
arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngue



aapae | epaa

Arizona State University

Volume 29 Número 117

13 de setembro de 2021

ISSN 1068-2341

Coevolução entre Entidades que Formam a Arena Política da Educação Superior Brasileira: Implicações para a Fronteira entre os Segmentos Público e Privado¹

Annor da Silva Junior

Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes)

Brasil



Roberto Gonzalez Duarte

Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Brasil

Citação: Silva Junior, A. da, & Duarte, R. G. (2021). Coevolução entre entidades que formam a arena política da educação superior brasileira: Implicações para a fronteira entre os segmentos público e privado. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 29(117).

<https://doi.org/10.14507/epaa.29.5863>

Resumo: Realizamos neste estudo uma análise política da coevolução entre entidades que formam a arena política na educação superior brasileira. Do ponto de vista teórico, articulamos a perspectiva da coevolução e a perspectiva tridimensional da análise política que contempla os

¹ O artigo foi elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “Governança corporativa e sustentabilidade nas Instituições de Educação Superior (IES): evidências do mercado de capitais brasileiro” que contou com o apoio financeiro do CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (Processo nº 305247/2017-4) e da FAPES - Fundação de Amparo à Pesquisa e Inovação do Espírito Santo (Termo de Outorga nº 229/2019), a quem agradecemos. Também agradecemos a Universidade Federal de Minas Gerais onde o primeiro autor realizou residência pós-doutoral em administração e desenvolveu o projeto de pesquisa (sob a orientação do segundo autor) que originou o presente artigo.

conceitos de *polity*, *politics* e *policy*. Em termos metodológicos, conduzimos um estudo longitudinal que abrangeu o período entre 1988 e 2018 com dados coletados através de pesquisa documental e bibliográfica e analisados por meio de métodos mistos. Os resultados indicam a existência de quatro grupos centrais de entidades quais sejam: governos; organismos multilaterais internacionais; instituições públicas e associações representativas do segmento público; e instituições privadas e associações representativas do segmento privado. Observamos que, no processo político, a articulação dos interesses e dos posicionamentos dessas quatro entidades influenciou as políticas públicas que favoreceram a expansão do segmento privado e encolhimento do segmento público. Como consequência, foi possível verificar, de um lado, que houve o abandono da concepção da educação como um bem público e direito de todos e, com isso, o sucateamento das instituições públicas e; de outro, a adoção da concepção da educação como um bem privado e comercializável, ou seja, uma mercadoria e, com isso, o incremento das instituições privadas.

Palavras-chave: educação superior brasileira; coevolução; políticas públicas; análise política; segmentos público e privado

Coevolution among entities that form the policy arena of Brazilian higher education: Implications for the border between public and private segments

Abstract: In this study, we carried out a political analysis of the coevolution among entities that form the political arena in Brazilian higher education. From a theoretical point of view, we articulate a coevolution perspective and three-dimensional perspective of political analysis that includes the concepts of *polity*, *politics*, and *policy*. In methodological terms, we conducted a longitudinal study that covered the years 1988 to 2018 with data collected through documentary and bibliographic research and analyzed through mixed methods. The results indicate the formation of four central entities groups: governments; international multilateral organizations; public institutions and associations representing the public segment; and private institutions and associations representing the private segment. We observed that in the political process, the interest's articulation and positions of these four entities influenced the public policies that favored the expansion of the private segment and the shrinking of the public segment. As a consequence, it was possible to verify, on one hand, the abandonment of the conception of education as a public good and a right for all and, with this, the scrapping of public institutions; and, on the other hand, the adoption of the conception of education as a private and marketable good, that is, a commodity and, with this, the increase of private institutions.

Keywords: Brazilian higher education; coevolution; public policies; policy analysis; public and private segments

Coevolución entre las entidades que forman la arena política de la educación superior brasileña: Implicaciones para la frontera entre los segmentos público y privado

Resumen: En este estudio, realizamos un análisis político de la coevolución entre las entidades que forman la arena política en la educación superior brasileña. Desde el punto de vista teórico articulamos la perspectiva de la coevolución y la perspectiva tridimensional del análisis político que contempla los conceptos de *polity*, *politics* y *policy*. En términos metodológicos, realizamos un estudio longitudinal que abarcó los años de 1988 a 2018 con datos recopilados mediante investigación documental y bibliográfica y analizados mediante métodos mixtos. Los resultados indican la formación de cuatro grupos centrales de entidades: gobiernos; organizaciones multilaterales internacionales; instituciones públicas y asociaciones que representan al segmento público; y instituciones privadas y asociaciones que representan al segmento privado. Observamos que, en el proceso político, la articulación de los intereses y posiciones de estas cuatro entidades influyó en las políticas públicas que favorecieron la expansión del segmento privado y la

contracción del segmento público. Como consecuencia de ello, se pudo comprobar, por un lado, el abandono de la concepción de la educación como un bien público y un derecho de todos y, con eso, el desguace de las instituciones públicas; y, por otro lado, la adopción de la concepción de la educación como un bien privado y comercial, es decir, una mercancía y, con eso, el incremento de las instituciones privadas.

Palabras-clave: educación superior brasileña; coevolución; políticas públicas; análisis político; segmentos público y privado

Coevolução entre Entidades que Formam a Arena Política da Educação Superior Brasileira: Implicações para a Fronteira entre os Segmentos Público e Privado

Investigamos neste estudo a coevolução na educação superior brasileira² nas três últimas décadas por meio da articulação entre duas perspectivas distintas, porém, complementares: (1) a da coevolução (Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; McKelvey, 1997; Rodrigues & Child, 2003, 2008) e (2) a tridimensional da análise política (Carvalho, 2011; Frey, 2000). De forma mais específica, analisamos como o processo político, isto é, como a interação e a influência mútua entre os atores sociais e políticos (entidades) influenciou na formulação e na implementação de quatro políticas públicas: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN); a expansão nacional da educação superior³; o Fundo de Investimento Estudantil (Fies); e o Programa Universidade para Todos (ProUni). Analisamos ainda os impactos dessas políticas para a fronteira entre os segmentos público e privado no setor educacional superior⁴.

A perspectiva da coevolução, originária da biologia e das ciências evolucionárias (Porter, 2006), é uma alternativa promissora para a pesquisa sobre mudança organizacional (Gohr & Santos, 2013), com potencial para promover a reintegração entre a teoria organizacional e a estratégia (Lewin & Volberda, 1999). Essa perspectiva leva em consideração o fato de organizações e ambientes possuírem uma relação de interdependência que é resultado da intencionalidade da ação gerencial, das influências institucionais e de mudanças extrainstitucionais (tecnológicas, sociopolíticas e fenômenos ambientais; Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999). Segundo Lewin et al. (1999), a coevolução incorpora a noção de que um resultado pode ser alcançado por meios distintos, dependendo das variações específicas de cada contexto.

² O estudo da coevolução na educação superior brasileira pode abranger três níveis de análise: (1) o macro, que representa o nível institucional e constitucional de um país, no caso, o Brasil; (2) o meso, que contempla o setor da educação superior; e (3) o micro, representado pelas Instituições de Educação Superior (IES). Neste estudo, optamos por investigar apenas dois níveis: o macro (institucional/constitucional) e o meso (setor).

³ A política pública expansão nacional da educação superior abrange tanto a expansão do contexto institucional (nível de evolução macro) quanto do setor da educação superior brasileira (nível de evolução meso). Ao longo do texto utilizaremos os termos “expansão nacional” ou apenas “expansão” para nos referirmos a esta política pública.

⁴ Ancorado em Child, Tse e Rodrigues (2013), definimos o setor educacional superior brasileiro como o *locus* (ou população) em que todos os seus atores sociais e políticos (entidades) estão submetidos às mesmas condições institucionais, regulatórias e/ou competitivas. Esse setor que é constituído pelos segmentos público e privado, refere-se ao nível meso na análise coevolutiva. No texto utilizaremos os termos “setor da educação superior brasileira”, “setor educacional superior brasileiro”, “setor da educação superior” ou apenas “setor” para nos referirmos a este setor.

Ancorado nos pressupostos da perspectiva da coevolução (Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003, 2008), assumimos neste estudo que o processo de mudanças decorre da relação de interdependência dos atores sociais e políticos (entidades) que formam a arena política na educação superior brasileira. Em outros termos, a ação estratégica e a adaptação organizacional de entidades que formam essa arena política coevoluem com as mudanças ambientais (tecnológica, competitiva e institucional; Lewin et al., 1999).

A perspectiva da coevolução tem sido utilizada no campo dos estudos organizacionais por meio da articulação com distintas abordagens teóricas, objetos de estudos e níveis de análise (Petrin et al., 2019). Por exemplo, Dieleman e Sachs (2008) utilizam a teoria institucional para analisar a coevolução entre uma organização familiar e o contexto institucional da Indonésia articulando os níveis micro (organização) e macro (institucional). Em outro estudo, Child, Tse e Rodrigues (2013), mediante a perspectiva da escolha estratégica, analisaram como uma organização, qual seja, um terminal de *containers* chinês (nível micro) e o seu ambiente (nível macro) coevoluem. Ainda em outro exemplo, Duarte e Rodrigues (2017) analisam a coevolução entre o setor automotivo (nível meso) e as políticas industriais (nível macro). Já Gröschl, Gabaldón e Hahn (2019), a partir da noção de complexidade cognitiva, analisaram a coevolução entre o processo cognitivo de um executivo e suas iniciativas proativas acerca da sustentabilidade corporativa da Puma, desenvolvendo uma análise de nível micro.

Tendo em vista essas múltiplas possibilidades de análise da interação entre organizações e seus ambientes, examinamos a coevolução entre o contexto institucional da educação superior brasileira (nível macro) e o setor educacional superior brasileiro (nível meso). Com base nesta análise em dois níveis (macro e meso), analisamos as implicações do processo coevolutivo para o setor (meso) e, mais especificamente, para a fronteira entre os segmentos público e privado.

Para essa análise, recorreremos à teoria política, que se dedica ao estudo do exercício de poder que envolve o complexo relacionamento entre o Estado e a sociedade (Giovanni, 2009). No âmbito da teoria política, fundamentamos o estudo na perspectiva tridimensional da análise política que articula os conceitos de *polity*, *politics* e *policy*, bem como as noções de arena política (*policy arena*), de redes de relacionamento (*policy network*) e de ciclo da política pública (*policy cycle*; Carvalho, 2011; Frey, 2000). De acordo com essa perspectiva, os atores sociais e políticos (entidades) que compõem uma determinada arena política criam redes de relacionamentos com a finalidade de defenderem interesses comuns e, com isso, ativar o ciclo da política pública que, na sua configuração típica (básica), consiste em três fases: formulação, implementação e controle dos impactos da política pública (Carvalho, 2011; Frey, 2000).

O ciclo da política pressupõe a articulação de três dimensões interdependentes: *polity*, *politics* e *policy*. O *polity* representa a dimensão institucional, cujo papel é estabelecer a ordem institucional e constitucional de um determinado contexto, neste estudo, o contexto da educação superior brasileira. A partir desse contexto, os atores sociais e políticos (entidades) em uma determinada arena política (educação superior brasileira) ativam o *politics*, ou seja, a dimensão processual, com o propósito de formular e implementar uma nova política pública (*policy*) para endereçar um determinado problema social, político, econômico e/ou ambiental. Por fim, o *policy* representa a dimensão material, ou seja, o conteúdo da política pública (Carvalho, 2011; Frey, 2000).

Assumimos neste estudo que os atores sociais e políticos (entidades) presentes na arena política interagem e influenciam-se mutuamente para formular, implementar e controlar políticas públicas que implicam mudanças no contexto social, político, econômico e/ou ambiental (nível macro) e no setor (nível meso). Levando em consideração o escopo deste estudo, que é a educação superior brasileira, analisamos como o processo político nesta arena política influenciou a formulação, a implementação e o controle de quatro políticas públicas: LDBEN; expansão; Fies; e ProUni. A partir desta análise, investigamos o processo coevolutivo entre o contexto institucional

(nível macro) e o setor (nível meso) para discutir as implicações desta coevolução para a fronteira entre os segmentos público e privado do setor da educação superior brasileira.

Do ponto de vista metodológico, realizamos um estudo longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) ao longo de 31 anos (entre 1988 e 2018). Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental (Mogalakwe, 2006; Scott, 1990) e bibliográfica (Villas et al., 2008) e analisados por meio de métodos mistos (Creswell, 2007).

Estruturamos o artigo em cinco seções, além da introdução. Na segunda e terceira seções, apresentamos respectivamente as perspectivas tridimensional da análise política e da coevolução. Na quarta seção, descrevemos o método. Na quinta, os resultados da pesquisa são apresentados, analisados e interpretados. Na sexta e última seção, apresentamos as considerações finais.

Política Pública sob a Perspectiva Tridimensional da Análise Política

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

Ao considerar a complexidade que envolve o contexto das políticas públicas, Frey (2000) defende que a análise política (*policy analysis*) pode ser mais efetiva ao considerar a perspectiva tridimensional que envolve três conceitos: *polity*, *politics* e *policy*. Além deles, o autor propõe outros conceitos: *policy arena* (arena política), *policy network* (rede de relacionamentos), e *policy cycle* (ciclo político) para uma análise política de políticas públicas.

Na perspectiva tridimensional, o *polity*, que representa a dimensão institucional, refere-se à ordem do sistema político, delimitada pelo sistema jurídico e estrutura institucional do sistema político-administrativo. No contexto brasileiro, o *polity* abarca a estrutura dos três poderes, o federalismo e o sistema eleitoral. Já o *politics* representa a dimensão processual, ou seja, a dinâmica do processo político, permeado por conflitos de interesses quanto à imposição de objetivos, conteúdos e decisões. O *policy* refere-se à dimensão material, ou seja, aos conteúdos concretos (configuração dos programas políticos, problemas técnicos e conteúdo material das decisões políticas) resultantes do *politics* (Carvalho, 2011; Frey, 2000).

Segundo Carvalho (2011), a dinâmica em torno da perspectiva tridimensional pode ser assim resumida: a ordem constitucional e institucional (*polity*) estrutura o processo político (*politics*) e a própria elaboração da política pública (*policy*). Assim, a dinâmica do jogo político caracteriza-se como o elemento de conexão no processo de formação e de elaboração da política. Em outras palavras, o desenvolvimento de políticas públicas (*policies*) ocorre a partir da interação entre as arenas políticas, as redes de relacionamentos e o ciclo da política pública (Carvalho, 2011). Para Silva (2003, p. 6), a arena política consiste num “campo de interações que se forma em torno de políticas públicas, reunindo os atores sociais relevantes para seu processo de formação e implementação”. É nesse campo que se estabelecem processos de conflitos e de consenso, relações que envolvem negociações e compromissos entre os atores (Carvalho, 2011; Frey, 2000).

As redes de relacionamentos (*policy network*), por sua vez, consistem nas interações entre distintas instituições e grupos de interesses visando à formação e à implementação de uma determinada política pública. As redes contam com relações estáveis, interdependentes e não hierárquicas entre os atores participantes ou interessados em uma política (*policy*) específica. Elas se caracterizam pelo dinamismo, seja por meio da entrada e saída de membros, seja pela modificação

de interesses dos próprios participantes, o que pode implicar alteração na própria dinâmica e nos interesses das redes de relacionamentos (Carvalho, 2011; Hecló, 1995; Tápia, 1995).

