

## **Coevolução entre o Setor da Educação Superior Brasileira e uma Instituição de Educação Superior Privada: o Fies e o ProUni em Foco**

### **Autoria**

Annor da Silva Junior - annorsj@gmail.com

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

Roberto Gonzalez Duarte - rgonzalezduarte@gmail.com

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

### **Agradecimentos**

Agradecemos ao CNPq e à Fapes pelo apoio institucional no desenvolvimento deste estudo

### **Resumo**

Analisou-se neste estudo como o processo político em torno do Fundo de Investimento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (ProUni) influenciou a coevolução entre o setor educacional superior brasileira (nível meso) e uma Instituição de Educação Superior (IES) privada, qual seja, a Estácio de Sá (nível micro). Articulou-se teoricamente a perspectiva da coevolução e a perspectiva tridimensional da análise política que envolve os conceitos de polity, politics, policy, arena política (policy arena), redes de relacionamento (policy network) e ciclo de políticas públicas (policy cycle). Realizou-se um estudo longitudinal envolvendo o período de 1996 a 2018, com dados coletados por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Os dados foram analisados via métodos mistos. A partir da análise das propriedades coevolutivas observou-se que, ao longo do período analisado, tanto o Fies quanto o ProUni serviram como um meio para impulsionar a evolução nos níveis meso e micro, bem como a coevolução entre o setor e a Estácio de Sá. A análise dos dados indica que no setor educacional superior brasileiro, o segmento privado e a Estácio de Sá receberam incentivos financeiros e tributários que viabilizaram seus crescimentos simultâneos, revelando a influência mútua e causal entre os níveis meso e micro.

## Coevolução entre o Setor da Educação Superior Brasileira e uma Instituição de Educação Superior Privada: o Fies e o ProUni em Foco

### Resumo

Analisou-se neste estudo como o processo político em torno do Fundo de Investimento Estudantil (Fies) e do Programa Universidade para Todos (ProUni) influenciou a coevolução entre o setor educacional superior brasileira (nível meso) e uma Instituição de Educação Superior (IES) privada, qual seja, a Estácio de Sá (nível micro). Articulou-se teoricamente a perspectiva da coevolução e a perspectiva tridimensional da análise política que envolve os conceitos de *polity*, *politics*, *policy*, arena política (*policy arena*), redes de relacionamento (*policy network*) e ciclo de políticas públicas (*policy cycle*). Realizou-se um estudo longitudinal envolvendo o período de 1996 a 2018, com dados coletados por meio de pesquisa documental e bibliográfica. Os dados foram analisados via métodos mistos. A partir da análise das propriedades coevolutivas observou-se que, ao longo do período analisado, tanto o Fies quanto o ProUni serviram como um meio para impulsionar a evolução nos níveis meso e micro, bem como a coevolução entre o setor e a Estácio de Sá. A análise dos dados indica que no setor educacional superior brasileiro, o segmento privado e a Estácio de Sá receberam incentivos financeiros e tributários que viabilizaram seus crescimentos simultâneos, revelando a influência mútua e causal entre os níveis meso e micro.

**Palavras-chave:** Coevolução, Políticas Públicas, Fies, ProUni, Estácio de Sá.

### 1. Introdução

Este estudo teve como escopo a análise de como o processo político de formulação e de implementação de duas políticas públicas, quais sejam, o Fundo de Investimento Estudantil (Fies) e o Programa Universidade para Todos (ProUni), influenciaram a dinâmica coevolutiva na educação superior brasileira. Mais especificamente, as atenções se voltam para a análise da coevolução entre o setor da educação superior (nível meso) e uma Instituição de Educação Superior (IES) privada, a Estácio de Sá (nível micro). Para conduzir o estudo, articularam-se a perspectiva da coevolução, em particular suas propriedades (McKelvey, 1997; Lewin & Volberda, 1999; Lewin, Long, & Carroll, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008); a perspectiva tridimensional da análise política (Frey, 2000; Carvalho, 2011); e os aspectos conceituais e históricos relativos à educação superior brasileira e as IES (Cunha, 2000; Silva Junior & Martins-Silva, 2013; Silva Junior, Martins-Silva, Vasconcelos, Silva, & Melo, 2017).

A perspectiva da coevolução nos estudos organizacionais tem como pressuposto a análise do processo de mudanças considerando a relação entre as organizações, suas populações e seus ambientes. Essas mudanças resultam da interdependência entre as ações gerenciais e as influências institucionais (sistema legal, político e educacional) e extrainstitucionais (aspectos tecnológicos, demográficos e sociais) (Lewin et al., 1999). Assim, a análise coevolutiva abrange três níveis distintos: (1) o micro, que é o das organizações; (2) o meso, que é o do setor; e (3) o macro, que é o social e institucional (Lewin et al., 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008).

No âmbito dos estudos coevolutivos, esta pesquisa apoia-se na perspectiva política da coevolução proposta por Child, Tse e Rodrigues (2013). Nessa perspectiva, a análise do processo de mudanças tem como escopo a relação entre a intencionalidade da ação e os recursos de poder de atores sociais e políticos relevantes para o contexto sob investigação. Ao considerar essa relação, a perspectiva política assume que a dinâmica coevolutiva e as mudanças em múltiplos níveis são resultados do processo relacional em torno destes atores sociais e políticos. Ao apoiar-se na perspectiva política da coevolução (Child et al., 2013), recorre-se neste estudo à corrente teórica da política pública que envolve o exercício de poder resultante da complexa relação entre o Estado e a sociedade (Di Giovanni, 2009), mais especificamente à perspectiva tridimensional da análise política (Frey, 2000; Carvalho, 2011). Esta perspectiva pressupõe que

a análise das transformações históricas nas relações entre o Estado e a sociedade (Di Giovanni, 2009) podem ser compreendidas de forma mais eficaz ao se articular os conceitos de *polity*, *politics* e *policy*, bem como de arena política (*policy arena*), de redes de relacionamento (*policy network*) e de ciclo da política pública (*policy cycle*) (Frey, 2000; Carvalho, 2011).

A partir da perspectiva política da coevolução (Child et al., 2013) e da perspectiva tridimensional da análise política (Frey, 2000; Carvalho, 2011), esta pesquisa volta-se para a análise da educação superior brasileira. A educação superior no Brasil, que se caracteriza pela ampla regulamentação governamental, passou por transformações ao longo dos anos (Cunha, 2000; Silva Junior & Martins-Silva, 2013; Silva Junior, Polizel, Souza, Silva, Silva, & Souza, 2014; Silva Junior et al., 2017). Conforme destacam Silva Junior et al. (2017), o histórico da educação superior brasileira pode ser sumarizado em cinco grandes marcos: (1) transferência do rei D. João VI e da Corte Portuguesa para o Brasil em 1808, que marcou a ruptura entre a proibição da educação superior e a necessidade de formação de profissionais da área médica, de engenharia e de direito no período colonial; (2) Proclamação da República em 1889, que se caracterizou pelas primeiras iniciativas de criação de escolas superiores; (3) atuação do Conselho Federal de Educação (CFE) entre as décadas de 1960 a 1980 em defesa da educação privada em detrimento da educação pública; (4) promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que se configurou como um novo marco regulatório que permitiu a expansão da educação superior a partir do final dos anos de 1990; e (5) “Nova Era”, que se iniciou em 2005 e perdura até os dias atuais, marcando a consolidação do modelo de educação superior predominantemente privado.

Assume-se neste estudo que essas transformações decorrem do processo político com potencial de impulsionar e, ao mesmo tempo, explicar a dinâmica coevolutiva entre as mudanças no setor e nas IES. Nesse sentido, o objetivo central deste estudo foi investigar como o processo político em torno do Fies e do ProUni influenciou a coevolução entre o setor da educação superior (nível meso) e a Estácio de Sá (nível micro). A despeito do escopo da investigação estar restrita aos níveis meso e micro, o estudo não desconsiderou o nível macro, que foi determinante para a compreensão da dinâmica coevolutiva entre o setor e a IES investigada.

