

## **Análise Política da Coevolução entre Entidades que Formam a Arena Política da Educação Superior Brasileira: Influências do Processo Político nas Políticas Públicas**

### **Autoria**

Annor da Silva Junior - annorsj@gmail.com

Prog de Pós-Grad em Admin - PPGAdm/UFES - Universidade Federal do Espírito Santo

Thiago Ferreira Quilice - thiagoquilice@hotmail.com

Centro de Pós-Grad e Pesquisas em Admin - CEPEAD/UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

Administração/IFMG

### **Agradecimentos**

Agradeço ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico e à FAPES - Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo pelo apoio institucional recebido.

### **Resumo**

O objetivo desta pesquisa é analisar a coevolução entre entidades que formam a arena política na educação superior brasileira. Realizou-se um estudo longitudinal de base documental e bibliográfica que abrangeu os anos de 1988 a 2018. Os resultados indicam a formação de quatro grupos centrais de atores políticos quais sejam: governos, organismos multilaterais internacionais, representantes do setor público e representantes do setor privado. Observou-se que no processo político, a articulação dos interesses e dos posicionamentos destes quatro atores influenciou as políticas públicas que favoreceram a expansão do setor privado e encolhimento do setor público. Como consequência, foi possível observar, de um lado, que houve o sucateamento das instituições públicas e o abandono da concepção da educação como um bem público e direito de todos e, de outro, o empoderamento das instituições privadas e a adoção da concepção da educação como um bem privado e comercializável, ou seja, uma mercadoria.

## **Análise Política da Coevolução entre Entidades que Formam a Arena Política da Educação Superior Brasileira: Influências do Processo Político nas Políticas Públicas**

### **Resumo**

O objetivo desta pesquisa é analisar a coevolução entre entidades que formam a arena política na educação superior brasileira. Realizou-se um estudo longitudinal de base documental e bibliográfica que abrangeu os anos de 1988 a 2018. Os resultados indicam a formação de quatro grupos centrais de atores políticos quais sejam: governos, organismos multilaterais internacionais, representantes do setor público e representantes do setor privado. Observou-se que no processo político, a articulação dos interesses e dos posicionamentos destes quatro atores influenciou as políticas públicas que favoreceram a expansão do setor privado e encolhimento do setor público. Como consequência, foi possível observar, de um lado, que houve o sucateamento das instituições públicas e o abandono da concepção da educação como um bem público e direito de todos e, de outro, o empoderamento das instituições privadas e a adoção da concepção da educação como um bem privado e comercializável, ou seja, uma mercadoria.

**Palavras-chave:** Coevolução, Políticas Públicas, Processo Político, Educação Superior Brasileira, Setor Privado.

### **1. Introdução**

Dedicou-se neste artigo à investigação do setor educacional superior brasileiro sob a perspectiva da coevolução (McKelvey, 1997; Lewin & Volberda, 1999; Lewin, Long, & Carroll, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008; Volberda & Lewin, 2008). Analisou-se mais especificamente, como o processo político influenciou a formulação e a implementação de três políticas públicas para a educação superior, quais sejam, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), o Fundo de Investimento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (Prouni); e os impactos destas políticas para a fronteira entre o público e o privado.

A coevolução é o “resultado conjunto da intencionalidade da ação gerencial, do ambiente e dos efeitos institucionais” (Lewin & Volberda, 1999, p. 523, tradução nossa). Segundo os autores, a coevolução assume que o processo de mudança pode ocorrer em todas as populações que interagem com as organizações. Essa mudança ocorre de forma recursiva e não é resultado dos mecanismos de adaptação gerencial ou da seleção ambiental, mas dos efeitos simultâneos da intencionalidade gerencial e dos efeitos ambientais (Lewin & Volberda, 1999).

Como forma de contribuir para a compreensão do processo coevolucionário, Lewin e Volberda (1999) identificaram cinco propriedades da coevolução e suas implicações para a adaptação e a seleção. A primeira propriedade é que a coevolução é multinível, o que pressupõe que o desenvolvimento conjunto de ambiente e organizações ocorre nos níveis micro (da organização), meso (do setor) e macro (da sociedade) (McKelvey, 1997; Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008).

A segunda propriedade é a causalidade multidirecional admitindo que mudanças ocorrem em todas as populações de organizações, ou seja, que a organização e o seu ambiente coevoluem em um contexto de mudanças. As mudanças são conduzidas por interações mútuas diretas e pelo *feedback* do resto do sistema (McKelvey, 1997; Lewin & Volberda, 1999).

A não linearidade é a terceira propriedade. Como consequência de caminhos de *feedback* indeterminados, as mudanças em uma determinada variável podem produzir mudanças contraintuitivas (ou inesperadas) em outras variáveis. Em outros termos, a coevolução pressupõe *feedbacks* não-lineares entre populações em interação e tais não-linearidades tornam mais complexas as tentativas de compreensão da mudança evolutiva (Lewin & Volberda, 1999).

