada de ensino, bem ainda, a alunos com deficiência e a professores oriundos da rede pública de ensino que não sejam portadores de diploma em curso superior, em conformidade a critérios socioeconômicos, mediante renúncia fiscal correspondente à isenção quanto aos tributos que a União federal possui competência tributária: Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) e Contribuição para o Programa de Integração Social (PIS). Antes do programa, as IES

privadas com fins lucrativos pagavam um percentual de 25% de IRPJ, 9% de CSLL sobre o lucro líquido, além de 3% de COFINS e 0,65% de PIS, sobre o faturamento (BRASIL, 2005; SOUZA; MENEZES, 2014).

A elegibilidade para a concessão de bolsa de estudo engloba os critérios de participação no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), não podendo o postulante ter zerado a redação, bem ainda, obtido o resultado mínimo de 450 pontos no certame. Em adição, foram estabelecidos: a) a faixa salarial de renda per capita inferior a 03 salários-mínimos; b) não ser graduado ou estar matriculado em instituição pública de ensino superior; e c) ter cursado a integralidade do ensino médio em escola pública ou ter sido bolsista integral em instituição privada. Os postulantes que comprovem renda até 1,5 salários-mínimos podem pleitear a concessão de bolsas integrais, ao passo que os que excederem o referido patamar estarão aptos a pleitearem bolsas parciais.

A operacionalização do programa é estabelecida mediante celebração de termo de adesão por parte da IES junto ao MEC, com prazo de vigência de 10(dez) anos, renovável por igual período. Para as IES privadas com ou sem fins lucrativos foi exigido que houvesse a oferta de uma bolsa de estudo integral, na proporção de a cada 10,7 estudantes pagantes em relação ao período letivo anterior. Alternativamente, as instituições podem optar pela concessão de uma bolsa na modalidade integral a cada 22,5 estudantes pagantes, conquanto ofereça bolsas parciais de 50% e 25% até que a soma das benesses corresponda a 8,5% da receita anual dos períodos letivos em que houvesse bolsistas integrais (art.5º, Lei Federal n.11.096/05).

A Tabela 9, a seguir, apresenta o quantitativo de bolsas ofertadas no Prouni e a variação, em percentual, do crescimento de bolsas em relação ao ano anterior, no período que compreende os anos de 2005 a 2019.

Tabela 9: Quantitativo de bolsas ofertadas e variação Prouni (2005-2019)

ANO	QUANT. BOLSAS OFERTADAS	CRESC. EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR
2005	112.275	
2006	138.668	23,5%
2007	163.854	18,2%
2008	225.005	37%
2009	247.643	10%

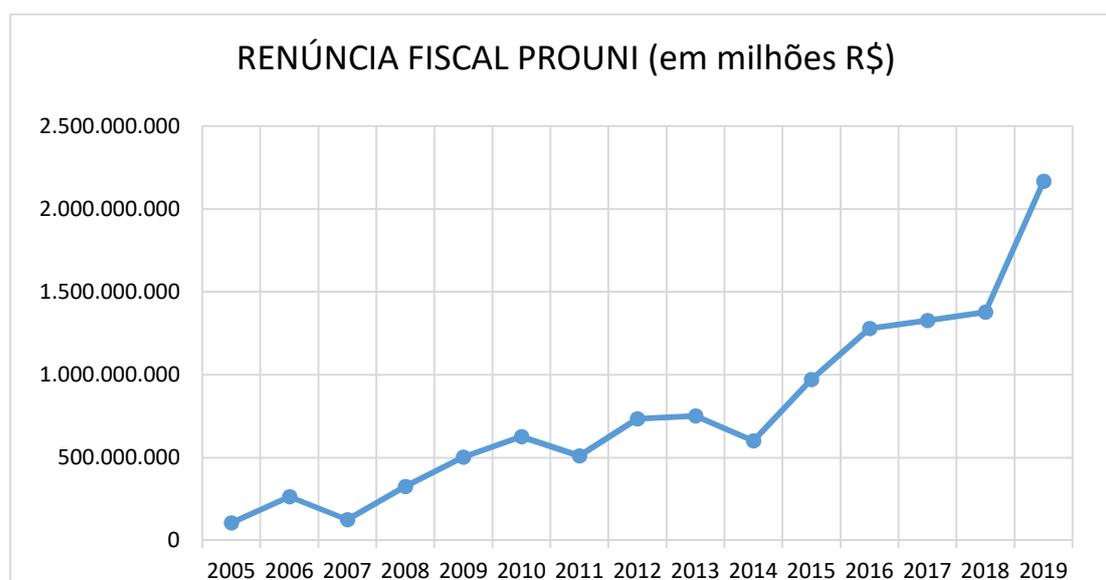
2010	241.273	-2,6%
2011	254.598	5,5%
2012	284.622	11,8%
2013	252.374	-11%
2014	306.726	21,5%
2015	329.117	7,3%
2016	329.180	0%
2017	361.925	9,9%
2018	417.276	15,3%
2019	411.758	-1,3%
TOTAL	4.076.294	

Fonte: Sisprouni – MEC. Tabulação realizada pelo autor.

Ressalta-se que, desde a criação da política em 2005 até o ano de 2018, já houve o atendimento a 2.4 milhões de alunos, dos quais 69% dos contratos firmados foram atendidos com a concessão de bolsas integrais (MEC, 2018).

Quanto à renúncia fiscal estimada, em gastos nominais, a política impactou ao orçamento da União em um montante total de R\$ 11,7 bilhões, durante o período compreendido entre 2005 a 2019, ressalvando-se a pequena variação no período de 2015-2018, resultante do contingenciamento de gastos públicos, como se observa no gráfico 4, abaixo:

Gráfico 4: Renúncia fiscal de tributos da União Prouni (2005-2019)



Fonte: Demonstrativo de Gastos Tributários. Receita Federal. Tabulação realizada pelo autor.

Conquanto tenha contribuído para a expansão e democratização da educação superior, consoante se observa da análise da Tabela 9, acima listada, através da acomodação de estudantes oriundos das camadas sociais mais vulneráveis, a política, ora analisada, a exemplo do FIES e REUNI, não restou indene de críticas, notadamente, aquelas tecidas pela corrente dos publicistas. O transcurso de quase 15 (quinze) anos do programa enuncia uma tendência de privatização da demanda, ou seja, a transferência de recursos da educação superior pública em favor do segmento privado, tido como de baixa qualidade, posto que a compra das vagas ociosas junto às IES privadas ocorre com pouca avaliação sobre a qualidade (OLIVEIRA, 2019).

Enfatizando a forte influência exercida pelo setor privado no processo de formulação da política, notadamente em razão das sucessivas modificações quanto à proporcionalidade para a concessão das bolsas em relação ao faturamento e a modalidade de oferta, Souza e Menezes (2014, p. 621) aduzem que:

o texto legal excluiu a exigência de que a proporção de vagas fosse mantida em todos os cursos e unidades administrativas das instituições. Essa manobra também acarreta um sensível impacto negativo nas regras do PROUNI, pois, na prática, o governo passou a permitir que as IESP preenchessem as vagas destinadas ao programa majoritariamente em dois tipos de cursos: os de menor concorrência; e os de menor custo de criação e manutenção.

O controle da frequência de distribuição das bolsas por parte das IES, inobservando regra que havia sido introduzida com a submissão do PL nº. 3.582/2004 à Câmara dos Deputados e retirada, a partir da MP nº. 213/2004, do critério da proporcionalidade na distribuição das bolsas junto às instituições, turnos e cursos, culminou em processo de seleção adversa, em virtude de que a ocupação dos cursos não obedeceria a uma lógica equânime, mas sim, mercantil e logística, à medida que as IES tendem a ofertar aos beneficiários os cursos mais ociosos, privando-os do acesso aos cursos mais concorridos, para os quais há a ocupação da integralidade de vagas.

Nesse raciocínio, Catani e Glioli (2005) enunciam que prevaleceu a corrente privatista, à medida que o programa fora moldado consoante os interesses de *lobby* de grandes grupos empresariais e da vitória da ABMES, conquanto não tenham sido atendidos integralmente os anseios desta última instituição:

O programa parece tentar aliar cidadania e privatização. Acaba fortalecendo ainda mais as IES privadas – pois expande o segmento através do aumento do número de matrículas (ao invés de fazê-lo no

prioritariamente no setor público, conforme determinava o PNE) – e alimenta a mercantilização (CATANI; GLIOLI, 2005, p. 12).

Outra tendência que se fortaleceu durante a política e percebida por Agra (2015), Corbucci, Kubota e Meira (2016) e Chaves (2010) foi o surgimento, a partir de 2005, de conglomerados educacionais, com participação de capital estrangeiro, resultantes de processo de fusão e incorporação empresariais, aproveitando-se da capilaridade das estruturas então existentes do ensino superior privado, orientadas pela lógica de aprimoramento da gestão administrativa, financeira e pedagógica, com foco na redução de custos e na economia de escala, padronização e profissionalização do setor.

Aproveitando-se da ociosidade do setor, decorrente da franca expansão na metade dos anos 90 e evasão escolar subsequente, os fundos corporativos enxergaram no segmento educacional a capacidade de prospecção de capital, atrelada à volatilidade do mercado financeiro, e, por conseguinte, incorporação das IES que exerciam um protagonismo regional em suas áreas de atuação.

O marco inaugural dessa fase foi a aquisição, no ano de 2005, pelo grupo americano Laureate da parte majoritária da Universidade Anhembi-Morumbi. Segundo Corbucci, Kubota e Meira (2016), no período entre 2007 a 2015, houve 208 transações de aquisições, vendas e fusões entre as principais empresas educacionais do país, das quais, 139 relacionadas a instituições de educação superior até 2014, e de 2007 a 2014 ocorreram 56 operações de fusões pelos quatro maiores grupos educacionais privados do país (CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016).

Nesse processo, as instituições, majoritariamente, intervenientes foram a Kroton Educacional (atualmente Cogna), Estácio (atualmente Yduqs), Ser Educacional e Ânima. Apesar da queda no número de matrículas EAD e presencial, na ordem de -2,6% (2016); -0,8% (2017) e -3,4% em 2018 (MEC), a receita corrente líquida da Ânima em 2019 foi de R\$ 1.111,14 bilhões⁴ (Lucro líquido R\$-33,5 milhões), ao passo que a do Grupo Ser Educacional foi de R\$ 1.276,0 bilhões⁵ (lucro líquido de R\$136,4 milhões). O lucro líquido do Yduqs foi de R\$ 646 milhões⁶ e o do grupo

⁴ Disponível em: <<https://ri.animaeducacao.com.br/>>. Acesso em: julho de 2020.

⁵ Disponível em: <http://ri.sereducacional.com/sereducacional/web/conteudo_pt.asp?idioma=0&conta=28&tipo=47935&id=0&submenu=0&img=0&ano=2019>. Acesso em: julho de 2020.

⁶ Disponível em: <<https://www.yduqs.com.br/listresultados.aspx?idCanal=QueRek9Ix6lY8glbPTs6XA==>> Acesso em: julho de 2020.

Cogna, R\$771,95 milhões⁷. É oportuno ressaltar que significativa porção das receitas acima referidas advém dos contratos firmados via FIES, que pode ser utilizado em complementariedade ao PROUNI, com parcela do alunado presencial sob tal modalidade de financiamento, como a exemplo do grupo Cognia, o qual, em 2018, detinha 25,3% do corpo discente subsidiado nessa condição.