Para alcançar esse objetivo central, realizou-se um estudo longitudinal (Lewin & Volberda, 1999), considerando o período de 1996 a 2018, com dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica (Villas, Macedo-Soares, & Russo, 2008) e documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006). Os dados foram analisados por meio de métodos mistos, ao combinar procedimentos metodológicos qualitativos e quantitativos (Creswell, 2007). Para a análise da dinâmica coevolutiva, utilizou-se as cinco propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999).

Estruturou-se o artigo em quatro seções além desta introdução. Na próxima seção apresenta-se o referencial teórico que suporta os procedimentos de coleta e de análise de dados. A terceira seção é dedicada aos procedimentos metodológicos. A quarta seção é a vez da apresentação e análise dos dados coletados. Por fim, na quinta e última seção, faz-se as considerações finais, destacando-se as contribuições da pesquisa para a literatura sobre coevolução.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1 A Coevolução e suas Propriedades

A perspectiva da coevolução cuja origem se deu no campo de estudos da biologia e das ciências evolucionárias alcançou os estudos organizacionais (Porter, 2006), possibilitando um novo olhar para investigações científicas relacionadas ao contexto corporativo com potencial para aproximar a teoria organizacional e a estratégia (Lewin & Volberda, 1999). Segundo Porter (2006), a premissa básica da perspectiva coevolutiva é que as organizações evoluem em relação aos seus ambientes, da mesma forma que os ambientes dessas organizações também evoluem em relação a elas. Nesse sentido, a coevolução envolve a relação de interdependência entre as organizações e os seus ambientes que estão em constante processo de mudanças.

Para sintetizar esta relação, Lewin e Volberda (1999) defendem que a coevolução consiste no resultado da interdependência entre a intencionalidade da ação gerencial, do ambiente e dos efeitos institucionais. De forma complementar, Lewin et al. (1999), Lewin e Volberda (1999) e Rodrigues e Child (2003; 2008) destacam que a coevolução possui como aspecto central a análise de longo prazo da relação de interdependência em três níveis distintos, porém, complementares: (1) o nível micro, que é o nível das organizações, em que são levados em consideração a intencionalidade da ação gerencial, a adaptação organizacional e a performance, entre outros; (2) o nível meso que abrange o setor, ou seja, o ambiente mais imediato, em que se processa a dinâmica competitiva; e (3) o nível macro, que abrange o ambiente institucional dos estados nacionais com seu sistema legal, regulatório, educacional, entre outros e a sua interdependência com o ambiente extrainstitucional que inclui os aspectos tecnológicos, demográficos e de interdependência global.

Em artigo seminal, intitulado “*Prolegomena on coevolution: a framework for research on strategy and new organizational forms*”, Lewin e Volberda (1999) apresentaram cinco propriedades da coevolução e suas implicações para o gerenciamento estratégico e para as pesquisas sobre adaptação organizacional: abordagem multinível (*multilevelness*); causalidade multidirecional (*multidirectional causalities*); não linearidade (*nonlinearity*); *feedback* positivo (*positive feedback*); e dependência da trajetória e da história (*path and history dependence*).

A abordagem multinível pressupõe que o desenvolvimento conjunto de organizações e ambientes ocorre nos níveis micro, meso e macro. O nível micro envolve a dinâmica evolutiva intraorganizacional, ou seja, da organização. O nível meso volta-se para a dinâmica evolutiva interorganizacional, abrangendo o setor ou população organizacional. O nível macro refere-se à dinâmica evolutiva no nível da sociedade envolvendo o ambiente institucional e sua relação com o ambiente extrainstitucional (Lewin & Volberda, 1999; Lewin et al., 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008).

A causalidade multidirecional assume que a organização e o seu ambiente coevoluem em um contexto de mudanças (McKelvey, 1997). As mudanças são conduzidas por interações mútuas diretas e pelo *feedback* do resto do sistema (Lewin & Volberda, 1999). Na perspectiva coevolutiva as mudanças têm origens em diferentes níveis (micro, meso e macro) e podem exercer influências em outros níveis, indicando, por exemplo, que um evento ambiental (nível macro) pode ter sua origem na esfera da organização (nível micro) e/ou na esfera do setor (nível meso), e vice-versa (Tameirão, Rezende, Castro, & Versiani, 2011).

Diferentemente da abordagem unidirecional de causa (variável independente) e efeito (variável dependente), a não linearidade sugere que os estudos coevolutivos se caracterizam pela presença de relações de natureza bidirecionais e não lineares (Lewin & Volberda, 1999). Segundo esses autores, a consequência de *feedbacks* indeterminados é que mudanças em uma variável podem produzir mudanças “contraintuitivas” (ou improváveis) em outras variáveis, uma vez que a alteração na variável dependente pode não ser direta e nem inversamente proporcional em relação à variável independente. Os autores destacam que a coevolução inclui *feedbacks* não lineares; e, tais não-linearidades podem dificultar a compreensão da mudança evolutiva. Assim, a abordagem coevolutiva pressupõe que as mudanças resultem não apenas das interações diretas entre pares de organizações, mas também de *feedback* indireto através do resto do sistema (Lewin & Volberda, 1999).

Na coevolução, o *feedback* positivo pressupõe que as organizações influenciam de forma sistemática os seus ambientes, da mesma forma que os ambientes, compostos por outras organizações e contexto institucional, também influenciam as organizações, ocasionando uma relação de interdependência e de causalidade circular. Essa propriedade indica que organizações e seus ambientes se influenciam mutuamente por meio de *feedback* (Lewin & Volberda, 1999). A dependência da trajetória e da história assume que a adaptação no processo coevolutivo depende da trajetória e da história, requerendo, com isso, que a mudança seja analisada de forma

longitudinal. Essa perspectiva requer que a análise de trajetórias (sequência de eventos) que possuem efeitos recíprocos num determinado período de tempo seja feita considerando um lapso temporal de longo prazo (Lewin & Volberda, 1999). Essa análise envolve a relação entre organização (nível micro), setor (nível meso) e sociedade (nível macro) dentro do seu contexto histórico, fazendo uso de séries temporais longitudinais de eventos e de medidas de taxa de mudança ou de ritmo de mudanças (Lewin & Volberda, 1999).

Essas cinco propriedades da coevolução serão utilizadas para analisar o processo coevolutivo entre o nível micro (organização) e meso (setor) na educação superior brasileira como decorrência da formulação e da implementação do Fies e do ProUni. Para isso, aborda-se na próxima subseção a perspectiva tridimensional da análise política (Frey, 2000; Carvalho, 2011).

## 2.2 A Perspectiva Tridimensional da Análise Política

A política pública, na visão de Di Giovanni (2009), representa uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas que resulta da complexa relação de interdependência entre o Estado e a sociedade. Di Giovanni (2009) complementa que é em decorrência da interação entre o Estado e a sociedade que são definidas as situações sociais críticas que merecem atenção do poder público e da sociedade, bem como as formas, os meios, os conteúdos, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal.

A intervenção estatal por meio das políticas públicas tem sido objeto de análise pela ciência política. Conforme destaca Frey (2000), uma forma efetiva de conduzir a análise política das políticas públicas é pela via da perspectiva tridimensional com o emprego dos conceitos em inglês de *polity*, de *politics* e de *policy*. O *polity* se configura como a dimensão institucional que abrange o sistema político, o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. Já o *politics* representa a dimensão processual, caracterizada pelo processo político de caráter dinâmico que é permeado por conflitos de interesses quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões. Por fim, o *policy* representa a dimensão material resultante do processo político (*politics*), ou seja, os conteúdos concretos representados pela configuração dos programas políticos, dos problemas técnicos e do conteúdo material das decisões políticas. Conforme aponta Carvalho (2011), a articulação desses três conceitos pressupõe que a dimensão institucional e constitucional de um Estado Nacional (*polity*) estrutura o processo político e o jogo de interesses e de objetivos (*politics*), bem como a elaboração do conteúdo material da política pública (*policy*). Assim, o contexto institucional tem o papel de estruturar e de orientar tanto o processo político como a política pública resultante desse processo.

