

Coevolução entre o Setor Educacional Superior Brasileiro e uma Instituição de Educação Superior Privada

Autoria

Annor da Silva Junior - annorsj@gmail.com

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

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.

Resumo

Investigou-se neste estudo a coevolução entre o setor da educação superior brasileira e uma Instituição de Educação Superior (IES) privada. Ancorado na teoria institucional, analisou-se o processo coevolutivo estabelecendo a coevolução entre os níveis meso (setor) e micro (organização). Realizou-se uma pesquisa documental, bibliográfica e longitudinal abrangendo o período de 1996 a 2018. A análise de dados ocorreu por meio de métodos mistos (qualitativo e quantitativo). Como resultado, a análise do setor (mesoevolução) revela que os principais atores sociais e políticos se valeram do trabalho institucional para influenciar o processo de expansão no setor da educação superior. Do ponto de vista da microevolução, a instituição, que se caracterizava como uma organização familiar sem finalidade lucrativa, se transformou ao longo de 22 anos em uma companhia aberta que controla um conglomerado de instituições em nível nacional com capacidade de influenciar as políticas públicas para a educação superior.

Coevolução entre o Setor Educacional Superior Brasileiro e uma Instituição de Educação Superior Privada

Resumo

Investigou-se neste estudo a coevolução entre o setor da educação superior brasileira e uma Instituição de Educação Superior (IES) privada. Ancorado na teoria institucional, analisou-se o processo coevolutivo estabelecendo a coevolução entre os níveis meso (setor) e micro (organização). Realizou-se uma pesquisa documental, bibliográfica e longitudinal abrangendo o período de 1996 a 2018. A análise de dados ocorreu por meio de métodos mistos (qualitativo e quantitativo). Como resultado, a análise do setor (mesoevolução) revela que os principais atores sociais e políticos se valeram do trabalho institucional para influenciar o processo de expansão no setor da educação superior. Do ponto de vista da microevolução, a instituição, que se caracterizava como uma organização familiar sem finalidade lucrativa, se transformou ao longo de 22 anos em uma companhia aberta que controla um conglomerado de instituições em nível nacional com capacidade de influenciar as políticas públicas para a educação superior.

Palavras-chave: Coevolução, Mesoevolução, Microevolução, Setor Educacional Superior Brasileiro, Estácio de Sá.

1. Introdução

Analisou-se neste artigo a coevolução entre o setor da educação superior brasileira e uma Instituição de Educação Superior (IES), qual seja, a Estácio de Sá. Ancorado na perspectiva da coevolução (McKelvey, 1997; Lewin & Volberda, 1999; Lewin, Long, & Carroll, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008; Porter, 2006) e na teoria institucional (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Tolbert & Zucker 1996), procedeu-se à análise do processo de mudanças nos níveis da meso e microevolução, envolvendo, respectivamente, o setor da educação superior brasileira e a Estácio de Sá e como essas mudanças se inter-relacionam.

Segundo Porter (2006), o termo coevolução que teve suas origens na biologia, foi incorporada nas ciências sociais alcançando, com o passar dos anos, os estudos organizacionais. Referindo-se ao campo dos estudos organizacionais, Lewin e Volberda (1999) defendem que a perspectiva da coevolução representa um novo olhar para o desenvolvimento de pesquisas no universo corporativo com potencial de reintegrar a teoria organizacional e a estratégia.

Lewin e Volberda (1999) argumentam ainda que a lente da coevolução é capaz de integrar a evolução em nível micro, meso e macro em uma estrutura unificadora, incorporando vários níveis de análises e efeitos contingentes, levando a novas ideias, novas teorias, novos métodos empíricos e novos entendimentos. Numa outra perspectiva, Lewin, Long e Carroll (1999) apontam que a estratégia gerencial e a adaptação organizacional coevoluem com as mudanças ambientais (dinâmica competitiva, tecnológica e institucional), as formas organizacionais e as populações de organizações, e que novas formas organizacionais podem sofrer mutações e emergir da população já existente de organizações.

De forma complementar às contribuições de Lewin e Volberda (1999) e de Lewin, Long e Carroll (1999) acerca da coevolução nos estudos organizacionais, Porter (2006) aponta que a coevolução organizacional possui seis características: (1) especificidade, referindo-se a um setor específico e uma dependência da trajetória histórica; (2) reciprocidade, admitindo que múltiplos elementos organizacionais estão em permanente mudanças, frequentemente em diferentes níveis de análises (micro, meso e macro); (3) simultaneidade, assumindo que a mudança é um processo mútuo em relação ou em respostas a outros elementos que formam um complexo sistema adaptativo; (4) fixação genética, permitindo a identificação de mecanismos de fixação ou de permanência; (5) capacidade de extrapolar os limites, admitindo abordagens de pesquisa em multiníveis, por meio de múltiplas teorias e métodos múltiplos; e (6) ser

organicamente derivado, por ser adaptativa e emergente, distinguindo a coevolução das estratégias dos tipos intencionais e induzidas (Porter, 2006).