Como nos processos de formulação e implementação das políticas públicas a arena política e as redes de relacionamentos podem sofrer modificações, torna-se relevante para a análise política que se observe o ciclo da política pública (Frey, 2000). De acordo com Frey (2000), há diversas possibilidades de classificação das fases do ciclo político. Comum a todas as possibilidades são as fases de formulação, implementação e controle dos impactos da política. Para incrementar a análise, Frey (2000) propõe a classificação do ciclo político em cinco fases: (1) definição e percepção de problemas, em que se considera dentre uma ampla gama de alternativas quais os *policy issues* que se mostram mais apropriados para um tratamento político, dando início ao ciclo político; (2) *agenda-setting*, que envolve a efetiva composição da agenda em que se decide qual o tema entrará na pauta política em questão; (3) elaboração de programas e de decisões, em que se escolhe, mediante processos que envolvem conflitos, negociações e acordos, entre as mais variadas alternativas, a ação que é mais apropriada; (4) implementação da política, o que envolve a efetivação ou execução da política, produzindo resultados e impactos no contexto social, político, econômico e ambiental; e, por fim, (5) avaliação da política e correção das ações (*evaluation*), em que os programas já implementados são avaliados em termos dos seus impactos efetivos, ou seja, analisam-se os impactos positivos e/ou negativos, bem como os efeitos colaterais indesejados para poder deduzir consequências para ações e programas futuros (Frey, 2000).

É com base na perspectiva tridimensional (*polity*, *politics* e *policy*) da análise política (*policy analysis*) e nos conceitos de *policy arena*, *policy network* e de *policy cycle* (Frey, 2000) que investigamos como o processo político influenciou quatro políticas públicas voltadas para a educação superior brasileira (LDBEN, expansão nacional, Fies e ProUni) e como estas políticas impulsionaram a coevolução nos níveis macro (institucional) e meso (setor), bem como analisamos as implicações desta coevolução para a fronteira entre os segmentos público e privado no setor (nível meso).

A Perspectiva da Coevolução nos Estudos Organizacionais

Conforme destaca Porter (2006), os estudos coevolutivos, que surgiram na biologia e nas ciências evolucionárias, avançaram rumo às ciências sociais e foram incorporados ao campo dos estudos organizacionais. Nos estudos organizacionais, a perspectiva da coevolução possibilita a análise da relação entre as organizações e o meio ambiente baseando-se nos pressupostos de relações de interdependência, dialética, influência mútua e circularidade, com a possibilidade de estudar o processo de mudança organizacional por meio (1) da abordagem multinível, que envolve os níveis macro, meso e micro; (2) de recorte longitudinal ao considerar a dependência da trajetória histórica (*path and history dependence*); e (3) da natureza sistêmica que caracteriza a interrelação entre as mudanças organizacional e ambiental (Abatecola et al., 2016; Porter, 2006; Rodrigues & Child, 2003, 2008).

Do ponto de vista conceitual, Rodrigues e Child (2008) destacam que a coevolução organizacional tem como aspecto central as formas pelas quais as organizações e seus ambientes se desenvolvem ou evoluem interativamente ao longo do tempo. Já Child, Rodrigues e Tse (2012) apontam que a coevolução corporativa é resultante da interação dinâmica entre as forças ambientais de uma organização e a capacidade da liderança organizacional em responder a essas forças ambientais por meio da intencionalidade da ação gerencial.

Lewin e Volberda (1999, p. 523, tradução nossa) definiram a coevolução organizacional como o “resultado conjunto da intencionalidade da ação gerencial, do ambiente e dos efeitos institucionais”. Segundo os autores, a coevolução assume que o processo de mudança pode ocorrer em todas as populações que interagem com as organizações. Essa mudança ocorre de

forma recursiva e não é resultado dos mecanismos de adaptação gerencial ou da seleção ambiental, mas dos efeitos simultâneos da intencionalidade gerencial e dos efeitos ambientais.

Lewin e Volberda (1999) identificaram cinco propriedades da coevolução. A primeira, multinível (*multilevelness*), pressupõe que o desenvolvimento conjunto de ambiente e organizações ocorre nos níveis macro (da sociedade) e micro (da organização; Lewin & Volberda, 1999; Lewin & Volberda, 1999; McKelvey, 1997). Estudos posteriores como os de Rodrigues e Child (2003; 2008), Child et al. (2012) e Child et al. (2013) acrescentaram um terceiro nível, que foi o meso, representando o setor. Com isso, os estudos coevolutivos permitem a análise em três níveis: macro, meso e micro.

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

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

A quarta diz respeito ao *feedback* positivo (*positive feedback*). Segundo esta propriedade, as organizações influenciam sistematicamente seus ambientes, da mesma forma que os ambientes organizacionais (compostos fundamentalmente por outras organizações) também influenciam as organizações. Colocado de outra forma, as organizações e os seus ambientes influenciam-se mutuamente por meio de *feedbacks*, resultando numa relação de interdependência e causalidade circular que impulsiona a dinâmica coevolutiva (Lewin & Volberda, 1999).

A quinta assume que o processo coevolucionário depende da trajetória ou da história (*path and history dependence*). Nesse sentido, a trajetória e/ou a história têm potencial para incentivar ou restringir a adaptação nos níveis da macro, meso e micro coevolução (Lewin & Volberda, 1999; McKelvey, 1997; Rodrigues & Child, 2003; 2008).

Murmann (2013), por sua vez, identificou três mecanismos que impulsionam a dinâmica coevolutiva e suas implicações para o processo de variação, seleção e retenção. O primeiro diz respeito à troca de pessoal, que consiste no fluxo de pessoal por meio de, pelo menos, duas arenas sociais. O segundo é o desenvolvimento de laços comerciais entre duas ou mais arenas sociais com potencial para produzir resultados benéficos para ambos, mesmo que de forma assimétrica. O *lobby* é o terceiro mecanismo, uma atividade de natureza política em que atores sociais exercem sobre outros atores qualquer forma de influência para fazer valer os seus interesses.

Considerando que dos três mecanismos identificados por Murmann (2013) apenas o *lobby* não requer a relação entre duas ou mais arenas sociais e que possui natureza política, entendemos ser necessário aprofundar conceitualmente este mecanismo. O *lobby* político, na visão de Mancuso e Gozetto (2011), consiste em um instrumento democrático de representação de interesses, que permite levar contribuições para tomadores de decisões, opinião pública, interesses representados e o sistema político. Trata-se de uma atividade de defesa de interesses afetados pelas decisões públicas, pois é um instrumento à disposição dos segmentos sociais para a promoção de seus interesses (Mancuso & Gozetto, 2011).

Na visão de Murmann (2013), esses três mecanismos exercem distintas influências nos processos de variação, seleção e retenção. Enquanto a troca de pessoal influencia os processos de variação, seleção e retenção, o desenvolvimento de laços comerciais influencia a variação e a seleção, e o *lobby* exerce influência apenas sobre a seleção (Murmann, 2013).

É com base nas cinco propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999) e nos mecanismos propostos por Murmann (2013) que analisamos o processo de influência e de interação mútua entre os atores sociais e políticos (entidades) que compõem a arena política da educação superior brasileira. Para tanto, recorreremos à perspectiva política da coevolução proposta por Child et al. (2013). Segundo esses autores, a análise do processo de mudanças tem como escopo a relação entre a intencionalidade da ação e o poder de atores sociais e políticos relevantes no contexto analisado (Child et al., 2013). Justificamos a adoção da perspectiva política da coevolução em razão do seu alinhamento teórico com perspectiva tridimensional da política (Carvalho, 2011; Frey, 2000) permitindo, com isso, maior coerência analítica na articulação entre as perspectivas da coevolução e a tridimensional da análise política.

Método

Apoiado nos pressupostos da perspectiva da coevolução propostos por Lewin e Volberda (1999), a investigação se caracteriza como um estudo de natureza longitudinal abrangendo o período de 1988 a 2018, ou seja, 31 anos. A investigação longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) consistiu na análise do processo de mudança institucional e setorial dentro do contexto histórico e considera a causalidade multidirecional nos níveis macro e meso. Os dados foram coletados por meio de pesquisa documental e bibliográfica.

A pesquisa documental (Mogalakwe, 2006; Scott, 1990) envolveu a consulta de documentos diversos, dos quais podem ser destacados: (1) normas jurídicas legais e infralegais (leis, medidas provisórias, resoluções, entre outros); (2) documentos oficiais do MEC e outros órgãos da sua estrutura administrativa, como a Secretaria de Educação Superior (Sesu) e o Conselho Nacional de Educação (CNE), entre outros; (3) relatórios de gestão do Fies, do ProUni, da Associação Brasileira de Mantenedoras de Ensino Superior (ABMES), da Associação Nacional das Universidades Particulares (Anup) e da Associação Brasileira de Universidades Comunitárias (Abruc), entre outros; (4) dados estatísticos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep); e (5) relatórios do Banco Mundial e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco). Nas próximas seções será utilizado o código PD para se referir à pesquisa documental, seguido da identificação da fonte do documento. Por exemplo, quando a fonte do documento for o Inep, será utilizado o código PD Inep para identificar a fonte consultada e referenciada no texto.

A pesquisa bibliográfica (Villas et al., 2008) foi realizada junto a fontes diversas, tais como teses, dissertações, artigos publicados em periódicos e em eventos, bem como outros textos que tratavam da temática foco de interesse da pesquisa. Para as fontes bibliográficas, nas próximas seções, serão utilizadas as citações dos textos consultados que serão referenciados ao final do artigo. É relevante destacar que estas citações podem se referir tanto à apresentação dos dados quanto à discussão e interpretação dos mesmos.

Os dados foram analisados por meio de métodos mistos com uso da estratégia de triangulação concomitante (Creswell, 2007). Segundo Creswell (2007), esse tipo de estratégia permite ao pesquisador utilizar dois métodos, quais sejam, o qualitativo e o quantitativo, de forma separada e compensar os pontos fortes e fracos de cada um deles. De acordo com Creswell (2007), a análise de dados com métodos mistos pode ocorrer dentro das técnicas quantitativa (análise descritiva e/ou numérica inferencial) e qualitativa (descrição e/ou texto temático e/ou análise de imagens). Neste estudo, optamos pelo uso da técnica qualitativa de análise descritiva do fenômeno e pelo uso da estatística descritiva como técnica quantitativa (Creswell, 2007).

Segundo Creswell (2007), uma das vantagens da adoção da estratégia de triangulação concomitante é permitir que o pesquisador, na fase de interpretação dos dados, identifique

convergência de resultados como forma de fortalecer as alegações de conhecimento ou mesmo identificar elementos que possam explicar qualquer falta de convergência de resultados. Esta estratégia também apresenta limitações, sendo a principal delas as possíveis dificuldades em comparar resultados de duas análises usando distintas fontes e formatos de dados (Creswell, 2007). Na subseção do método, apresentamos o esquema analítico adotado na pesquisa.

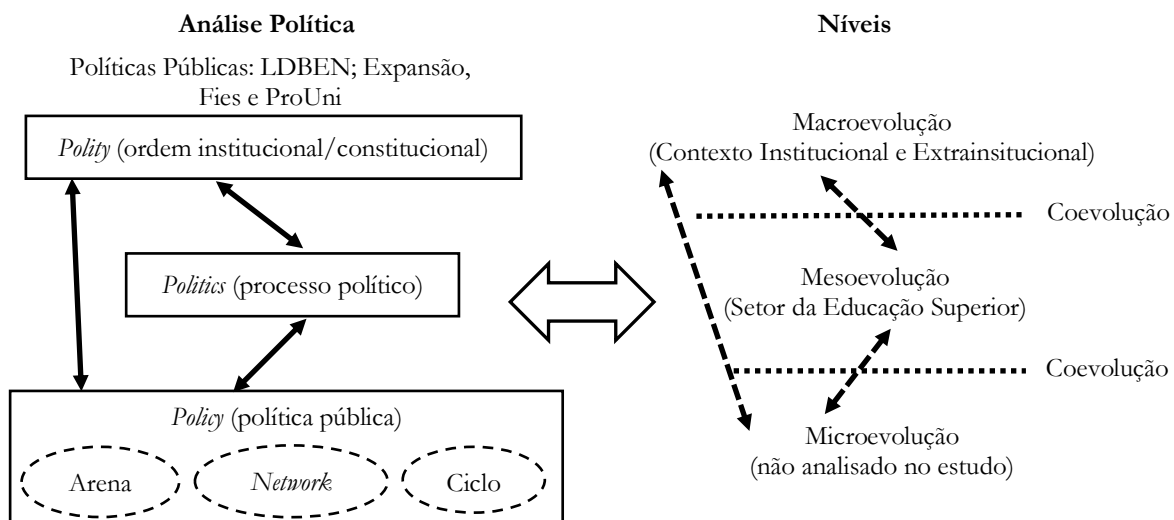
Esquema Analítico: Análise Política e Coevolução

Os estudos ancorados na perspectiva da coevolução permitem distintas formas de articulações entre os níveis macro, meso e micro. Rodrigues e Child (2003) analisaram separadamente a coevolução entre uma organização individual (nível micro) e o setor industrial (nível meso) e a coevolução entre o setor industrial (nível meso) e o contexto institucional (nível macro). Em outra forma de articulação, Dieleman e Sachs (2008), por meio de um estudo de caso, investigaram as interações de uma organização familiar e o contexto institucional (níveis micro e macro). Com base nessas distintas possibilidades de análise, nesta pesquisa investigamos como as interações entre o contexto institucional e político brasileiro (nível macro) e o setor educacional superior brasileiro (nível meso), presentes no processo político em torno de quatro políticas públicas, impulsionaram a coevolução entre os níveis macro e meso. A partir da identificação da coevolução entre os dois níveis, analisamos as implicações para a fronteira entre os segmentos público e privado no setor educacional superior brasileiro.

As quatro políticas públicas analisadas foram (1) a LDBEN; (2) a expansão; (3) o Fies; e (4) o ProUni. A Figura 1, ilustra como o processo político analisado sob a perspectiva tridimensional (Carvalho, 2011; Frey, 2000) se articula com o processo coevolutivo de mudanças nos níveis macro e meso (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003, 2008).

Figura 1

Coevolução e análise política na educação superior brasileira



Fonte: Elaborado pelos autores com fundamento em Frey (2000), Lewin e Volberda (1999), Rodrigues e Child (2003; 2008) e Carvalho (2011).

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

Destacamos, porém, que embora seja caracterizada a coevolução nos três níveis, optamos, neste estudo, por analisar apenas os níveis macro e meso para, a partir dessa análise, discutir as implicações dessa coevolução para a fronteira entre os segmentos público e privado presentes no setor educacional superior brasileiro.