A quarta propriedade diz respeito ao *feedback* positivo que pressupõe que as organizações influenciam sistematicamente seus ambientes, da mesma forma que os ambientes organizacionais (compostos fundamentalmente por outras organizações) também influenciam

as organizações. Colocado de outra forma, as organizações e os seus ambientes se influenciam mutuamente por meio de *feedbacks*, resultando numa relação de interdependência e causalidade circular, que impulsionam a coevolução (Lewin & Volberda, 1999).

A quinta e última propriedade da coevolução assume que a adaptação no processo coevolucionário depende da trajetória ou da história (*path dependence*). Nesse sentido, a trajetória e/ou a história têm potencial para incentivar ou restringir a adaptação nos níveis da micro, da meso e da macro coevolução (McKelvey, 1997; Lewin & Volberda, 1999).

Do ponto de vista teórico e empírico, a perspectiva da coevolução tem sido utilizada no campo dos estudos organizacionais por meio de distintas abordagens teóricas (Petrin, Ornela, & Duarte, 2019). Por exemplo, Dieleman e Sachs (2008) ancoraram sua pesquisa na teoria institucional; Child, Tse e Rodrigues (2013) optaram pela lente teórica da escolha estratégica; e, Gröschl, Gabaldón e Hahn (2019) exploraram a complexidade cognitiva de um executivo e suas visões e iniciativas em prol da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável.

A análise dos trabalhos de Dieleman e Sachs (2008), Child et al. (2013), Gröschl et al. (2019) e de Petrin et al. (2019) revela que a perspectiva da coevolução oferece a possibilidade de investigar distintos assuntos (atores sociais, organizações e populações) por meio de diferentes lentes teóricas (teoria institucional, escolha estratégica e sustentabilidade). No presente estudo, o foco volta-se para coevolução entre os níveis micro, meso e macro, para analisar de forma mais específica as implicações das políticas públicas para o setor educacional superior (meso). Ademais, levando-se em conta as propriedades da perspectiva coevolutiva, sobretudo a causalidade multidirecional, a não-linearidade e o *feedback* positivo, analisa-se o processo de influência mútua entre atores que formam a arena política da educação superior brasileira, principalmente, governos, organismos multilaterais internacionais, representantes do setor público e representantes do setor privado. Para essa análise, utiliza-se a perspectiva política proposta por Child et al. (2013), que direciona sua atenção para a intencionalidade e os recursos de poder de atores relevantes e sugere que a coevolução é uma resultante do processo relacional em torno destes atores. Além da perspectiva coevolutiva, este trabalho ancorou-se ainda na perspectiva teórica da política pública (Di Giovanni, 2009), mais especificamente na perspectiva tridimensional da política (Frey, 2000; Carvalho, 2011).

Do ponto de vista metodológico, realizou-se uma pesquisa documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006), bibliográfica (Villas, Macedo-Soares, & Russo, 2008) e longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) abrangendo os anos de 1988 a 2018. Os dados coletados foram analisados por meio de métodos mistos. Para a análise qualitativa optou-se pela descrição do fenômeno e para a análise quantitativa recorreu-se à estatística descritiva (Creswell, 2007).

O artigo está estruturado em cinco seções além da introdução. Na segunda seção apresenta-se fundamentação teórica. Na terceira seção são apresentados os procedimentos metodológicos. A quarta seção é dedicada à apresentação e análise dos resultados. A quinta e última seção é a vez das considerações finais.

## **2. Política Pública sob a Perspectiva Tridimensional da Análise Política**

A política pública consiste em um “conjunto de medidas que conformam um determinado programa de ação governamental que procura responder a demandas de grupos de interesses” (Carvalho, 2011, p. 15). Na visão de Di Giovanni (2009), a política pública pode ser entendida como uma forma de exercício de poder resultante da complexa relação entre o Estado e a sociedade. Na visão do autor, trata-se de um conceito de natureza evolutiva “na medida em que a realidade a que se refere existe num processo de constantes transformações históricas nas relações entre o estado e a sociedade” (Di Giovanni, 2009, p. 6).

Ao considerar a complexidade que envolve o contexto das políticas públicas, Frey (2000) defende que a análise política (*policy analysis*) pode ser mais efetiva ao considerar a perspectiva tridimensional que envolve três conceitos de língua inglesa de difícil tradução para o português:

*polity*, *politics* e *policy*. Além destes três conceitos, para a análise política, o autor aborda ainda os conceitos *policy network* (rede de relacionamentos), *policy arena* (arena política) e *policy cycle* (ciclo político). No conjunto, a articulação destes seis conceitos permite a estruturação de uma agenda de pesquisa com vistas à compreensão das políticas públicas (Frey, 2000).

Na perspectiva tridimensional da análise política, o *polity* representa a dimensão institucional caracterizada pela ordem do sistema político, pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. No contexto brasileiro, o *polity* está representado pela estrutura dos três poderes, pelo federalismo e pelo sistema eleitoral. Já o *politics* representa a dimensão processual, ou seja, o processo político de caráter dinâmico e permeado por conflitos de interesses quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões. O *policy*, por sua vez, refere-se à dimensão material, representando os conteúdos concretos (configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas) resultantes do processo político (*politics*) (Frey, 2000; Carvalho, 2011).