Para desenvolver a análise coevolutiva, recorreu-se neste estudo à teoria institucional, que assume que a análise organizacional decorre da relação entre a organização e o ambiente. Nesta relação, as organizações interagem com o sistema cultural e de valores institucionalizados na sociedade, com vistas à adoção de modelos, práticas e estruturas compatíveis com tal sistema (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Tolbert & Zucker 1996). Influenciado pelo sistema cultural e de valores, o comportamento organizacional é geralmente homogêneo, pois é influenciado por regras, padrões comportamentais e expectativas de ações que o contexto institucional impõe às organizações. Ao adotar tais modelos, práticas, estruturas e comportamentos homogêneos, as organizações alcançam eficiência simbólica e legitimidade social que justificam sua permanência e sobrevivência na sociedade (Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Tolbert & Zucker 1996).

No âmbito da teoria institucional, este estudo se apoia na noção de trabalho institucional que consiste na ação intencional de indivíduos e organizações que visam criar, manter e provocar disrupção em instituições (Lawrence & Suddaby, 2006). Conforme apontam Lawrence e Suddaby (2006), cada uma dessas três categorias de trabalho institucional (criar, manter e provocar disrupção) possui formas específicas de trabalho institucional.

Na categoria “criar instituições” são formas de trabalho institucional: *advocacy; defining; constructing identities; mimicry; theorizing, e; educating*, entre outros. Na categoria “manter instituições” as formas são: *enabling work; policing; deterring, valourizing and demonizing, mythologizing, e; embedding and routinizing*. Por fim, na categoria “disrupção institucional” são formas de trabalho institucional: *disconnecting sanctions; disassociating moral foundations, e; undermining assumptions and beliefs* (Lawrence & Suddaby, 2006).

Ao combinar a perspectiva da coevolução e a teoria institucional para investigar o contexto institucional e organizacional da educação superior brasileira, abre-se a possibilidade de articulação da abordagem multinível (Porter, 2006). Neste caso, no nível macro analisa-se o ambiente institucional, isto é, as políticas públicas para a educação superior promovidas pelo Ministério da Educação (MEC) e o ambiente extrainstitucional por meio das intervenções de organismos internacionais como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). No nível meso, analisa-se o processo evolutivo do setor educacional como um todo (população de IES e outros atores sociais presentes no setor). Finalmente, no nível micro investiga-se o processo evolutivo de uma IES privada, qual seja, a Estácio de Sá.

O objetivo central do estudo é, então, descrever e analisar como o trabalho institucional promovido por atores sociais influenciou a coevolução entre o setor educacional superior brasileiro (mesoevolução) e uma IES privada (microevolução). Para tanto, realizou-se uma pesquisa bibliográfica (Villas, Macedo-Soares, & Russo, 2008), documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006) e longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) abrangendo os anos de 1996 a 2018. Para a análise dos dados utilizou-se de métodos mistos (qualitativo e quantitativo) com uso da estratégia de triangulação concomitante (Creswell, 2007).

O artigo estrutura-se em cinco seções, além desta introdução. Na próxima, apresentam-se as características do setor educacional superior e das IES no contexto brasileiro. Subsequentemente, descrevem-se os procedimentos metodológicos da pesquisa e, em seguida, apresentam-se e analisam-se os dados. Finalmente, descreve-se o processo coevolutivo entre o setor e a organização e apresentam-se as considerações finais.

2. A Educação Superior no Brasil e a Teoria Institucional: O Setor Educacional Superior e as Instituições de Educação Superior (IES)

A análise da educação superior brasileira sob a perspectiva de teoria institucional pressupõe a articulação de duas dimensões centrais: a institucional e a organizacional. Conforme destacam Schvarstein (1995) e Silva Junior e Martins-Silva (2013), a dimensão institucional é por natureza abstrata e constituída por corpos normativos (informais e formais) que regulam as formas de interação social, indicando o que é permitido, o que é proibido e o que é indiferente fazer. No caso da educação superior brasileira, esta dimensão institucional envolve os aspectos culturais, os sistemas de valores e um complexo sistema de normas jurídicas que integra a Constituição Federal, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996 e os demais dispositivos normativos (leis, decretos, portarias, resoluções, etc.) que regulamentam o setor (Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins-Silva, 2013).

A dimensão organizacional, por sua vez, que possui natureza concreta, representa o suporte material das instituições. Trata-se do espaço social em que a dimensão institucional se materializa e exerce seus efeitos sobre os indivíduos (Schvarstein, 1995; Silva Junior & Martins-Silva, 2013). No âmbito da educação superior brasileira, a dimensão organização é exercida por organizações que desempenham dois tipos de papéis: (1) de agentes reguladores e fiscalizadores como é o caso do MEC e demais órgãos que compõem a sua estrutura administrativa; e (2) de agentes executores como é o caso das IES, dos sindicatos de entidades mantenedoras, sindicatos de IES vinculados à educação privada e pública, sindicato de professores e diretórios estudantis, entre outros (Silva Junior & Martins-Silva, 2013).