Apresentação, Análise e Interpretação dos Resultados

Estruturamos esta seção em quatro subseções. A primeira é dedicada à caracterização da arena política, das redes de relacionamento e do ciclo político na educação superior brasileira. A segunda tem como foco a análise as políticas públicas LDBEN, expansão, Fies e ProUni. Na terceira analisamos como essas quatro políticas públicas impulsionaram a coevolução nos níveis macro e meso. Por fim, na quarta e última subseção, o escopo de análise recai sobre as implicações da coevolução para a fronteira entre os segmentos público e privado no setor (nível meso).

Educação Superior Brasileira: Arena Política, Rede de Relacionamentos e Ciclo Político

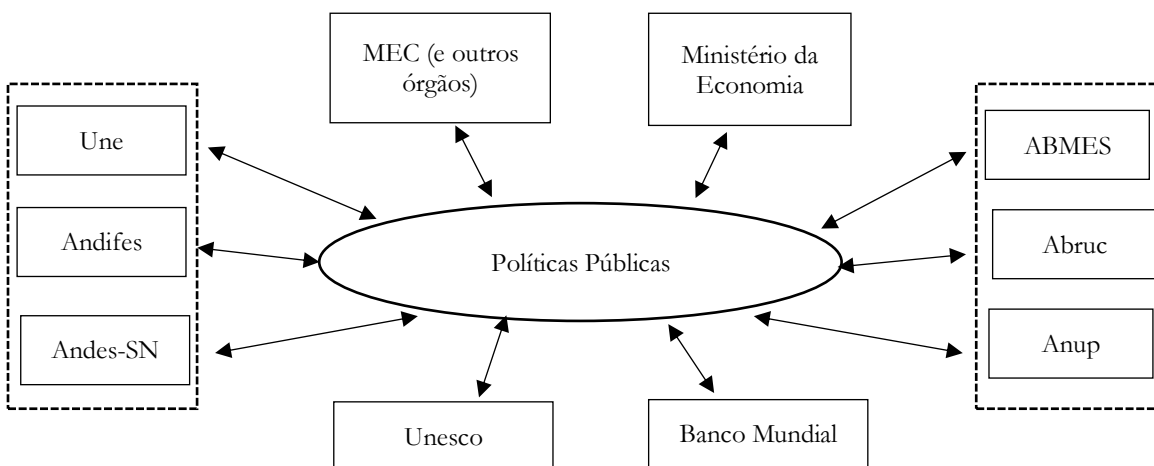
Antes de iniciar a análise das quatro políticas públicas (LDBEN, expansão nacional, Fies e ProUni), é relevante descrever como se configuram a arena política, a rede de relacionamentos entre os atores sociais e políticos (entidades) que compõem a arena e o ciclo político na educação superior brasileira (Carvalho, 2011; Silva, 2003; Frey, 2000). Os atores centrais dessa arena são: (1) o Ministério da Educação (MEC) e demais órgãos da estrutura de governo como a Sesu, o Inep, o CNE (que inclui a Câmara de Educação Superior – CES), entre outros; (2) outros ministérios do Governo Federal que interagem com o MEC no desenvolvimento de políticas públicas para a educação superior; (3) os organismos internacionais como o Banco Mundial e a Unesco; (4) as IES (públicas e privadas) e as associações que as representam, como a ABMES, Anup e Abruc, que representam as instituições privadas, e a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), que representa as instituições públicas federais; (5) os partidos políticos; e (6) os discentes e docentes com as suas respectivas representações, tais como União Nacional dos Estudantes (Une) e Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional (Andes-SN; Carvalho, 2011).

Nessa arena política são formadas redes de relacionamentos para atuação política e defesa de interesses comuns. Por exemplo, por um lado, a ABMES, a Abruc e a Anup se mobilizam em prol dos interesses das IES privadas e, de outro, a Unes, a Andifes e a Andes-SN se articulam em defesa da educação pública gratuita e de qualidade (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017a). Ressaltamos o dinamismo dessas redes de relacionamentos que se configuram e reconfiguram segundo os interesses dos envolvidos (Carvalho, 2011; Hecló, 1995; Tápia, 1995). A Figura 2 ilustra a arena políticas e as redes de relacionamentos presentes na educação superior brasileira.

O ciclo político da educação superior pode ser analisado por meio das cinco fases apontadas por Frey (2000). É ao longo dessas fases que os atores sociais e políticos (entidades) que compõem a arena política estabelecem redes de relacionamentos para: (1) identificar problemas que carecem de intervenção política; (2) compor a agenda política; (3) elaborar programas e decisões políticas; (4) implementar a política; e (5) avaliar a efetividade da política (Frey, 2000). No presente estudo, as atenções voltam-se para a análise das articulações políticas em torno de quatro políticas públicas: LDBEN, expansão nacional, Fies e ProUni.

Figura 2

Arena política e rede de relacionamentos na educação superior brasileira



Fonte: Elaborado pelos autores com fundamento em Carvalho (2011).

Ao assumir a articulação entre a análise política tridimensional e a perspectiva da coevolução, observamos que as IES (públicas e privadas), a ABMES, a Abruc, a Anup, a Andifes, a Andes-SN, a Une, a Unesco, o Banco Mundial, o MEC e os demais atores sociais e políticos (entidades) que formam a arena política desenvolvem relações políticas e interações mútuas diretas capazes de promover mudanças coevolutivas nos níveis macro, meso e micro (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003, 2008). Uma forma de observar as interações e influências mútuas é por meio da dinâmica entre os atores sociais e políticos (entidades) dos segmentos público e privado e o CNE e, mais especificamente, na composição da CES.

O CNE é um dos órgãos da estrutura do MEC, criado por meio da Lei nº 9.131/1995 em sucessão ao antigo CFE. Tem atribuições normativas, deliberativas e de assessoramento ao Ministro da Educação, cabendo-lhe, entre outras atribuições, formular e avaliar a política nacional de educação e assegurar a participação da sociedade no aprimoramento da educação brasileira. É constituído pela Câmara de Educação Básica (CEB) e pela CES. Seus membros são nomeados pelo Presidente da República, mediante um processo de indicação coordenado pelo MEC, que envolve, entre outros aspectos, consulta junto a entidades da sociedade civil que representam tanto a dimensão pública quanto a privada da educação brasileira. Para a CES são nomeados doze membros que representam os segmentos público e privado (PD CNE; PD Normas Jurídicas).

A título de ilustração, descrevemos o caso de um professor que foi indicado pela Anup para compor a CES do CNE. Esse professor, que na época era reitor de uma universidade privada,

foi indicado pela Anup para assumir o cargo de conselheiro no período de 1996 a 2000 (PD Normas Jurídicas; PD CNE; PD Anup; Mancebo & Vale, 2013). É relevante destacar que antes mesmo de ser indicado para o CNE, esse professor já tinha relações de interações e influências mútuas no contexto da educação superior brasileira. Em 1987, atuou como representante da estrutura administrativa do MEC, quando participou da Comissão de Consultores constituída por meio da Portaria do Conselho Federal de Educação (CFE) nº 4. Esta comissão tinha como finalidade verificar as condições para a transformação de uma faculdade integrada em universidade. Mais tarde, já com o *status* de universidade, o referido professor assumiu a reitoria dessa universidade privada no período de 1991 a 1997, quando teve a sua indicação para a CES do CNE (PD Normas Jurídicas; PD CNE; PD CFE; Mancebo & Vale, 2013).

Na condição de membro do CNE, mais especificamente da CES, o referido professor emitiu pareceres diversos que nortearam processos decisórios no âmbito do MEC que, por exemplo, implicaram o credenciamento de novas IES, abertura de novos cursos superiores, transformação de faculdade em centro universitário e/ou em universidade, entre outros (PD CNE). Esse exemplo envolvendo o caso específico desse professor evidencia como o relacionamento político entre entes públicos e privados no contexto da educação superior brasileira se configura como um mecanismo coevolutivo importante com potencial para promover mudanças coevolutivas nos contextos institucional (macro), setorial (meso) e organizacional (micro).

Perspectiva Tridimensional da Análise Política: LDBEN, Expansão, Fies e ProUni

Nesta subseção, a partir da perspectiva tridimensional analisamos quatro políticas públicas para a educação superior brasileira: LDBEN, expansão, Fies e ProUni. De forma geral, a análise desse período de 31 anos (1988-2018) permite constatar, pelo menos, cinco aspectos centrais: (1) a ausência de um programa efetivo para a educação superior por parte dos sete Governos Federais – José Sarney, Fernando Collor de Mello, Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff e Michel Temer (Carvalho, 2011); (2) a centralidade da discussão em torno da concepção de educação superior pública ou privada, com implicações para a fronteira entre os segmentos público e privado (Silva Junior et al., 2017a); (3) a existência, até o final da década de 1980, de um movimento político mais intenso e ativo em defesa da educação de natureza pública, gratuita e de qualidade, movimento este que não cessou, mas perdeu força a partir da década de 1990 (Carvalho, 2011); (4) o papel central desempenhado pela ABMES na atuação política em favor dos interesses do segmento privado (Carvalho, 2011); e (5) a expansão do segmento privado e encolhimento do segmento público (Silva Junior et al., 2017a). Feitas essas considerações iniciais, abordamos cada uma das quatro políticas públicas analisadas neste estudo.

O *politics* da LDBEN teve início em 1988 e conclusão em 1996, quando o texto legal foi promulgado pelo Presidente da República. Sob a iniciativa do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), o deputado Otávio Elísio, visando promover um debate democrático, apresentou um projeto de lei que defendia uma concepção ampla de educação e de qualificação da atividade docente, cujo principal objetivo era a formação do cidadão (Valadares & Rocha, 2006).

Nesse período de quase nove anos de tramitação, o *politics* foi marcado por formação de redes de relacionamento, *lobbies* e conflitos de interesses em que partidos políticos, associações civis e outros atores sociais e políticos (entidades) travaram disputas em defesa de seus interesses, que podem ser sumarizados entre aqueles que defendiam a concepção de educação pública (Andifes, Andes-SN, Une etc.) e aqueles adeptos da educação privada (ABMES, Abruc, Anup etc.). No centro dessas disputas estava o MEC, que se posicionava como coordenador do processo de definição da agenda política, da formulação e implementação das políticas públicas para a educação superior (Carvalho, 2011; PD Normas Jurídicas; Valadares & Rocha, 2006).

Ao fim desse processo, a proposta do FNDEP, que defendia um marco regulatório mais favorável à educação pública, foi arquivada. Em seu lugar, prosperou outra proposta que atendia aos interesses do segmento privado e do modelo neoliberal de Estado do governo de Fernando Henrique Cardoso (Valadares & Rocha, 2006). Com a promulgação, a LDBEN, que passou a se configurar como um *polity* (sistema legal e institucional) e como um *policy*, inicia-se o seu processo de implementação e regulamentação, em que o arcabouço jurídico pavimentou o caminho para a expansão do setor, principalmente no segmento privado (Silva Junior et al., 2017a).

Os anos seguintes à promulgação da LDBEN foram marcados por pressões políticas de atores sociais e políticos (entidades) que definiriam os rumos da demarcação da fronteira entre os segmentos público e privado. Em 1997, após pressões da ABMES, foi publicado o Decreto nº 2.207 que: (1) abriu a possibilidade para que as mantenedoras de IES privadas pudessem assumir a condição de ser instituições com ou sem finalidade lucrativa; (2) ampliou as modalidades de organização acadêmica das IES, permitindo que as entidades mantidas se organizassem como universidades, centros universitários, faculdades integradas, faculdades isoladas, institutos superiores ou escolas superiores; e (3) estabeleceu regras para a fiscalização das entidades mantenedoras sem finalidades lucrativas (Carvalho, 2011; PD Normas Jurídicas; Silva Junior et al., 2017a).

Mesmo sendo o principal demandante, a ABMES questionou alguns termos do Decreto nº 2.207/97. Os principais pontos envolviam o rigor na fiscalização e no controle na prestação de contas das entidades mantenedoras sem finalidades lucrativas. Considerando que até aquele ano, por força de imperativo legal, todas as entidades mantenedoras de IES privadas eram constituídas como instituições sem finalidade lucrativa, o impacto do decreto alcançava todas as instituições associadas à ABMES. Decorridos aproximadamente quatro meses de *lobby* político, o referido decreto foi revogado após a publicação do Decreto nº 2.306/97, que apresentava regras mais flexíveis e menos rigorosas para as entidades mantenedoras de IES privadas sem fins lucrativos. Esse novo decreto, que vigorou até julho de 2001, contou com amplo apoio da ABMES e de outras associações representativas do segmento privado (Carvalho, 2011; PD Normas Jurídicas).

Em 1998, o Governo Fernando Henrique Cardoso encomendou estudos sobre a educação superior brasileira ao Banco Mundial e fez consultas à Unesco sobre o desenvolvimento da educação superior em países emergentes. Como resultado, esses organismos internacionais assim se posicionaram: (1) ambos foram favoráveis à expansão da educação superior, em termos do quantitativo de IES, cursos e vagas, sobretudo, no segmento privado; (2) a concepção de educação superior, contudo, se diferenciava entre os dois organismos – enquanto para a Unesco a educação se configurava como um bem público que pode ser oferecido pelo Estado e pela iniciativa privada (Organizações Não Governamentais – ONG ou instituições sem finalidades lucrativas), para o Banco Mundial a educação superior era concebida como um bem privado, que deveria ser ofertado por instituições privadas mediante pagamentos pelos serviços educacionais prestados; (3) o Banco Mundial defendia que a expansão na educação superior deveria ser acompanhada de mecanismos de financiamentos, principalmente públicos; e (4) tanto a Unesco quanto o Banco Mundial alertaram para os riscos do crescimento da despesa pública para financiar a educação superior (Carvalho, 2011; Catani & Oliveira, 2002; PD Banco Mundial; PD Unesco; Silva Junior et al., 2017a). Destacamos que, neste mesmo período, posicionamento semelhante foi adotado pela Unesco em relação à educação superior na Argentina (Mendonça & Trento, 2020).