Acerca desse fenômeno, a literatura o tem denominado de “desnacionalização” (Chaves, 2010); “mercantilização” ou “financeirização”(SAMPAIO apud CORBUCCI; KUBOTA; MEIRA, 2016) da educação superior (CHAVES; AMARAL, 2014), em virtude da primazia do capital privado, por vezes, transnacional, assegurando a autossustentabilidade da educação superior privada em detrimento à pública.

Segundo abalizam Corbucci, Kubota e Meira (2016), o referido fenômeno foi viabilizado em razão do acréscimo da opção empresarial de muitas mantenedoras de ensino superior – tendo em vista que, antes era comum a existência do status confessional sem finalidade lucrativa – franqueado pela LDB em conjunto ao Decreto nº. 2.306/1997. A manutenção da empresarialidade importou em aumento dos custos operacionais dessas empresas e, por conseguinte, incremento da carga tributária transferida ao governo. O advento do Prouni, todavia, representou um alívio econômico nas atividades das IES, o que as fez buscarem o mercado financeiro visando à captação de recursos para promoção da expansão.

Corroborando o raciocínio acima descrito, Sguissardi (2015) indaga o real escopo e alcance da democratização almejado pelo Governo Federal, tendo em vista a anulação das fronteiras entre o público e o privado mercantil, em uma elitização do processo:

Isso poria em dúvida o alcance das pretendidas metas oficiais de sua democratização. A análise e a interpretação dos dados referentes ao estatuto jurídico das instituições e respectivas matrículas, à frequência ao turno noturno e à EAD, à concentração dos cursos e matrículas por área de conhecimento, à presença de fundos de investimento (*private equity*) nacionais e transnacionais que se associam às grandes empresas do setor educacional etc, autorizam a hipótese de que a educação superior no Brasil, vive um intenso processo de transformação de um direito ou “serviço público” em “serviço comercial” ou mercadoria, isto é, um processo de massificação mercantilizadora que anula as fronteiras entre o público e o privado-mercantil e impede uma efetiva democratização do “subsistema”. Ao

⁷Disponível em: <https://s3.amazonaws.com/mz-filemanager/e1110a12-6e58-4cb0-be24-ed1d5f18049a/34e1b7a4-6f3d-4698-abc3-4985d8ccafab_Release%20-%204T19.pdf>. Acesso em: julho de 2020.

menos no nível de graduação (SGUISSARDI, 2015 apud OLIVEIRA, 2019, p.113).

Nessa quadra, verifica-se que no contínuo processo de expansão da educação superior brasileira, enquanto vertente do Novo Desenvolvimentismo, cujas mudanças mais marcantes foram verificadas na década passada, houve (e há) acertos (por exemplo: expansão e interiorização da rede federal de educação superior, aumento no número de matrículas, oferta de ensino noturno etc), ao passo que ocorreram (e ocorrem) erros e entraves (exemplos: baixo grau de institucionalização e fiscalização da PNAES, inadimplência FIES, ausência de fiscalização da disponibilização e proporção das vagas – PROUNI etc), o que exige das entidades subnacionais, como no presente estudo, capacidade inventiva e criativa para redução das desigualdades locais, valendo-se das nuances do federalismo e da descentralização administrativa, e que será objeto de análise no capítulo subsequente.

5. PROBEM: ARRANJO INSTITUCIONAL E REGRAS ESTRUTURANTES

O Programa de Bolsa de Ensino Municipal (PROBEM), iniciativa do Poder Executivo, foi criado através da edição da Lei Complementar Municipal nº. 100, de 06 de outubro de 2015, que regulamentou a Lei Complementar nº. 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/Paraíba, como forma de induzir desenvolvimento local e o dinamismo econômico.

A Lei Complementar Municipal nº. 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 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, da Lei Complementar Municipal nº. 096/2015, 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 n. 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 nº. 008/2015, com a finalidade de alterar os dispositivos da primitiva Lei Complementar Municipal n. 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 nº. 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, em que 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, a Lei Complementar Municipal nº. 100, de 06 de outubro de 2015 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 Regulamento⁸, elaborado pela instituição-piloto de implementação do programa, 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), nem 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, ressalte-se que, no artigo 4º da Lei Complementar nº. 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, desde que demonstrassem os mesmos requisitos constantes

⁸ Conforme Regulamento PROBEM – Edital 01/2015 – CESED.

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

Conforme previsto na Lei Complementar nº.100/2015, houve a edição do Decreto municipal nº. 4.352/2018, cuja principal finalidade – reconhecendo a importância do ensino superior enquanto instrumento de aumento de renda e dinamismo econômico – foi a regulamentação do programa, respaldando a concessão de subsídios em ISSQN e IPTU por parte do ente subnacional, condicionada à celebração de termo de adesão por parte das IES e o Município.

No referido instrumento normativo, houve a delimitação da concessão das bolsas a cursos de graduação, compreendendo os bacharelados e as licenciaturas (Art. 2º), excluindo-se a aplicabilidade a cursos sequenciais de complementação de estudos (Art. 3º). Em adição, foram previstas as condições para a manutenção e cancelamento das bolsas (Art. 5º) quais sejam:

- I) não realização de matrícula no período letivo correspondente ao primeiro semestre de usufruto da bolsa;
- II) encerramento da matrícula do bolsista, com conseqüente encerramento dos vínculos acadêmicos com a instituição;
- III) matrícula, a qualquer tempo, em instituição pública gratuita de ensino superior;
- IV) conclusão de curso no qual o bolsista está matriculado, ou qualquer outro curso superior, em qualquer instituição de nível superior;
- V) não aprovação em, no mínimo, 75%(setenta e cinco por cento) do total das disciplinas cursadas em cada período letivo;
- VI) inidoneidade de documento apresentado à instituição ou falsidade de informação prestada pelo bolsista;
- VII) término do prazo regular para conclusão do curso no qual o bolsista está matriculado, conforme os critérios dos cursos estabelecidos pelo Ministério da Educação – MEC;
- VIII) mudança substancial na condição socioeconômica do estudante, devendo atualizar o cadastro a cada matrícula;
- IX) usufruto, simultâneo, em cursos ou instituições de ensino diferentes da bolsa de estudo concedida pelo PROBEM com a do PROUNI Federal e do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES;
- X) Não apresentação de documentação pendente na fase de comprovação das informações, referentes ao seu ingresso na instituição;
- XI) solicitação do bolsista;
- XII) ordem judicial;
- XIII) evasão;
- XIV) falecimento.

Para a hipótese da insuficiência de desempenho, foi adotado um procedimento sumarizado contendo a justificativa de rendimento aquém expectativa por parte do

bolsista, a qual será submetida ao Coordenador do Programa, designado pelo Chefe do Executivo, e pelo(s) docente(es) da disciplina em que houve a reprovação, admitindo-se, por duas oportunidades, a permanência no programa. Ainda, estabeleceu-se, como órgãos de fiscalização da política, a Diretoria de Fiscalização da Secretaria Municipal de Finanças e a Procuradoria Geral do Município, aos quais foi incumbida a tarefa de elaborar instrução normativa para a operacionalização do programa.

Das instituições beneficiárias, o instrumento legal exigiu a apresentação de critérios de seleção dos bolsistas, quanto à definição da nota de corte e métodos para preenchimento de eventuais vagas remanescentes por semestre, mediante análise de perfil socioeconômico e reserva de percentual destinado às ações afirmativas de acesso, quanto a pessoas com deficiência e autodeclarados negros e indígenas, bem ainda, determinou-se que a seleção obedecesse à nota obtida no ENEM do ano imediatamente anterior à concessão das bolsas (Art. 6º, parágrafo único).

Adicionalmente, há a obrigatoriedade de apresentação semestral do controle de frequência mínima obrigatória, correspondentes a 75% (setenta e cinco) por cento da carga horária; do percentual de aproveitamento dos bolsistas, considerando-se o desempenho acadêmico e das taxas de evasão de alunos por cursos e turno; assim como, o total de alunos matriculados na IES, relacionando-os aos alunos vinculados ao PROBEM (Art. 11).

Para o caso de descumprimento das condições pactuadas, existe a previsão de instauração de procedimento administrativo pela Procuradoria Geral do Município, cujas sanções irão variar entre a advertência e a impossibilidade de nova adesão por 05 (cinco) anos, sem prejuízo aos beneficiários e com recurso ao colegiado de Procuradores do Município. Na hipótese de fraude, ocorre o descredenciamento imediato da instituição e cobrança da diferença devida entre o imposto devido e o renunciado em face da concessão.

A alíquota de ISSQN para as IES aderentes corresponderá ao percentual mínimo de 2% – ressaltando-se que, via de regra, o referido tributo tem alíquota mínima de 2% e máxima estimada em 5%⁹, no Município de Campina Grande a

⁹ Resultante da interpretação sistemática do art. 156, §3º, I da Constituição Federal e item 4 da Lei Complementar Federal n.116/2003.

alíquota máxima é de 4%¹⁰ – sendo a forma de cálculo estabelecida através da seguinte fórmula:

$$\text{Alíquota Corrente} = 4\% - \left(\frac{\sum \text{Valor das Bolsas}}{\text{Valor do Benefício fiscal concedido}} \right) \cdot 2\%$$

A operação aritmética acima descrita visou à proporcionalidade na concessão da isenção fiscal, de sorte que, quanto maior o número de bolsas concedidas, maior será a redução da alíquota do ISSQN até a sua redução ao patamar de 2%. Tal medida toma por base comparativa o valor despendido a título oneroso pelos alunos regularmente pagantes junto à instituição aderente. Na hipótese de divergência entre o valor de benefício fiscal concedido e o valor total de bolsas concedida pela entidade, esta deverá no semestre imediatamente seguinte complementar ou reduzir a oferta de bolsas integrais, tantas quanto forem necessárias para o atingimento do incentivo (Art. 15, §§2º e 3º).

5.1 PROBEM: ATORES, LÓGICAS, INTERESSES E RELAÇÕES

Tão logo se operou a implementação da política em análise, houve manifestações dos atores políticos e meios de comunicação locais, cujos excertos mais relevantes podem ser visualizados a seguir: 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”¹¹. “O programa chega no momento em que o FIES está reduzindo pela metade o número de beneficiários em todo o país”¹². Figurando o CESED/FACISA, como parceiro inaugural, “para o semestre 2015.2, o

¹⁰ Para serviços educacionais, conforme art. 62, I, d Lei Complementar Municipal n.116/2016.

¹¹ Disponível em: <<https://www.camaracg.pb.gov.br/lider-da-bancada-comemora-implantacao-do-probem-em-campina-grande/>> Acesso em: julho de 2018.

¹² 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: julho de 2018.

número de bolsas do Probem – Universidade chega a ser maior do que o número de vagas do Fies na Facisa/FCM.”¹³.

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 estudar¹⁴.

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 é de centro-direita (RODRIGUES,2002), mediante aperfeiçoamento de um programa cujo nascedouro se deu em um governo gestado por um partido de matriz ideológica de esquerda, inclusive sendo ressaltado pelas mídias os critérios que difere a política em comento dos programas de acesso ao ensino superior até então implementados¹⁵, no que enxergamos contornos de um modelo da Teoria da Opção Pública, conforme a visão de DYE (2010), 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”¹⁶.

¹³ Disponível em: <<http://pmcg.org.br/probem-comeca-inscricoes-nesta-segunda-feira/>>. Acesso em: julho de 2018.