Assim, na perspectiva institucional, a educação superior brasileira consiste em uma rede de relacionamentos em que, simultaneamente, diversas instituições (educação, saúde, trabalho, etc. – dimensão abstrata) se relacionam com uma multiplicidade de organizações (MEC, IES, sindicatos, etc. – dimensão concreta), agentes e práticas. Neste caso, o relacionamento entre as instituições e as organizações se processa por meio de determinação recíproca, em que, de um lado, as instituições limitam e condicionam a autonomia das organizações e, de outro, as organizações cumprem seu papel institucional, ao modificar aquilo que é socialmente instituído (Schvarstein; 1995; Silva Junior & Martins-Silva, 2013).

Levando-se em consideração o fato deste estudo articular a perspectiva da coevolução com a teoria institucional, entende-se ser relevante destacar as características do setor (nível meso) e das IES (nível micro). De uma forma geral, o setor se caracteriza por ser amplamente regulamentado pelo Governo Federal que, por meio do MEC e demais órgãos administrativos, impõe regras para o seu funcionamento por meio da avaliação, da regulação e da supervisão (Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins-Silva, 2013; Silva Junior, Polizel, Souza, Silva, Silva, & Souza, 2014; Silva Junior, Martins-Silva, Vasconcelos, Silva, & Melo, 2017).

Essa regulamentação governamental é responsável pela promoção de políticas públicas que afetam todo o setor. Ao longo da história da educação superior brasileira, essas políticas públicas se alteraram significativamente, (1) desde a proibição da educação superior brasileira, passando; (2) pelo incentivo à criação de IES e de cursos; (3) pelo favorecimento de uma educação superior pública e gratuita; (4) até chegar ao momento atual em que se observa o predomínio de educação superior privada e paga (Cunha, 2000; Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins-Silva, 2013; Silva Junior et al., 2014; Silva Junior et al., 2017).

As IES, por sua vez, influenciadas pela regulamentação governamental (Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins Silva, 2013) e pelo isomorfismo institucional (DiMaggio & Powell, 1983), possuem como características o fato de serem estruturadas como um sistema composto por dois subsistemas autônomos e interdependentes: (1) a entidade mantenedora e (2) a entidade mantida. A Figura 1 ilustra esta configuração das IES brasileiras.

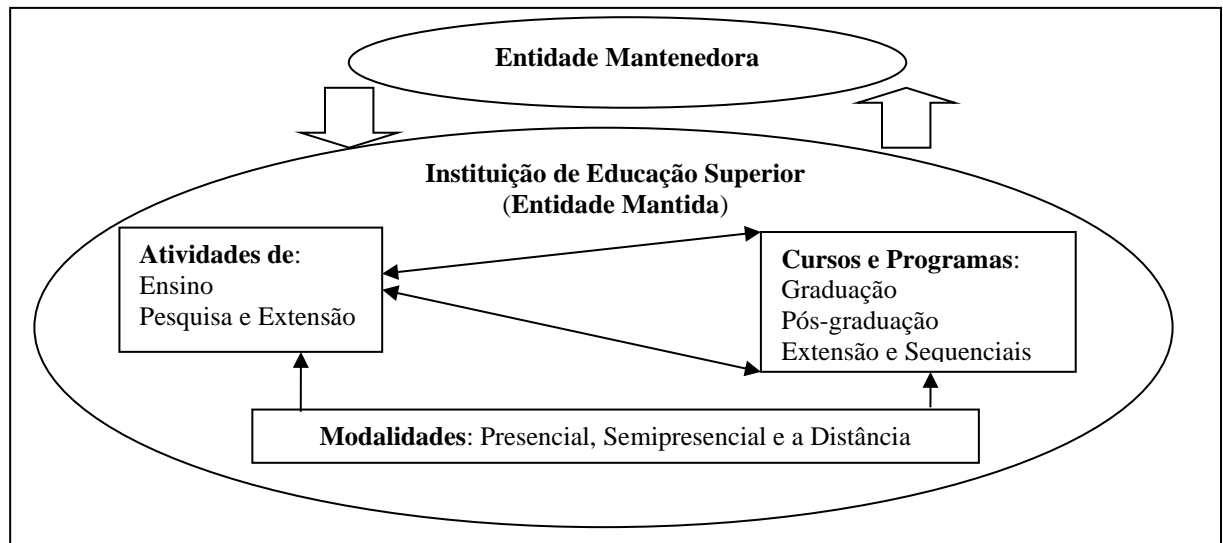


Figura 1. Modelo estrutural e dinâmico das IES

Fonte: Silva Junior e Muniz (2004, p.8)

O modelo estrutural e dinâmico das IES elaborado por Silva Junior e Muniz (2004) indica que a entidade mantenedora que possui personalidade jurídica é responsável pela manutenção da entidade mantida. A entidade mantida, por sua vez, é responsável pelas atividades de ensino, pesquisa e/ou extensão, pela oferta de cursos e programas nas modalidades presencial, semipresencial e de educação a distância (EAD).