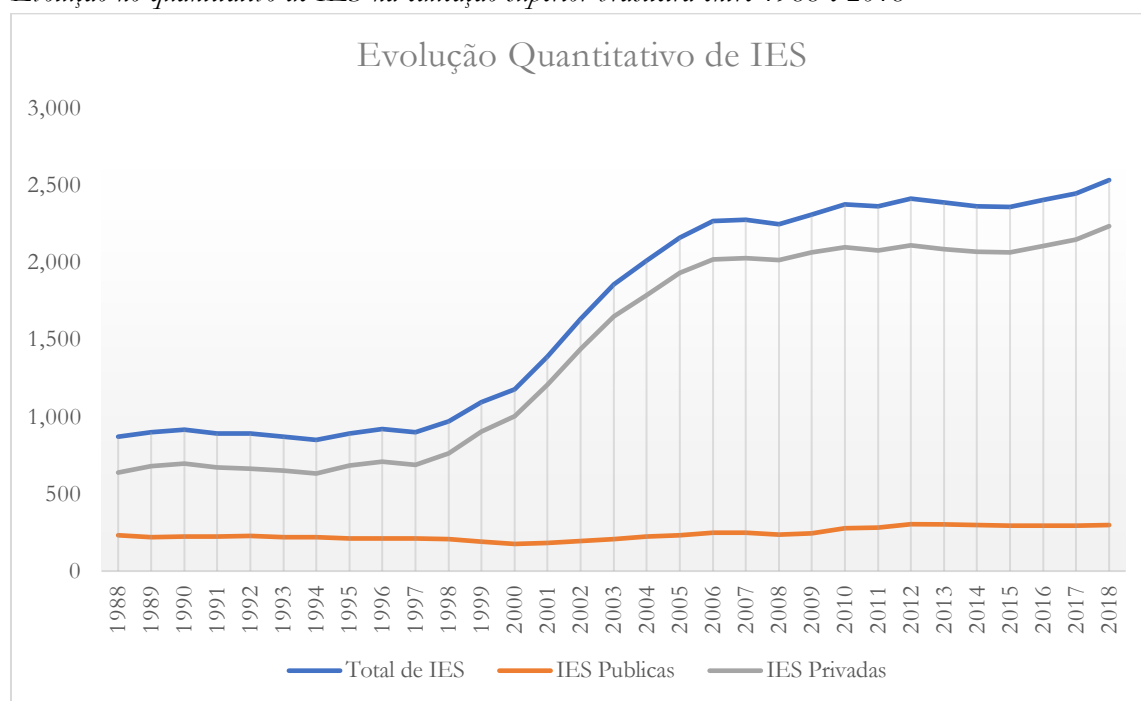
Esses posicionamentos da Unesco e do Banco Mundial abriram um amplo debate na arena política em que, por um lado, entidades como a ABMES, a Abruc e a Anup saíram em defesa da expansão da educação superior no segmento privado mediante financiamento público e, de outro, entidades como a Une, a Andifes e a Andes-SN saíram em defesa de uma educação superior como

um bem público, gratuito, acessível a todos e de qualidade. Diante desse debate, o MEC, que coordenava o processo político, adotou uma agenda política que consistiu em fomentar a expansão da educação superior, prioritariamente no segmento privado e por meio de financiamento público, atendendo os interesses de entidades do segmento privado. Foram relevantes para essa decisão as orientações do Banco Mundial e os ajustes fiscais que vinham sendo feitos desde a década de 1980 e que implicaram em sucessivos cortes orçamentários que atingiam o sistema universitário público federal brasileiro (Carvalho, 2011; Catani & Oliveira, 2002; PD Banco Mundial; PD Unesco; PD Sesu/MEC).

A LDBEN, que desde 1996 já fazia parte do ordenamento institucional e constitucional brasileiro, serviu como marco regulatório que viabilizou o programa de expansão da educação superior implementado pelo MEC (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017a). Os Gráficos 1, 2, 3 e 4 apresentam, respectivamente, a evolução no quantitativo de IES, cursos, vagas ofertadas e matrículas, segmentado entre o público e o privado no período de 1988 a 2018⁵ (PD Inep).

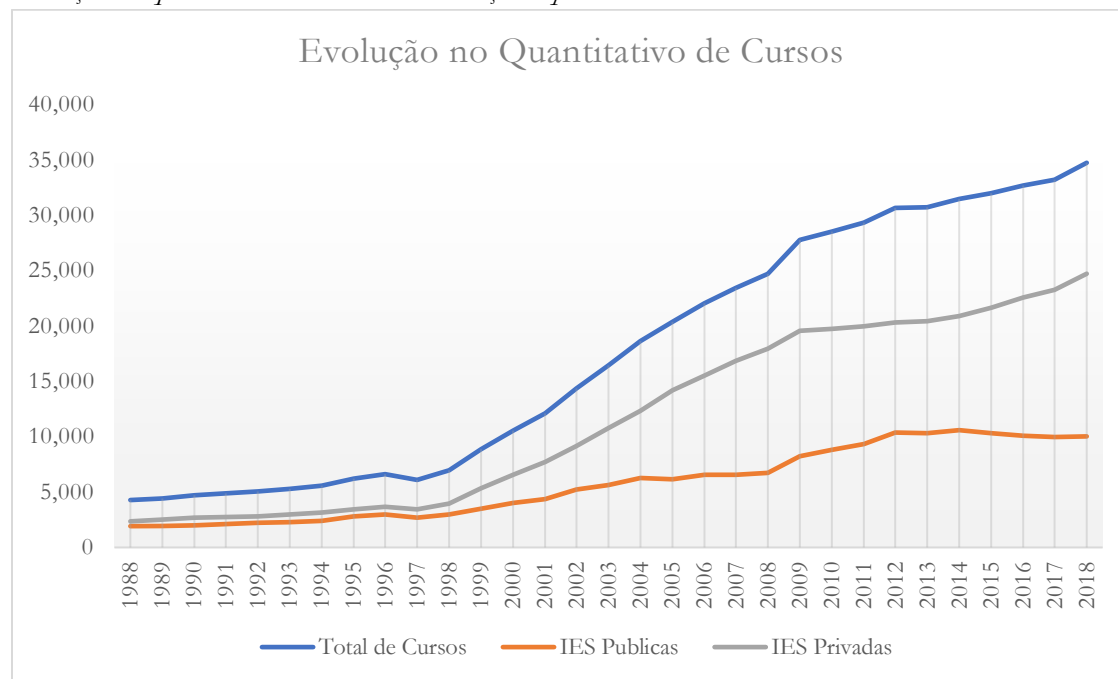
Gráfico 1

Evolução no quantitativo de IES na educação superior brasileira entre 1988 e 2018

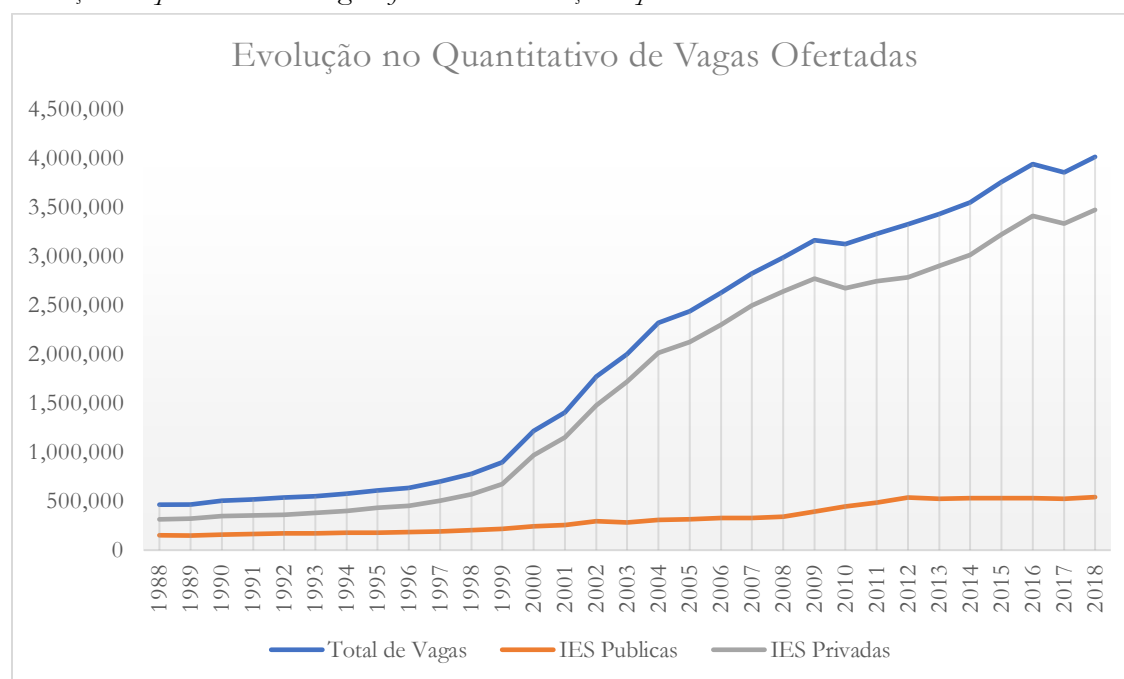


Fonte: PD Inep.

⁵ Os dados da Sinopse Estatística da Educação Superior divulgados pelo Inep incluem as modalidades de educação presencial e de educação à distância (EAD). Considerando que os dados da EAD somente foram divulgados a partir do ano 2000 e que a pesquisa cobriu o período de 1988 a 2018, optamos por utilizar apenas os dados relativos à modalidade de educação presencial. Com isso, manteremos maior coerência analítica em relação à evolução dos seguintes indicadores: quantitativo de IES, cursos, vagas ofertadas, vagas ociosas e matrículas.

Gráfico 2*Evolução no quantitativo de Cursos na educação superior brasileira entre 1988 e 2018*

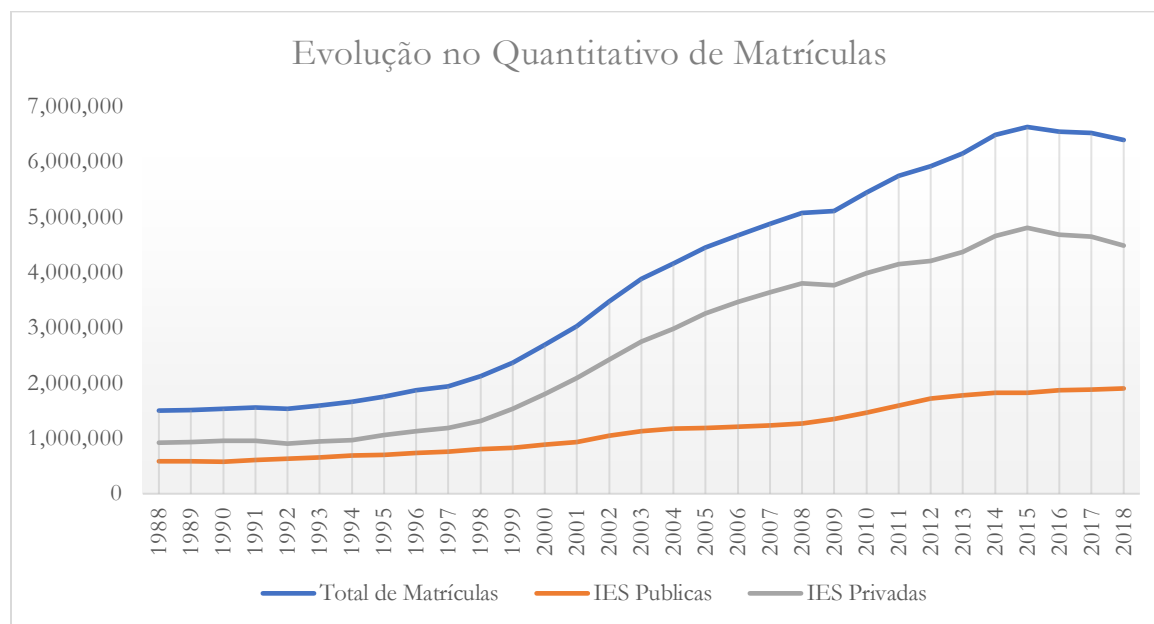
Fonte: PD Inep.

Gráfico 3*Evolução no quantitativo de vagas ofertadas na educação superior brasileira entre 1988 e 2018*

Fonte: PD Inep.

Gráfico 4

Evolução no quantitativo de matrículas na educação superior brasileira entre 1988 e 2018



Fonte: PD Inep.

Os dados apresentados nos Gráficos 1, 2, 3 e 4 evidenciam a efetividade da política pública de expansão da educação superior brasileira, que seguiu as orientações do Banco Mundial e da Unesco e viabilizou o crescimento do segmento privado em detrimento do público. De uma forma geral, a linha de evolução do quantitativo total de IES, cursos, vagas ofertadas e matrículas da educação superior coincide com a linha de evolução dos mesmos indicadores para o segmento privado. Já a linha de evolução do segmento público praticamente se mantém no mesmo patamar, apresentando crescimento a partir de 2007 e 2008, entre outros aspectos, em razão do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), que foi instituído pelo Decreto nº 6.096/2007, e consistiu em uma política pública formulada e implementada no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva, voltada para a retomada do crescimento do segmento público, ao criar condições para que as universidades federais promovessem a expansão física, acadêmica e pedagógica da rede federal de educação superior (Medeiros et al., 2016; PD Inep; PD Reuni; Silva Junior et al., 2017a).

A composição da agenda política em torno do Reuni foi amparada por um amplo diagnóstico do setor educacional superior brasileiro, tendo como referência o Censo da Educação Superior de 2005 (PD Inep; PD Reuni). Nesse diagnóstico foi possível constatar, por um lado, (1) o predomínio da oferta de vagas no segmento privado; (2) a presença de ociosidade de vagas e de esgotamento do segmento privado; e (3) e inadimplência de determinados segmentos sociais que não conseguiam suportar os valores praticados pelas IES privadas (PD Reuni). Por outro lado, verificou-se (1) o predomínio da presença de universidades no segmento público, com 51,14% do total de universidades; (2) o relevante papel das universidades públicas no âmbito da pós-graduação e da pesquisa, ao abrigarem 93% dos programas de pós-graduação e serem responsáveis por 97% da produção científica do país; e (3) a margem que as universidades públicas tinham para crescer no âmbito da educação superior para atender a demanda de acesso à educação superior pública, gratuita e comprometida com a indissociabilidade entre o ensino, a pesquisa e a extensão (PD Reuni).

Apoiado nesses argumentos, o Governo Federal procedeu com a formulação e implantação do Reuni, cuja adesão foi facultativa às universidades públicas em respeito à autonomia universitária. Para as universidades que aderissem ao programa, o Reuni representava uma oportunidade de inovação, permitindo novos mecanismos de seleção de discentes, novas articulações curriculares e novos percursos formativos, entre outros (PD Reuni). O que se observou após a implementação do Reuni foi um aumento no número de IES, cursos, vagas e matrículas no segmento público, bem como no quantitativo de docentes e de técnico-administrativos que foram contratados via novos concursos públicos (PD Reuni). Apesar desse relevante incremento quantitativo e qualitativo nas universidades públicas, o crescimento e expansão observados no segmento público não alcançaram a mesma representatividade que o segmento privado tem na educação superior brasileira (PD Inep).