Adicionalmente a essas três dimensões, Frey (2000) destaca a importância da complementariedade das noções de arena política (*policy arena*), de redes de relacionamento (*policy network*) e de ciclo da política (*policy cycle*) para desenvolver a análise política. A arena política (*policy arena*) é vista como um espaço de interações que reúne atores sociais relevantes para o processo de formulação e de implementação da política pública (Silva, 2003). As interações presentes na arena política são permeadas por processos de conflitos e de consensos, de negociações e de compromissos, cuja finalidade é influenciar o perfil da intervenção estatal, ou seja, a política pública (Frey, 2000; Silva, 2003; Carvalho, 2011).

Na arena política são formadas as redes de relacionamentos (*policy network*), ou seja, grupos de interesses políticos que se constituem para influenciar a formação e a implementação de uma determinada intervenção estatal. Estas redes estabelecem relações não hierárquicas, interdependentes e estáveis entre os atores participantes que possuem interesses em uma política (*policy*) específica. Além disso, as redes de relacionamento são dinâmicas, permeadas pela entrada e saída de membros, com potencial para promover alterações na sua própria dinâmica, bem como nos seus interesses originais (Hecló, 1995; Tápia, 1995; Carvalho, 2011).

O ciclo da política (*policy cycle*) é considerado um importante elemento para a análise política pelo fato de que tanto as arenas políticas quanto as redes de relacionamentos poderem se alterar

ao longo do processo político. O ciclo da política subdivide o agir político em fases parciais que correspondem a uma sequência de eventos e elementos do processo político permitindo, com isso, que sejam analisados aspectos como constelações de poder, redes de políticas e sociais que se encontram em cada uma das fases do processo político (Frey, 2000).

Dentre as diversas possibilidades de classificação das fases do ciclo político, Frey (2000) destaca que é comum a todas elas as fases de formulação, implementação e controle dos impactos da política. Como forma de potencializar a análise da política, Frey (2000) propõe uma subdivisão mais sofisticada contemplando cinco fases, quais sejam: (1) definição e percepção de problemas que carecem de um tratamento político; (2) *agenda-setting*, que consiste na efetiva composição da agenda com a definição da pauta política; (3) elaboração de programas e de decisões em que se escolhe a alternativa mais apropriada dentre as diversas possibilidades; (4) implementação da política, em que a dimensão material (*policy*) é efetivada ou executada, produzindo efeitos e impactos sociais e políticos; e (5) avaliação de políticas e da correção de ação (*evaluation*), que consiste na avaliação dos impactos (positivos e/ou negativos), bem como dos efeitos colaterais (desejados e/ou indesejados) permitindo que se possa identificar as consequências da política para ações e programas futuros (Frey, 2000).

Levando-se em consideração a perspectiva tridimensional da análise política (*polity*, *politics* e *policy*) bem como as noções de *policy arena*, de *policy network* e de *policy cycle* (Frey, 2000) este estudo volta-se para a análise do processo de mudança coevolutiva entre os níveis micro (Estácio de Sá) e meso (setor) (Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; Porter, 2006; Rodrigues, & Child, 2003; 2008) na educação superior brasileira. O escopo de análise será o processo de formulação e de implementação do Fies e do ProUni. Na próxima seção serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa.

### 3. Método

Para o desenvolvimento da pesquisa realizou-se um estudo longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) compreendendo o período entre 1996 e 2008. Os estudos longitudinais são característicos em pesquisas coevolutivas, pois permitem a investigação do processo de mudança em três níveis (micro, meso e macro) dentro do contexto histórico e considera a causalidade multidirecional, a não linearidade e o *feedback* positivo (Lewin & Volberda, 1999).

A coleta de dados ocorreu por meio de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Conforme destacam Villas et al. (2008), a finalidade da pesquisa bibliográfica é identificar o estado do conhecimento desenvolvido relativo a temas de interesse, bem como verificar as possíveis lacunas de pesquisa e as oportunidades para novas contribuições. Neste estudo, foram consultadas as seguintes fontes: teses, dissertações, artigos publicados em periódicos e eventos científicos e outros textos que abordavam os temas de interesse da pesquisa.

A pesquisa documental consiste na utilização de fontes documentais na pesquisa social, como por exemplo, textos, registros fotográficos, entre outros, cuja existência independe do seu produtor (escritor e/ou autor do documento) e do contexto de sua produção (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006). Foram utilizados diversos documentos, dentre eles: (1) normas jurídicas, tais como leis, medidas provisórias, projetos de leis, entre outros; (2) relatórios de gestão de múltiplas fontes, como por exemplo, do Ministério da Educação (MEC), 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) documentos 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 a identificação das fontes documentais consultadas, nas próximas seções será utilizado o código PD (pesquisa documental) seguido da identificação da fonte do documento. Assim, se a fonte consultada for da ABMES, será utilizado o código PD ABMES. Já para a identificação

das fontes de pesquisa bibliográfica, optou-se pela utilização como padrão a citação dos textos consultados que serão referenciados ao final do manuscrito. Em relação à pesquisa bibliográfica é importante alertar que as citações feitas nas próximas seções podem se referir tanto à apresentação dos dados quanto à discussão e interpretação dos mesmos.

Recorreu-se a utilização de métodos mistos por meio da estratégia de triangulação concomitante (Creswell, 2007) para a realização da análise dos dados. Para isso, foram articuladas as abordagens qualitativa e quantitativa (Bauer, Gaskell, & Allum, 2002; Creswell, 2007), com predomínio da primeira. A abordagem qualitativa envolveu a análise interpretativa das realidades sociais descritas nos documentos analisados (Bauer et al., 2002), por meio da análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas e de procedimentos de análise de textos com a finalidade de descrever o conteúdo de mensagens, indicadores qualitativos e quantitativos que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e/ou recepção destas mensagens.

Por meio da abordagem quantitativa foi possível quantificar e mensurar os fenômenos sob investigação com o propósito de descrever as características dos mesmos. Para isso, foram empregados recursos e técnicas estatísticas para a análise dos dados (Creswell, 2007). A seguir, na próxima subseção do método apresenta-se o esquema analítico da pesquisa.