O modelo é considerado como amplo e adequado para todos os tipos de IES, sejam elas de natureza pública ou privada. Por força da regulamentação governamental, as IES brasileiras podem assumir diferentes configurações quanto à natureza da entidade mantenedora e da entidade mantida. As entidades mantenedoras podem assumir a condição de (1) autarquias, no caso das instituições públicas; (2) filantrópicas, confessionais, comunitárias e associações civis, no caso de instituições sem fins lucrativos; e (3) de Sociedade Anônima, Sociedade Empresarial por Cotas, entre outras modalidades de sociedade civil admitidas no âmbito do direito civil e comercial brasileiro, no caso de instituições com fins lucrativos (Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins Silva, 2013; Silva Junior et al., 2014; Silva Junior et al., 2017).

Já as entidades mantidas podem assumir as configurações de universidade, centro universitário, faculdades integradas, faculdade isolada, instituto federal de educação, instituto superior de educação. Destaca-se que uma entidade mantenedora pode assumir a manutenção de mais de uma entidade mantida e que cada uma dessas formas de configuração da mantida possuem implicações para a dinâmica institucional (Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins Silva, 2013; Silva Junior et al., 2014; Silva Junior et al., 2017).

Assume-se neste estudo que os níveis meso (setor) e micro (IES) se inter-relacionam na educação superior brasileira e que o escopo da investigação recai, de uma forma geral, sobre as propriedades da coevolução, quais sejam, a dependência da trajetória e da história, a causalidade multidirecional, a não linearidade, o *feedback* positivo e a abordagem multinível (Lewin & Volberda, 1999). Mais especificamente, pretende-se analisar como os níveis meso (setor) e micro (IES) se influenciam mutuamente e provocam mudanças coevolutivas.

3. Método

Metodologicamente, o estudo se configura como uma pesquisa bibliográfica (Villas et al., 2008) e documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006) de natureza longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) abrangendo o período de 1996 a 2018. Os estudos longitudinais são característicos no desenvolvimento de pesquisas coevolutivas que têm como escopo a investigação do processo de mudança considerando as propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999).

Foram adotados dois procedimentos complementares para a coleta de dados. O primeiro foi o desenvolvimento de pesquisa bibliográfica (Villas et al., 2008) junto a artigos, teses, dissertações e outros textos que tratam da temática foco de interesse da pesquisa. O segundo foi a pesquisa documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006) junto a diversas fontes, tais como: (1) normas jurídicas (leis, medidas provisórias, projetos de leis, resoluções, entre outros); (2) relatórios de gestão do Fundo de Investimento Estudantil (Fies), do Programa Universidade para Todos (Prouni), da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES) e da Estácio de Sá; (3) dados estatísticos disponibilizados pelo 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). Para facilitar a compreensão do leitor, optou-se por utilizar o código PD para se referir à pesquisa documental seguido da identificação da fonte do documento. Por exemplo, quando a fonte do documento for a Estácio de Sá, será utilizado o código PD Estácio de Sá. Para as fontes bibliográficas, optou-se por utilizar as citações dos respectivos textos que serão referenciados ao final do artigo.

Para a análise dos dados recorreu-se à utilização de métodos mistos por meio da estratégia de triangulação concomitante. Este tipo de estratégia permite ao pesquisador a articulação, de forma separada, de dois métodos, quais sejam, o quantitativo e o qualitativo. Assim, é possível explorar, simultaneamente, as potencialidades e fragilidades de cada um deles (Creswell, 2007). Creswell (2007) destaca que a análise de dados pode se valer (1) de técnicas quantitativas, como a análise descritiva e/ou numérica inferencial e (2) de técnicas qualitativas, como a descrição e/ou texto temático e/ou análise de imagens. Neste estudo, optou-se pelo uso da técnica de análise qualitativa de descrição do fenômeno e pelo uso da estatística descritiva com técnica de análise quantitativa. Uma característica da triangulação concomitante é que na fase de interpretação dos dados, o pesquisador tem a possibilidade de identificar convergências de resultados como forma de fortalecer as alegações de conhecimento, ou mesmo, identificar elementos que possam explicar resultados divergentes (Creswell, 2007).

4. O Setor da Educação Superior Brasileira: Uma Análise Meso-evolutiva

Para a análise da coevolução na educação superior brasileira, optou-se por articular os níveis meso (setor) e micro (Estácio de Sá) (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008). Primeiramente, para delimitar o nível meso, utilizou-se o critério apontado por Child, Tse e Rodrigues (2013), segundo o qual uma população como uma indústria ou um setor se constitui quando todos os seus membros estão submetidos às mesmas condições competitivas e/ou regulatórias. Nesse sentido, devido à ampla regulamentação governamental e forças competitivas de mercado (Silva Junior & Muniz, 2004; Silva Junior & Martins Silva, 2013; Silva Junior et al., 2017), assume-se que o setor educacional superior brasileiro se caracteriza como uma população constituída por diversos atores sociais: (1) o MEC e demais órgãos da estrutura de Governo Federal, como o Inep, o CNE, entre outros; (2) as IES (públicas e privadas); (3) as associações representativas de IES privadas como é o caso da ABMES e de IES públicas como é o caso da Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes); (4) organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco; (5) associações representativas de discentes como é o caso da União Nacional dos Estudantes (Une) e de docentes como é o caso da Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Sindicato Nacional (Andes-SN); entre outras (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2014; Silva Junior et al. 2017).