¹⁴ Disponível em: <<https://paraibaonline.com.br/2017/11/probem-ja-levou-mais-de-600-estudantes-carentes-ao-ensino-superior-em-campina-grande/>>. Acesso em: julho de 2018.

¹⁵ Disponível em: <<http://www.psd.org.br/pb/criado-por-romero-probem-ja-colocou-mais-de-600-estudantes-nas-faculdades-privadas-a-custo-zero/>>. Acesso em: julho de 2018.

¹⁶ Disponível em: <<http://pmcg.org.br/prefeitura-vai-ampliar-probem-para-mais-faculdades/>>. Acesso em: julho de 2018.

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 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 200¹⁷; 86¹⁸ e 38 vagas¹⁹, 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 que se trata 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 de 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

¹⁷ Disponível em: <<https://www.bancadejornalistas.com.br/nassau-prorroga-inscricoes-probem-ate-o-dia-30-de-julho>>. Acesso em: julho de 2018.

¹⁸ Disponível em: <<http://pmcg.org.br/prefeitura-vai-ampliar-probem-para-mais-faculdades/>>. Acesso em: julho de 2018.

¹⁹ Resultante do somatório das vagas dos Editais CESREI 2016.2; 2017.1; 2017.2, 2018.1., 2018.2.

postulantes à benesse, revela-se 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; 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 em uma 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 um 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 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, p.55-56), houve um aumento quanto ao número de matrículas no ensino superior privado de 60,2% em 1995 para 74,9% em 2014. No governo FHC (Tabela 10, a seguir), 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 público 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 10: 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)
▲% 20011-2014 (Gov. DILMA)	1,6	7,2	-1,4	22,7	19,3	... (2)	23,9	... (2)

Fonte: CHAVES; 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 PROBEM se inspirou no modelo gestado pelo governo federal referente ao PROUNI (Lei Federal nº. 11.096/2005), ressaltada 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 nº. 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 e 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, valem-se 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 credenciamento 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 nº. 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, obedece à lógica da opção política, mediante atuação racional e autointeressada por parte das IES aderentes à estratégia da proposta pelo município, com escopo na maximização dos ganhos, à medida que, quanto maior o número de bolsas ofertadas, maior será a renúncia de benefício de ISSQN e, por conseguinte, maior a margem de lucro auferida.

O referido modelo de política pode ser explicado ao se levar em consideração a racionalidade limitada dos *policy makers* para compreender a realidade

multifacetada do processo de formulação e implementação de políticas pública (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).

Esse modelo analítico também pode ser corroborado pela coesão e eficiência dos pequenos grupos, abalizada por Olson (2015), no sentido de que, quanto menor o grupo a ser afetado pelo impacto de uma decisão governamental, maior será sua capacidade informacional e, por conseguinte, maiores serão os incentivos dispostos em prol do grupo de influir sobre referida decisão, maximizando seus ganhos na ação individual isoladamente considerada.

No contexto do programa municipal sob análise, a rápida adesão das outras três IES privadas campinenses, – afora o CESED-UNIFACISA que figurou como parceiro inaugural – tão logo se operou a modificação da agenda (do status informal para o institucional), a formulação da política (concessão de bolsas mediante renúncia fiscal) e a sua implementação, garantiu o aumento da oferta e o potencial atingimento frente a um número maior de beneficiários, ao passo que, dotou as instituições da prerrogativa de controle na oferta de bolsas, modulando-o conforme o aspecto concorrencial atrelado à situação fiscal.

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 implementação da política, não obstante tenham sido constadas diferenças no desenho de ambos os programas, conforme salientado acima, o que, por seu turno, merece uma análise mais acurada.

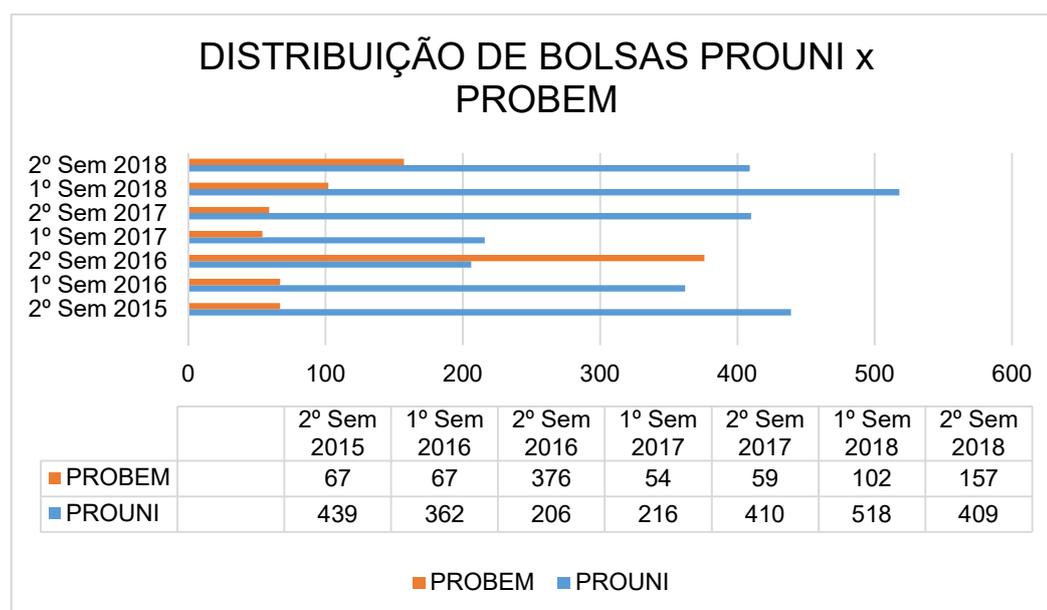
Todavia, para o contexto municipal merece destaque a articulação das especificidades do urbano para a ampliação da política de acesso ao ensino superior veiculada pelo PROBEM, haja vista que, quando de sua criação, o desenho da política de acesso estava circunscrita a apenas uma instituição de ensino superior privada (CESED) – o que denotaria um modelo de política clientelista segundo a tipologia

adotada por Wilson (apud SECCHI 2011) – 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 (cristalização de práticas) prévios – no cenário campinense, além da existência de duas Universidades Públicas, a existência de mais quatro Instituições de Ensino Superior privadas – para estabelecer constrangimentos e possibilidades, gerando incentivos e desincentivos para certas ações, assim como, influenciando os processos (MARQUES, 2017). A 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 777 bolsas de estudo; ao passo que, em igual período, o disponibilizado pelo Governo federal, no âmbito do PROUNI, totalizou o número de 2.560 bolsas²⁰, cuja distribuição de vagas durante o triênio consta do Gráfico 05, abaixo:

Gráfico 5: Distribuição da oferta de bolsas PROUNI x PROBEM (2015-2018)



Fonte: SISPROUNI (MEC). SEFIN/CG. Tabulação realizada pelo autor.

²⁰ Resultante do somatório do Quadro de bolsas ofertados por Município no SISPROUNI. Disponível em: <<http://prouniportal.mec.gov.br/dados-e-estatisticas/9-quadros-informativos>>. Acesso em: março de 2019.

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 (ARRETCHE, 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.

Frise-se, inclusive, que conforme demonstrado no Gráfico 5, no segundo semestre de 2016, houve mais ofertas de bolsas pelo PROBEM em relação ao PROUNI, fator indiciário que corrobora a hipótese levantada nesse estudo, franqueando o acesso, sobretudo aos mais carentes, a todas as potencialidades que deles decorrem.

5.2 O PROBEM SOB A ÓTICA DOS IMPLEMENTADORES

Conforme asseverado na parte metodológica do presente estudo, procedeu-se à elaboração de entrevistas, efetivadas através do aplicativo de videoconferência *Google Meet*[®], mediante formulário semiestruturado (BARDIN, 2011), com representantes das instituições de ensino superior privadas aderentes ao PROBEM, aos quais foram previamente informados acerca do caráter científico, tendo recebido o consentimento destes, pelo que se passa, doravante, a transpô-los.

Consoante asseverou Lênio Barros, Coordenador Acadêmico e Procurador Institucional do Centro de Educação Superior Reinaldo Ramos – CESREI, a instituição a qual representa aderiu a política municipal a partir do ano de 2016, não tendo havido divulgação prévia por parte dos agentes ou órgãos públicos encarregados da execução e fiscalização da política, cuja ciência operou-se de modo transversal. Ou seja, a partir da procura dos pretensos beneficiários junto àquela instituição, e que posteriormente, observado o cenário competitivo em razão da multiplicidade de instituições de ensino superior privados em âmbito local, inteirou-se da existência do programa, por meio de documentos publicados no Diário Oficial do Município e os

procurou, no escopo de celebrar o termo de adesão para com o ente federado municipal.

O gestor ressaltou que a IES tem oferecido, desde a adesão, entre 05 a 06 bolsas semestrais para o PROBEM, para os cursos de Administração, Publicidade e Direito, modulando-as conforme a concorrência verificada para ingresso no processo seletivo da instituição, sob a modalidade agendada. O procedimento de seleção opera-se de forma escalonada em duas etapas, contemplando a submissão da documentação requestada para usufruto do benefício, que coincide aos requisitos precitados pelo Município, informando-se, em seguida, ao beneficiário a aptidão da documentação para análise; análise da documentação, por parte de uma comissão designada e, por fim, divulgação do resultado, juntamente com o processo seletivo para ampla concorrência, sendo o critério de desempate a obtenção de maior nota junto ao ENEM. Em adição, pontou que a instituição mantém 61 (sessenta e um) bolsistas do PROBEM, aderindo, igualmente, às modalidades de financiamento pelos programas federais Educamais Nacional, PROUNI, FIES e PRAVALER.

No que concerne ao perfil dos beneficiários, o representante salientou que as médias de ENEM por estes apresentadas gravitam entre 420 a 450 pontos, ocasionalmente constando candidatos egressos de escola pública municipal com média superior a 600 pontos, contudo, optante de financiamento por outro programa (ex.: FIES, PROUNI), pelo que o programa adquire um traço subsidiário frente aos demais, posto que não há por parte da instituição encaminhamento ou direcionamento de bolsas em relação aos pretensos beneficiários, operando-se o processo por provocação destes.

Ainda, ressaltou que o alunado ingressa na instituição apresentando dificuldades na escrita, assimilação e domínios de conteúdos básicos requeridos para o avanço nas disciplinas, notadamente, se comparado aos alunos que ingressam nas instituições superiores públicas, entrave que a instituição analisada contorna mediante a disponibilização de reforço de conteúdo, não somente aos beneficiários do PROBEM, mas a qualquer aluno, preferencialmente, fora da carga horária regular (ex.: aos sábados).

Outra estratégia adotada pela instituição é o envio de material aos bolsistas, o que impede o dispêndio financeiro por parte destes, além de evitar a evasão, promovendo, inclusive, o aumento da procura por parte de potenciais beneficiários, inclusive, de outros municípios da região.

Sob a ótica institucional, Lênio Barros abalizou o controle e a fiscalização rígida por parte da Secretaria de Finanças do Município de Campina Grande. Diferentemente dos programas federais FIES, cujo traço marcante é a inadimplência, e Prouni, que possui fiscalização débil, no PROBEM são exigidos, semestralmente, a emissão de relatórios por parte da instituição contendo não apenas a frequência, mas também o desempenho acadêmico dos beneficiários da política, o que enxerga como medida positiva para o controle da evasão. Todavia, asseriu que a política, sob a ótica da instituição, é inviável financeiramente, ganhando a instituição mais em termos de cultura organizacional (visibilidade, credibilidade etc), ressaltando ser a única instituição que não possui laços políticos em sua composição.