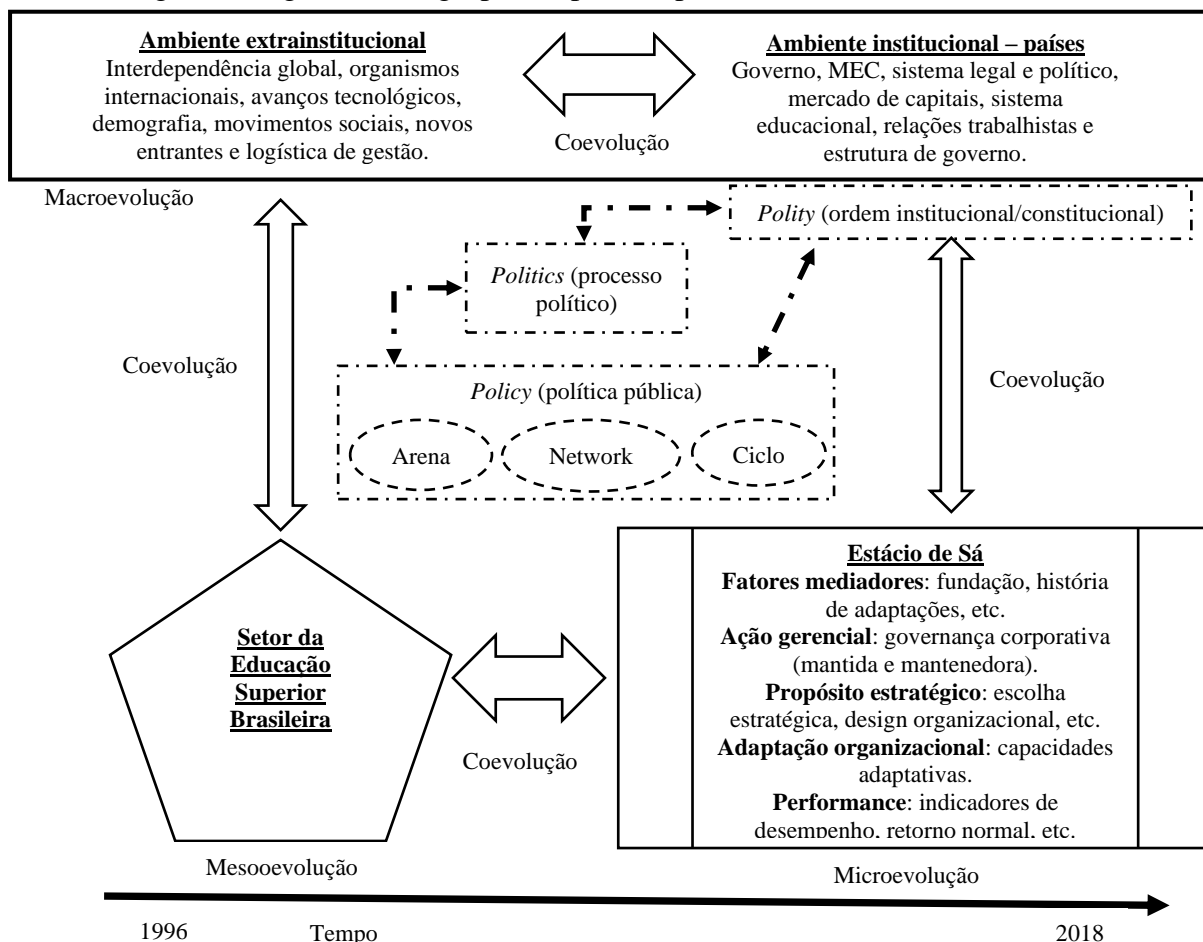
### 3.1 Esquema Analítico: Políticas Públicas e Coevolução

Para a elaboração do esquema analítico, levou-se em consideração o sistema coevolutivo (Lewin et al., 1999), em particular as propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999) e o modelo de análise tridimensional da política elaborado por Carvalho (2011) que envolve as noções de *polity*, *politics* e *policy*, bem como de arena política, rede de relacionamentos e ciclo da política. Ao articular essas duas perspectivas na elaboração do esquema analítico, foi necessário adaptá-las, no sentido de promover a contextualização das características da educação superior brasileira e identificar os atores sociais e políticos presentes nos níveis micro (organização), meso (setor) e macro (sociedade). A Figura 1 apresenta a educação superior brasileira sob as perspectivas da coevolução e da análise política.

Como se pode observar, a Figura 1 permite a identificação dos três níveis de análise do processo de mudanças coevolutivas na educação superior brasileira de forma integrada à análise política tridimensional. No nível da macroevolução (ambiente institucional e extrainstitucional) encontram-se instituições, fatores ambientais e atores sociais e políticos de âmbito nacional e internacional, dos quais pode-se destacar: (1) o sistema legal, político e educacional brasileiro; (2) o relacionamento entre os poderes executivo, legislativo e judiciário; (3) o Governo Federal, o MEC e sua estrutura política e administrativa; e (4) os organismos institucionais como o Banco Mundial e a Unesco. Alinhado ao nível da macroevolução, também observa-se a presença da dimensão do *polity*, que representa a ordem institucional e constitucional que confere a estrutura fundamental para que o processo político se desenrole no âmbito das políticas públicas. Assume-se neste estudo que, teoricamente, a macroevolução e o *polity*, representam o contexto institucional sob o qual os processos coevolutivo e político se materializam.

O nível de mesoevolução abriga um conjunto de organizações e atores sociais e políticos que formam o setor da educação superior brasileira. As principais organizações e atores que fazem parte do setor são: (1) as IES credenciadas junto ao MEC, inclusive a Estácio de Sá; (2) os fornecedores de mão de obra, capital, matéria prima, tecnologia, entre outros; (3) os consumidores em geral; (4) as associações representativas de segmentos específicos do setor, como por exemplo, a ABMES e a Anup que representam instituições privadas, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes) que representa as instituições públicas federais, a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Sindicato Nacional (Andes-SN) que representa os docentes de IES e a União Nacional dos

Estudantes (Une) que representa a classe estudantil; e (5) outros, como por exemplo, novos entrantes, agências reguladoras e grupos de pressão política.



**Figura 1.** Coevolução e análise política na educação superior brasileira.

Fonte: Elaborado pelos autores com fundamento em Lewin et al. (1999) e de Carvalho (2011).

O nível da microevolução é representado pela Estácio de Sá, organização focal que participa simultaneamente dos níveis micro e meso. Entre os níveis macro, meso e micro encontram-se as setas com duplo sentido que representam a coevolução entre os três níveis.

No centro do esquema analítico, encontram-se as dimensões do *politics* e do *policy* que representam respectivamente o processo político e a política pública resultante do processo político. O escopo da análise política tem como referência o processo de formulação e de implementação de duas políticas públicas para a educação superior: o Fies e o ProUni.

Nesse contexto, assume-se que os atores sociais e políticos que formam a arena política da educação superior brasileira, estabelecem redes de relacionamentos que possuem interesses comuns. Tais redes de relacionamentos travam disputas políticas ao longo do ciclo político em torno do Fies e do ProUni, até que as políticas públicas sejam efetivamente implementadas e promovam mudanças nos níveis macro, meso e micro, promovendo, com isso, a coevolução na educação superior brasileira. Apesar do processo coevolutivo ocorrer nos três níveis, dedicou-se neste estudo à análise da coevolução entre o setor da educação superior e a Estácio de Sá, portanto, a coevolução entre os níveis meso e micro. É com fundamento neste esquema analítico que a próxima seção se dedica a apresentação e análise dos dados.

#### 4. Apresentação e Análise dos Dados

##### 4.1 Processo Político (*Politics*) e Evolução nos Níveis Meso e Micro

Apoiado no esquema analítico apresentado por meio da Figura 1, inicia-se esta subseção identificando os atores que formam a arena política e a rede de relacionamentos na educação superior brasileira bem como caracterizando o ciclo político da política pública (Frey, 2000; Silva, 2003; Carvalho, 2011). Com base nestes três aspectos (arena, rede e ciclo), aprofunda-se na análise tridimensional da política pública na educação superior brasileira (Frey, 2000; Carvalho, 2011) que suporta e influencia o processo coevolutivo nos níveis meso e micro (Lewin & Volberda, 1999; Lewin et al., 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008).

A arena política é formada por atores relevantes para o processo de formulação e de implementação de políticas públicas (Silva, 2003). Dentre esses atores destacam-se: (1) o Banco Mundial e a Unesco, que compõem o ambiente extrainstitucional (nível macro); (2) o poder executivo, em particular, o MEC e os órgãos da sua estrutura administrativa (CNE, Inep, outros), bem como os poderes legislativo e judiciário, que compõem o ambiente institucional brasileiro (nível macro); (3) as IES (públicas e privadas), as associações representativas de IES públicas e privadas (ABMES, Anup, Andifes, outras), os docentes e discentes na educação superior e suas respectivas associações representativas que formam o setor da educação superior e representam o nível meso; e (4) a Estácio de Sá, organização focal neste estudo, que representa o nível micro (Lewin et al., 1999; Carvalho, 2011).