Esses atores sociais atuam no setor de forma individual e/ou coletiva para desenvolver o trabalho institucional de criar, manter e/ou provocar disrupção em instituições mediante distintas formas de trabalho institucional (Lawrence & Suddaby, 2006) e, com isso, influenciar o desenvolvimento de políticas públicas para a educação superior, o setor e os atores sociais

que nela atuam (Carvalho, 2011). Nesse sentido, é possível identificar na educação superior a presença das seis características da coevolução organizacional apontadas por Porter (2006) e das cinco propriedades da coevolução identificadas por Lewin e Volberda (1999). Para a descrição e análise do trabalho institucional e da coevolução no contexto da educação superior brasileira, serão utilizados eventos históricos, dados e indicadores que permitam caracterizar as mudanças nos níveis meso (setor educacional superior) e micro (Estácio de Sá).

O ano de 1996 marca o início de um período na educação superior brasileira em que foi implantado um novo marco regulatório para o setor com a promulgação da LDBEN. Nos anos seguintes, foram dedicados à regulamentação da LDBEN, bem como da atuação política de atores como o MEC, organismos internacionais e associações representativas de segmentos do setor. Dois aspectos relevantes para o setor ocorreram nos anos de 1997 e 1998. Em 1997, ao regulamentar a LDBEN, o MEC publicou o Decreto nº 2.207 que permitiu que as mantenedoras de IES pudessem assumir a natureza jurídica com ou sem finalidade lucrativa, além de prever as modalidades de IES. Já em 1998, o então Ministro da Educação Paulo Renato de Souza fez consultas ao Banco Mundial e à Unesco acerca da expansão da educação superior (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017; PD Normas Jurídicas, PD Banco Mundial; PD Unesco).

Como resultado dessas consultas, o Banco Mundial e a Unesco recomendaram a expansão da educação superior em termos do número de IES, de cursos e de programas, de vagas, de matrículas, entre outros indicadores. Porém, essa expansão deveria ocorrer prioritariamente no setor privado, mediante financiamento do poder público por meio de políticas públicas que viabilizasse tal expansão (Carvalho, 2011; PD Banco Mundial; PD Unesco).

Diante das recomendações do Banco Mundial e da Unesco, as associações representativas das IES privadas (que incluem a Estácio de Sá) e das IES públicas assumiram posições contrárias. Por um lado, a ABMES, a Associação Nacional de Universidades Particulares (Anup) e outras associações fizeram *lobby* político junto ao MEC para a formulação e implementação destas políticas públicas; e, por outro, a Andifes, a Une e a Andes-SN entre outras se posicionaram contra estas recomendações, questionando a efetividade de tais políticas (Carvalho, 2011). Como resultado das disputas políticas entre as representações das IES privadas e das IES públicas, o MEC formulou e implementou políticas públicas favoráveis ao setor privado, tais como o Fies, criado em 1999, substituindo o Programa Crédito Educativo (Creduc), e o Prouni, criado em 2004 e implementado em 2005 (Carvalho, 2001; PD Fies; PD Prouni).

O Fies visa conceder financiamento público para estudantes matriculados em cursos de graduação não gratuitos com avaliação positiva junto ao MEC na forma da Lei nº 10.260/2001. Esse programa inovou em relação ao antigo Creduc, que era um empréstimo destinado a estudantes de IES públicas e privadas, para custear as mensalidades e/ou outras despesas durante o curso de graduação, como compra de livros, alimentação, locomoção, entre outros. A principal inovação residia no fato do Fies ser restrito aos cursos não gratuitos, excluindo, com isso, acesso ao programa aos estudantes de IES públicas (PD Norma Jurídica; PD Fies).

Ao privilegiar apenas estudantes de IES privadas, o Fies passou por três fases distintas: o início da implantação; o período identificado como a “Farra do Fies”; e o período de ajustes fiscais. O início da implantação, que abrange os anos de 1999 a 2009, foi marcado por resistências de IES privadas e por critérios mais rigorosos na concessão do financiamento. Nesse período foram formalizados 559.790 contratos (média de 50.890 contratos/ano). A “Farra do Fies”, que ocorreu entre 2010 e 2014, contou com amplo apoio das IES, redução de juros e flexibilização nas condições de financiamento. Foram concedidos 1.899.824 financiamentos, com média anual de 379.695 contratos. Entre 2015 e 2018, período marcado pela crise fiscal vivenciada pelo Governo Federal, houve uma revisão nas normas do Fies, aumento da taxa de juros e adoção de critérios mais rigorosos na concessão dos financiamentos. Nesse período foram realizados 750.220 contratos, com média anual de 187.555 contratos (Carvalho; 2011; Silva Junior et al., 2017; PD Normas Jurídicas; PD Fies).