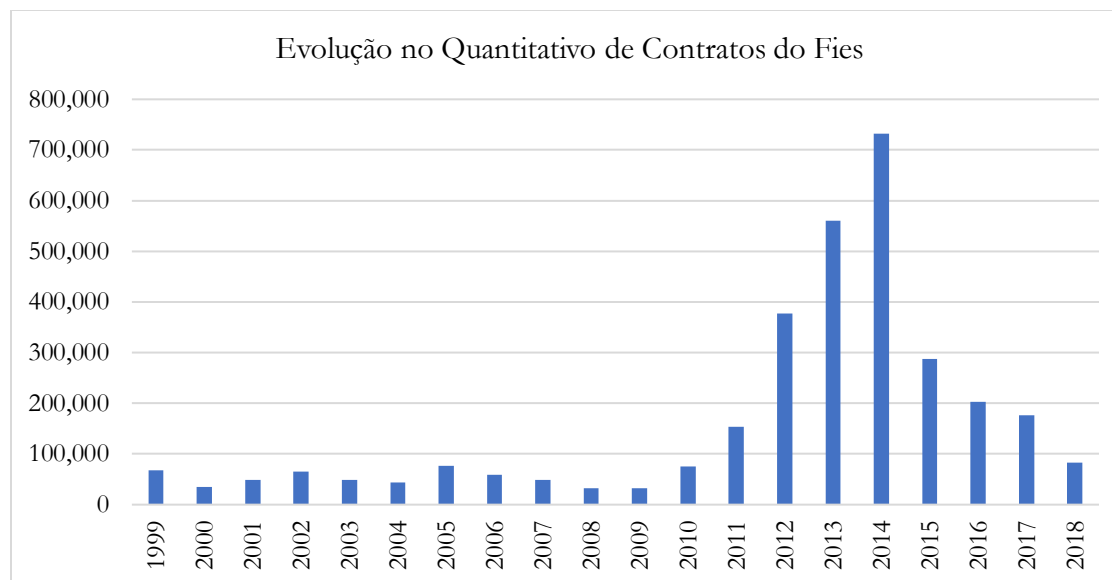
Além de promover a expansão da educação superior brasileira e do segmento privado, o Governo Federal e o MEC, seguindo as recomendações do Banco Mundial e da Unesco, dedicaram-se à promoção de uma nova política pública para o financiamento público voltada ao segmento privado. Trata-se do Fies que, apesar de ser considerado como uma nova política pública, na realidade foi uma releitura de uma política pública já existente desde a década de 1970, qual seja, o Programa de Crédito Educativo (Creduc; PD Fies).

O *politics* em torno do Fies teve um movimento distinto da LDBEN. Em vez de encaminhar um projeto de lei, o Governo Federal criou o Fies em 1999 por meio da Medida Provisória nº 1.827. Esta medida provisória substituiu um *policy* anterior, o Creduc, criado em 1975. Na sua concepção original, o Creduc era uma forma de financiamento concedido a estudantes de IES públicas e privadas para cobrir despesas de subsistência (mensalidades, livros, alimentação etc.). Desde a sua implementação, o Creduc sofreu diversas alterações, a última delas em 1996, que restringiu o acesso ao programa, que passou a ser direcionado apenas para estudantes carentes de IES privadas e para o pagamento de mensalidades. Seguindo a este último direcionamento adotado no Creduc, o Fies foi implementado, destinado exclusivamente a estudantes matriculados em cursos superiores não gratuitos e com avaliação positiva nos processos conduzidos pelo MEC (PD Fies).

O desenvolvimento do *politics* do Fies envolveu a substituição da Medida Provisória de 1999 por outra no ano de 2000 e, em 2001, a conversão desta última Medida Provisória na Lei nº 10.260, que regulamentou o Fies. O Gráfico 5 apresenta a evolução do número de contratos do Fies entre os anos de 1999 a 2018 (PD Fies).

Ao se analisar a evolução no quantitativo de contratos do Fies, apresentado pelo Gráfico 5, podemos identificar três fases distintas. A primeira fase, que foi a do início da implementação do programa, abrangeu os anos de 1999 a 2009. A segunda fase, que compreende os anos de 2010 a 2014, representa o período de evolução acentuada no número de contratos. A última fase, que abrangeu os anos de 2015 a 2018, evidencia uma diminuição importante no número de financiamentos estudantis (PD Fies).

Nos onze primeiros anos da primeira fase do Fies houve uma baixa adesão das IES privadas ao programa. No primeiro ano de implementação do Fies foram concedidos 67.202 financiamentos estudantis, número este que, nesta primeira fase, somente foi superado em 2005, quando foram concedidos 77.212 contratos de financiamentos (PD Fies). Ao longo desses onze anos, foi concedido um total de 559.790 contratos, o que representa uma média anual de 50.890 contratos. Esta baixa adesão ao programa nesta primeira fase está relacionada com as resistências da ABMES e até mesmo com a recusa da Abruc em participar do programa, por considerá-lo prejudicial às IES e aos alunos (Carvalho, 2011; PD Fies; PD ABMES; PD Abruc).

Gráfico 5*Evolução no quantitativo de contratos do Fies entre 1999 e 2018*

Fonte: PD Fies.

Os principais argumentos utilizados pela Abruc e outras associações representativas do segmento privado para se posicionarem contrários ao Fies foram: (1) a operação financeira do financiamento era limitada a 70% dos encargos educacionais (diferente do Creduc que cobria 100%); (2) taxa de juros de 9% ao ano, que era considerada elevada; (3) exigência de fiador para assumir os encargos contratuais em caso de inadimplência; e (4) o fato de as IES privadas participarem do risco do financiamento (Carvalho, 2011). Mediante esses argumentos, as associações representativas do segmento privado consideravam que o Fies era pouco atrativo tanto para os discentes quanto para as IES, em face da corresponsabilidade e de recebimento dos recursos via títulos públicos (Carvalho, 2011).

Esses indicadores, as resistências e as críticas ao programa forçaram o MEC a rever alguns pontos e flexibilizar as regras do Fies. Em 2010, no início da segunda fase, foram reduzidas as taxas de juros e as exigências de fiadores. Essas flexibilizações aumentaram o número de financiamentos concedidos que, em 2010, alcançou 75.932 novos contratos. Entre 2010 e 2014, foram concedidos 1.899.824 contratos, gerando uma média anual de 379.965 contratos. Esta segunda fase ficou conhecida na mídia nacional como a “Farra do Fies”, período em que IES privadas se aproveitaram de regras mais flexíveis para se beneficiarem financeiramente (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017a; PD Fies; PD Mídia).

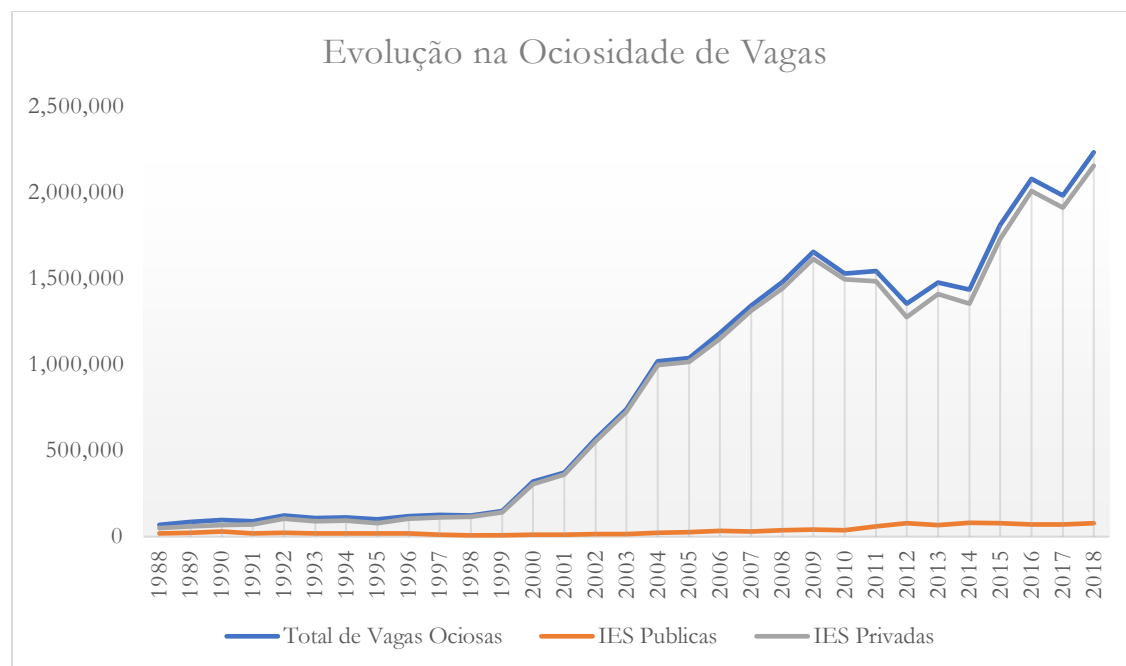
Motivado por críticas veiculadas na mídia nacional brasileira e pela necessidade de ajustes fiscais, o Governo Federal e o MEC alteraram as regras do Fies em 2015, dando início à terceira fase. As alterações nas regras do programa envolveram o aumento na taxa de juros e a imposição de regras adicionais e mais rigorosas, com o objetivo de contribuir para a sustentabilidade financeira do programa. Nesta fase, foram formalizados 750.220 novos contratos, gerando uma média anual de 187.555 contratos (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017a; PD Fies).

A política pública de expansão setorial da educação superior brasileira (IES, cursos, vagas, matrículas etc.), sobretudo no segmento privado associado com o financiamento público por meio do Fies, teve como consequência um novo fenômeno: a ociosidade de vagas. O Gráfico 6

apresenta a evolução no quantitativo de vagas ociosas entre 1988 a 2018, segmentado em público e privado.

Gráfico 6

Evolução no quantitativo de vagas ociosas entre 1988 e 2018



Fonte: PD Inep.

O Gráfico 6 evidencia que as linhas da evolução da ociosidade de vagas no setor da educação superior e nas IES privadas se sobrepõem, indicando que a ociosidade de vagas é um fenômeno quase que exclusivo do segmento privado, uma vez que as implicações para o segmento público foram mínimas e constantes (sem oscilações durante todo o período). Esses dados evidenciam uma semelhança na evolução entre o quantitativo de IES, cursos, vagas, matrículas e a evolução no quantitativo de vagas ociosas, que tiveram um aumento tímido entre os anos de 1998 e 1999 e mais acentuado a partir de 2000. Estas semelhanças revelam que as políticas públicas de expansão e de financiamento surtiram efeitos ao longo dos anos (PD Inep).

Aparentemente, as IES privadas aproveitaram a oportunidade oferecida pela política pública de expansão da educação superior e protocolaram pedidos de abertura de IES e cursos junto ao MEC sem, contudo, contarem com um projeto institucional de expansão embasado nas necessidades locais e regionais onde essas IES e cursos seriam implementadas que direcionassem tais pedidos. A resultante dessa ausência de projetos institucionais foi um aumento significativo de processos de credenciamentos de IES e de autorização de novos cursos, que tramitaram e foram aprovados no CNE após a promulgação da LDBEN em 1996 (PD CNE), culminando, por consequência, no aumento dos indicadores de ociosidade de vagas no segmento privado.

A ociosidade de vagas que, em 1996 e mais tarde em 2000 representava, respectivamente 18,98% e 26,21% do quantitativo de vagas ofertadas, passou a crescer ano a ano, chegando a 43,84% já no ano de 2004. Esse crescimento fez com que as entidades representativas do segmento privado pressionassem o Governo Federal e o MEC a encontrar uma solução para o

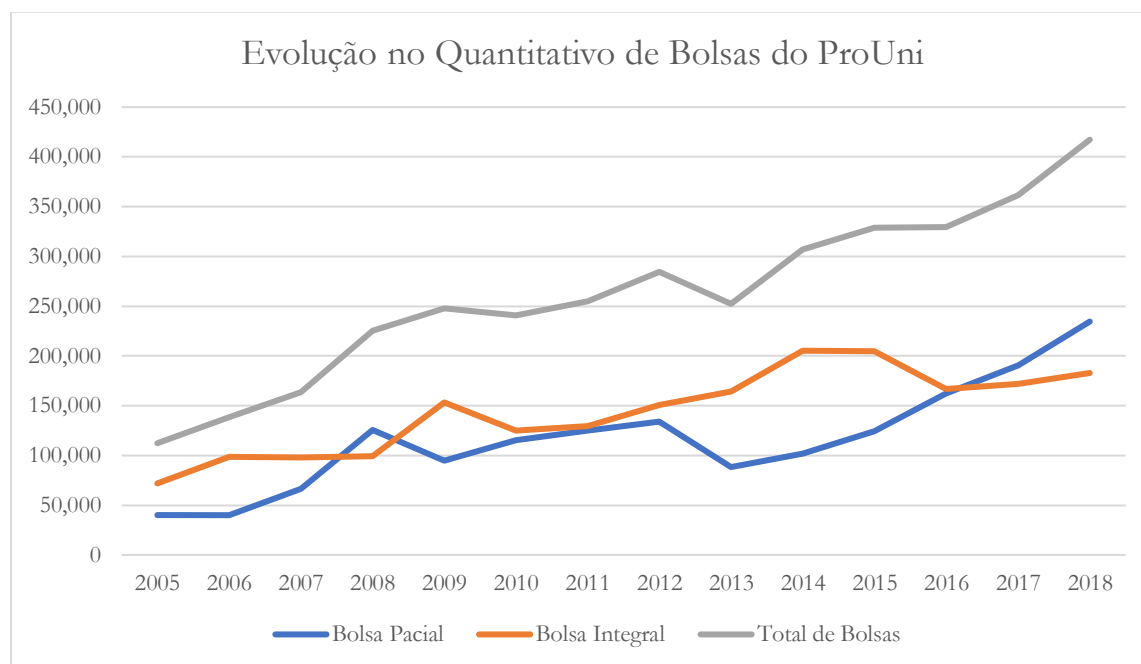
problema. A solução ocorreu por meio de uma nova política pública: o ProUni (Carvalho, 2011; PD Inep; Silva Junior et al., 2017a).

O *politics* do ProUni teve uma dinâmica distinta da LDBEN e do Fies. A proposta desse programa ocorreu de forma conjunta entre o MEC e o Ministério da Fazenda, que encaminharam ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 3.582/2004. Um dos argumentos centrais para a proposição do programa era que a ociosidade de vagas no sistema da educação superior brasileira era de aproximadamente 44%, sendo que no segmento público era de 7% e no segmento privado de 50%. Para reduzir esta ociosidade, a proposta envolvia a concessão de bolsas de estudos integrais e parciais em cursos de IES privadas que, em contrapartida, receberiam isenção de tributos. No desenrolar do *politics*, o projeto recebeu 292 propostas de emendas encaminhadas por associações representativas das IES privadas (ABMES, Anup, Abruc etc.), sendo que praticamente todas foram total e/ou parcialmente aceitas pelo MEC e incorporadas ao texto legal (Carvalho, 2011; PD ProUni; PD Normas Jurídicas; PD Inep).

Com o apoio das associações representativas das IES privadas, o Governo Federal solicitou ao Congresso Nacional a retirada da tramitação do projeto, em razão da edição da Medida Provisória nº 213/2004 que criou o ProUni. No ano seguinte, a medida provisória foi convertida na Lei nº 11.096/2005, configurando-se como um novo *policy* a ser implementado (Carvalho, 2011; PD ProUni; PD Normas Jurídicas). O Gráfico 7 apresenta a evolução no quantitativo de bolsas totais, integrais e parciais do ProUni no período de 2005 a 2018 (PD ProUni).

Gráfico 7

Evolução no quantitativo de bolsas (parciais e integrais) do ProUni entre 2005 e 2018



Fonte: PD ProUni.