Nesta arena política, os atores relevantes articulam-se para formar redes de relacionamentos em defesa de interesses comuns nas etapas do ciclo político (Heclo, 1995; Tapia, 1995; Carvalho, 2011). Conforme destacam Carvalho (2011) e Silva Junior et al. (2017), nessa arena, associações representativas das IES privadas como a ABMES e a Anup constituíram redes de relacionamento em defesa de interesses comuns, da mesma forma que associações como Andifes, a Andes-SN e a Une formaram coalizões em defesa dos interesses das IES públicas e da concepção de educação como um bem público e direito de todos (Dias Sobrinho, 2013).

No contexto da arena política, essas redes de relacionamentos, que se formaram ao participarem do processo político, tem potencial para impulsionar o ciclo da política pública, (1) identificando os problemas que carecem de tratamento político; (2) discutindo e fazendo *lobby* político para influenciar na definição da composição da agenda; (3) participando da elaboração de programas e de decisões; (4) acompanhando a implementação da política; e (5) avaliando a efetividade da política pública implementada (Frey, 2000; Carvalho, 2011).

Do ponto de vista da relação interdependente entre o *policy*, o *politics* e o *polícy* na educação superior brasileira foi possível observar o desenrolar desse ciclo político em relação a diversas políticas públicas, como por exemplo, a promulgação da LDBEN, expansão da educação superior, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes), a Educação à Distância (EAD), o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), o Fies e o ProUni. Neste estudo, o foco volta-se para a investigação e a análise de duas políticas públicas, quais sejam, o Fies e o ProUni.

Para isso, torna-se necessário descrever o contexto histórico que antecedeu o Fies e o ProUni. Definiu-se o ano de 1996 como o ponto de partida pelo fato de ter sido o ano em que o *policy* (política pública) LDBEN foi implantado e passou a fazer parte do *polity* (ordem institucional), servindo como marco legal que confere o suporte institucional para apoiar o desenvolvimento de novos *politics* (processos políticos) e *policies* (políticas públicas). Também foi definido 2018 como o fim do período de análise, contemplando-se, com isso, 23 anos de observações e análises. Optou-se por esse ano pelo fato de todos os dados oficiais do Governo Federal que envolvem a educação superior, o Fies e o ProUni já estarem disponíveis para análise. A Tabela 1 apresenta um conjunto de indicadores relativos a este período (PD Inep).

Tabela 1

**Indicadores do Setor Educacional Superior Brasileiro (Nível da Meso-evolução)**

Ano	IES	Vagas Ofertadas	Ingressos	Vagas Ociosas	Matrículas
1996	922	634.236	513.842	120.394	1.868.529

1997	900	699.198	573.900	125.298	1.945.615
1998	973	776.031	651.353	124.678	2.125.958
1999	1.097	894.390	744.024	150.366	2.369.945
2000	1.180	1.216.287	897.557	318.730	2.694.245
2001	1.391	1.408.492	1.036.690	371.802	3.030.754
2002	1.637	1.773.087	1.205.140	567.947	3.479.913
2003	1.859	2.002.733	1.262.954	739.779	3.887.022
2004	2.013	2.320.421	1.303.110	1.017.311	4.163.733
2005	2.165	2.435.987	1.397.281	1.038.706	4.453.156
2006	2.270	2.629.598	1.448.509	1.181.089	4.676.646
2007	2.281	2.823.942	1.481.955	1.341.987	4.880.381
2008	2.252	2.985.137	1.505.819	1.479.318	5.080.056
2009	2.314	3.164.679	1.511.388	1.653.291	5.115.896
2010	2.378	3.120.192	1.590.212	1.529.980	5.449.120
2011	2.365	3.228.671	1.686.854	1.541.817	5.746.762
2012	2.416	3.324.407	1.970.392	1.354.015	5.923.838
2013	2.391	3.429.715	1.951.696	1.478.019	6.152.405
2014	2.368	3.545.294	2.110.766	1.434.528	6.486.171
2015	2.364	3.754.284	1.944.178	1.810.106	6.633.545
2016	2.407	3.937.129	1.858.106	2.079.023	6.554.283
2017	2.448	3.857.572	1.876.626	1.980.946	6.529.681
2018	2.537	4.012.763	1.780.080	2.232.683	6.394.244

Fonte: PD Inep

Após a promulgação da LDBEN em 1996, os principais atores da arena política da educação superior passaram a contar com um marco regulatório institucionalizado que permitiu a discussão de problemas que careciam de tratamento por meio de novas políticas públicas. O MEC, que é um dos atores nesta arena política, assumiu uma postura de articulador central de demandas de outros atores para proposição de novas políticas públicas (Carvalho, 2011).

Já em 1997, a ABMES, que representa as mantenedoras de IES privadas, posicionou-se em defesa dos interesses do segmento. Uma das manifestações da ABMES foi no sentido de criticar o excesso de burocracia e de requisitos para a abertura de novos cursos e de novas IES, enfatizando o intervencionismo do Estado. Em razão disso, defendeu a necessidade a flexibilização do processo regulatório como forma de favorecer a inovação e a competitividade no segmento privado, inclusive permitindo que as mantenedoras de IES pudessem auferir lucro no desenvolvimento das suas atividades educacionais (Carvalho, 2011; Nascimento, 2012).

Em resposta a essa manifestação da ABMES, que contou com o apoio de outras associações representativas das IES privadas, o Governo Federal publicou o Decreto nº 2.207/1997 como forma de regulamentar a LDBEN. Esse decreto permitiu às mantenedoras de IES, que até então eram obrigadas a assumir a condição de instituições sem finalidade lucrativa, pudessem também assumir a condição de instituições com fins lucrativos, inclusive com a opção de alterar a sua forma jurídica. Além disso, esse decreto definiu novas possibilidades de organização acadêmica de IES, quais sejam, universidade, centro universitário, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos superiores ou escolas superiores (PD Normas Jurídicas; Carvalho, 2011).

A ABMES concordou parcialmente com os termos do Decreto nº 2.207/97. O principal ponto dos questionamentos dizia respeito ao rigor na fiscalização e ao controle na prestação de contas das mantenedoras sem finalidades lucrativas que, até aquele momento e, em razão da obrigatoriedade legal, representavam a totalidade das mantenedoras na educação superior. Após quatro meses de *lobby* político, o referido decreto foi revogado com a publicação do Decreto nº

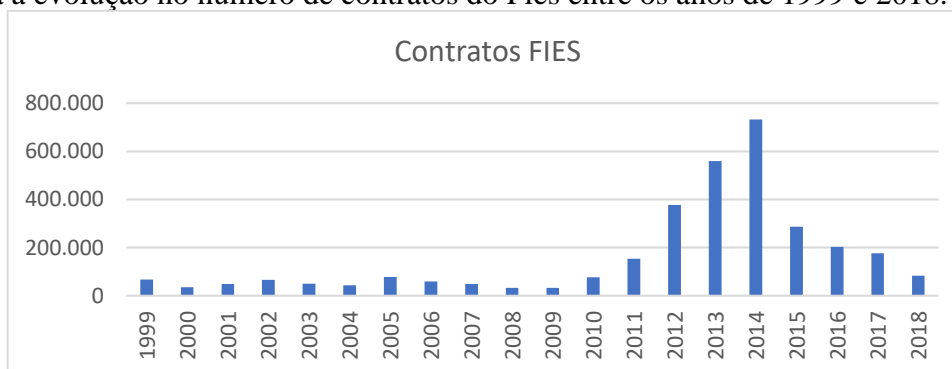
2.306/97 que apresentava regras mais flexíveis e menos rigorosas para as mantenedoras. Esse novo decreto ficou em vigor até julho de 2001 (PD Normas Jurídicas; Carvalho, 2011).

Uma outra iniciativa relevante foi do próprio MEC que, em 1998, encomendou estudos sobre a educação superior brasileira ao Banco Mundial e fez consultas à Unesco sobre a educação superior em países em desenvolvimento. De forma sucinta, os entendimentos do Banco Mundial e da Unesco foram no sentido da necessidade de expansão da educação superior, que deveria ocorrer no segmento privado, mediante financiamento público (PD MEC; PD Banco Mundial; PD Unesco; Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017).