O Prouni, por sua vez, foi uma política pública criada para combater a ociosidade de vagas na educação superior. A materialização do projeto de expansão da educação superior recomendada pelo Banco Mundial e pela Unesco teve como consequência o aumento no número de vagas não preenchidas em cursos de graduação (Silva Junior et al., 2017; Pd Prouni). As Figuras 2 e 3 apresentam indicadores relativos ao número de IES, de matrículas e de vagas (ofertadas e ociosas) e de ingressos em cursos de graduação no período de 1996 a 2018.

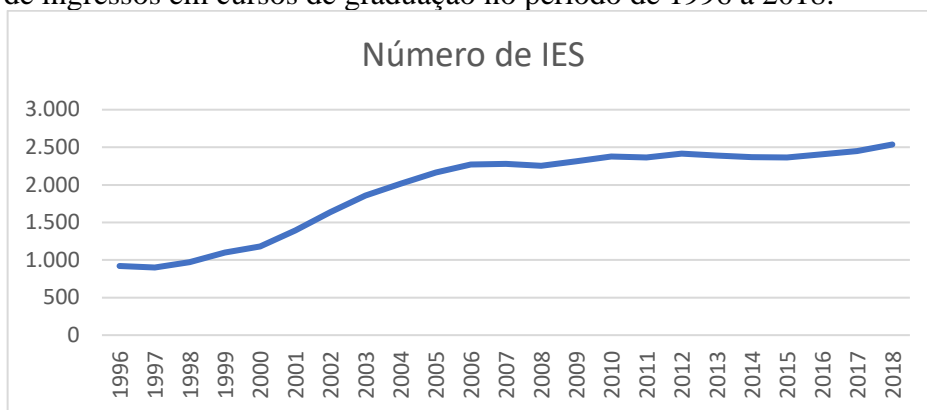


Figura 2. Número de Instituições de Educação Superior (IES)

Fonte: PD Inep

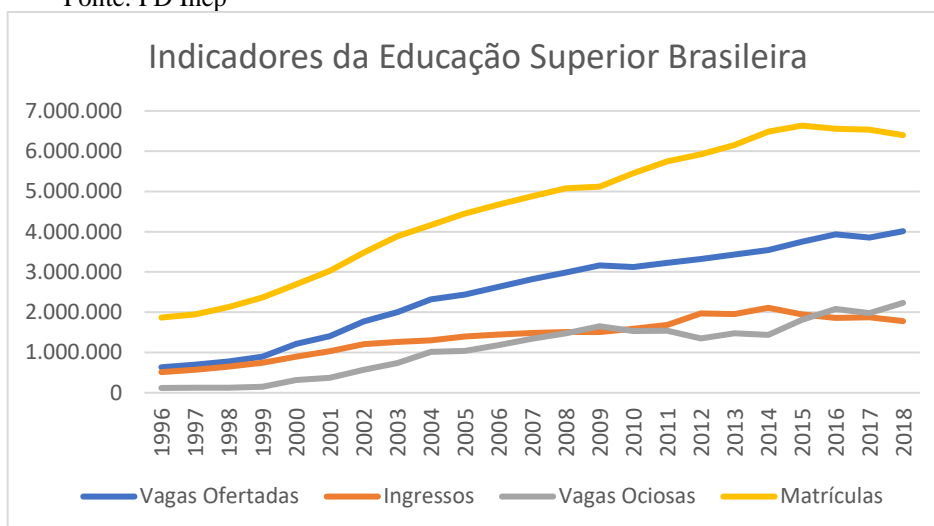


Figura 3. Indicadores da educação superior brasileira

Fonte: PD Inep

Os indicadores apresentados nas Figuras 2 e 3 revelam a expansão da educação superior brasileira e que o problema da ociosidade de vagas vinha crescendo, justificando a implantação de uma nova política pública, o Prouni. O Prouni consiste na concessão de bolsas de estudo integrais e parciais de 50% para estudantes brasileiros sem diploma de nível superior, matriculados em cursos de graduação e sequenciais de formação específica em IES privadas. Como contrapartida as IES que aderem ao programa recebem isenção de tributos federais. Entre os anos de 2005 e 2018 foram concedidas 3.663.704 bolsas integrais e parciais, gerando uma média anual de 261.693 bolsas concedidas (Pd Prouni; PD Inep). Em termos da ociosidade de vagas, a Figura 3 revela uma redução no número de vagas ociosas entre 2010 a 2014. Em termos percentuais, enquanto em 2009 havia no setor 52% de vagas ociosas, em 2014 esse percentual foi reduzido para 40% e, em 2018, ultrapassou o percentual de 55% das vagas ofertadas em cursos de graduação (PD Inep). Uma possível explicação para esse movimento de redução e depois de aumento nestes percentuais, parece estar relacionada à “Farra do Fies”, período em que foram formalizados os maiores números de contratos do Fies, os quais tiveram impacto no

aumento do número de matrículas nas IES brasileiras em razão do financiamento estudantil (Silva Junior et al., 2017; PD Fies).