Segundo Carvalho (2011), a dinâmica em torno da perspectiva tridimensional pode ser resumida ao considerar que a ordem constitucional e institucional (*polity*) estrutura o processo político (*politics*) e a própria elaboração da política pública (*policy*). Nesse sentido, a dinâmica do jogo político se caracteriza como elemento de conexão no processo de formação e de elaboração da política (Carvalho, 2011). O desenvolvimento de políticas públicas (*policies*), portanto, se dá a partir da interação entre as arenas políticas (*policy arena*), as redes de relacionamentos (*policy network*) e o ciclo da política pública (*policy cycle*).

No entendimento de Silva (2003, p. 6), a arena política (*policy arena*) consiste num “campo de interações que se forma em torno de políticas públicas, reunindo os atores sociais relevantes para seu processo de formação e implementação. Essas interações têm como objetivo influenciar o perfil da intervenção estatal considerada”. É neste campo que se estabelecem processos de conflitos e de consenso, relações que envolvem negociações e compromissos entre os atores relevantes (Frey, 2000; Carvalho, 2011).

As redes de relacionamentos (*policy network*) consistem nas interações de distintas instituições e de grupos de interesses na formação e na implementação de uma determinada intervenção estatal. As redes possuem relações estáveis, interdependentes e não hierárquicas entre atores participantes ou interessados em uma política (*policy*) específica. Elas se caracterizam pelo dinamismo, seja por meio da entrada e saída de membros, seja pela modificação de interesses dos próprios participantes, o que pode implicar em alterações na própria dinâmica e nos interesses das redes de relacionamentos (Hecló, 1995; Tápia, 1995; Carvalho, 2011).

Ao considerar que nos processos de formulação e implementação das políticas públicas a arena política e as redes de relacionamentos podem sofrer modificações, torna-se relevante para a análise política que se observe o ciclo da política pública (*policy cycle*) (Frey, 2000). De acordo com Frey (2000), há diversas possibilidades de classificação das fases do ciclo político. Comum a todas as possibilidades são as fases de formulação, implementação e controle dos impactos da política. Com vistas a incrementar a análise política, Frey (2000) propõe a classificação do ciclo político em cinco fases: (1) definição e percepção de problemas, em que se considera dentre uma ampla gama de possibilidades, quais os *policy issues* se mostram mais apropriados para um tratamento político, dando início ao ciclo político; (2) *agenda-setting*, que envolve a efetiva composição da agenda em que se decide qual o tema entrará na pauta política em questão; (3) elaboração de programas e de decisões, em que se escolhe (mediante processos de conflitos, negociações e acordo), dentre as mais variadas alternativas de ação, aquela que é mais apropriada; (4) implementação de política, que envolve a efetivação ou execução da política que produzirá resultados e impactos de *policy* (dimensão material); e, por fim, (5) avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), em que os programas já implementados são avaliados em termos do seus impactos efetivos, ou seja, trata-se de indagar os impactos positivos

e/ou negativos, bem como os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros (Frey, 2000).

É com base na perspectiva tridimensional (*polity, politics e policy*) da análise política (*policy analysis*) e nos conceitos de *policy network* de *policy arena* e de *policy cycle* (Frey, 2000) que será investigado o processo coevolutivo na educação superior brasileira. Mais especificamente, será analisado como o processo político influenciou a formulação e a implementação de três políticas públicas para a educação superior (LDBEN, Fies e Prouni) e quais foram os efeitos para a fronteira que demarca o espaço para a educação de natureza pública e privada.

### 3. Método

Apoiado nos pressupostos da perspectiva da coevolução propostos por Lewin e Volberda (1999), a investigação se caracteriza como um estudo de natureza longitudinal que examina o processo de mudança institucional, setorial e organizacional dentro do contexto histórico e considera a causalidade multidirecional entre os diferentes níveis (macro, meso e micro). Do ponto de vista metodológico, realizou-se uma pesquisa documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006) e bibliográfica (Villas et al., 2008) abrangendo o período de 1988 a 2018.

Na coleta de dados foram consultados documentos diversos (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006) dos quais podem ser destacados: (1) normas jurídicas legais e infralegais (leis, medidas provisórias, projetos de leis, entre outros); (2) relatórios de gestão do Fies, do Prouni, da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), da Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup) e da Estácio de Sá; (3) dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); (4) atas de reuniões do Conselho Nacional de Educação (CNE); e (5) relatórios do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Também foram consultadas fontes bibliográficas (Villas et al., 2008) como teses, dissertações, artigos e outros textos que tratavam da temática foco de interesse da pesquisa.