As orientações desses dois organismos internacionais estavam alinhadas com as pretensões da ABMES e de outras associações representativas de IES privadas e, obviamente, eram divergentes em relação aos interesses da Andifes, da Andes-SN e Une que eram favoráveis ao desenvolvimento e a expansão das IES públicas. A decisão do Governo Federal foi acatar as recomendações do Banco Mundial e da Unesco e iniciar as discussões sobre políticas públicas que favorecessem a expansão das IES privadas (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017).

Uma das políticas públicas que foi objeto de atenção do Governo Federal foi o Fies. Criado por meio da Medida Provisória nº 1.827/1999 o Fies substituiu uma política pública anterior, qual seja, o Crédito Educativo (Creduc). O Creduc que foi criado em 1975 e consistia em um financiamento que era concedido à estudantes de instituições públicas e privadas com a finalidade de custear despesas de subsistência tais como mensalidades, alimentação, livros, transporte, entre outras. Ao longo dos anos, o Creduc passou por transformações, sendo a mais crucial a que determinou a sua extinção em 1999, quando da criação do Fies. Destaca-se que após a criação do Fies, a medida provisória de 1999 foi substituída por outra em 2000, que foi convertida na Lei nº 10.260/2001 que regulamentou o Fies (PD Normas Jurídicas; PD Fies).

Diferentemente da concepção original do Creduc, o Fies consistiu num novo modelo de financiamento destinado a estudantes regularmente matriculados em cursos superiores não gratuitos e que tinham avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC. A Figura 2 apresenta a evolução no número de contratos do Fies entre os anos de 1999 e 2018.



**Figura 2.** Evolução no número de contratos do Fies entre 1999 e 2018.

Fonte: PD Fies.

A evolução do número de contratos do Fies parece indicar a presença de três etapas. A primeira, que vai de 1999 até 2009, totalizando 11 anos, que pode ser identificada como fase inicial de implementação e avaliação da política pública. A segunda etapa, que inicia em 2010 e termina em 2014, portanto, com duração de 5 anos, em que se observa o maior número de contratos e que pode ser identificada como a “Farra do Fies”. A terceira, e última fase, que compreende o período de 2015 a 2018, perfazendo 4 anos, em que se observa uma redução no número de contratos, que pode ser identificada como um período de ajustes, com vistas ao alcance da sustentabilidade do programa (PD Fies; Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017).

Na primeira etapa do Fies, observou-se a desconfiança e a resistência das IES privadas em relação à ao programa e seus requisitos. Por exemplo, a ABMES, embora tenha apoiado a iniciativa, apresentou resistências ao programa. Já a Associação Brasileira de Universidades

Comunitárias (Abruc) se recusou a aderir ao programa, sob a alegação de que seus requisitos seriam prejudiciais tanto para as IES privadas quanto para os seus alunos. Esses posicionamentos da ABMES e da Abruc culminaram num baixo número de financiamentos celebrados neste período, com média anual de 50.800 contratos (PD Fies; Carvalho, 2011).

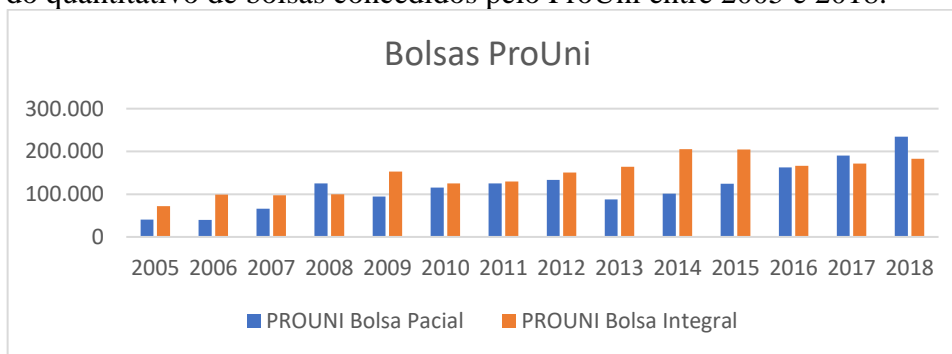
Como forma de alterar este cenário, a ABMES, a Abruc e outras associações representativas de IES privadas pressionaram o MEC para que fossem flexibilizadas as regras do Fies. Como resultado, no ano de 2010, foram reduzidas as taxas de juros e as exigências de fiadores. Essas regras mais flexíveis permitiriam o aumento no número de contratos (PD Fies; Carvalho, 2011). No período de 5 anos que ficou conhecido como a “Farra do Fies” foram celebrados 1.899.824 contratos perfazendo uma média anual de aproximadamente 380.000 contratos. Nesse período, foram divulgadas na mídia diversas matérias criticando a falta de controle na concessão de financiamentos e que as IES privadas estariam se aproveitando de regras mais flexíveis para se beneficiarem financeiramente (PD Fies; Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017).

Em 2015, após as críticas e em razão da crise fiscal e política vivenciada pelo Governo Federal, o programa passou por novos ajustes, no sentido de aumentar a taxa de juros e a impor regras adicionais para a concessão de financiamentos sob o argumento que seria necessário alcançar a sustentabilidade do programa. Neste período, foram celebrados uma média anual de 187.555 contratos indicando redução em relação à “Farra do Fies” (PD Fies; Silva Junior et al., 2017).

Diferentemente do que ocorreu com o Fies, a política pública ProUni foi concebida por iniciativa conjunta do MEC e do antigo Ministério da Fazenda, que encaminharam ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.582/2004. O problema que carecia de atenção e tratamento por meio de uma política pública foi a constatação da ociosidade de vagas na educação superior que, em 2004, era de aproximadamente 44%. Esta ociosidade foi o resultado da implementação da política pública de expansão da educação superior privada por recomendação do Banco Mundial e da Unesco a partir de 1999 (PD ProUni; Carvalho, 2011).

A tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional recebeu 292 propostas de emendas encaminhadas por associações representativas das IES privadas (ABMES, Anup, etc.), sendo que, praticamente todas foram plena e/ou parcialmente aceitas e incorporadas ao texto legal. Ainda em 2004, o Poder Executivo enviou mensagem ao Congresso Nacional solicitando a retirada do projeto de lei em razão da edição da Medida Provisória nº 213/2004 que criou o ProUni. No ano seguinte, essa medida provisória foi convertida na Lei nº 11.096/2005 que institucionalizou o ProUni na educação superior (PD ProUni; Carvalho, 2011).

O ProUni consistia em uma política pública que visava preencher vagas ociosas, concedendo bolsas de estudo integrais e parciais de 50% em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, a estudantes brasileiros sem diploma de nível superior que estivessem matriculados em IES privadas. Ao aderirem ao programa, as instituições teriam o direito à isenção de tributos federais como contrapartida à concessão de bolsas (PD ProUni). A Figura 3 apresenta a evolução do quantitativo de bolsas concedidos pelo ProUni entre 2005 e 2018.



**Figura 3.** Evolução no número de bolsas parciais e integrais do ProUni entre 2005 e 2018.  
Fonte: PD ProUni.

Desde a concepção, o ProUni contou com o apoio das IES e das associações que as representam. Este apoio pode ser observado no quantitativo de 112.275 bolsas (integrais e parciais) concedidos já no primeiro ano. Nos anos seguintes, este quantitativo foi aumentando e gerando um acumulado de 3.663.704 bolsas integrais e parciais ao longo de 14 anos e uma média anual de 261.693 de bolsas integrais e parciais concedidas (PD ProUni).