Ao final, o entrevistado sugeriu a ampliação da política, de sorte a contemplar estudantes provenientes de municípios circunvizinhos a Campina Grande, dado o alcance do ensino superior municipal que tem o potencial atrativo em face de outras regiões do estado e fora dele, como também, uma melhor divulgação por parte dos órgãos de fiscalização e execução do PROBEM e a flexibilização da isenção promovida, de sorte a torná-lo mais atrativo às instituições privadas.

Em sequência, foi entrevistada Selma Tavares do Nascimento, representante da Instituição União de Ensino Superior de Campina Grande (UNESC), que exerce suas funções no setor de financiamentos da referida faculdade. A entrevistada afirmou que a adesão da instituição de ensino ocorreu no ano de 2016, ao final do processo vestibular correlato, ocasião na qual foi apresentado o regulamento do programa e assinalado o prazo de 05 (cinco) dias para elaboração do edital e divulgação aos discentes, o que cumpriu exitosamente. A IES ofertou um total de 95 (noventa e cinco) vagas, sendo 20 (vinte) para o curso de ciências contábeis, 25 (vinte e cinco) para o curso de direito, 25 (vinte e cinco) para fisioterapia e 25 (vinte e cinco) para enfermagem.

A entrevistada assinalou que a instituição recebeu um grande número de inscritos para os cursos acima citados, ressaltando que somente para o curso de direito foram 116 (cento e dezesseis) pedidos de inscrição, aduzindo que o procedimento para seleção operou-se de forma única, mediante submissão e análise de todos os requerimentos por parte de comissão instituída, concluído ao cabo de 12 (doze) horas de trabalho, ressaltando a inexistência de segunda chamada, ou seja, todas as vagas ofertadas foram providas, inexistindo pendências.

Em acréscimo, pontou que a entidade possui adesão junto aos programas federais PROUNI, PRAVALER e FIES, pontuando, inclusive, ter sido constatada fraude nesse último, em relação à candidato, supostamente, elegível ao financiamento. Em contraposição ao controle exercido pelo Município, que exige o envio de relatórios semestrais contendo frequência e histórico escolar de rendimento do aluno.

Quanto ao perfil discente, Selma Nascimento ressaltou o excelente rendimento acadêmico dos bolsistas, inclusive, superior aos demais alunos oriundos de programas de financiamento, além de não possuírem entraves junto à instituição. Aduziu que o valor da bolsa acaba sendo compensado pelos beneficiários na aquisição de materiais didáticos e insumos para o desenvolvimento dos cursos, haja vista que a grande maioria deles trabalha, não obstante tenha assinalado que a entidade disponibiliza àqueles materiais em reserva.

Aduziu que a IES, atualmente, mantém 72 (setenta e dois) beneficiários, em razão da formatura, em julho último, da turma de Ciências Contábeis, da qual 20 (vinte) alunos eram beneficiários do PROBEM, circunstância que eleva o índice de satisfação institucional, não apenas em razão do benefício fiscal auferido, mas de representação junto à comunidade, em um segmento cuja oferta de vagas da universidade pública tem se mostrado insuficiente.

Sob o prisma institucional, a respondente afirmou que a entidade privada realizou apenas a oferta de vagas no segundo semestre de 2016, não mais disponibilizando bolsas pelo PROBEM em razão do pleito de reestruturação na oferta oriundo do Município, bem ainda, da inviabilidade financeira de manutenção do programa, ocasião em que a instituição optou por não renová-lo, todavia, sustenta que a faculdade cogita retomar a oferta, e que ao final de cada semestre é levantada a possibilidade ou não de oferta de bolsas. Ao final, salientou que o desejo da instituição seria uma flexibilização nas regras burocráticas do programa de sorte a imprimir um maior alcance.

5.3 O PROBEM SOB A ÓTICA DOS BENEFICIÁRIOS

Na etapa subsequente do presente estudo, foi realizada pesquisa junto aos beneficiários do PROBEM no escopo de apurar a percepção destes acerca do programa, de sorte a fornecer subsídios para a análise da política pública que constitui

o objeto geral da pesquisa. Os dados iniciais para o levantamento foram fornecidos pela Secretaria de Finanças do Município de Campina Grande-Paraíba (SEFIN – CG).

De posse desses dados, que continham informações de contato de 777 estudantes do PROBEM, foi aplicado o Formulário de Avaliação discente do PROBEM com perguntas sobre o perfil do discente, curso e Instituição de Ensino Superior (IES), além de questões sobre as perspectivas em relação ao programa, cujas variáveis categóricas foram mensuradas mediante escala de Likert (CERVI, 2017). O questionário foi elaborado no *Google Forms* e disponibilizado via link, com envio automático de resposta, no período de 13 a 31/07/2020.

É importante ressaltar que no corpo do formulário foi, expressamente, especificado, ao respondente, a identificação do pesquisador, a temática do presente estudo, seus objetivos e, sobretudo, o caráter de confidencialidade e cientificidade da pesquisa, cujas respostas lançadas importaram em anuência por parte da população-alvo. O contato com os alunos foi feito, preferencialmente, via e-mail, enquanto foi utilizado contato telefônico para aqueles alunos sem endereço de e-mail, e-mail inválido ou não entregue.

O número de estudantes que responderam ao formulário foi de 166, ou seja, houve uma taxa de resposta de 21,56%. A amostra foi, então, descrita utilizando média, mediana, desvio padrão e intervalo interquartilico para as variáveis quantitativas e a frequência simples e percentual para variáveis qualitativas. Adicionalmente, foram elaborados gráficos de pizza ou setores para a maioria das variáveis qualitativas. Para aquelas variáveis qualitativas em que o respondente poderia assinalar mais de uma alternativa, ou para aquelas com muitas classes, utilizou-se os gráficos de barras ou colunas. Para as variáveis quantitativas foram elaborados histogramas. A análise foi realizada no *software* R versão 4.0.2, livre e gratuito disponível para *download* em: <https://www.r-project.org/>. A Tabela 11, a seguir, apresenta o perfil dos discentes que participaram da amostra de dados.

Tabela 11: Descrição da amostra quanto ao perfil do discente

PERFIL DO DISCENTE			
		Média \pm desvio padrão	Mediana (intervalo interquartilico)
Idade (anos completos)		26,13 \pm 6,36	24,00 (22,00 – 28,00)
Nota no ENEM		547,07 \pm 48,37	546,34 (504,05 – 586,15)
Mensalidade (R\$)		1.030,40 \pm 117,49	1081,5 (954,16 – 1112,40)
Nº de períodos letivos no PROBEM		7,30 \pm 2,01	8,00 (6,00 – 9,00)

		n	%
Gênero	Masculino	60	36,14
	Feminino	106	63,86
Faixa etária	18 a 22 anos	55	33,13
	23 a 28 anos	74	44,58
	29 a 34 anos	16	9,64
	35 a 40 anos	15	9,04
	41 a 46 anos	4	2,41
	47 a 52 anos	2	1,20
	Raça	Amarela	2
Branco		46	27,71
Parda		101	60,84
Preta		17	10,24
Renda	Até 0,5 salário mínimo	8	4,82
	Entre 0,5 e 1 salário mínimo	51	30,72
	Entre 1 e 1,5 salários mínimos	62	37,35
	Entre 1,5 e 2 salários mínimos	34	20,48
	Mais de 2 salários mínimos	11	6,63
Instituição de Ensino Superior (IES)	CESREI	12	7,23
	UNESC	22	13,25
	UNIFACISA	99	59,64
	UNINASSAU	33	19,88
Modalidade de ingresso	Ensino Médio em Escola Pública	148	89,16
	Bolsista integral de escola particular	18	10,84
Período letivo de ingresso	2015.2	14	8,43
	2016.1	14	8,43
	2016.2	66	39,76
	2017.1	9	5,42
	2017.2	15	9,04
	2018.1	21	12,65

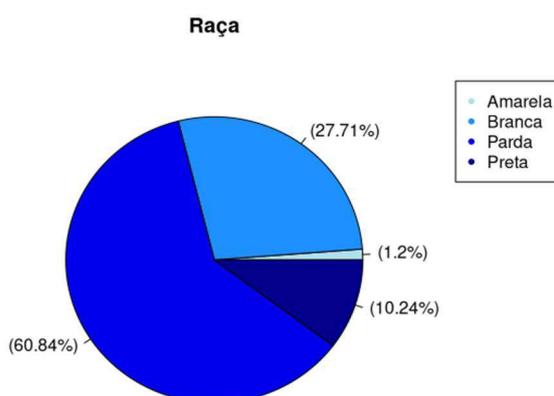
	2018.2	27	16,27
Já conhecia o PROBEM		62	37,35
Como conheceu o PROBEM	TV	34	20,48
	Redes Sociais	27	16,27
	Website da própria IES	10	6,02
	Presencialmente da IES	2	1,20
	Amigos ou familiares	83	50,00
	Trabalho	3	1,81
	Outro	7	4,22
Motivo de escolha do PROBEM	Concorrência e número de vagas ofertadas	3	1,81
	Acesso gratuito ao ensino superior	127	76,51
	Menos burocracia	2	1,20
	Viabilização de crescimento pessoal	3	1,81
	Viabilização de crescimento profissional	29	17,47
	Outro	2	1,20
Motivo de escolha do curso	Concorrência e número de vagas ofertadas	5	3,01
	Perspectiva de ingresso no mercado de trabalho	52	31,33
	Viabilização de crescimento pessoal	19	11,45
	Viabilização de crescimento profissional	81	48,80
	Outros	9	5,42
Expectativas iniciais sobre o PROBEM	Totalmente não correspondidas	0	0,00
	Em geral não correspondidas	0	0,00
	Neutro	3	1,81
	Em geral correspondidas	12	7,23
	Plenamente correspondidas	151	90,96

Fonte: MIRANDA, 2020.

Observa-se, na Tabela 11, que a média de idade dos respondentes foi de cerca de 26 anos, sendo a maioria mulheres (63,86%), de cor parda (60,84%), com renda entre 0,5 e 1,5 salários mínimos (68,07%) e oriundos de escola pública (89,16%). Tais achados, coincidem aos apurados por Ribeiro e Schlegel (2015) relativamente à tendência observada entre os anos de 1960 a 2010, no sentido da maior participação feminina no estrato da educação superior.

Sob o prisma racial, especificamente, os dados demonstrados, no Gráfico 6, coincidem com os obtidos por Oliveira (2019) e Dias (2020), muito embora tais estudos analisem o incremento da presença das raças preta e parda e parte no ensino superior mediante a influência da Lei Federal nº. 12.711/2012, que estabelece a obrigatoriedade de reserva de vagas nas IFES no percentual de 50% para egressos de escola pública e neste percentual vagas para pretos, pardos e indígenas, o que não é objeto do presente estudo.