5. Estácio de Sá: Uma Análise Microevolutiva

A Estácio de Sá foi criada em 1970 quando do credenciamento da Faculdade de Direito Estácio de Sá como uma IES com o código 163 junto ao MEC. A sua mantenedora era a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (código junto ao MEC: 119). Esta mantenedora se configurava como uma associação civil sem fins lucrativos, filantrópica e controlada pelo proprietário fundador e sua família (PD Estácio de Sá). A faculdade passou pelo processo de transformação em universidade em 1988, tornando-se Universidade Estácio de Sá. Já com o *status* de universidade, a IES passa pelo primeiro processo de expansão no âmbito do município do Rio de Janeiro em 1992. Em 1996, foi a vez da expansão no estado, com a criação das unidades de Resende, Niterói e Nova Friburgo. Em 1997, foi criado o Instituto Politécnico Universitário, primeiro centro de formação para o trabalho no país. Este instituto influenciou as políticas públicas para os cursos técnicos de curta duração (PD Estácio de Sá).

O processo de expansão da Estácio de Sá em nível nacional teve início em 1998, quando a instituição criou unidades em São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Bahia, Pernambuco, Pará e Ceará. Esse processo de expansão teve como características (1) a criação de novas entidades mantidas vinculadas à Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (primeira mantenedora de código 119); (2) a criação de novas entidades mantenedoras com suas respectivas entidades mantidas; (3) aquisição de novas entidades mantenedoras com suas respectivas entidades mantidas; e (4) criação de novas entidades mantidas vinculadas às mantenedoras existentes (PD Estácio de Sá; PD MEC).

Em 2005, a Estácio de Sá iniciou um processo de reestruturação organizacional que consistiu na transformação das mantenedoras sem finalidade lucrativa em empresas com fins lucrativos. Tal reestruturação permitiu que em 2007 fosse criada a Estácio Participações S.A. (atualmente YDUQS) por meio de *Initial Public Offering* (IPO, em português Oferta Pública Inicial) junto à antiga BM&FBOvespa (atual Brasil, Bolsa, Balcão – [B]³) (PD Estácio de Sá). Para viabilizar a atuação em escala nacional, em 2009 a Estácio de Sá criou um novo modelo acadêmico de ensino, com a padronização de processos e procedimentos que foram implantados nas IES mantidas. Ainda nesse ano, foram iniciadas as ofertas de cursos na modalidade EAD e foi implantada a Central de Serviços Compartilhados (CSC), que permitiu a centralização e a otimização do processo de *back-office* (PD Estácio de Sá).

Os anos de 2010 a 2018 foram dedicados à aquisição de novas mantenedoras e de novas mantidas, transformando a Estácio de Sá em um conglomerado de mantenedoras e de mantidas envolvendo: (1) 20 entidades mantenedoras; (2) 51 entidades mantidas, sendo, 1 universidade, 10 centros universitários e 40 faculdades; (3) 93 campi em todos os estados; (4) 674 polos de EAD; e (5) 580 mil alunos matriculados (PD Estácio de Sá). A Figura 4 apresenta a evolução no número de matrículas da Estácio de Sá de entre 2002 e 2018.

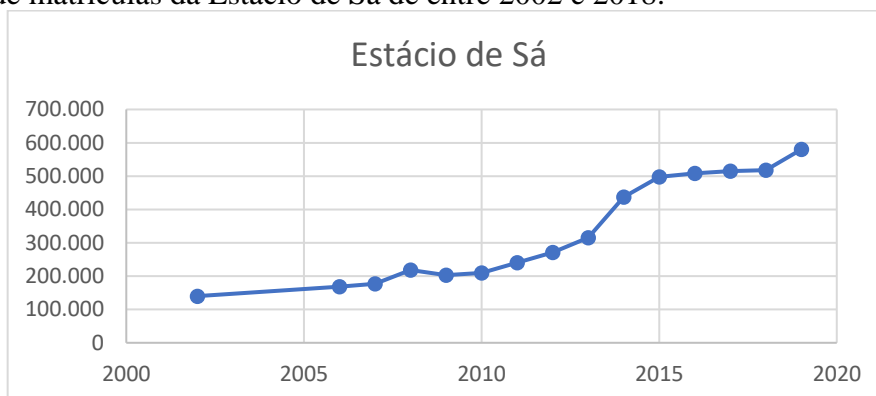


Figura 4. Evolução no número de matrículas da Estácio de Sá entre 2002 e 2018

Fonte: PD Estácio de Sá

Como se pode observar, no período de 2010 a 2015 houve o maior crescimento no número de matrículas na Estácio de Sá. Possivelmente, esse aumento tem relação com a “Farra do Fies” e a concessão de bolsas por meio do Prouni. Nota-se que a Estácio de Sá abarcou aproximadamente 9,5% dos contratos de financiamento do Fies e 5% das bolsas de Prouni (PD Estácio de Sá; PD Fies; PD Prouni).