Já no primeiro ano de implementação do ProUni, foram concedidas 112.275 bolsas integrais e parciais. Ao longo dos anos, esses números foram aumentando e, em 2018, o maior quantitativo de bolsas foi concedido, totalizando 417.276 bolsas. Em todo o período de quatorze anos foram concedidas, no total, 3.663.704 bolsas integrais e parciais, gerando uma média anual de

261.694 bolsas concedidas. Esses indicadores revelam que as IES privadas efetivamente aderiram e apoiaram o programa desde a sua concepção até a sua implementação ao longo de todo o período analisado (PD ProUni).

Um aspecto relevante relacionado tanto ao Fies quanto ao ProUni diz respeito à evolução da ociosidade de vagas na educação superior brasileira. No período de 2010 a 2014, em que se observou os maiores números de contratos de financiamento do Fies (período da “Farra do Fies”) e crescimento nos números de bolsas do ProUni concedidas, também se observou as maiores reduções percentuais na ociosidade de vagas que, em 2014, representava 40,46% do quantitativo de vagas ofertadas na educação superior brasileira. Há um indicativo de que as políticas de financiamento estudantil e de concessão de bolsas foram efetivas na redução da ociosidade de vagas, que voltou a crescer sistematicamente, ano a ano a partir de 2015, atingindo o percentual de 55,64% no ano de 2018. Provavelmente, a redução no número de contratos do Fies a partir de 2015 tenha contribuído para a retomada do crescimento dos percentuais de ociosidade de vagas no setor da educação superior brasileira (PD Fies; PD ProUni; PD Inep).

Como resultado das interações e influências mútuas entre os principais atores sociais e políticos (entidades) da arena política da educação superior brasileira, foi possível observar no processo político em torno da LDBEN, da expansão, do Fies e do ProUni, a ocorrência de mudanças nos níveis macro e meso na educação superior brasileira (Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues, & Child, 2008). Essas mudanças coevolutivas serão analisadas na próxima subseção.

Políticas Públicas e Coevolução nos Níveis Macro e Meso

Inicialmente, para analisar a relação entre as políticas públicas da LDBEN, da expansão, do Fies e do ProUni e as mudanças decorrentes do processo coevolutivo na educação superior brasileira, entendemos ser necessário caracterizar a educação superior como um *locus* que abriga uma população (setor). Para isso, recorreremos ao critério apontado por Child et al. (2013), que defendem que uma população se constitui quando todos os seus membros estão submetidos às mesmas condições institucionais, regulatórias e/ou competitivas. Assim, assumimos neste estudo que a educação superior é o contexto no qual os atores sociais e políticos (entidades) que formam a arena política se constituem como uma população, uma vez que todos os membros se submetem às condições impostas pelo marco legal, regulatório e institucional em torno da LDBEN e da competição mercadológica, bem como das disputas de interesses entre os atores sociais e políticos (entidades) que atuam na educação superior brasileira.

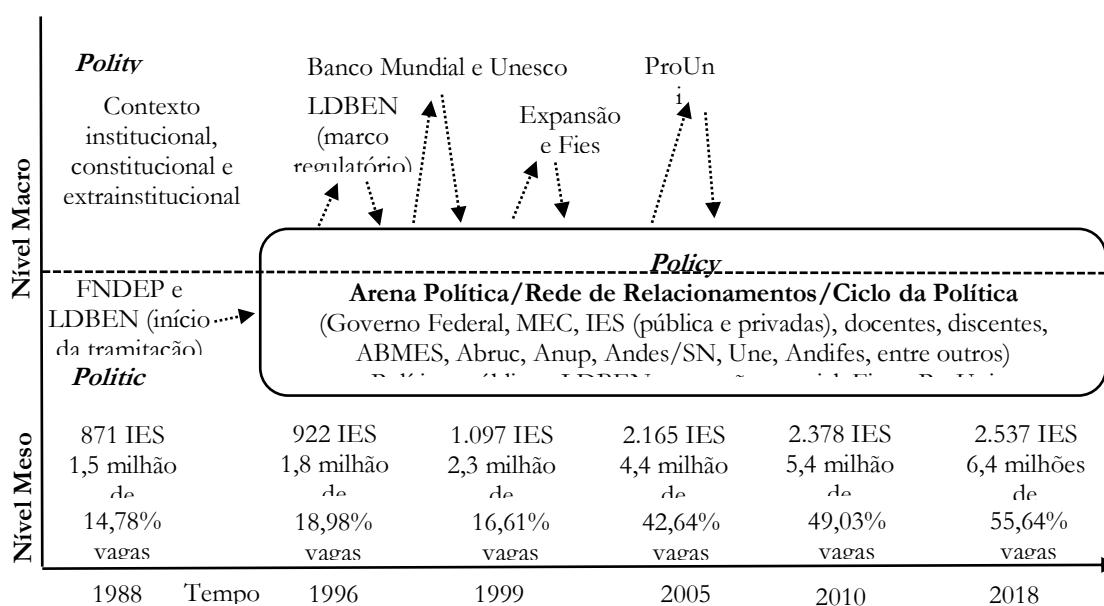
Ao caracterizar a educação superior como um *locus* que abriga uma população (setor), tornou-se possível analisar as cinco propriedades da coevolução (Lewin & Volberda, 1999), quais sejam, multinível, causalidade multidirecional, não linearidade, *feedback* positivo e dependência da trajetória e da história (Lewin & Volberda, 1999). A análise conjunta entre a perspectiva tridimensional da política (Frey, 2000; Carvalho, 2011) e a perspectiva da coevolução (Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; Child & Rodrigues, 2003; 2008) é ilustrada pela Figura 3.

Primeiramente, foi possível constatar que a coevolução na educação superior é multinível. Isso pelo fato de se observar que o desenvolvimento conjunto entre o contexto institucional (nível macro) e o setor (nível meso) ocorreu de forma simultânea (Lewin & Volberda, 1999). Vale destacar que, embora este estudo não tenha incluído o nível micro (IES focal – organização) na análise, há evidências no estudo de Silva Junior e Duarte (2020), que envolveu a análise da educação superior brasileira nos níveis meso (setor) e micro (Estácio de Sá), que a coevolução também ocorreu no nível micro. Neste sentido, a não inclusão do nível micro (IES) na nossa análise configura-se como uma opção metodológica e uma limitação da pesquisa.

Do ponto de vista da evolução em nível macro, observamos que, no período de 31 anos (entre os anos de 1988 e 2018), o contexto institucional, constitucional, regulatório e extrainstitucional sofreu mudanças importantes, das quais podemos destacar: (1) a promulgação da LDBEN em 1996; (2) a regulamentação da LDBEN entre 1996 e 2018; e (3) a formalização de políticas públicas que envolveram a expansão da educação superior brasileira (a partir de 1998) e a formulação e implementação do Fies em 1999 e do ProUni em 2004. Todas essas mudanças decorreram da atuação política dos atores sociais e políticos (entidades) que formam a arena política em torno das três dimensões da análise política: *polity*, *politics* e *policy* (Carvalho, 2011; Frey, 2000; Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; Rodrigues & Child, 2003; 2008).

Figura 3

Políticas públicas e coevolução entre os níveis macro e meso na educação superior brasileira – período de análise – 1988 a 2018



Fonte: elaborado pelos autores a partir de evidências empíricas e com fundamento em Lewin et al. (1999), Lewin e Volberda (1999), Frey, 2000, Rodrigues e Child (2003; 2008) e Carvalho (2011).

As mudanças no nível macro (contexto institucional) tiveram implicações para o nível meso, ou seja, do setor educacional superior brasileiro. Este setor, que é constituído por (1) IES (públicas e privadas); (2) docentes; (3) discentes; (4) técnico-administrativos; (5) associações representativas de IES, docentes, dirigentes de IES, discentes, técnico-administrativos; e (6) fornecedores de produtos e serviços, entre outros, passou por importantes mudanças setoriais, destacando-se a expansão no número de IES, cursos, vagas e matrículas, entre outros indicadores já apresentados por meio dos Gráficos 1 a 7. Destacamos que toda essa expansão ocorreu predominantemente no segmento privado, em razão de o Governo Federal e o MEC terem desenvolvido políticas públicas sob orientações do Banco Mundial e da Unesco (Carvalho, 2011; Catani & Oliveira, 2002; Silva Junior et al., 2017a). A Tabela 1 apresenta o percentual de representatividade dos segmentos público e privado no setor educacional superior brasileiro para os indicadores número de IES, cursos e matrículas entre os anos de 1988 a 2018 (PD Inep).

De uma forma geral, os percentuais da Tabela 1 evidenciam que o segmento privado expandiu mais no setor educacional superior brasileiro quando comparado com o segmento público. Em 1988, o segmento privado representava 73,25% do total de IES, 55,06% do total de cursos e 61,07% do total de matrículas no setor educacional superior brasileiro. Após o desenvolvimento das políticas públicas da LDBEN, de expansão, do Fies e do ProUni, esses percentuais passaram para 88,21% do total de IES, 71,16% do total de cursos e 70,21% do total de matrículas no ano de 2018. Esses percentuais indicam como se deu o movimento da fronteira entre os segmentos público e privado, que teve como orientação a maior expansão do segmento privado e o encolhimento do segmento público (Santos & Tavares, 2016).

Tabela 1

Percentual de Representatividade do Segmento Público e Privado no Setor Educacional Superior Brasileiro entre os Anos de 1998 a 2018

Ano	IES (%)		Cursos (%)		Matrículas (%)	
	Pública	Privada	IES Públicas	IES Privadas	IES Públicas	IES Privadas
1988	26,75	73,25	44,94	55,06	38,93	61,07
1989	24,39	75,61	43,66	56,34	38,48	61,52
1990	24,18	75,82	42,47	57,53	37,57	62,43
1991	24,86	75,14	43,58	56,42	38,70	61,30
1992	25,42	74,58	44,16	55,84	41,00	59,00
1993	25,32	74,68	43,43	56,57	40,98	59,02
1994	25,62	74,38	43,37	56,63	41,57	58,43
1995	23,49	76,51	44,50	55,50	39,81	60,19
1996	22,89	77,11	44,82	55,18	39,36	60,64
1997	23,44	76,56	44,00	56,00	39,02	60,98
1998	21,48	78,52	42,73	57,27	37,85	62,15
1999	17,50	82,50	39,36	60,64	35,11	64,89
2000	14,92	85,08	37,99	62,01	32,92	67,08
2001	13,16	86,84	36,21	63,79	30,99	69,01
2002	11,91	88,09	36,47	63,53	30,22	69,78
2003	11,14	88,86	34,41	65,59	29,23	70,77
2004	11,13	88,87	33,59	66,41	28,30	71,70
2005	10,67	89,33	30,34	69,66	26,77	73,23
2006	10,93	89,07	29,63	70,37	25,86	74,14
2007	10,92	89,08	28,08	71,92	25,43	74,57
2008	10,48	89,52	27,40	72,60	25,08	74,92
2009	10,59	89,41	29,57	70,43	26,41	73,59
2010	11,69	88,31	30,87	69,13	26,82	73,18
2011	12,01	87,99	31,89	68,11	27,76	72,24
2012	12,58	87,42	33,84	66,16	28,96	71,04
2013	12,59	87,41	33,59	66,41	28,90	71,10
2014	12,58	87,42	33,67	66,33	28,08	71,92
2015	12,48	87,52	32,31	67,69	27,49	72,51
2016	12,30	87,70	30,86	69,14	28,49	71,51
2017	12,09	87,91	29,94	70,06	28,79	71,21
2018	11,79	88,21	28,84	71,16	29,79	70,21

Fonte: PD Inep.

Em parte, a gênese desse movimento que favoreceu a expansão do segmento privado está relacionada com as resultantes do *politics* em torno da LDBEN. Na visão de Brzezinski (2010, p. 187), o processo político da LDBEN foi permeado por um jogo de interações de “dois mundos e do antagonismo de seus ideários e projetos conflitantes”. Trata-se, de um lado, o mundo do sistema (ou oficial), que é ancorado nos princípios, políticas e práticas neoliberais favoráveis à globalização e alinhadas ao capital estrangeiro interessado em influenciar as políticas públicas brasileiras. Por outro lado, na visão da autora, encontra-se o mundo real (ou vivido), construído por educadores cuja prática central é a defesa da cidadania, que inclui, entre outros aspectos a defesa da educação pública, laica, gratuita em todos os níveis e de qualidade para todos os cidadãos brasileiros (Brzezinski, 2010). Segundo Valadares e Rocha (2006), como resultado desse jogo de interações na tramitação da LDBEN no Congresso Nacional, o que se observou foi a vitória do mundo do sistema (Brzezinski, 2010) que encontrou no modelo neoliberal de Estado o contexto político propício para que o segmento privado pudesse avançar com seus propósitos.

A nossa análise também permitiu identificar a presença da causalidade multidirecional entre, de um lado, o processo político envolvendo o *polity*, *politics* e *policy*, em torno das políticas públicas da LDBEN, da expansão, do Fies e do ProUni e, de outro, o processo evolutivo nos níveis macro (institucional) e meso (setor). Foi possível observar que o contexto institucional (nível macro) e o setor (nível meso) coevoluíram em um contexto de mudanças que foram conduzidas por meio de interações e influências mútuas diretas envolvendo os atores sociais e políticos (entidades), bem como pelo *feedback* do resto do sistema (Lewin & Volberda, 1999).

No nível macro, observamos que a LDBEN, a expansão, o Fies e o ProUni tornaram-se parte do contexto institucional na sociedade brasileira, passando a integrar a dimensão do *polity*. Já no nível meso, foi possível constatar a expansão no setor da educação superior brasileira em termos do quantitativo de IES, cursos, vagas ofertadas e matrículas entre outros indicadores.

Além disso, constatamos que as mudanças que tiveram origens em distintos níveis exerceram influências em outros níveis, ratificando a causalidade multidirecional (Lewin & Volberda, 1999). Por exemplo, a LDBEN, que teve a sua origem no nível meso (setor) por ser uma iniciativa de uma entidade setorial (FNDEP), influenciou os níveis macro (institucional), meso (setor) e micro (IES), este último não analisado neste estudo, mas constatado por Silva Junior e Duarte (2020). Outro exemplo envolve o Banco Mundial e a Unesco, que fazem parte do nível macro (extrainstitucional). As orientações desses dois organismos internacionais legitimaram os anseios expansionistas de entidades como a ABMES, que contribuíram para a expansão do segmento privado mediante financiamento público (Carvalho, 2011; Catani & Oliveira, 2002; PD Banco Mundial; PD Unesco; Silva Junior et al., 2017a; Valadares & Rocha, 2006).

A não linearidade, que consiste na produção de mudanças contraintuitivas (ou improváveis) no processo coevolutivo (Lewin & Volberda, 1999), pôde ser observada em pelo menos três situações. A primeira ocorreu no *politics* envolvendo a LDBEN, cuja proposição foi uma iniciativa do FNDEP e que, por concepção, favorecia o segmento público na educação superior (Valadares & Rocha, 2006). Ao longo de aproximadamente oito anos de tramitação no Congresso Nacional, o projeto original sofreu modificações decorrentes de *lobbies* políticos, que acabaram por favorecer o segmento privado. Este segmento passou a contar com um marco regulatório que abriu o caminho para a expansão da educação superior, sobretudo no segmento privado (Carvalho, 2011; Silva Junior et al., 2017a; Valadares & Rocha, 2006).