Gráfico 6: Perfil dos beneficiários PROBEM quanto à raça

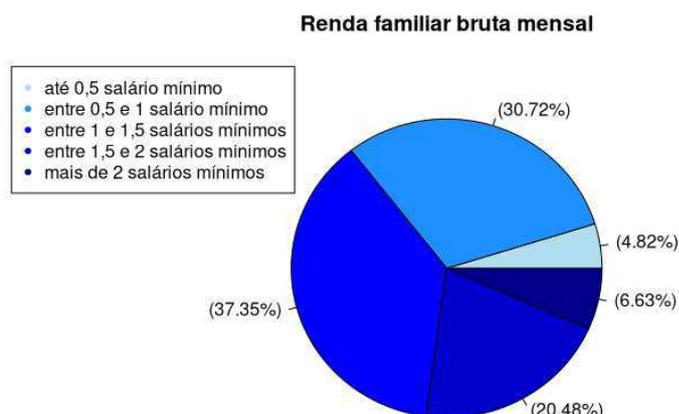


Fonte: MIRANDA, 2020.

No contexto da política municipal, contudo, tais dados reverberam a eficácia dos critérios de autoidentificação ou autodeclaração, utilizáveis nas IFES, os quais, de certa forma, sinalizam a tendência inclusiva quanto aos referidos segmentos raciais no estrato superior.

Na variável renda, a maior parte da população (37,35%) analisada declarou renda familiar bruta mensal entre 1 a 1,5 salários-mínimos, cuja representação se encontra indicada no Gráfico 7, doravante:

Gráfico 7: Composição da renda familiar mensal beneficiários PROBEM

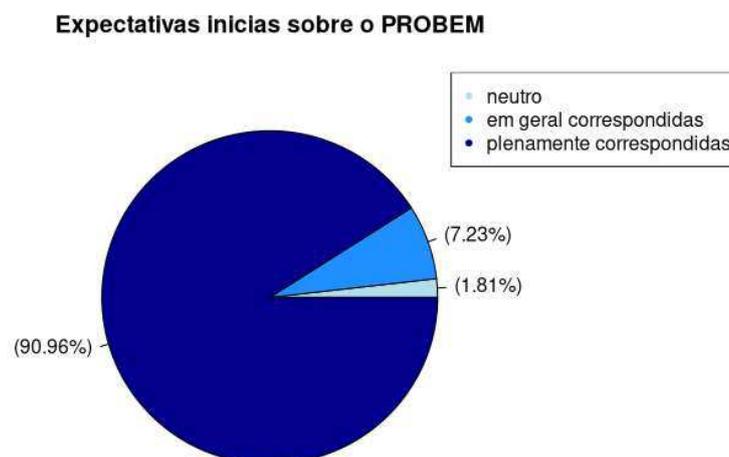


Fonte: MIRANDA, 2020.

Os referidos escores corroboram o estudo elaborado pela ANDIFES (2018), quando se aferiu que cerca de 23,5% dos estudantes das IFES declararam possuir renda no referido patamar salarial, sendo o percentual de 28,2% na região nordeste.

Em relação à IES, a maioria dos respondentes (59,64%) são da UNIFACISA, tendo aduzido que não conheciam o PROBEM anteriormente (62,65%) e que escolheram o programa, principalmente, pelo acesso gratuito ao ensino superior (76,51%). A escolha do curso foi feita, em geral, levando em conta a viabilização do crescimento profissional (48,80%). A grande maioria (90,96%) teve suas expectativas iniciais sobre o PROBEM plenamente correspondidas, na forma indicada no Gráfico 8:

Gráfico 8: Grau de atendimento às expectativas iniciais



Fonte: MIRANDA, 2020.

Deve-se ressaltar que, conforme se observa na Tabela 12, a grande maioria dos alunos considera a qualidade da IES como ótima (73,49%) e a qualidade do curso igualmente ótima (67,47%). As principais dificuldades enfrentadas no curso foram a complexidade do curso (28,31%), carga horária (21,69%) e acesso a materiais (18,67%), enquanto 8,46% dos respondentes não tiveram nenhuma dificuldade.

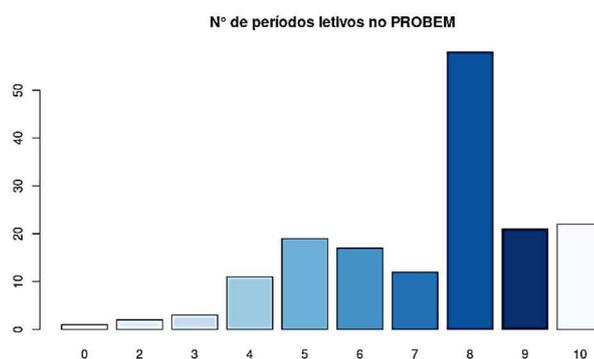
Tabela 12: Descrição da amostra quanto ao perfil do curso e IES

PERFIL DO CURSO E IES			
		n	%
Qualidade da IES	Péssima	0	0,00
	Ruim	2	1,20
	Neutra	7	4,22
	Boa	35	21,08
	Ótima	122	73,49
Qualidade do Curso	Péssima	0	0,00
	Ruim	0	0,00
	Neutra	8	4,82
	Boa	46	27,71
	Ótima	112	67,47
Principais dificuldades no curso	Carga horaria	36	21,69
	Complexidade do curso	47	28,31
	Acesso materiais	31	18,67
	Nenhuma dificuldade	14	8,43
	Outras dificuldades	41	24,70

Fonte: MIRANDA, 2020.

Em sequência, na Tabela 13, consta a sumarização das considerações dos respondentes acerca do PROBEM. Frisa-se a importância dos indicadores que se seguem, posto que a maioria dos respondentes se encontram entre o 7º e 8º período do curso, ou seja, entre o terceiro e quarto ano de curso superior de duração regular, consoante evidencia Gráfico 9. Após análise dos aspectos de qualidade e de dificuldade do curso firmada sobre significativo lapso temporal, de igual modo observando-se quanto à instituição escolhida, o que denota ser asserção próxima à realidade esperada face ao universo dos respondentes.

Gráfico 9: Número de períodos letivos no PROBEM



Fonte: MIRANDA, 2020.

Tabela 13: Descrição da amostra quanto às perspectivas sobre o PROBEM

PERSPECTIVAS SOBRE O PROBEM

		n	%
Expectativas atuais sobre o PROBEM	Totalmente não correspondidas	1	0,60
	Em geral não correspondidas	0	0,00
	Neutro	3	1,81
	Em geral correspondidas	13	7,83
	Plenamente correspondidas	149	89,76
Influência do PROBEM na trajetória	Nenhuma influência	1	0,60
	Quase nenhuma influência	0	0,00
	Alguma influência	0	0,00
	Muita influência	10	6,02
	Total influência	155	93,37
Impacto nas perspectivas profissionais	Inserção no mercado de trabalho	121	72,89
	Aumento salarial	39	23,49
	Mudança de emprego	27	16,27
	Outros impactos	4	2,41

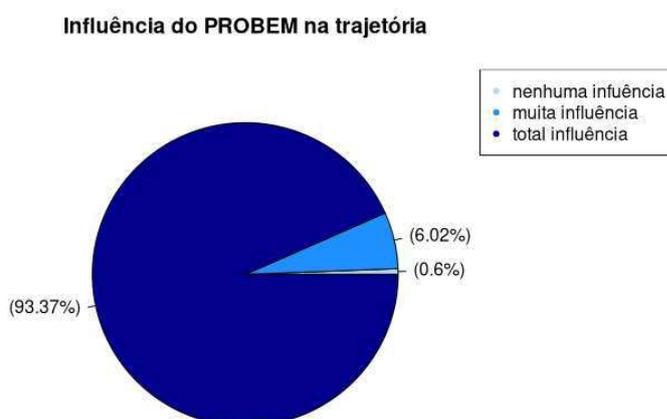
Impacto PROBEM como política pública	Nenhum impacto	1	0,60
	Pouquíssimo impacto	1	0,60
	Pouco impacto	2	1,20
	Algum impacto	16	9,64
	Significativo impacto	146	87,95

Recomendaria o PROBEM	Sim	165	99,40
	Não	0	0,00
	Talvez	1	0,60

Fonte: MIRANDA, 2020.

Em relação às perspectivas sobre o PROBEM, a Tabela 13 indica que 89,76% dos respondentes têm, atualmente, suas expectativas acerca do programa plenamente correspondidas e 93,37% concordam que o programa teve total influência em sua trajetória, cuja representação gráfica encontra-se elencada no Gráfico 10, em sequência:

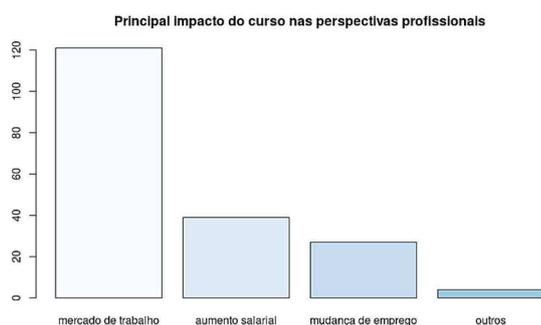
Gráfico 10: Grau de influência do PROBEM na trajetória dos beneficiários



Fonte: MIRANDA, 2020.

É importante destacar que a principal finalidade da política, sob a ótica dos discentes, é a inserção no mercado de trabalho, consoante se afere da representação do Gráfico 11.

Gráfico 11: Impacto do PROBEM segundo as perspectivas profissionais



Fonte: MIRANDA, 2020.

O principal impacto percebido nas perspectivas profissionais foi a inserção no mercado de trabalho (72,89%), seguido do aumento salarial (16,67%) e mudança de emprego (16,27%). Tal resultado corrobora com o que abalizam Menezes Filho e Kirshbaum (2015), creditando, para além das políticas públicas, o mercado de trabalho como elemento redutor das desigualdades, na medida em que os diferenciais de salário por qualificação são um dos determinantes centrais da desigualdade de renda gerada pelo mercado de trabalho, fato que se reverbera na tradução das principais escolhas dos respondentes quanto ao curso escolhido através da política municipal.

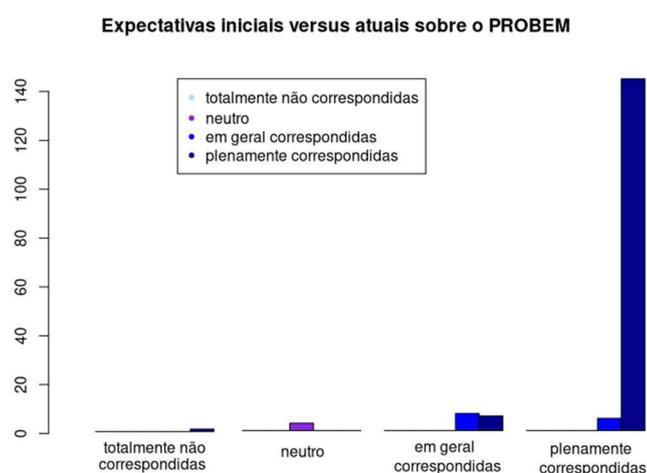
Adicionalmente, a grande maioria (87,95%) considera o PROBEM como sendo uma política pública municipal de significativo impacto, enquanto 99,40% dos respondentes indicaria o programa a outros estudantes, demonstrando a ótima avaliação dentre os seus destinatários e o acerto da política municipal quanto ao atingimento a um estrato socioeconômico de maior vulnerabilidade que, dificilmente, não teriam condições de acesso a esse nível de ensino.