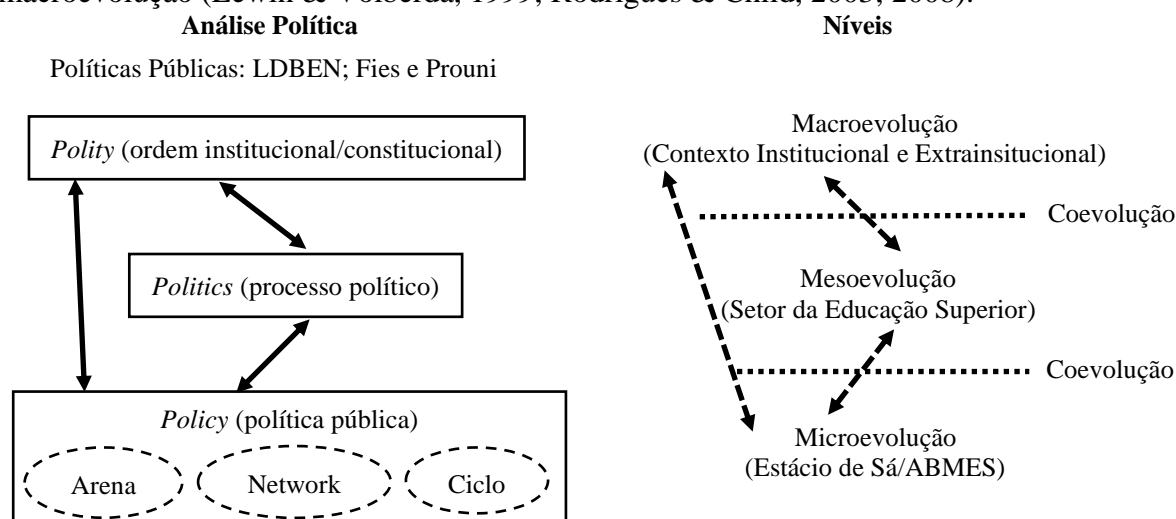
Nas próximas seções será utilizado o código PD para se referir à pesquisa documental seguido da identificação da fonte do documento. Por exemplo, quando a fonte do documento for o Inep, será utilizado o código PD Inep. Para as fontes bibliográficas serão utilizadas as citações dos textos consultados que serão referenciados ao final do artigo.

Os dados foram analisados por meio de métodos mistos com uso da estratégia de triangulação concomitante (Creswell, 2007). Segundo Creswell (2007), esta estratégia permite ao pesquisador utilizar dois métodos (qualitativo e quantitativo) de forma separada e compensar os pontos fortes e fracos de cada um deles. De acordo com Creswell (2007) a análise de dados com métodos mistos pode ocorrer dentro das técnicas quantitativa (análise descritiva e/ou numérica inferencial) e qualitativa (descrição e/ou texto temático e/ou análise de imagens). Neste estudo, optou-se pelo uso da técnica qualitativa de análise descritiva do fenômeno e pelo uso da estatística descritiva como técnica quantitativa. A adoção da triangulação concomitante permite ao pesquisador, na fase de interpretação dos dados, identificar convergência de resultados como forma de fortalecer as alegações de conhecimento, ou mesmo, identificar elementos que possam explicar qualquer falta de convergência de resultados (Creswell, 2007).

#### 3.1 Esquema Analítico: Análise Política e Coevolução

Os estudos ancorados na perspectiva da coevolução permitem distintas formas de articulações entre os níveis micro, meso e macro. Rodrigues e Child (2003) analisaram separadamente a coevolução entre uma firma individual (nível micro) e o setor industrial (nível meso) e a coevolução entre o setor industrial (nível meso) e o contexto institucional (nível macro). Em outra forma de articulação, Dieleman e Sachs (2008), por meio de um estudo de caso, investigaram as interações de uma firma familiar e o contexto institucional (níveis micro e macro). Com base nessas distintas possibilidades de análise, nesta pesquisa investiga-se as

interações entre uma Instituição de Educação Superior (IES) (nível micro), via representação de pelo menos duas associações, com o setor educacional (nível meso) e com o contexto institucional e político (nível macro) decorrentes do processo político de formulação e de implementação de três políticas públicas, impulsionaram as mudanças no setor da educação superior brasileira (nível meso). Nesse sentido, embora sejam caracterizadas a coevolução nos três níveis, o escopo de análise recai sobre as implicações para o setor (mesoevolução). As três políticas públicas analisadas envolvem a formulação e implementação (1) da LDBEN; (2) do Fies; e (3) do Prouni. A IES foco de investigação foi a Estácio de Sá que, junto com outras IES, participaram da ABMES, da Anup e de outras associações representativas como mecanismo democrático de atuação política e *lobby* em defesa de interesses próprios no processo de formulação e implementação das três políticas públicas. Além destas, foram investigados o setor educacional como um todo e o contexto institucional. A Figura 1, ilustra como o processo político analisado sob a perspectiva tridimensional (Frey, 2000; Carvalho, 2011) influencia o processo coevolutivo de mudanças nos níveis da micro, meso e macroevolução (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008).



**Figura 1.** Coevolução e Análise Política na Educação Superior Brasileira

Fonte: Elaborado pelos autores com fundamento em Frey (2000), Lewin e Volberda (1999) e Carvalho (2011)

Do ponto de vista da articulação entre a análise política tridimensional e a perspectiva da coevolução, assume-se que o *polity* (ambiente institucional e político) se alinha com a macroevolução que abrange o ambiente institucional brasileiro (MEC, sistema legal e regulamentação, etc.) e sua interdependência com o ambiente extrainstitucional (interdependência global, organismos internacionais, etc.). Já o *politics* (processo político) e o *policy* (política pública) se alinham como os níveis da meso e microevolução (setor educacional superior e Estácio de Sá, respectivamente) uma vez que os atores sociais que formam a arena política atuam individualmente e/ou por meio de associações para defender os seus interesses e influenciar na definição de agenda que culminará na formulação e implementação da política pública. Esta influência política é responsável por mudanças coevolutivas nos níveis micro, meso e macro (Lewin & Volberda, 1999; Frey, 2000; Rodrigues, & Child, 2008). Destaca-se, porém, que embora seja caracterizada a coevolução nos três níveis, o escopo de análise recai especificamente para o setor educacional superior, ou seja, o nível da mesoevolução.