6. Considerações Finais

A proposta deste estudo foi investigar a coevolução entre o setor da educação superior brasileira e uma IES, qual seja, a Estácio de Sá. Recorreu-se ao suporte da teoria institucional para estabelecer a relação entre os níveis da meso e da microevolução. Metodologicamente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, documental e longitudinal no período de 1996 a 2018.

Os resultados evidenciam que a expansão e o processo de mudanças da educação superior brasileira foi fruto do trabalho institucional de criar, manter e provocar disrupção em instituições (Lawrence & Suddaby, 2006), desenvolvido pelos atores sociais presentes no setor. Nesse contexto, o MEC figura como ator central e coordenador das políticas públicas. Para formulá-las e implementá-las, o MEC faz consultas aos demais atores presentes no setor (IES, docentes, discentes, organismos internacionais, associações representativas de segmentos do setor, entre outros) e decide os rumos da educação superior brasileira (Carvalho, 2011).

Levando-se em consideração a expansão da educação superior e as políticas públicas do Fies e do Prouni, é possível destacar o poder político da Estácio de Sá e outras IES que, por meio da ABMES, da Anup e outras associações, conduziram o processo político junto ao MEC para que favorecesse as IES privadas. No que se refere ao Fies, o trabalho institucional foi de provocar disrupção (Lawrence & Suddaby, 2006), uma vez que foi necessário desconstruir as premissas e as crenças do modelo de financiamento utilizado pelo Creduc que atendia a estudantes de IES públicas e privadas, para inovar no Fies e, favorecer exclusivamente estudantes de IES privadas, por meio de financiamento público para pagamento de mensalidades em cursos superiores.

Já no caso do Prouni, o trabalho institucional voltou-se para a criação de uma nova instituição (Lawrence & Suddaby, 2006), qual seja, uma nova política pública que trocou bolsas de estudos por isenção tributária em IES privadas. Neste caso, a Estácio de Sá, por meio da ABMES e da Anup, fez *lobby* político, mobilizando apoio político e regulatório para estabelecer uma nova forma de relacionamento com o setor, legitimando com isso, a criação deste novo modelo de concessão de bolsas que favorecesse as IES privadas. Todo esse trabalho institucional (Lawrence & Suddaby, 2006) impulsionou a coevolução entre o setor e a Estácio de Sá (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008; Porter 2006).

Em suma, o setor e a Estácio de Sá vivenciaram um amplo processo de expansão numa relação caracterizada pela dependência da trajetória e da história, pela presença da causalidade multidirecional, da não linearidade e do *feedback* positivo (Lewin & Volberda, 1999). Destaca-se neste contexto a questão da influência mútua, em que foi possível observar a relação de interdependência e causalidade circular entre o setor e a Estácio de Sá, e como esta interdependência impulsionou o processo de mudanças e evolução na educação superior brasileira. Ambos o setor e a Estácio de Sá atuaram para a formulação e implementação de políticas públicas que favorecessem um segmento da educação superior brasileira em detrimento do outro. Neste caso, o segmento favorecido foi das IES privadas e não da públicas.

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.
- Cunha, L. A. (2000). Ensino superior e universidade no Brasil. In E. M. T. Lopes, L. M. Faria Filho, & C. G. Veiga, (Orgs.) *500 anos de educação no Brasil* (pp. 151-204). 2. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2000. (Coleção História, 6).
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1983). The iron cage revised: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006) Institutions and institutional work. In S. R. Clegg, C. Hardy, T. B. Lawrence, & W. R. Nord (Eds.), *Sage handbook of organization studies* (pp. 215-254). 2nd ed. London: Sage.
- 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.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations; formal structures as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 364-385.
- Mogalakwe, M. (2006). The use of documentary research methods in social research. *African Sociological Review*, 10(1), 221-230.
- Porter, T. B. (2006). Coevolution as a research framework for organizations and the natural environment. *Organization & Environment*, 19(4), 479-504.
- 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.
- Schvarstein, L. (1995). *Psicologia social de las organizaciones: nuevos aportes*. Buenos Aires: Paidós.
- Scott, J. (1990). *A matter of record, documentary sources in social research*. Cambridge: Polity Press.
- Silva Junior, A., & Martins-Silva, P. O. (2013). A desregulamentação e a abertura da educação superior à concorrência internacional: ameaça ou oportunidade? *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 6(4), 190-215, Edição Especial.
- 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., & Muniz, R. M. (2004). A regulamentação do ensino superior e os impactos na gestão universitária. In *Anais do Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária nas Américas*, Florianópolis, Brasil, 4.
- Silva Junior, A., Polizel, C. E. G., Souza, S., Silva, A. R. L., Silva, P. O. M., & Souza, S. P. (2014). Políticas públicas para a educação superior: a avaliação, a regulação e a supervisão de IES privadas em debate. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 22(82), 215-240.
- Tolbert, P. S., & Zucker. L.G. (1996). The institutionalization of institutional theory. In S. Clegg, C. Hardy and W. Nord (Eds.), *Handbook of organization studies* (pp. 175-190). London: Sage.
- 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.