Por conseguinte, ressalta-se que o alto escore quanto à variável impacto da política, parte de um prisma subjetivo dos beneficiários, enquanto vertente de análise qualitativa de que trata o presente estudo. A mensuração do impacto efetivo da política exigiria a dissociação entre os indivíduos que foram beneficiários da política e comparação aos que não foram, em um mesmo lapso temporal, com a finalidade de isolar o efeito da intervenção através da política, mediante o estabelecimento de um contrafactual enquanto instrumento de aferição sob o prisma quantitativo (BATISTA; DOMINGOS, 2017), o que pode não impede de que tais análises sejam realizadas

ulteriormente, sobretudo, como ressaltado anteriormente, em razão de que significativa parcela dos respondentes encontram-se entre o 7º e 8º período letivo.

Após a elaboração dos gráficos univariados, alguns gráficos bivariados foram gerados. Nota-se, no gráfico 12, a seguir, uma relação descritiva entre as expectativas iniciais e atuais acerca do PROBEM, demonstrando uma coerência da proposta do programa.

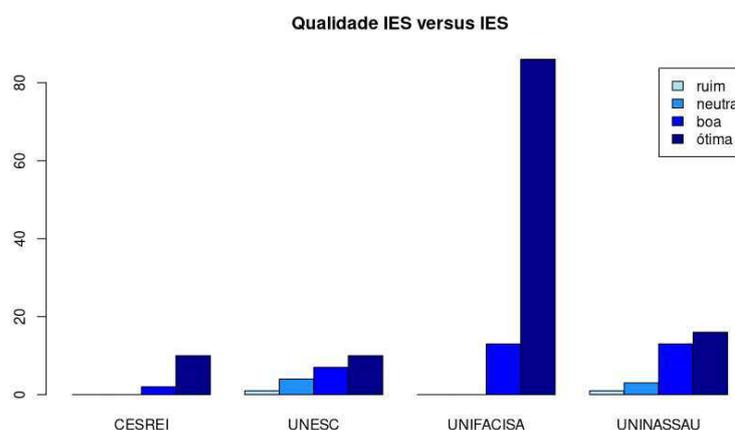
Gráfico 12: Expectativas iniciais x atuais PROBEM



Fonte: MIRANDA, 2020.

Adicionalmente, observa-se, no Gráfico 13, que a proporção entre as classes ótima (em relação à qualidade do curso) e plena (em relação à satisfação quanto ao PROBEM) foi maior na UNIFACISA, instituição que congregou a maior parte dos respondentes (59,64%), o que pode ter demonstrado a coerência entre as duas variáveis mensuradas.

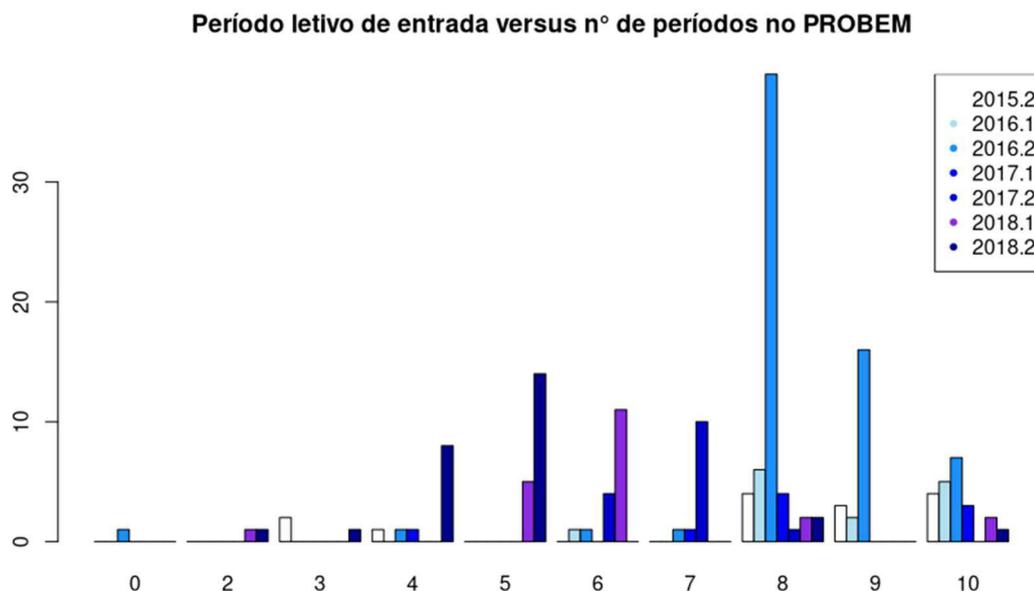
Gráfico 13: Qualidade curso na IES em relação à qualidade do PROBEM



Fonte: MIRANDA, 2020.

Com relação ao período letivo de entrada em relação ao período letivo vinculado ao PROBEM, verificou-se ligeira discrepância entre as assertivas assinaladas pelos respondentes em cotejo ao banco de dados fornecido pela SEFIN, consoante se afere da consulta ao Gráfico 14.

Gráfico 14: Período letivo de ingresso IES x período vinculado ao PROBEM



Fonte: MIRANDA, 2020.

Visualiza-se, no Gráfico 14, que não necessariamente os estudantes que ingressaram no mesmo período letivo declararam o mesmo número de períodos que estão vinculados ao programa, circunstância que pode indicar a adesão ao programa posteriormente ao ingresso na IES, o que robusteceria a assertiva do desconhecimento do programa por parte dos beneficiários. Além de falsear a premissa de que a contagem de período cursados deve estar vinculado ao período de adesão da política municipal, tendo em vista que a adesão ao programa nem sempre coincide com o momento de ingresso na IES.

Sob a ênfase institucional, os dados visualizados no Gráfico 14, estimularia o Município a manter um controle rígido em relação aos beneficiários com relação à duração normal do curso para o qual foi contemplado, tendo em vista a única consequência possível seria o desligamento, não havendo mecanismos de recuperação do crédito fiscal, obviamente, após exauridos todos os procedimentos de justificativa por parte do discente.

Após a análise dos dados da amostra, algumas variáveis foram analisadas para os 777 usuários do PROBEM, com o intuito de serem descritas acerca da arrecadação de impostos. Segundo o decreto que regulariza o PROBEM, a alíquota do ISSQN incidente na prestação de serviços pela IES que aderir ao PROBEM, será de no mínimo de 2%. A IES que não atingir o número de alunos correspondentes ao valor do benefício fiscal, sofrerá variação proporcional da redução da alíquota. Neste caso, o percentual da redução (50%) será alterado proporcionalmente entre o valor das bolsas e o benefício fiscal concedido, da seguinte forma:

$$\text{Alíquota Corrente} = 4\% - \frac{\Sigma \text{ valor de bolsas}}{\text{Valor do Benefício Fiscal Concedido}} * 2\%.$$

Analisando os dados fornecidos pela Secretaria de Finanças do Município de Campina Grande-PB juntamente com os dados obtidos no portal SAGRES(TCE/PB), referentes aos valores renunciados pelas faculdades, e a arrecadação anual do ISSQN no Município de Campina Grande-PB, foi possível sistematizar, na Tabela 14, o número de beneficiados, valor renunciado e ISS do PROBEM mensal de cada IES, no período 2018.2; e, na Tabela 15, o valor do ISSQN anual do Município de Campina Grande entre os anos 2015 e 2018.

Tabela 14: N° de beneficiados, valor renunciado e ISS do PROBEM mensal em 2018.2

Valores mensais período referência 2018.2			
IES	N° de beneficiados	Valor renunciado	ISS do PROBEM
CESREI	39	R\$ 35.683,68	
UNESC	87	R\$ 85.785,00	
UNIFACISA	418	R\$ 459.482,00	R\$ 268.249,46
UNINASSAU	233	R\$ 166.059,91	R\$ 105.760,68

Fonte: MIRANDA, 2020.

Tabela 15: Valor do ISSQN anual no Município de Campina Grande-PB

ANO	ISSQN
2015	R\$ 46.131.786,31
2016	R\$ 45.893.444,32
2017	R\$ 48.501.931,85
2018	R\$ 49.795.087,03

Fonte: SAGRES (TCE/PB).

A partir das Tabelas 14 e 15, pode-se, inicialmente, estimar um valor de arrecadação mensal de ISSQN em Campina Grande, no ano de 2018, de R\$ 4.149.590,59. Sendo assim, os valores renunciados, mensalmente, pelas faculdades nesse período, correspondem a 6,46% e 2,55% do ISSQN total arrecadado, em média, por mês em 2018, para as faculdades UNIFACISA e UNINASSAU, respectivamente, fato que denota o baixo impacto fiscal da política implementada. Não foi possível calcular a renúncia de ISSQN para as faculdades CESREI e UNESC, por falta ou inconsistência nas informações fornecidas à SEFIN.

Cotejando-se o teor da entrevista realizada para com os implementadores e os achados provenientes do formulário tipo *survey*, mediante a técnica de análise temática e sequencial sugerida por Bardin (2011, p.100-101), verifica-se, em um primeiro plano, que o PROBEM era desconhecido entre ambos os grupos analisados. Circunstância que pode ter inviabilizado o alcance a propagação da estratégia municipal, quanto aos destinatários e às instituições, e a debilidade na divulgação institucional, favoreceu, a UNIFACISA a qual, por figurar como parceiro inicial da política, exerceu a centralidade da política e, por conseguinte, da demanda dos pretensos beneficiários frente às demais instituições de ensino aderentes.

Outro fator de consenso entre as análises de perfis, é o estamento do alunado e dos cursos ofertados. O que resulta no esforço das instituições para debelar a chamada seleção adversa, ou seja, os candidatos que ingressam nas instituições pelo PROBEM não apresentam boas médias obtidas no ENEM, tendo em vista que, na análise da amostra, os respondentes apresentaram médias situadas entre 547 pontos e intervalo interquartil da mediana entre 506 e 586 pontos, o que pode ser explicitado pelo escore referente às dificuldades do curso ter se mostrado predominante.

Em abono à referida ilação, observa-se que as instituições de ensino superior ofertam vagas em cursos menos demandados ou estratégicos, com o fito de melhor acomodar as médias obtidas pelos beneficiários em comparação a de outros candidatos para modalidade de concessão diversa de bolsas, no intuito de modular a oferta consoante a concorrência verificada, obter uma maior fidelização dos beneficiários e, por conseguinte, minorar as perdas junto ao programa com a evasão dos candidatos oriundos do PROBEM.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa de Bolsas de Ensino Municipal (PROBEM) figura como uma política pública que tenciona democratizar o acesso ao ensino superior, majoritariamente, a alunos egressos de escola pública e pertencentes, em tese, aos estratos socioeconômicos mais vulneráveis. A estratégia foi implementada no contexto da expansão da educação superior verificada nos últimos 18 anos, reverberando os resultados do esforço para a promoção da democratização e ampliação do acesso, ora mediante o incremento da subvenção pública, a exemplo do que se verificou quanto às políticas do REUNI e PNAES, ora mediante renúncia de receita em prol do segmento privado, como ocorreu no FIES e PROUNI, guardando similaridade a este último programa em razão da ausência de contraprestação por parte do beneficiário. Todavia, guarda a singularidade de ser um programa de acesso ao estrato superior desenvolvido em esfera subnacional, fato até então não observado na experiência do federalismo.

A formação da agenda e implementação da política operou-se de forma relativamente célere, tendo sido observado deslocamento da agenda informal para a agenda oficial, transcorridos apenas 04 (quatro) meses, se contados desde a submissão da Lei Complementar nº. 96/2015, denotando um perfil de política pública clientelista (sob o enfoque dos implementadores), até a edição da Lei Complementar nº. 100/2015, oriunda do Projeto de Lei Complementar nº.008/2015²¹, resultante da ocasião em que travestiu-se sob a modalidade redistributiva (sob o enfoque dos beneficiários e dos custos sociais).