#### 4. Apresentação e Análise dos Resultados

##### 4.1 Análise Política e Coevolução na Educação Superior Brasileira

Antes mesmo de iniciar a análise das três políticas públicas é relevante demarcar como se configuram a arena política, a rede de relacionamentos e o ciclo político na educação superior

brasileira (Frey, 2000; Silva, 2003; Carvalho, 2011). Os atores centrais que formam a arena política são: (1) o Ministério da Educação (MEC) e demais órgãos da estrutura de governo como o Inep, o CNE, entre outros; (2) outros ministérios do Governo Federal que interagem com o MEC no desenvolvimento de políticas públicas para a educação superior; (3) organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco; (4) as IES e as associações que as representam, como é o caso da ABMES que representa as instituições privadas e Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) que representa as instituições públicas federais; (5) partidos políticos; e, (6) discentes e docentes com as suas respectivas representações, tais como União Nacional dos Estudantes (Une) e Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Sindicato Nacional (Andes-SN) (Carvalho, 2011). Nesta arena política, os atores formam redes de relacionamentos para atuação política e defesa de interesses comuns. Por exemplo, por um lado a ABMES e a Anup se mobilizam em prol dos interesses das IES privadas e, de outro, a Andifes, a Andes-SN e a Une se articulam em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017).

O ciclo político da educação superior pode ser analisado por meio das cinco fases apontadas por Frey (2000). Porém, neste estudo optou-se por analisar as fases de formulação e de implementação, por serem consideradas como centrais no ciclo político (Frey, 2000).

Ao assumir a articulação entre a análise política tridimensional e a perspectiva da coevolução, observa-se que a Estácio de Sá, a ABMES, a Anup, a Andifes, a Unesco, o Banco Mundial, o MEC e os demais atores que formam a arena política desenvolvem relações políticas e interações mútuas diretas capazes de promover mudanças coevolutivas em nível macro, meso e micro (Lewin & Volberda, 1999). Um exemplo concreto destas interações e influências mútuas envolvendo a Estácio de Sá, a Anup e o MEC ocorreram quando o Prof. Lauro Ribas Zimmer (reitor da Estácio de Sá entre 1991 e 1997) foi indicado pela Anup para assumir o cargo de conselheiro junto ao CNE/MEC no período de 1996 a 2000 (PD Estácio de Sá; PD CNE).

O CNE tem por atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro de Estado da Educação, cabendo-lhe, entre outros aspectos, formular e avaliar a política nacional de educação e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira (PD CNE). Esta indicação evidencia o relacionamento político entre entes privados e públicos e o potencial que estas influências mútuas possuem na promoção de mudanças coevolutivas nos contextos institucional, setorial e organizacional da educação superior brasileira.

#### **4.2 Análise Política das Políticas Públicas: LDBEN, Fies e Prouni**

Nesta seção procede-se à análise política a partir da perspectiva tridimensional de três políticas públicas específicas para a educação superior: LDBEN, Fies e Prouni. De forma geral, a análise desse período permite constatar, pelo menos, cinco aspectos centrais: (1) a ausência de um programa efetivo para a educação superior por parte dos Governos Federais (Carvalho, 2011); (2) a centralidade da discussão em torno da educação de natureza pública e/ou privada (Silva Junior et al., 2017); (3) a existência, até o final da década de 1980, de um movimento político mais intenso e ativo em defesa da educação de natureza pública, gratuita e de qualidade (Carvalho, 2011); (4) o papel central desempenhado pela ABMES na atuação política em favor do setor privado (Carvalho, 2011; Nascimento, 2012); e (5) a expansão do setor privado e encolhimento do setor público (Silva Junior et al., 2017).

O processo de formulação da LDBEN teve início em 1988 e conclusão em 1996 quando da aprovação pelo Congresso Nacional e sanção presidencial da Lei nº 9.394. Sob a iniciativa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), o deputado Otávio Elísio apresentou um projeto de lei que defendia uma concepção ampla de educação e de qualificação da atividade docente, cujo principal objetivo era a formação do cidadão (Valadares & Rocha, 2006).

Nesse período de tramitação, o *politics* foi marcado por *lobbies*, formação de redes de relacionamento e conflitos de interesses em que partidos políticos, associações civis e outros

atores sociais travaram disputas em defesa de seus interesses, que podem ser sumarizados entre aqueles que defendiam a concepção de educação pública (Andifes, Andes-SN, Une, etc.) e aqueles adeptos da educação privada (ABMES, Anup, etc.). No centro destas disputas estava o MEC, que se posicionava como um coordenador do processo de definição da agenda política e da formulação e da implementação das políticas públicas para a educação superior (Valadares & Rocha, 2006; Carvalho, 2011; PD Normas Jurídicas).