A segunda situação se deu na implementação do Fies, que contou com resistência de parte do segmento privado, sobretudo, da Abruc e da ABMES. Embora o programa tenha sido concebido para atender exclusivamente a IES privadas, essas resistências culminaram na baixa adesão a ele, que contou com a formalização de um quantitativo reduzido de contratos de financiamento nos primeiros onze anos do Fies (Carvalho, 2011; PD Fies).

A terceira situação está relacionada à implementação do ProUni, cujo objetivo principal era resolver o problema da ociosidade de vagas na educação superior. Os cinco primeiros anos do ProUni não resolveram esse problema, que só veio a diminuir a partir de 2010 quando, de forma combinada, houve aumento no quantitativo de contratos do Fies. Este aspecto evidenciou que somente a articulação conjunta do Fies e do ProUni conseguiu minimizar o problema da ociosidade de vagas, que teve reduções até 2014 (Carvalho, 2011; PD ProUni; PD Fies; PD Inep).

O *feedback* positivo, quarta propriedade da coevolução (Lewin & Volberda, 1999), ficou evidenciado pela relação de interdependência e causalidade circular entre o contexto institucional (nível macro) e o setor (nível meso). A atuação de atores sociais e políticos (entidades) na arena política da educação superior, como por exemplo, a ABMES, a Abruc e a Anup, exerceu influências sistemáticas no contexto institucional ao conseguir, por meio de *lobby* político, direcionar a formulação e implementação da LDBEN, da expansão, do Fies e do ProUni. Essas quatro políticas públicas promoveram mudanças e implicações tanto para o contexto institucional (nível macro) quanto para o setor (nível meso) na educação superior brasileira.

Por fim, a quinta propriedade, que consiste na dependência da trajetória e da história (Lewin & Volberda, 1999), demonstrou ser central na análise da educação superior brasileira. Isso pelo fato de o processo histórico analisado, que envolveu o período de 1988 a 2018, ter evidenciado incentivos e restrições no processo de adaptação nos níveis macro e meso. Somente por meio de análise longitudinal envolvendo uma sequência de eventos é que foi possível compreender as mudanças observadas na educação superior brasileira.

Um outro aspecto relacionado à coevolução na educação superior brasileira foi a identificação de mecanismos que impulsionaram as mudanças em dois níveis (macro e meso). A nossa análise permitiu identificar três mecanismos de coevolução: representatividade institucional, *lobby* político e múltiplos papéis de atores sociais e políticos (entidades). Comparando com os mecanismos identificados por Murmann (2013), constatamos uma parcial semelhança entre os resultados. Murmann (2013) também encontrou três mecanismos (troca de pessoal, laços comerciais e *lobby*), sendo que apenas o *lobby* se fez presente nos resultados dos dois estudos.

Aparentemente, essa parcial semelhança encontra fundamento em pelo menos dois pontos principais. O primeiro diz respeito ao fato de os mecanismos troca de pessoal e laços comerciais envolverem pelo menos duas arenas sociais distintas (Murmann, 2013). Considerando que a nossa investigação ficou restrita a uma única arena política, é possível que esse fato tenha contribuído para as ausências desses dois mecanismos em nossos resultados.

O segundo refere-se ao *lobby* político. Acreditamos que o *lobby* político visto como um instrumento democrático de representação de interesses (Mancuso & Gozetto, 2011) tem papel central para impulsionar a coevolução em distintos contextos sociais e políticos, principalmente em uma arena política como a da educação superior brasileira. Mesmo diante da parcial semelhança e considerando o contexto sob investigação (educação superior brasileira), bem como a lente teórica da perspectiva tridimensional da análise política, entendemos que os três mecanismos identificados no nosso estudo são adequados e coerentes em termos analíticos.

A representatividade institucional é o primeiro mecanismo. Por meio desse mecanismo, os atores sociais e políticos como IES (públicas e privadas), dirigentes, docentes, discentes, entre outros, que fazem parte da arena política da educação superior, fizeram valer os seus interesses ao atuarem politicamente de forma coletiva. Assim, (1) as IES públicas e seus dirigentes se fizeram representadas pela Andifes; (2) as IES privadas pela ABMES, Anup e/ou Abruc; (3) os docentes pela Andes-SN; e (4) os discentes pela Une, entre outros. Dessa forma, na arena política da educação superior brasileira estas e outras associações representativas formaram redes de relacionamento para interagir e influenciar no processo político e fazer valer os seus interesses.

O segundo mecanismo é o *lobby* político (Mancuso & Gozetto, 2011; Murmann, 2013). Em diversos eventos históricos em torno das quatro políticas públicas analisadas, os atores sociais e políticos (entidades) fizeram uso do *lobby* político na tentativa de influenciar os tomadores de decisões vinculados ao Governo Federal e, mais especificamente, ao MEC. De uma forma geral, o que se observou ao longo dos 31 anos analisados foi a formação de duas principais redes de relacionamentos na arena política da educação superior brasileira, sendo uma voltada para a defesa dos interesses do segmento privado e outra voltada para o segmento público. Os resultados indicam que tanto o mecanismo de representatividade institucional quanto do *lobby* político do segmento privado foram mais efetivos no processo de influência das políticas públicas analisadas, principalmente pelo fato de terem contado com a legitimação de seus argumentos por parte de organismos multilaterais internacionais como o Banco Mundial e a Unesco (Carvalho, 2011; Catani & Oliveira, 2002; Silva Junior et al., 2017a).

Por fim, os múltiplos papéis assumidos pelos atores sociais e políticos na arena política da educação superior brasileira também demonstraram ser um mecanismo coevolutivo. Os dados analisados indicam que faz parte do contexto institucional essa prática que tem um viés político. O caso do professor indicado pela Anup para o CNE/MEC ilustra esse mecanismo. O referido professor que atuou como conselheiro do CFE, portanto, representando o MEC, participou do processo de transformação de uma IES privada em universidade no ano de 1987. Anos mais tarde, esse professor assumiu a reitoria dessa mesma universidade privada em 1991 e, depois, em 1996, ainda como reitor, tornou-se conselheiro do CNE/MEC. Como conselheiro, o professor atuou na CES, entre outros aspectos, emitindo pareceres que culminaram na criação de novas IES e novos cursos, o que contribuiu para a expansão da educação superior, sobretudo no segmento privado. Ao assumir papéis públicos e privados na arena política, esses atores sociais e políticos têm potencial para impulsionar a coevolução nos níveis macro e meso.

Coevolução e Implicações para a Fronteira entre os Segmentos Público e Privado no Setor Educacional Superior Brasileiro (Nível Meso)

Com fundamento nas análises das políticas públicas e do processo coevolutivo apresentado na subseção anterior, discutimos nesta subseção as implicações para a fronteira entre os segmentos público e privado no setor educacional superior brasileiro, ou seja, no nível meso. Conforme já evidenciado na Tabela 1, no período de 31 anos a fronteira entre os segmentos público e privado moveu-se no sentido de consolidar maior expansão do segmento privado em detrimento do segmento público, cujo encolhimento foi potencializado.

Este movimento em prol do segmento privado teve início na tramitação da LDBEN, entre os anos de 1988 e 1996, e ganhou força em 1998 quando o MEC consultou o Banco Mundial e a Unesco, optando por adotar as recomendações desses dois organismos internacionais, principalmente, do primeiro. Aparentemente, pesou nessa decisão do MEC (1) o fato de o Governo Federal da época ter adotado o modelo neoliberal de Estado (Valadares & Rocha, 2006) que pertence ao mundo do sistema (Brzezinski, 2010); e (2) a forma como o Banco Mundial concebia a educação superior, qual seja, como um bem privado cujos serviços educacionais deveriam ser ofertados por IES privadas mediante pagamentos por tais serviços (Carvalho, 2011). E mais, o Banco Mundial defendia que, a despeito da cobrança pelos serviços prestados, as IES privadas deveriam contar com financiamento público como forma de viabilizar a expansão setorial na educação superior brasileira (Carvalho, 2011; Catani & Oliveira, 2002; PD Banco Mundial; PD Unesco; Silva Junior et al., 2017a).

Nesse contexto, ao adotar as recomendações do Banco Mundial, o Governo Federal e o MEC optaram pelo abandono da concepção da educação superior como um bem público, direito social, dever do Estado e mecanismo de democratização, típicos do mundo real e de sua defesa da

cidadania, para assumir a concepção de educação superior como uma “mercadoria”, ou seja, um serviço comercializável. Esse posicionamento político de natureza neoliberal indica que o Estado brasileiro abandonou o compromisso com a sociedade e com a nação que forma cidadãos via educação pública, gratuita e de qualidade para se comprometer com o lucro do empresário que comercializa seus serviços educacionais (Brzezinski, 2010; Dias Sobrinho, 2013; Silva Junior et al., 2017a; Valadares & Rocha, 2006).

Com isso, o que tem se observado no setor educacional brasileiro nos últimos anos é, de um lado, o sucateamento das instituições públicas e, de outro, o incremento das instituições privadas. Em consulta a dois documentos da Sesu do MEC podemos observar este movimento. Em um dos documentos intitulado “Programa de Expansão do Sistema Público Federal da Educação Superior 2004/2006”, já no primeiro parágrafo encontramos:

A partir dos anos 90, o ensino superior sofreu um processo de deterioração acentuada. O prolongado ajuste fiscal, que já vinha desde a década anterior, teve como consequência imediata a diminuição dos investimentos públicos em educação em todos os níveis. Os sucessivos cortes orçamentários atingiram em cheio o sistema universitário federal, impedindo sua expansão e provocando o sucateamento das universidades existentes. Segundo dados da Associação Nacional de Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), no período de 1995-2001, as 54 instituições federais de ensino superior públicas perderam 24% dos recursos para custeio (pessoal, água, luz telefone e materiais diversos) e 77% de recursos para investimento em salas de aulas, laboratórios, computadores e acervo bibliográfico, apesar do número de alunos ter aumentado (SESu & MEC, 2007, p. 1).

No prefácio de outro documento intitulado “A democratização e expansão da educação superior no país 2003-2014”, assim a Sesu/MEC se posiciona:

Entre as políticas conduzidas no âmbito dessa Secretaria, vale destacar os programas de ampliação do acesso à educação superior do governo federal, entre os quais despontam o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Fundo de Financiamento ao Estudante (FIES). Destinados a alunos inseridos em família de baixa renda, concedem bolsa e financiamento, respectivamente, para o custeio do valor do curso em instituições privadas de educação superior. Durante o período em que estivemos à frente da Sesu, dentro do projeto de investimento do governo, os dois programas alcançaram o ápice da concessão de benefícios. Apenas em 2014, o Prouni ultrapassou a marca de 300 mil bolsas, alcançando o mais alto número anual de bolsas concedidas desde sua criação, em 2005. Pela continuidade dos incentivos introduzidos na gestão anterior, o FIES também cresceu em número de financiamentos contratados, que alcançaram, em 2014, mais de 660 mil estudantes. Essas medidas representam um salto histórico em direção à superação da baixa taxa de jovens que alcançam os níveis mais altos de educação no país (SESu & MEC, 2015 p. 12).

Os extratos destes dois documentos oficiais do Governo Federal (SESu & MEC, 2007; 2015) evidenciam um movimento cuja origem data dos anos 1980, em que a opção política do governo brasileiro foi de manter a redução de investimentos públicos na educação superior no segmento público e priorizar a expansão do segmento privado mediante financiamento público. Aparentemente, essa opção política, é ancorada no modelo neoliberal de Estado assumido pelo Governo Federal (Valadares & Rocha, 2006) que pertence ao mundo do sistema, cujas políticas

públicas educacionais são coerentes com os interesses daqueles que detêm poder econômico e político (Brzezinski, 2010). Dessa forma, fomentar a expansão da educação superior no segmento privado com financiamento público representa a materialização de uma lógica que privilegia a classe empresarial, que está mais comprometida com o retorno financeiro de suas atividades.

Em relação ao segmento público, vale destacar que somente em 2007, com o Reuni, é que foram feitos investimentos neste segmento e, mais especificamente, nas universidades públicas federais. Esses investimentos favoreceram a expansão quantitativa e qualitativa das universidades federais brasileiras. Do ponto de vista quantitativo, o programa ampliou o número de cursos, ofertas de vagas, matrículas e quadros docente e técnico-administrativo. Já do ponto de vista qualitativo, o Reuni promoveu inovações pedagógicas na construção de novos saberes e vivência de outras culturas, bem como a adoção de políticas de inclusão e de assistência estudantil, possibilitando a democratização de acesso e permanência, promovendo a igualdade de oportunidades e a cidadania (PD Reuni).

A despeito dos investimentos feitos no segmento público por meio do Reuni, os mesmos não foram suficientes para reverter o cenário de predomínio do segmento privado em relação ao segmento público, reforçando que a concepção de educação superior que vem norteando as políticas públicas brasileiras é a de um bem privado e comercializável, ou seja, uma mercadoria (Dias Sobrinho, 2013; Medeiros et al., 2016; Silva Junior et al., 2017a). A opção por essa concepção de educação superior tem, entretanto, dado sinais de esgotamento, sendo que o mais recente diz respeito aos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade) de 2019 divulgados pelo Inep em outubro de 2020 (PD Inep).

O Enade avalia, entre outros aspectos, o rendimento dos concluintes dos cursos de graduação em relação aos conteúdos programáticos previstos nas diretrizes curriculares dos cursos, atribuindo notas de 1 (conceito mínimo) a 5 (conceito máximo). Na edição de 2019 foram avaliados 8.368 cursos vinculados a 1.125 IES (públicas e privadas), sendo que (1) 5,1% dos cursos avaliados obtiveram conceito 1; (2) 30,2% alcançaram o conceito 2; (3) 37,9% o conceito 3; (4) 20,6% o conceito 4; e (5) 6,2% o conceito 5. Dentre os cursos que obtiveram conceitos 1 e 2, 93,08% são de IES privadas e 1,56% são de IES públicas. Já entre os cursos com conceito 5, 18,36% são de IES privadas e 81,64% são de IES públicas e, mais especificamente, 67% são universidades públicas federais (PD Inep).

Esses indicadores do Enade sinalizam que o atual cenário da educação superior brasileira é caracterizado pelo predomínio de alunos matriculados em cursos de graduação em IES privadas, que pagam por serviços educacionais cujos conceitos são, predominantemente, baixos (conceitos 1 e 2). A questão que se coloca é que esses cursos de graduação receberam um duplo financiamento para produzir resultados insatisfatórios do ponto de vista da formação educacional e profissional, quais sejam: (1) o público, via Fies e ProUni; e (2) o privado, via a cobrança de mensalidades. Já as IES públicas, que receberam apenas financiamento público têm produzido resultados mais satisfatórios, segundo o último Enade de 2019.