Geralmente, a literatura abaliza que o processo legislativo é a arena em que surgem ou se tornam mais explícitos os grupos de interesse e grupos de pressão em relação a determinada política, além do desempenho dos atores de veto (ex.: presidentes de comissões temáticas), tornando-se, naturalmente, mais dificultosa a aprovação de projetos que versem acerca das limitações ao poder de tributar, tal qual ocorreu na esfera municipal.

Ao contrário do esperado, o projeto originário, submetido ao parlamento municipal em 19 de agosto de 2015, recebeu apenas 01(uma) emenda, datada de 21

²¹ Obtido mediante cópia reprográfica disponibilizada a este discente, com lastro na Lei de Acesso à Informação, junto à Câmara Municipal de Vereadores de Campina Grande, órgão ao qual externamos gratidão pela presteza no atendimento.

de setembro de 2015, concernente à alteração da alíquota do ISSQN, antes isenta totalmente, para a alíquota mínima de 2%, sendo, posteriormente, aprovada à unanimidade em 23 de setembro de 2015. Referida medida, além de implicar elemento de governabilidade, através da dominância do Poder Executivo na proposição legislativa – aqui entendida como a capacidade de implementar políticas, aliada à ausência de incentivos à atuação coordenada dos parlamentares mirins (bancadas temáticas) para estabelecerem constrangimentos àquele Poder (SILVA; SANDES-FREITAS; PIRES, 2018) robustece sua guinada ideológica, posto que a medida outrora visada guarda grande similitude quanto à modalidade implementada por partido ideologicamente situado no extremo oposto (esquerda), então ocupante do Executivo federal.

O processo de implementação, por seu turno, desvelou a centralidade das instituições privadas de ensino na oferta do quantitativo de bolsas e dos cursos escolhidos, circunstância que foi verificada por intermédio da oscilação de vagas e períodos disponibilizados por tais entidades mediante consulta aos seus respectivos sítios eletrônicos no triênio estudado, fator que debilita a capacidade indutiva e estratégica que seria exigível da municipalidade em política de tal conotação, alcance e impacto social.

Em adição, a ausência do fluxo semestral de informações por parte das IES junto à SEFIN, tem inviabilizado a atuação ostensiva do referido órgão – não obstante ressaltado positivamente, em comparação aos programas federais, conforme se aferiu das entrevistas realizadas – no controle da evasão, manutenção do alunado com desempenho insuficiente e, por conseguinte, renúncia inadequada de crédito fiscal.

Para além disso, obstou a atualização deste estudo com dados referentes ao ano de 2019, de sorte que se poderia imprimir um perfil mais fidedigno no que concerne ao número de beneficiários, percentual de tributos renunciados, circunstância que foi elidida, mediante a realização do questionário junto aos beneficiários, cujos achados podem adquirir feição prospectiva e prescritiva junto aos órgãos de execução da política municipal.

Paralelamente, a centralidade das instituições de ensino superior privada campinense tem eclipsado o alcance nacional e inovador da política estudada. Em consulta ao sítio do INEP, mediante a análise da Sinopse da Educação Superior, ano 2018, cujos resultados sumarizam o Censo da Educação Superior, constatou-se que há, atualmente, 16.286 discentes beneficiados por programas de financiamento

municipal mediante concessão de bolsas estudantis, na modalidade não-contraprestacional. Todavia, não houve alimentação de dados referentes ao Estado da Paraíba, o que representaria 4,7% do total nacional do alunado sob tal modalidade de financiamento.

Ressalte-se que, consoante informações contidas na própria página eletrônica do INEP, o preenchimento do censo da educação superior é procedimento escalonado feito pelas IES em conjunto ao MEC, a partir de questionários enviados pela autarquia educacional, além de importação do sistema e-MEC. Há a possibilidade de intervenção dos pesquisadores institucionais para ajuste dos dados, os quais são encaminhados, posteriormente, para o INEP para validação. Em seguida, os dados são reenviados para as IES para conferência e validação, findando-se com a consolidação dos dados, que passam a valer como estatística oficial.

Nesse raciocínio, não se pode aferir se a ausência de indicação dos dados ao INEP operou-se por desconhecimento das instituições de ensino privadas municipais – o que não se acredita em virtude de que o Censo se refere ao ano base de 2017, quando já transcorridos 02 (dois) anos da implementação da política municipal de que foram aderentes, prazo suficientemente razoável para o conhecimento de todas as regras a ele incidentes – ou por omissão deliberada destas, à medida que a concessão de bolsas por programa de financiamento municipal não-reembolsável pode impactar na oferta de bolsas pelos programas federais FIES e PROUNI, cujo retorno financeiro seria maior para as instituições, o que chancelaria a teoria da escolha política proposta por Dye (2011), a teoria dos grupos de interesse, conforme abalizado por Olson (2015), além de consectário da teoria da escolha racional.

Em acréscimo, não foi possível aquilatar se a atuação autointeressada da IES tenha contribuído para a, à primeira vista, eficaz legitimação da política sob a ênfase tributária, de sorte que melhor amoldar-se-ia ao modelo analítico *garbage can* (soluções esperando por problemas), operando-se, portanto, a inversão no ciclo tradicional de políticas públicas, tendo em vista que para abalizar a referida provocação teria de ser necessária análise do faturamento das instituições de ensino no triênio imediatamente anterior à implementação da política, bem ainda, requerido à Procuradoria Municipal do Município informações acerca de figurarem em eventual programa de recuperação fiscal relativo ao tributo outrora renunciado, posteriormente à implementação da política, fato que se encontra acobertado pelo manto constitucional do sigilo fiscal.

Sob o enfoque fiscal, o programa mostrou-se exitoso no triênio analisado, com baixo custo para manutenção do corpo discente e baixo impacto fiscal, na ordem de 6,46% e 2,55% do ISSQN total arrecadado, em média, por mês em 2018 (R\$ 49.795.087,03), em relação a duas instituições analisadas, curiosamente, as que congregam o maior número de discentes atendidos pelo programa.

Conquanto goze de legitimidade perante seus destinatários, representados nos percentuais de impacto na trajetória, satisfação e de recomendação da política, o programa padece de *accountability*, consubstanciada pela ausência de mecanismos concretos de constrição institucional, tendo em vista que não houve a implementação de instrumentos de transparência fiscal e de participação pública, tampouco a explicitação da renúncia prevista na Lei Orçamentária Anual durante os triênios.

O que se almeja aqui ratificar é que a iniciativa subnacional não deve ser relegada, mas sim, aperfeiçoada. É preciso mais que boas intenções para universalizar, democratizar e ampliar o acesso ao ensino superior em âmbito local, quiçá regional, sob pena de recair-se na financeirização pura e simples, e minorar a trajetória das desigualdades que ainda perduram nesse extrato, supostamente inalcançável, de ensino.

REFERÊNCIAS

ANDIFES. V Pesquisa Nacional de Perfil Socioeconômico e Cultural dos(as) Graduandos(as) das IFES - 2018. **Relatório**. Uberlândia: ANDIFES, 2019. Disponível em: <<http://www.fonaprace.andifes.org.br/site/wp-content/uploads/2019/06/V-Pesquisa-do-Perfil-Socioecono%CC%82mico-dos-Estudantes-de-Graduac%CC%A7a%CC%83o-das-U.pdf>> Acesso em 02/05/ 2020.

ARAUJO, M. A. D. de; PINHEIRO, H. D. Reforma gerencial do Estado e rebatimentos no sistema educacional: um exame do REUNI. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. v. 18. n. 69. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362010000400002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em maio de 2020.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**. v. 1. n.2. São Paulo: 2004. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2>> Acesso em: maio de 2020.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos?. **Dados: Revista de Ciências Sociais**. v.53. n.3. Rio de Janeiro: 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>> Acesso em: agosto de 2018.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: 70 Brasil, 2011.

BATISTA, M.; DOMINGOS, A. Mais que boas intenções. Técnicas quantitativas e qualitativas na avaliação de impacto de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 32. n. 94. jun.2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v32n94/0102-6909-rbcsoc-3294142017.pdf>> Acesso em: julho de 2020.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil. **Sociologias**. v. 12. n. 24. Porto Alegre: 2010. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1517-45222010000200006>> Acesso em: julho de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Relatório Final do Grupo de Trabalho destinado a avaliar os desafios e a propor agenda para as instituições de ensino superior (IES) pública**. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/55a-legislatura/grupo-de-trabalho-das-ies/documentos/seminarios/RELATORIOFINAL.pdf>>. Acesso em: julho de 2020.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Consolidação dos Resultados das Gestões do Plano Nacional de Assistência Estudantil**. Brasília, 2016. Disponível em: <<https://auditoria.cgu.gov.br/download/10212.pdf>> Acesso em: julho de 2020.

_____. **Lei Complementar Municipal nº. 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. Campina Grande: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <<https://www.camaracg.pb.gov.br/>>. Acesso em: julho de 2020.

_____. **Lei Complementar Municipal nº. 100, de 06 de outubro de 2015.** Altera dispositivos da Lei Complementar nº. 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. Campina Grande: Câmara Municipal, 2015. Disponível em: <<https://www.camaracg.pb.gov.br/>> Acesso em: julho de 2020.

_____. **Decreto nº. 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. Campina Grande: Câmara Municipal, 2018. Disponível em: <<http://campinagrande.pb.gov.br/category/semanario-oficial/>> Acesso em: julho de 2020.

_____. **Lei Federal nº. 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. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm> Acesso em: julho de 2020.

_____, Ministério da Educação e Cultura. **Relatório de gestão consolidado exercício 2016.** Brasília, 2017. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codPapelTramitavel=57727615>>. Acesso em: julho de 2020.

_____, Ministério da Educação e Cultura; Instituto Nacional de Estudos e Estatísticas Educacionais Anísio Teixeira. **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: julho de 2018.

CERVI, E. U. **Manual de Métodos Quantitativos para iniciantes em Ciência Política.** Curitiba: CPOP-UFPR, 2017.

CHAVES, V. L. J.; AMARAL, N. C. 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. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010246982016000400049&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: agosto de 2018.

CISLAGHI, J. F. Análise do REUNI: uma expressão da contra-reforma universitária brasileira. **Dissertação.** Universidade Estadual do Rio de Janeiro. 2010. Disponível em: <<http://flacso.redelivre.org.br/files/2012/07/433.pdf>> Acesso em: agosto de 2018.

CORBUCCI, P. R.; KUBOTA, L. C.; MEIRA, A. P. B. M. Reconfiguração estrutural ou concentração do mercado da educação superior no Brasil? **Radar IPEA.** v. 46. 2016. Disponível em:

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7080/1/Radar_n46_reconfigura%3%a7%3%a3o.pdf> Acesso em: julho de 2020.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**. v. 37. n. 5. 2003. Disponível em: <http://app.ebape.fgv.br/comum/arq/Costa_castanha.pdf>. Acesso em: julho de 2020.

D'ALBUQUERQUE, R. W.; SÁTYRO, N. G. D. Estudos de caso: possibilidades, desafios e seu uso na Ciência Política. In.: 9º CONGRESSO LATINOAMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA. **Anais...** Montevideu: ALACIP, 2017. Disponível em: <<http://www.congressoalacip2017.org/arquivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmF0cyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSZPjtzOjQ6IjE4MDYiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiYzExNzc4ZjU3OTI5MGNIOThjMWU2ZjlyOWM2M2YyYzQiO30%3D>>. Acesso em: abril de 2019.