O resultado desse processo em 1996 foi que a proposta do FNDEP foi arquivada e em seu lugar foi vencedora uma outra proposta que atendia aos interesses do setor privado e do modelo neoliberal de Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (Valadares & Rocha, 2006). A LDBEN que passou a se configurar como um *polity* (sistema legal) e como um *policy* inicia o seu processo de implementação e regulamentação, em que o arcabouço jurídico permitiu pavimentar o caminho para a expansão da iniciativa privada (Silva Junior et al., 2017).

Os anos seguintes foram marcados por pressões políticas que definiriam os rumos da fronteira entre o setor público e o setor privado. Por exemplo, em 1997 após pressões da ABMES, foi publicado o Decreto nº 2.207 que (1) abriu a possibilidade para que as mantenedoras de IES pudessem assumir a condição de ter ou não finalidade lucrativa; (2) ampliou as modalidades de organização acadêmica das IES; e (3) reduziu o rigor na fiscalização das mantenedoras sem finalidades lucrativas (Carvalho, 2011, Silva Junior et al., 2017; PD Normas Jurídicas).

Em 1998, o Governo Federal encomendou estudos sobre a educação superior brasileira ao Banco Mundial e fez consultas à Unesco sobre a educação superior em países emergentes. Como resultado, ambos se posicionaram favoráveis à expansão da educação superior, sobretudo no setor privado. Esses posicionamentos reforçaram a atuação da ABMES junto ao Governo Federal, que adotou as orientações destes dois organismos internacionais para a formulação de políticas públicas (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017; PD Banco Mundial; PD Unesco). O *politics* em torno do Fies teve um movimento distinto da LDBEN. O Fies foi criado em 1999 por meio da Medida Provisória nº 1.827, que substituiu um *policy* anterior, qual seja o Crédito Educativo (Creduc) criado em 1975. O Creduc era uma forma de financiamento concedido a estudantes de IES públicas e privadas que cobria despesas de subsistência (mensalidades, livros, alimentação, etc.). Desde a sua implantação, o Creduc sofreu diversas alterações, sendo a última em 1996 que restringiu o acesso ao programa, que passou a ser direcionado apenas para estudantes carentes de IES privadas e para o pagamento de mensalidades. Seguindo este mesmo direcionamento, o Fies foi implantado no Brasil, destinado exclusivamente a estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. No primeiro ano de implementação do Fies, foram concedidos 67.202 financiamentos estudantis (PD Fies).

Já no início da implementação, o Fies contou com resistências da ABMES e com a recusa da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc) em participar do programa, por considerá-lo prejudicial às IES e aos alunos. Tais posicionamentos contrários ao programa fizeram com que em 2000 o número de financiamentos se reduzisse para 35.299 novos contratos. Entre 2001 e 2009 foram concedidos em média 50.800 novos contratos por ano. Estes indicadores e as resistências ao programa forçaram o MEC a rever alguns pontos e flexibilizar as regras do Fies. Em 2010, por exemplo, foram reduzidas as taxas de juros e as exigências de fiadores. Estas flexibilizações aumentaram o número de financiamentos concedidos que, em 2010, alcançou 75.932 novos contratos. Entre 2010 e 2014, sob regras mais flexíveis, a média anual aumentou para 380.000 novos contratos, período este que ficou conhecido como a “Farra do Fies”. Este período teve fim em 2015, quando o Governo Federal aumentou a taxa de juros e impôs regras adicionais e mais rigorosas, como forma de contribuir para a sustentabilidade financeira do programa (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017; PD Fies; PD Abruc).

O Prouni, por sua vez, foi um programa proposto de forma conjunta entre o MEC e o Ministério da Fazenda, que encaminharam ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.582/2004. Um dos

argumentos centrais para a proposição do programa era que a ociosidade de vagas no sistema da educação superior brasileira era de aproximadamente 44%, sendo que no setor público era de 7% e no setor privado de 50%. Para reduzir esta ociosidade, a proposta envolvia a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de IES privadas que, em contrapartida, receberiam isenção de tributos. No desenrolar do *politics*, o projeto recebeu 292 propostas de emendas encaminhadas por associações representativas das IES privadas (ABMES, Anup, Abruc, etc.), sendo que, praticamente todas foram total e/ou parcialmente aceitas pelo MEC e incorporadas ao texto legal (Carvalho, 2011; PD Prouni; PD Normas Jurídicas; PD Inep).

Com o apoio das associações representativas das IES privadas, o Governo Federal solicitou ao Congresso Nacional a retirada da tramitação do projeto, em razão da edição da Medida Provisória nº 213/2004 que criou o Prouni. No ano seguinte, a medida provisória foi convertida na Lei nº 11.096/2005 configurando-se como um novo *policy* a ser implementada (Carvalho, 2011; PD Prouni; PD Normas Jurídicas). Já no primeiro ano de implementação do Prouni, foram concedidas 112.275 bolsas integrais e parciais. Ao longo dos anos, estes números foram aumentando e até o ano de 2018 foram concedidas no total 3.663.704 bolsas integrais e parciais, indicando que as IES privadas efetivamente aderiram e apoiaram o programa (PD Prouni).