Considerações Finais

Pretendemos com este estudo investigar como o processo político influenciou quatro políticas públicas (LDBEN, expansão nacional, Fies e ProUni), bem como estas políticas públicas impulsionaram a coevolução entre os níveis macro (institucional) e meso (setor) na educação superior brasileira. Além disso, analisamos as implicações desta coevolução para a fronteira entre os segmentos público e privado no nível meso (setor). Para isso, articulamos a perspectiva da coevolução (Lewin et al., 1999; Lewin & Volberda, 1999; McKelvey, 1997; Rodrigues & Child, 2003, 2008) e a perspectiva tridimensional da análise política (Carvalho, 2011; Frey, 2000),

realizando um estudo longitudinal (Lewin & Volberda, 1999) abrangendo o período entre 1988 e 2018, com dados coletados por meio de pesquisa documental (Mogalakwe, 2006; Scott, 1990) e bibliográfica (Villas et al., 2008) e analisados por meio de métodos mistos (Creswell, 2007).

A síntese dos resultados revelou que na arena política formaram-se quatro grupos centrais de atores sociais e políticos (entidades): (1) Governo Federal e o MEC; (2) organismos multilaterais internacionais, representado pelo Banco Mundial e pela Unesco; (3) associações representativas do segmento público, dentre elas a Andes-SN, a Andifes e a Une; e, (4) associações representativas do segmento privado, das quais destacam-se a ABMES, Abruc e Anup. Ao se analisar o *politics*, observamos que o MEC, por ser o ator social e político definidor da agenda pública, posicionou-se como ator central e decisor final no processo de formulação, implementação e avaliação dos *policies*. O Banco Mundial e a Unesco, que fazem parte do ambiente extrainstitucional, serviram como fonte de consulta e de orientação para o MEC, sendo que suas orientações foram utilizadas como referência para os posicionamentos dos atores que fazem parte da arena política. Já a Andes-SN, a Andifes e a Une, por um lado, e a ABMES, a Abruc e a Anup por outro, polarizaram as disputas para fazer valer os seus interesses. Nesse jogo de forças, os representantes do segmento privado podem ser considerados como vencedores e direcionadores dos *policies* analisados: LDBEN, expansão nacional, Fies e ProUni.

A articulação desses atores sociais e políticos (entidades) impulsionou o processo coevolutivo na educação superior brasileira em dois níveis: macro (institucional) e meso (setor). Do ponto de vista da macroevolução, a LDBEN, a expansão, o Fies e o ProUni tornaram-se parte da ordem institucional e constitucional da educação superior brasileira (*polity*). Em termos da mesoevolução, foi possível observar que o *polity* conferiu o arcabouço legal e institucional para viabilizar a expansão do setor educacional superior brasileiro, sobretudo no segmento privado mediante financiamento público concedido por meio do Fies e do ProUni.

Ainda em termos da análise coevolutiva, o estudo permitiu verificar empiricamente a presença das cinco propriedades coevolutivas (Lewin & Volderda, 1999), o que pode ser considerado um avanço para investigações na perspectiva da coevolução. Além disso, identificamos três mecanismos impulsionadores da coevolução: representatividade institucional, *lobby* político e múltiplos papéis dos atores sociais e políticos (entidades). Esses mecanismos apresentam parcial semelhança em relação aos identificados por Murmann (2013), quais sejam, troca de pessoal, laços comerciais e *lobby*. Somente o *lobby* político foi comum aos dois estudos.

A análise das implicações da coevolução nos níveis macro e meso para o setor educacional superior (nível meso) revelou cinco aspectos centrais que indicam que a ausência de um programa governamental para a educação superior por parte dos sete presidentes do Brasil no período estudado permitiu que organismos internacionais, como o Banco Mundial e da Unesco, tivessem influência no direcionamento de políticas públicas. Essa influência legitimou as demandas de associações representativas do segmento privado, como a ABMES, Anup e Abruc, no *politics* em torno da LDBEN, da expansão, do Fies e do ProUni. Essas quatro políticas públicas favoreceram a expansão do segmento privado com financiamento público e o encolhimento do segmento público. Para além do período investigado, os resultados da pesquisa sinalizam que, no futuro, as associações representativas do segmento privado tendem a se consolidar como atores centrais no direcionamento das políticas públicas para a educação superior, sobretudo em razão do modelo de Estado neoliberal do Governo Jair Bolsonaro e do Ministro Paulo Guedes.

Com isso, verificamos um movimento que vem culminando, de um lado, no abandono da concepção da educação superior como um bem público e um direito de todos para pleno acesso à cidadania e, como consequência, no sucateamento das instituições públicas e, de outro, na adoção da concepção de educação superior como um bem privado e comercializável, ou seja, uma

mercadoria, que ainda conta com financiamento público. A constatação desse movimento é ancorada no modelo de Estado neoliberal, que tem delegado à iniciativa privada o papel de definir os rumos das políticas públicas da educação superior brasileira que tem se caracterizado por ser predominantemente privada e de qualidade duvidosa, segundo os dados do Enade de 2019 que faz parte do sistema de avaliação do Governo Federal. Esse modelo tem promovido o incremento das instituições privadas e, como exemplo, pode-se citar o poderio econômico de quatro grandes grupos empresariais de educação listados na Brasil Bolsa Balcão - [B]³, que concentram um conglomerado de entidades mantenedoras e mantidas e abarcam aproximadamente 26% do total de matrículas em cursos de graduação no Brasil (Silva Junior, et al., 2017b; Silva Junior et al., 2019).

O estudo apresenta limitações, sendo as principais a utilização de dados secundários coletados por meio de pesquisa documental e bibliográfica e o fato de ter conduzido a análise em apenas dois níveis (macro e meso). Para futuros estudos, seria interessante avançar com a coleta de dados primários, sobretudo entrevistando alguns desses atores sociais e políticos para se obter mais detalhes tanto do processo político quanto do processo coevolutivo na educação superior brasileira, bem como incluir uma IES focal como forma de analisar o nível micro. Além disso, seria interessante ampliar o escopo temporal, para constatar por um prazo mais estendido os rumos que a educação superior brasileira seguirá.

Como contribuição, a presente pesquisa apresentou avanços para o campo de estudos da perspectiva da coevolução, sobretudo em termos da análise empírica da educação superior brasileira e da articulação teórica com a perspectiva tridimensional da análise política. Espera-se que os resultados da pesquisa possam proporcionar reflexões aos gestores públicos e tomadores de decisões, bem como aos atores da arena política, principalmente em relação aos rumos da educação superior e suas implicações para a sociedade brasileira.

Agradecimentos

O primeiro autor agradece as orientações e supervisão do segundo autor, Prof. Dr. Roberto Gonzalez Duarte, no âmbito da residência pós-doutoral em administração realizada entre agosto de 2019 e julho de 2020 que foi realizada no Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (Cepead/Face/UFMG).

Referências

- Abatecola, G., Belussi, F., Breslin, D., & Filatotchev, I. (2016). Darwinism, organizational evolution and survival: Key challenges for future research. *Journal of Management and Governance*, 20(1), 1–17. <http://doi.org/10.1007/s10997-015-9310-8>
- Brzezinski, I. (2010). Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: Embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. *Trabalho, Educação e Saúde*, 8(2), 185-206. <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-77462010000200002>
- 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).
- Catani, A. M., & Oliveira, J. F. (2002). *Educação superior no Brasil: Reestruturação e metamorfose das universidades públicas*. Vozes.
- Child, J., Rodrigues, S. B., & Tse, K. K-T. (2012). The dynamics of influence in corporate co-evolution. *Journal of Management Studies*, 49(7), 1246–1273. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2012.01057.x>

- Child, J., Tse, K. K.-T., & Rodrigues, S. B. (2013). *The dynamics of corporate co-evolution: A case study of port development in China*. Edward Elgar Pub.
- Creswell, J. W. (2007). *Projeto de pesquisa: Métodos qualitativos, quantitativos e mistos*. (2. ed.). Artmed.
- Dias Sobrinho, J. (2013). Educação superior: Bem público, equidade e democratização. *Avaliação*, 18(1), 107-126. <https://doi.org/10.1590/S1414-40772013000100007>
- Dieleman, M., & Sachs, W. M. (2008). Coevolution of institutions and corporations in emerging economies: How the Salim Group morphed into an institution of Suharto's crony regime. *Journal of Management Studies*, 45(7), 1274-1300. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6486.2008.00793.x>
- Duarte, R. G., & Rodrigues, S. B. (2017). Co-evolution of industry strategies and government policies: The case of the Brazilian automotive industry. *BAR - Brazilian Administration Review*, 14(2), art. 5, 1-28. <https://doi.org/10.1590/1807-7692bar2017160100>
- 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.
- Giovanni, G. di. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de Pesquisa NEPP/UNICAMP*, 82, 1-23.
- Gohr, C. F., & Santos, L. C. (2013). Análise da mudança estratégica sob a ótica da coevolução: Um estudo em uma organização do setor elétrico brasileiro. *Sociedade, Contabilidade e Gestão*, 8(2), 106-126. https://doi.org/10.21446/scg_ufrj.v8i2.13293
- Gröschl, S., Gabaldón, P., & Hahn, T. (2019). The co-evolution of leaders' cognitive complexity and corporate sustainability: The case of the CEO of Puma. *Journal of Business Ethics*, 155(3), 741-762. <https://doi.org/10.1007/s10551-017-3508-4>
- 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). Prentice Hall,
- Lewin, A. Y., Long, C., & Carroll, T. (1999). The coevolution of new organizational forms. *Organization Science*, 10(5), 535-550.
- Lewin, A. Y., & Volberda, H. W. (1999). Prolegomena on coevolution: A framework for research on strategy and new organizational forms. *Organization Science*, 10(5), 519-534. <https://doi.org/10.1287/orsc.10.5.535>
- Mancebo, D., & Vale, A. A. (2013). Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: O caso da Unesa. *Educação & Sociedade*, 34(122), 81-98. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302013000100005>
- Mancuso, W. P., & Gozetto, A. C. O. (2011). Lobby: instrumento democrático de representação de interesses? *Organicom*, 8(14), 118-128. <https://doi.org/10.11606/issn.2238-2593.organicom.2011.139088>
- McKelvey, B. (1997). Quasi-natural organization science. *Organization Science*, 8(4), 352-377. <https://doi.org/10.1287/orsc.8.4.351>
- Medeiros, H. A. V., Mello Neto, R. de D., & Gomes, A. M. (2016). Limite da lei de cotas nas universidades públicas brasileiras. *Education Policy Analysis Archives*, 24(6), 1-24. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.24.2200>
- Mendonça, M., & Trento, N. P. (2020). El devenir del sistema universitario público en la Argentina a través de sus olas expansivas: Diferenciación en la formación de fuerza de trabajo y acumulación de capital (1971-2015). *Education Policy Analysis Archives*, 28(49), 1-36. <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4914>
- Mogalakwe, M. (2006). The use of documentary research methods in social research. *African Sociological Review*, 10(1), 221-230.

- Murmann, J. P. (2013). The coevolution of industries and important features of their environments. *Organization Science*, 24(1), 58-78. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1887064>
- Petrin, R., Ornela, M. A., & Duarte, R. G. (2019). Estudo bibliométrico da produção científica sobre estudos coevolutivos nos estudos organizacionais. *Anais dos Seminários em Administração*, 22.
- Porter, T. B. (2006). Coevolution as a research framework for organizations and the natural environment. *Organization & Environment*, 19(4), 479-504. <https://doi.org/10.1177/1086026606294958>
- Rodrigues, S. B., & Child, J. (2003). Co-evolution in an institutionalized environment. *Journal of Management Studies*, 48(3), 2137-2162. <https://doi.org/10.1046/j.1467-6486.2003.00415.x>
- Rodrigues, S. B., & Child, J. (2008). *Corporate co-evolution: A political perspective*. Wiley-Blackwell.
- Santos, E., & Tavares, M. (2016). Desafios históricos da inclusão: Características institucionais de duas novas universidades federais brasileiras. *Education Policy Analysis Archives*, 24(62), 1-22. <https://doi.org/10.14507/epaa.24.2260>
- Scott, J. (1990). *A matter of record, documentary sources in social research*. Polity Press.
- Secretaria de Educação Superior, SESu, & Ministério da Educação, MEC. (2007). Programa de expansão do sistema público federal de educação superior 2004/2006. Recuperado em 22 outubro, 2020 de <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/expifes.pdf>
- Secretaria de Educação Superior, SESu, & Ministério da Educação, MEC. (2015). A democratização e expansão da educação superior no país 2003 – 2014. Recuperado em 22 outubro, 2020 de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=16762-balanco-social-sesu-2003-2014&Itemid=30192
- Silva, P. L. B. (2003). *Limites e obstáculos à reforma do Estado no Brasil: A experiência da Previdência Social na Nova República*. Editora da Unicamp.
- Silva Junior, A., & Duarte, R. G. (2020). Coevolução entre o setor da educação superior brasileira e uma Instituição de Educação Superior Privada: O Fies e o ProUni em foco. In *Anais do Encontro Nacional da Anpad – EnAnpad*, 44.
- Silva Junior, A., Martins-Silva, P. O., Vasconcelos, K. C. A., Silva, V. C., & Melo, M. R. (2017a). Felicidade! Passei no vestibular, mas a faculdade é particular: Paradoxos da educação superior brasileira. *Education Policy Analysis Archives*, 25(97). 1-35. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2902>
- Silva Junior, A., Silva, V. C., Dumer, M. C. R., & Martins-Silva, P. O. (2019). Governança corporativa em instituições de educação superior privadas: Evidências do mercado de capitais brasileiro. In *Anais do Colóquio Internacional de Gestão Universitária*, 19.
- Silva Junior, A., Silva, V. C., Melo, M. R., & Martins-Silva, P. O. M. (2017b). Demonstração de valor adicionado na Instituição de Educação Superior: Evidências do mercado de capitais brasileiro. *Revista Gestão Universitária na América Latina*, 10(4), 22-46. <http://dx.doi.org/10.5007/1983-4535.2017v10n4p22>
- Tápia, J. R. B. (1995). *A trajetória da política de informática brasileira: (1977 1991): Atores, instituições e estratégias*. Editora da Unicamp.
- Valadares, F. C., & Rocha, M. L. (2006). Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública na LDB: A questão da docência. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, 6(2), 62-71.
- Villas, M. V., Macedo-Soares, T. D. L. v. A., & Russo, G. M. (2008). Bibliographical research method for business administration studies: A model based on scientific journal ranking. *Brazilian Administration Review*, 5(2), art. 4, 139-159. <https://doi.org/10.1590/S1807-76922008000200005>

Sobre os Autores

Annor da Silva Junior

Universidade Federal do Espírito Santo/UFES/Vitória - ES

annorsj@gmail.com e/ou annor.silva@ufes.br

<http://orcid.org/0000-0003-4124-5277>

Professor Associado do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Doutor em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Roberto Gonzalez Duarte

Universidade Federal de Minas Gerais/UFMG/Belo Horizonte - MG

rgonzalezduarte@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-9114-8291>

Professor Associado da Faculdade de Ciências Econômicas (Face) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em administração pela University of Cambridge (United Kingdom).

arquivos analíticos de políticas educativas

Volume 29 Número 117

13 de setembro 2021

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, Socolar (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) Twitter feed @epaa_aape.