O conjunto de indicadores apresentado por meio da Tabela 1 e das Figuras 2 e 3 permite constatar a evolução no nível meso, ou seja, do setor da educação superior brasileira. De uma forma geral, esse conjunto de indicadores revela (1) o aumento no número de IES, de cursos, de vagas ofertadas e de matrículas; (2) o aumento no número da ociosidade de vagas entre os anos de 1996 e 2009; (3) uma redução na ociosidade de vagas entre os anos de 2010 a 2014; (4) um novo aumento na ociosidade de vagas entre 2015 e 2018; (5) uma baixa taxa de adesão ao Fies entre 1999 e 2009; (6) uma elevada taxa de adesão ao Fies entre 2010 e 2014; (7) uma redução no número de contratos do Fies entre 2015 e 2018; e (8) um crescimento contínuo no número de bolsas (integrais e parciais) concedidas pelo ProUni.

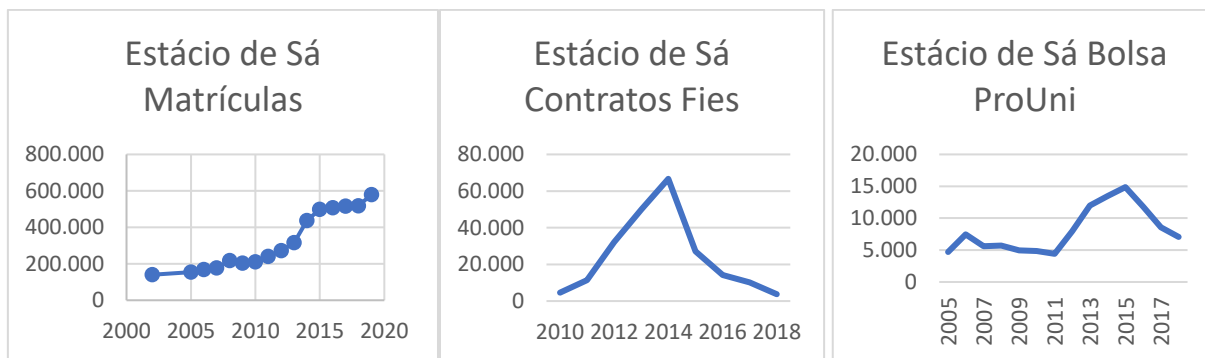
De forma semelhante ao que aconteceu com o setor da educação superior brasileira (nível meso), é possível identificar o processo evolutivo em nível micro ao se analisar a trajetória de crescimento da Estácio de Sá. Esta IES privada que foi fundada em 1970 com o credenciamento da Faculdade de Direito Estácio de Sá junto ao MEC tinha como entidade mantenedora a Sociedade de Ensino Superior Estácio de Sá (Seses). Na época de sua criação, a entidade mantida se organizava academicamente como faculdade e a entidade mantenedora se configurava juridicamente como uma associação civil sem fins lucrativos, filantrópica e controlada pelo proprietário fundador e sua família (PD Estácio de Sá).

Ao longo dos anos a faculdade ampliou o quantitativo de cursos e assumiu o *status* de universidade em 1988, identificada como Universidade Estácio de Sá. Apoiado na autonomia conferida às universidades e as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal, a IES e sua mantenedora implementaram (1) em 1992, um primeiro processo de expansão no município do Rio de Janeiro; (2) uma segunda expansão em nível estadual, em 1996; (3) um terceiro ciclo de expansão em nível nacional a partir de 1998 (PD Estácio de Sá).

Todo esse processo de expansão promovido pela Estácio de Sá envolveu (1) a criação de novas entidades mantidas vinculadas à Seses (mantenedora original); (2) a criação de novas entidades mantenedoras com suas respectivas entidades mantidas; (3) a aquisição de novas entidades mantenedoras com suas respectivas entidades mantidas; e (4) a criação de novas entidades mantidas vinculadas às mantenedoras existentes, quais sejam, a original e as demais que foram criadas e adquiridas. Destaca-se que todas as entidades mantenedoras pertenciam ao fundador da Seses e sua família (PD Estácio de Sá; PD MEC).

Para lidar com a complexidade que envolvia este conjunto de entidades mantenedoras e mantidas, em 2005, a Estácio de Sá reestruturou-se do ponto de vista organizacional com a transformação das mantenedoras sem finalidade lucrativa em empresas com fins lucrativos. Essa reestruturação viabilizou, em 2007, a criação da Estácio Participações S.A. (atualmente YDUQS) com a abertura de capital junto à BM&FBovespa (atual Brasil, Bolsa, Balcão – [B]<sup>3</sup>) por meio de *Initial Public Offering* (IPO, Oferta Pública Inicial) (PD Estácio de Sá).

Já na condição de companhia aberta, a Estácio de Sá continuou o seu processo de expansão por meio da aquisição de novas mantenedoras e de novas mantidas. Com isso, em 2018 a Estácio de Sá configurava-se como 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). Em parte, toda essa expansão e crescimento tem relação com as políticas públicas do Fies e do ProUni. A Figura 4 apresenta a evolução no número de matrículas, de contratos do Fies e de bolsas concedidas por meio do ProUni para a Estácio de Sá de entre 2002 e 2018.



**Figura 4.** Evolução no número de matrículas de contratos do Fies e de bolsas do ProUni entre 2002 e 2018.

Fonte: PD Estácio de Sá; PD Fies; PD ProUni.

Observa-se que os dados apresentados pela Figura 4 não fazem referência ao mesmo período. Enquanto os dados de matrículas contemplam os anos de 2002 a 2018, os dados do Fies abrangem os anos de 2010 a 2018 e do ProUni de 2005 a 2018 (período completo). Esta diferença entre os períodos se justifica, no caso das matrículas e do Fies, pela ausência dos mesmos, uma vez que não foi possível ter acesso aos dados de matrículas entre 1996 a 2002 e entre 2003 e 2005 e os dados referentes ao Fies entre 1999 a 2009 não foram disponibilizados nos relatórios do Fies com a discriminação de contratos por entidades mantenedoras e mantidas. Um aspecto relevante dos dados diz respeito ao crescimento nos números de matrículas, contratos do Fies e de bolsas do ProUni entre 2010 e 2015. Em parte, esse aumento pode estar relacionado ao período da “Farra do Fies” e ao aumento na concessão de bolsas do ProUni. Este movimento é semelhante ao observado em relação ao setor como um todo.

#### 4.2. O Fies, o ProUni e a Coevolução entre os Níveis Meso e Micro

Analisa-se nesta subseção as influências do processo político em torno do Fies e do ProUni na coevolução entre os níveis meso (setor) e micro (Estácio de Sá). Para isso, recorreu-se ao esquema analítico apresentado por meio da Figura 1 e as cinco propriedades da coevolução (Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues, & Child, 2003; 2008).

Inicialmente, cabe destacar que, com base no critério apresentado por Child et al. (2013), foi possível constatar que o setor da educação superior brasileira se configura como uma população, uma vez que os seus membros estão submetidos às mesmas condições competitivas e/ou regulatórias. Além desse aspecto, o processo de mudança observado no setor foi impulsionado pela relação entre a intencionalidade das ações e dos recursos de poder entre os atores que fazem parte da arena política da educação superior que envolveu a complexa relação entre o Estado e a sociedade (Frey, 2000; Di Giovanni, 2009; Child et al., 2013).

Levando-se em consideração as cinco propriedades coevolutivas (Lewin & Volberda, 1999) foi possível caracterizar o processo coevolutivo decorrente do processo político que envolveu o Fies e o ProUni. A primeira propriedade analisada foi a que diz respeito ao processo de mudança ocorrido nos níveis macro, meso e micro. De fato, tanto a política de expansão da educação superior privada, mediante financiamento público, conforme recomendado pelo Banco Mundial e pela Unesco (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017), quanto o Fies e o ProUni influenciaram a evolução nos níveis meso e micro. Ao se analisar, por exemplo, a variável número de matrículas, pode-se constatar que no nível micro (setor) houve um crescimento do quantitativo de matrículas no setor da ordem de 242,21% entre 1996 e 2018. De forma semelhante, ao se analisar a microevolução, observa-se que o crescimento das matrículas da Estácio de Sá entre 2002 e 2018 foi de 314,29%. A análise dessa variável permite identificar que as políticas públicas impulsionaram a coevolução entre o setor e a IES.