Como resultado do processo político, a LDBEN, o Fies e o Prouni ocasionaram mudanças nos níveis da macro, meso e microevolução (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues, & Child, 2008). Do ponto de vista da macroevolução, a LDBEN se configurou como o marco regulatório central que deu suporte jurídico ao ambiente institucional e político do sistema educacional brasileiro nos últimos 24 anos. Já em termos da mesoevolução, tanto a LDBEN quanto o Fies e o Prouni influenciaram a ampla expansão no setor educacional em termos do número de IES, cursos, matrículas entre outros indicadores, principalmente no setor privado. A título de ilustração, pode-se destacar a evolução no número de IES entre 1988 e 2018 com lapso temporal de cinco anos: (1) em 1988 haviam 871 IES (73% privadas); (2) em 1993 eram 873 IES (75% privadas); (3) em 1998 eram 973 IES (79% privadas); (4) em 2003 eram 1.895 IES (89% privadas); (5) em 2008 eram 2.252 IES (90% privadas); (6) em 2013 eram 2.391 IES (87% privadas); e, (7) em 2018 eram 2.537 IES (88% privadas) (Silva Junior et al., 2017; PD Inep).

Da mesma forma, a LDBEN, o Fies e o Prouni exerceram influências na microevolução da IES analisada. A Estácio de Sá que, em 1988 se configurava como uma universidade de abrangência municipal, vinculada a uma única mantenedora sem fins lucrativos e com 7.800 alunos matriculados, passou por amplo processo de transformação. Ao longo dos anos (1) foram criadas novas IES vinculadas a mesma mantenedora; (2) foram criadas e adquiridas novas mantenedoras com suas respectivas IES; e (3) a mantenedora original alterou sua natureza jurídica, tornando-se uma companhia aberta com ações negociadas no mercado de capitais. Todas estas transformações fizeram com que em 2018 a Estácio de Sá se configurasse como um conglomerado constituído por 20 mantenedoras, 51 IES com abrangência nacional, 93 *campi*, 674 polos de Educação à Distância (EAD) e 580 mil alunos (PD Estácio de Sá).

No conjunto, a análise dos dados permitiu observar as cinco propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999). O processo de mudança coevolucionária em três níveis (micro, meso e macro); a causalidade multidirecional em que a Estácio de Sá, o setor e o contexto institucional coevoluiram em um contexto de mudanças conduzidas por meio de interações mútuas diretas e pelo *feedback* do sistema; a não linearidade uma vez que, no caso específico da LDBEN a proposta inicial favorecia o setor público, acabou por produzir um resultado distinto e tendencioso ao setor privado; o *feedback positivo* caracterizado pela influência mútua entre a Estácio de Sá, o setor e o contexto institucional, gerando uma relação de interdependência e a causalidade circular entre os atores presentes na arena política que impulsionam a coevolução nos três níveis; e a dependência da trajetória e do processo histórico que envolveu o período de 1988 a 2018, indicando que o processo histórico incentivou e restringiu o processo de adaptação nos três níveis (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues, & Child, 2003; 2008).

## 5. Considerações Finais: Políticas Públicas, Coevolução e Implicações para o Setor Educacional Superior

A análise política sob a perspectiva tridimensional (Frey, 2000; Carvalho, 2011) de como o processo político influenciou a formulação e a implementação da LDBEN, do Fies e do Prouni e a coevolução entre os níveis macro, meso e micro revela implicações para a fronteira entre o público e o privado do setor educacional superior brasileiro (mesoevolução). De uma forma geral, foi possível identificar na arena política a formação de quatro grupos centrais de atores políticos quais sejam: (1) o governo, representado pelo MEC; (2) organismos multilaterais internacionais, representado pelo Banco Mundial e pela Unesco; (3) associações representativas do setor público, dentre elas a Andes-SN, a Andifes e a Une; e, (4) associações representativas do setor privado, das quais destacam-se a ABMES, Abruc e Anup.

Ao se analisar a *politics*, observou-se que o MEC, por ser o agente definidor da agenda pública, se posicionou como ator central e decisor final no processo de formulação e implementação dos *policies*. O Banco Mundial e a Unesco se posicionaram como membros do ambiente extrainstitucional internacional, atuando como legitimadores do posicionamento dos demais atores. Já a Andes-SN, a Andifes e a Une por um lado, e a ABMES, a Abruc e a Anup por outro, polarizaram as disputas no processo político para fazer valer os seus interesses. Nesse jogo de forças, o setor privado pode ser considerado como vencedor e direcionador dos *policies*.

Como consequência desse processo foi possível observar que os Governos Federais optaram pelo abandono da concepção da educação superior como um bem público, direito social, dever do Estado e mecanismo de democratização para assumir a educação como uma “mercadoria” (serviço comercializável). Este posicionamento político de natureza neoliberal indica que o Estado brasileiro abandonou o compromisso com a sociedade e com a nação que forma cidadãos via educação pública, gratuita e de qualidade para se comprometer com o lucro do empresário que comercializa serviços educacionais (Dias Sobrinho, 2013; Silva Junior et al., 2017).