DUNN, W. N. **Public Policy Analysis: An Integrated Approach**. 6.ed. New York: Routledge, 2018.

DYE, T. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In.: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (Orgs.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: UnB, 2010.

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

FARAH, M. F. S. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do “campo de públicas”. **Revista de Administração Pública**. v. 50. n. 6. Rio de Janeiro: 2016. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/64710/62584>>. Acesso em: abril de 2019.

FIGUEREDO FILHO, D. B.; PARANHOS, R.; SILVA JUNIOR, J. A.; SILVA, D. Precisamos falar sobre métodos quantitativos em Ciência Política. **Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social**. n.11. v. 6. Argentina: Estudios Sociologicos, 2016. Disponível em: <<http://relmis.com.ar/ojs/index.php/relmis/article/view/143>>. Acesso em: abril de 2019.

FITTIPALDI, I.; COSTA, S. F.; ARAÚJO, C. M. C. 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: agosto de 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: julho de 2018.

GELINSKI, C.R.O.G.; SEIBEL, E.J. Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes. **Revista de Ciências Humanas**. v.42, n.1. Florianópolis: EDUFSC, 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, 2013.

IMPERATORI, T. K. A trajetória da assistência estudantil na educação superior brasileira. **Serviço Social e Sociedade**. n. 129. São Paulo: 2017. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.109>> Acesso em: julho de 2020.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Casa Civil da Presidência da República. **Avaliação de Políticas Públicas: guia prático de análise ex ante**. v.1. Brasília: 2018. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32688>. Acesso em: julho de 2020.

LIMA, L. C.; AZEVEDO, M. L. N. de; CATANI, A. M. O processo de Bolonha, a avaliação da educação superior e algumas considerações sobre a Universidade Nova. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. v. 13. n. 1. Sorocaba: 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S1414-40772008000100002>>. Acesso em: julho de 2020.

LIMA, W. A. S.; MENDES, V. L. P. S. Estudos sobre a avaliação do Programa Nacional de Assistência Estudantil à luz das múltiplas abordagens teórico-metodológicas. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. v. 25. n. 1. Sorocaba: 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s1414-407720200001000011>>. Acesso em: julho de 2020.

MAGALHAES, A. M. S.; REAL, G. C. M. A produção científica sobre a expansão da educação superior e seus desdobramentos a partir do Programa Reuni: tendências e lacunas. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. v. 23. n. 2. Sorocaba: 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/s1414-40772018000200011>>. Acesso em: junho de 2020.

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

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

MENEZES FILHO, N.; KIRSCHBAUM, C. Educação e Desigualdade no Brasil. In: ARRETCHE, M. **Trajetórias das Desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. São Paulo: UNESP, 2015.

MOURA, M. Á. P.; PASSOS, G. de O. A taxa de conclusão de curso da graduação nas universidades federais antes e depois do REUNI: as vicissitudes da implementação da política. **Avaliação: Revista da Avaliação da Educação Superior**. v. 24. n. 2. Sorocaba: 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s1414-40772019000200010>> Acesso em: julho de 2020.

MORETTIN, P. A.; BUSSAB, W. O. **Estatística básica**. São Paulo: Saraiva, 2017.

OLIVEIRA, A. L. M. de. Educação superior brasileira no século XXI: inclusão interrompida?. 2019. 304 f. **Tese** (Doutorado em Desenvolvimento Econômico). Universidade Estadual de Campinas.

OLSON, M. **A Lógica da Ação Coletiva**. 2.ed. São Paulo: USP, 2015.

PAULA, C. H. de; ALMEIDA, F. M. de. O programa Reuni e o desempenho das Ifes brasileiras. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/s0104-40362020002801869>>. Acesso em: maio de 2020.

REZENDE, F. da C. Razões emergentes para a Validade de Estudos de Caso na Ciência Política Comparada. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n.6. Brasília: 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-33522011000200012>>. Acesso em: maio de 2020.

RIBEIRO, C. A. C.; SCHLEGEL, R. Estratificação horizontal da educação superior no Brasil (1960 a 2010). In: ARRETCHE, M. **Trajetórias das Desigualdades**: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos. 1.ed. São Paulo: UNESP, 2015.

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

_____. **Análise de Políticas Públicas**: Diagnóstico de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, B. S. da; SANDES-FREITAS, V. E. V. de; PIRES, C. J. L. O que sabemos sobre governabilidade municipal? In: DANTAS, H. (Org.). **Governabilidade**: para entender a política brasileira. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2018.

SOUSA, Darcon. **Memória episódica do retrocesso democrático brasileiro**. Campina Grande: Leve, 2020.

SOUZA, Celina. “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 18. n.51. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S01029092003000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: agosto de 2018.

_____. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**. n.39. Salvador: 2003. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1600215/mod_resource/content/2/T2%20Celine%20Souza%20Políticas%20publicas%20RCRH-2006-273.pdf>. Acesso em: agosto de 2018.

SOUZA, M. R. de A.; MENEZES, M. Programa Universidade para Todos (PROUNI): quem ganha o quê, como e quando?. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. v. 22. n. 84. Rio de Janeiro: 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-40362014000300003>>. Acesso em: julho de 2019.

YIN, R. K. **Estudos de caso. Planejamento e Métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – REQUERIMENTO ENCAMINHADO À SECRETARIA DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE/PARAÍBA



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE HUMANIDADES
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

OF 001/2019/PPGCP

Campina Grande, de de 2019.

A SUA EXCELÊNCIA O SENHOR
FELIPE GADELHA
SECRETÁRIO DE FINANÇAS DO MUNICÍPIO DE CAMPINA GRANDE – PB
SECRETARIA DE FINANÇAS

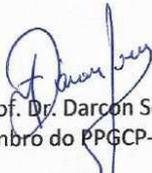
Assunto: Solicitação faz

Excelentíssimo Senhor Secretário,

Ao cumprimentar Vossa Excelência, solicito-lhe acesso e compartilhamento do banco de dados referente ao Programa de Bolsas do Ensino Municipal (PROBEM), constantes do órgão sob vossa responsabilidade, notadamente, àqueles relativos ao quantitativo de alunos beneficiados, de tributos renunciados (IPTU e ISSQN), instituições de ensino superior beneficiadas, com o fito de desenvolver o artigo “O PROBEM NA ARENA DISTRIBUTIVA: UMA POLÍTICA MUNICIPAL PARA PROMOVER O ACESSO AO ENSINO SUPERIOR”, de minha autoria, pelo discente Oscar Roberto Silva Miranda, perante o VIII Seminário de Ciência Política e Relações Internacionais da UFPE, nas datas de 27, 28 e 29/03/2019, bem ainda, a submissão a revistas e periódicos correlatos à Ciência Política.

Seguem anexos declaração de matrícula, projeto de pesquisa e artigo.

Respeitosamente,


Prof. Dr. Darcon Sousa
Membro do PPGCP-UFCG

Recebido
21/02/19
che J

APÊNDICE B – FORMULÁRIO DISCENTE PROBEM

Formulário de Avaliação discente do PROBEM

Saudações! Eu me chamo Oscar Miranda e sou mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFCG. O objetivo geral da minha pesquisa é avaliar a PERCEPÇÃO dos estudantes do Programa de Bolsa de Ensino Municipal (PROBEM), no que diz respeito às políticas públicas de acesso ao ensino superior. Para isso, preciso de menos de 3 minutos do seu tempo para responder a este questionário. Posso contar com você?

Todas as informações fornecidas por você são CONFIDENCIAIS e serão utilizadas EXCLUSIVAMENTE para fins científicos.

Neste questionário você encontrará questões de múltipla escolha, listas (onde é possível escolher mais de uma opção), questões abertas de respostas curtas e questões em escala de Likert, que seguem o EXEMPLO da figura a seguir:



Formulário de Avaliação discente do PROBEM

*Obrigatório

Perfil do discente

Nome completo: *

Sua resposta

E-mail: *

Sua resposta

Gênero: *

Feminino

Masculino

Outro: _____

Idade em anos completos: *

Sua resposta

Com qual dessas raças se identifica? *

- Branca
- Parda
- Preta
- Amarela
- Indígena
- Outro: _____

Renda familiar bruta mensal: *

- Até 0,5 salário mínimo
- Entre 0,5 e 1 salário mínimo
- Entre 1 e 1,5 salários mínimos
- Entre 1,5 e 2 salários mínimos
- Mais de 2 salários mínimos

Instituição de ensino superior que está regularmente matriculado(a) ou concluiu o curso: *

- UNIFACISA (incluindo ESAC e FCM-CG)
- UNESC
- UNINASSAU
- CESREI

Modalidade de ingresso junto à esta Instituição de Ensino Superior (IES): *

- Estudou o ensino médio em escola pública
- Bolsista integral de escola particular

Conhecia o PROBEM anteriormente? *

- Sim
- Não

Como tomou conhecimento do PROBEM? *

- TV
- Redes sociais
- Website da própria IES
- Presencialmente na IES
- Amigos ou familiares
- Outro: _____

Número de períodos letivos que está/ficou vinculado(a) ao PROBEM: *

Sua resposta _____

Principal motivo para escolher o PROBEM junto à IES. Marque apenas uma alternativa: *

- Concorrência e número de vagas ofertadas
- Acesso gratuito ao ensino superior
- Menos burocracia
- Viabilização de crescimento pessoal
- Viabilização de crescimento profissional
- Outro: _____

Principal motivo para escolha do CURSO. Marque apenas uma alternativa: *

- Concorrência e número de vagas ofertadas
- Perspectiva de ingresso no mercado de trabalho
- Viabilização de crescimento pessoal
- Viabilização de crescimento profissional
- Outro: _____

"As expectativas INICIAIS sobre o PROBEM foram plenamente atendidas".
Marque apenas uma opção: *

- 1 2 3 4 5
- discordo plenamente concordo plenamente

Perfil do Curso e Instituição de Ensino Superior

Qualidade (estrutura e corpo docente) da Instituição de Ensino Superior: *

	1	2	3	4	5	
Péssima	<input type="radio"/>	Ótima				

Qualidade do Curso: *

	1	2	3	4	5	
Péssima	<input type="radio"/>	Ótima				

Principais dificuldades encontradas durante o Curso. Marque uma ou mais alternativas: *

- Carga horária
- Complexidade do curso
- Acesso aos materiais de estudo
- Outro: _____

Perspectivas sobre o PROBEM

No momento atual em que se encontra, pode-se dizer que suas expectativas sobre o PROBEM foram: *

1 2 3 4 5

totalmente não correspondidas plenamente correspondidas

O quanto o PROBEM influenciou a sua trajetória? *

1 2 3 4 5

Nenhuma influência Significativa influência

Principal Impacto do curso nas perspectivas profissionais. Escolha preferencialmente uma alternativa: *

Inserção no mercado de trabalho

Aumento salarial/renda

Mudança de emprego

Outro: _____

"O PROBEM figura como uma política pública municipal destinada a impactar significativamente o acesso ao ensino superior." Marque apenas uma opção: *

1 2 3 4 5

Discordo plenamente Concordo plenamente

Você recomendaria o PROBEM para estudantes que não tiveram acesso ao ensino superior? *

- Sim
- Não
- Talvez