A segunda propriedade refere-se à causalidade multidirecional. Sob este aspecto, foi possível verificar que as interações mútuas e diretas entre os atores que formam a arena política da educação superior brasileira, seja de forma independente ou por meio de redes de relacionamentos, bem como *feedback* do resto do sistema, conduziram às mudanças observadas nos níveis meso e micro. A dinâmica em torno processo político na educação superior brasileira envolveu uma trama de interesses na composição da agenda política, na implementação e na avaliação da efetividade do Fies e do ProUni, em que se observou que organismos internacionais, associações representativas das IES privada e a própria Estácio de Sá, foram mais efetivas na imposição de seus interesses e pontos de vista, do que as associações que representavam os interesses das IES públicas e da educação pública e gratuita.

Como consequência desta imposição, foi possível observar como ocorreu a evolução de algumas variáveis no nível meso. Por exemplo, enquanto que em 1996 as IES privadas representavam 77,11% do total de instituições e 60,64% do total de matrículas, em 2018 elas passaram a representar 88,21% do total de instituições e 70,21% do total de matrículas, indicando, com isso, um maior crescimento das IES privadas. Uma outra forma de analisar essa imposição de interesses se dá por meio da análise do crescimento do número de IES privadas e de matrículas em IES privadas no período de 1996 a 2018 que foi de 214,77 % e 296,23%, respectivamente. Já em relação ao número de IES públicas e de matrículas em IES públicas, o crescimento foi de 41,71 % e 158,98%, respectivamente. De forma semelhante, no nível micro, foi possível observar o crescimento da Estácio de Sá que, no mesmo período, se tornou um conglomerado de entidades mantenedoras e mantidas responsável por aproximadamente, 9,07% do total de matrículas na educação superior brasileira.

A não linearidade é a terceira propriedade que caracteriza a coevolução. Segundo essa propriedade, mudanças em uma determinada variável podem produzir mudanças contraintuitivas em outras variáveis. Especificamente, no caso do Fies, foi possível observar, na primeira etapa de implantação do programa, cujo propósito era beneficiar as IES privadas, resistências e até boicote por parte de IES privadas e associações que as representavam. Esses posicionamentos contrários ao Fies, acabaram culminando em um movimento de pressão e de *lobby* político das IES privadas em favor da flexibilização das regras do programa. Esta flexibilização acabou se concretizando e dando início ao período da “Farra do Fies” que, beneficiou as IES privadas por meio do aumento no número de contratos de financiamentos.

A quarta propriedade é o *feedback* positivo que pressupõe uma relação de interdependência e causalidade circular entre ambiente e organizações que impulsionam a coevolução. A análise política tridimensional permite identificar como os atores presentes na arena política utilizam da intencionalidade da ação e de recursos de poder para estabelecer uma relação de influência mútua entre eles próprios e o seu ambiente, valendo-se de políticas públicas como o Fies e o ProUni para impulsionar a coevolução nos níveis meso (setor) e micro (Estácio de Sá).

Por fim, a dependência da trajetória e da história se configura como a quinta propriedade da coevolução. A análise longitudinal envolvendo o período de 1996 a 2018 revelou que tanto a trajetória do processo político bem como a evolução histórica assumiram o papel de incentivar ou de restringir a adaptação nos níveis meso e micro. De uma forma geral, a análise da trajetória e do processo histórico de expansão vivenciado pela educação superior brasileira revela, por um lado, um incentivo para o crescimento do segmento privado e, de outro, uma limitação nos avanços do segmento público que se fragilizou no processo de adaptação tanto no âmbito do setor (nível meso) quanto das IES públicas em particular (nível micro).

## 5. Considerações Finais

Pretendeu-se como este estudo analisar como o processo político em torno do Fies e do ProUni influenciou a coevolução entre os níveis meso (setor) e micro (Estácio de Sá). Articulou-se teoricamente a perspectiva da coevolução (Lewin & Volberda, 1999; Lewin et al., 1999;

Rodrigues & Child, 2003; 2008), a perspectiva tridimensional da análise política (Frey, 2000; Carvalho, 2011) e os aspectos conceituais e históricos da educação superior brasileira e das IES (Cunha, 2000; Silva Junior & Martins-Silva, 2013; Silva Junior et al., 2017).

Realizou-se uma pesquisa longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) abrangendo o período entre 1996 e 2018, com dados coletados por meio de pesquisa documental (Scott, 1990; Mogalakwe, 2006) e bibliográfica (Villas et al., 2008). Para a análise do processo coevolutivo, levou-se em consideração as cinco propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999). Analisou-se os dados por meio de métodos mistos via triangulação concomitante (Creswell, 2007).

A análise das propriedades coevolutivas (Lewin & Volberda, 1999) indica que tanto o Fies quanto o ProUni serviram como um meio para impulsionar a evolução nos níveis meso e micro. Os dados revelam que o período de maior expansão e crescimento do setor e da Estácio de Sá ocorreu quando as políticas públicas do Fies e do ProUni foram mais efetivas, ou seja, apresentaram os maiores quantitativos de contratos de financiamento celebrados e de bolsas concedidas. Esse período, que ocorreu entre 2010 e de 2015, também revelou as maiores reduções nos percentuais de ociosidades de vagas no setor e na Estácio de Sá.

Com isso, foi possível caracterizar a presença das cinco propriedades coevolutivas (Lewin & Volberda, 1999) e a coevolução entre o setor e a IES investigada. Foi possível observar que, na educação superior brasileira, tanto o segmento privado presente no setor, quanto a Estácio de Sá receberam incentivos financeiros e tributários oriundos do Fies e do ProUni, que viabilizaram seus crescimentos simultâneos, revelando a influência mútua e causal entre os dois níveis (meso e micro), além da não linearidade e do *feedback* positivo.

Destaca-se que o estudo apresenta limitações, das quais pode-se identificar a ausência de dados mais completos sobretudo da IES investigada. Uma outra limitação diz respeito ao fato de a pesquisa ter coletado dados em fontes bibliográficas e documentais. Entende-se que seria um avanço para esta pesquisa e para os campos de estudos da coevolução, da análise política e da educação superior a possibilidade de se ampliar a base de dados para incluir dados primários, coletados por meio de entrevistas, grupos focais e questionários, entre outros.

## Referências

- Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edição revista e actualizada. Lisboa: Edições 70.
- Bauer, M. W., Gaskell, G., & Allum, N. C. (2002). Qualidade, quantidade e interesses do conhecimento: evitando confusões. In M. W. Bauer, & G. Gaskell, (Eds.). *Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um guia prático* (pp. 17-36). Petrópolis: Vozes.
- 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).
- Dias Sobrinho, J. (2013). Educação superior: bem público, equidade e democratização. *Avaliação*, 18(1), 107-126.
- 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.

- Hecló, 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.
- Jick, T. D. (1979). Mixing quantitative and qualitative methods: triangulation and action. *Administrative Science Quarterly*, 24(4), 602-611.
- 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.
- 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).
- 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.
- 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., 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.
- Silva Junior, A., & Silva, P. O. M. (2013). A desregulamentação e a abertura da educação superior à concorrência internacional: ameaça ou oportunidade?. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 6(4) Edição Especial 2013, 190-215.
- Tameirão, C. R., Rezende, S. F. L., Castro, J. M., & Versiani, A. F. (2011). (Co)evolução organizacional: trajetórias de regulamentação ambiental das indústrias de ferro-gusa e de silvicultura e da Plantar. *Organizações & Sociedade*, 18(56), 17-34.
- Tápia, J. R. B. (1995). *A trajetória da política de informática brasileira: (1977 1991): atores, instituições e estratégias*. Campinas: Editora da Unicamp.
- 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.