Com isso, o que tem se observado no setor educacional brasileiro é o sucateamento das instituições públicas e o empoderamento das instituições privadas, sobretudo aquelas listadas no mercado de capitais (Silva Junior, Silva, Dumer, & Martins Silva, 2019). Atualmente quatro mantenedoras de IES (YDUQS/Estácio de Sá; Cogna Educacional/Kroton; Ser Educacional e Anima) já concentram aproximadamente 26% das matrículas no setor educacional.

Como contribuição, a presente pesquisa apresentou avanços para o campo de estudos da perspectiva da coevolução, sobretudo em termos da análise do setor educacional brasileiro e da articulação teórica com a perspectiva tridimensional da análise política. Espera-se que os resultados da pesquisa possam proporcionar reflexões aos tomadores de decisões e aos atores da arena política, principalmente em relação aos rumos da educação superior brasileira.

### Referências

- Carvalho, C. H. A. (2011). *A política pública para a educação superior no Brasil (1995-2018): ruptura ou continuidade?*. Tese de Doutorado, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas (SP).
- Child, J., Tse, K. K. T., & Rodrigues, S. B. (2013). *The dynamics of corporate co-evolution: a case study of port development in china*. Cheltenham: Edward Elgar Pub.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: métodos qualitativos, quantitativos e mistos*. 2. ed. Porto Alegre: Artmed.
- Dias Sobrinho, J. (2013). Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação*, 18(1), 107-126.
- Dieleman, M., & Sachs, W. M. (2008). Coevolution of institutions and corporations in emerging economies: how the Salim Group morphed into an institution of Suharto's crony regime. *Journal of Management Studies*, 45(7), 1274-1300.

- Di Giovanni, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP*, 82, 1-23.
- Frey, K. (2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, 21, 211-259.
- Gröschl, S., Gabaldón, P. & Hahn, T. (2019). The co-evolution of leaders' cognitive complexity and corporate sustainability: the case of the CEO of Puma. *Journal of Business Ethics*, 155(3), 741-762.
- Heclo, H. (1995). Issue networks and the executive establishment. In S. Z. Theodoulou, & M. A. Cahn (Eds.), *Public policy: the essential readings* (pp. 46-58). New Jersey: Prentice Hall.
- Lewin, A. Y., Long, C., & Carroll, T. (1999). The coevolution of new organizational forms. *Organization Science*, 10(5), 535-550.
- Lewin, A. Y., & Volberda, H. W. (1999). Prolegomena on coevolution: a framework for research on strategy and new organizational forms. *Organization Science*, 10(5), 519-534.
- McKelvey, B. (1997). Quasi-natural organization science. *Organization Science*, 8(4), 352-377.
- Mogalakwe, M. (2006). The use of documentary research methods in social research. *African Sociological Review*, 10(1), 221-230.
- Murmann, J. P. (2013). The coevolution of industries and important features of their environments. *Organization Science*, 24(1), 58-78.
- Nascimento, L. H. (2012). *O papel da ABMES na definição das políticas públicas para educação superior no Brasil contemporâneo*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora (MG).
- Petrin, R., Ornela, M. A., & Duarte, R. G. (2019). Estudo bibliométrico da produção científica sobre estudos coevolutivos nos estudos organizacionais. In *Anais dos Seminários em Administração*, São Paulo, Brasil, 22.
- Rodrigues, S. B., & Child, J. (2003). Co-evolution in an institutionalized environment. *Journal of Management Studies*, 48(3), 2137-2162.
- Rodrigues, S. B., & Child, J. (2008). *Corporate co-evolution: a political perspective*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Scott, J. (1990). *A matter of record, documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- Silva, P. L. B. (2003). *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: a experiência da Previdência social na Nova República*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Silva Junior, A., Martins-Silva, P. O., Vasconcelos, K. C. A., Silva, V. C., & Melo, M. R. (2017). Felicidade! passei no vestibular, mas a faculdade é particular: paradoxos da educação superior brasileira. *Education Policy Analysis Archives - EPAA*, 25(97), 1-35.
- Silva Junior, A., Silva, V. C., Dumer, M. C. R., & Martins-Silva, P. O. (2019). Governança corporativa em instituições de educação superior privadas: evidências do mercado de capitais brasileiro. In *Anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, Florianópolis, Brasil, 19.
- Tápia, J. R. B. (1995). *A trajetória da política de informática brasileira: (1977 1991): atores, instituições e estratégias*. Campinas: Editora da Unicamp.
- Valadares, F. C., & Rocha, M. L. (2006). Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB: a questão da docência. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 6(2), 62-71.
- Villas, M. V., Macedo-Soares, T. D. L. v. A., & Russo, G. M. (2008). Bibliographical research method for business administration studies: a model based on scientific journal ranking. *Brazilian Administration Review*, 5(2), art. 4, 139-159.
- Volberda, H. W., & Lewin, A. Y. (2008). Co-evolutionary dynamics within and between firms: from evolution to co-evolution. *Journal of Management Studies*, 40(8), 2111-2136.